

Diplomatie non gouvernementale

l'intervention des ONG dans un système international en crise

Coordination SUD
Solidarité Urgence Développement



Diplomatie non gouvernementale

**l'intervention des ONG dans un système
international en crise**

Coordination SUD
Solidarité Urgence Développement 



**Copyright© 2007, Coordination SUD et
Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG)**

Coordination éditoriale

Alexandre Tiphagne
Carolina Gil
Maureen Santos

Traduction

Caroline Sordia
Maité Llanos

Édition et révision finale

Alexandre Tiphagne
Caroline Sordia
Céline Vatiez
Isabel Moraes

Appui

Helda Abumanssur
Neusa Dias

Projet graphique

Renata Peres

Maquette et impression

Maxprint Editora e Gráfica Ltda.



14, passage Dubail 75010 Paris
France

Téléphone: 01 44 72 93 72

Fax: 01 44 72 93 73

www.coordinationsud.org

sud@coordinationsud.org

Coordination SUD est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale. Elle représente plus de 120 membres menant des actions d'urgence et de développement à travers le monde.



Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
Un réseau au service d'un monde plus juste, solidaire et durable

Rua General Jardim, 660, 7º andar
01223-010 – São Paulo – SP – Brésil

Tel/fax: 55 (11) 3237-2122

www.abong.org.br

abong@uol.com.br

Diplomatie non gouvernementale

**l'intervention des ONG dans un système
international en crise**

Coordination SUD
Solidarité Urgence Développement 



Sommaire

Introduction

Jorge Eduardo Saavedra Durão 7

Mondialisation, régionalisation et souveraineté nationale : la multiplication des conflits et la crise des institutions multilatérales

Globalisation et ordre mondial en des temps de transition

José María Gómez..... 21

Qu'est-ce qui se construit aujourd'hui dans le débat multilatéral ?

Bérenghère Quincy..... 31

La scène politique latino-américaine dans la conjoncture internationale actuelle

Gustavo Codas 45

Dilemmes pour les acteurs de la société civile face à la crise du multilatéralisme

Jorge Eduardo Saavedra Durão 51

Enjeux politiques pour les organisations de la société civile face aux négociations internationales

Enjeux politiques pour notre action face aux négociations internationales

Fátima Mello 59

La Via Campesina, espace de résistance à la logique du capital dans les territoires agricoles

Edivar Lavratti..... 66

Les différentes familles d'acteurs internationaux non gouvernementaux et leurs rôles dans les relations internationales

Les ONG, actrices de la diplomatie non gouvernementale

Henri Rouillé d'Orfeuill 73

Coalitions : stratégie pour un changement de paradigme ou pure façade ?

Marcelo Furtado 84

Rôles des plates-formes ou associations nationales d'ONG au niveau national, régional et international

Rôle des plates-formes et des associations nationales d'ONG dans leur pays – interactions régionales et internationales

Sérgio Haddad..... 93

CONCORD, la Confédération européenne des ONG de développement et d'urgence

Olivier Consolo 98

Nouveaux défis et contextes pour l'articulation des ONG en Amérique latine ; les initiatives de la Mesa de Articulación

Miguel Santibáñez 104

Introduction

Jorge Eduardo Saavedra Durão*

Le *“Séminaire sur la diplomatie non gouvernementale”*, organisé dans le cadre de l'accord entre Coordination SUD et l'Association brésilienne des ONG (ABONG), et qui s'est tenu les 4 et 5 décembre 2006 à São Paulo, s'inscrit dans les activités du volet international de ce programme de coopération entre la plate-forme française d'ONG de solidarité et l'ABONG.

Les antécédents du séminaire

Parmi les antécédents du séminaire qui fait l'objet de la présente publication, signalons la réalisation, en 2003, du séminaire *“Diplomatie et solidarité internationale”*, sur le thème du rôle des acteurs non gouvernementaux dans les débats et dans les négociations internationales.

Ce séminaire, au cours duquel s'était initié le débat conceptuel entre les parties française et brésilienne au sujet de la diplomatie dite non gouvernementale, avait pour objet l'échange des expériences françaises et brésiliennes de mobilisation de la société civile, afin de suivre et d'orienter les négociations et les processus de réforme des systèmes de régulation internationale (commerce, propriété intellectuelle, agriculture, etc.). On avait mis en évidence, à cette occasion, l'émergence d'une nouvelle forme de diplomatie, la « diplomatie non gouvernementale », en analysant les conditions de son efficacité, et en examinant ses perspectives de développement, en particulier à travers la synergie d'acteurs non gouvernementaux et de leurs collectifs, ainsi qu'elle commençait à se manifester dans différents pays, dont la France et le Brésil.

Cette synergie, dans la pratique, s'est considérablement amplifiée dans la période qui sépare ces deux séminaires, puisqu'à partir de 2004, les deux associations nationales d'ONG – en coordination avec d'autres partenaires, comme l'Association chilienne des ONG (ACCIÓN)

* Directeur-général de l'ABONG de 2003 à 2006, directeur exécutif de l'ONG FASE (Fédération des organismes d'assistance sociale et éducative, à Rio de Janeiro).

– ont développé une activité systématique et intensive sur la question du financement du développement, intervenant dans les processus officiels que les gouvernements de la France, du Brésil et d'autres pays ont mis en œuvre depuis lors, visant à l'établissement de mécanismes innovants de financement du développement.

Le thème de la diplomatie non gouvernementale a également fait l'objet de débats promus par le programme d'échanges Coopération SUD – ABONG, lors des forums sociaux de Mumbai (2004), de Porto Alegre (2005) et de Caracas (2006).

Objectifs du séminaire

Le séminaire de 2006 a cherché à répondre aux nouveaux défis auxquels sont confrontés les acteurs de la diplomatie non gouvernementale dans un contexte mondial d'aggravation des conflits et de crise du système international. L'analyse de ce contexte devient indispensable, comme première étape d'une évaluation d'ensemble des interventions diverses et dispersées, sur le plan international, des ONG, des plates-formes nationales d'ONG et d'autres acteurs de la société civile, ainsi que comme base d'un bilan critique de ladite diplomatie non gouvernementale, face à ce contexte international complexe.

Le contexte international

La première table ronde du séminaire s'intitulait *"Mondialisation, régionalisation et souveraineté nationale : la multiplication des conflits et la crise des institutions multilatérales"*. Le professeur José María Gómez, de l'Institut des relations internationales de la PUC de Rio de Janeiro, a examiné le processus contradictoire de reconfiguration par lequel passe « l'ordre mondial » et a souligné l'unilatéralisme absolu des États-Unis, comme le grand événement qui marque l'immense complexité et ambivalence de cette transition. Pour José María Gómez, cet unilatéralisme correspond non pas à la fin de la mondialisation, mais bien à celle de sa dimension politique et militaire. Pour lui, dans ce contexte de véritable ostracisme à l'égard des droits de l'homme, de gestion du monde par la guerre, c'est un phénoménal désordre qui s'installe.

La diplomate Bérengère Quincy, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, membre de l'Institut pour un nouveau débat sur la gouvernance et partenaire de longue date des ONG françaises, a abordé la question du point de vue du débat multilatéral, à partir d'une vision intergouvernementale soutenant la nécessité de forums de négociation légitimes et transparents. Elle a défendu l'importance, pour les gouvernements et les organisations de la société civile, de poursuivre la lutte dans les espaces multilatéraux, montrant à travers leur action qui est responsable des blocages à la création de consensus et au renforcement du multilatéralisme. L'intervenante a identifié des avancées et des blocages autour de quelques thèmes des principales négociations internationales, tels que l'Agenda 21, la question environnementale, la défense des biens publics mondiaux, etc. Elle a montré que les grandes puissances, et surtout les États-Unis, n'ont pas intérêt à une réforme de l'ONU, dans laquelle la voix des pays en développement reste sous-estimée.

Commentant les interventions, Gustavo Codas, de la Centrale unique des travailleurs (CUT) a fait remarquer la polarité entre les deux exposés et l'a reliée au contexte décrit par le professeur José María Gómez, qui de son point de vue rend nécessaire l'identification des raisons qui empêchent le multilatéralisme d'avancer. Pour lui, ce qui entrave le multilatéralisme, c'est l'impérialisme, tant dans sa version américaine, plus agressive, que dans sa version européenne d'un impérialisme « sans dents ».

Le second modérateur, Jorge Eduardo Saavedra Durão (ABONG), s'est concentré sur l'analyse des conséquences du cadre présenté par les intervenants sur l'option stratégique qui doit être choisie par les individus et les organisations de la société civile au Brésil et dans d'autres pays d'Amérique latine. Jorge Eduardo Saavedra Durão a souligné la difficulté de ce positionnement face à l'ambivalence que crée ce cadre, ambivalence renforcée par le fait que les États-Unis cherchent à opposer leur souveraineté absolue à la souveraineté (relative, pour la superpuissance) des autres États. Cette ambivalence se répercuterait sur l'action des principaux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, désorientés par l'utilisation flexible par les États-Unis des logiques unilatérale et multilatérale, au gré de leurs stratégies d'affirmation hégémonique.

Le débat qui s'est ensuivi a apporté des éléments nouveaux et pertinents à la réflexion. Il convient de relever, entre autres, les points suivants :

- le rôle des multinationales, acteur puissant du processus de mondialisation ;
- comment penser la régionalisation dans ce contexte ;
- la valorisation des processus d'intégration régionale et leur relation avec la construction d'alliances (en mettant l'accent sur la déclaration de Caracas des réseaux latino-américains intitulée "Une autre intégration est urgente, possible et nécessaire") ;
- l'approfondissement de la question de l'impérialisme et du sous-impérialisme brésilien ;
- la prolifération d'accords internationaux et leur non-respect ;
- la diversité des acteurs sociaux dans le champ des négociations internationales (ce ne sont pas seulement des ONG, lesquelles ne seraient pas neutres et encore moins « angéliques » – elles vont des plus réactionnaires aux plus progressistes) ;
- le nouvel essor du nationalisme (ainsi que l'inopportunité de traiter de forme linéaire des nationalismes comme celui des États-Unis et celui de Porto Rico) ;
- la question énergétique et sa dimension internationale, voire même comme facteur de puissance ;
- le questionnement sur la non reconnaissance du rôle des institutions, et en particulier des parlements, dans le débat multilatéral.

Enjeux politiques pour les ONG et les mouvements sociaux

Dans le second temps du séminaire a été abordé le thème "*Enjeux politiques pour les organisations de la société civile face aux négociations internationales*", avec pour intervenants Fátima Mello, de la Fédération des organismes d'assistance sociale et éducative (FASE) et du Réseau brésilien pour l'intégration des peuples (REBRIP), et Edivar Lavratti, du Mouvement des sans-terre (MST) et de Via Campesina, qui ont examiné ces enjeux à la lumière des expériences de leurs organisations ou réseaux respectifs.

Fátima Mello a abordé l'expérience du REBRIP dans les négociations commerciales et sur la question de l'intégration régionale latino-américaine, et a proposé, entre autres, les défis suivants:

- essayer d'identifier les enjeux sur le long terme du cycle des négociations, au-delà de la conjoncture immédiate ;
- conserver l'unité – autour d'alternatives partagées – dans un camp d'organisations de la société civile toujours plus hétérogène et étendu;
- concilier différentes dimensions, telles que la capacité d'observation et la capacité de mobilisation ;
- combiner différents niveaux d'action (local, national, international);
- changer le rapport de forces à l'intérieur de notre propre société (par exemple, entre l'agrobusiness et l'agriculture familiale), afin de pouvoir influencer de manière décisive les négociations internationales.

Sur la base de l'expérience de Via Campesina – la coordination latino-américaine d'organisations paysannes –, Edivar Lavratti a défini la question paysanne comme un problème global et a dénoncé les grandes multinationales qui cherchent à monopoliser la production agroalimentaire. Selon lui, elles sont l'ennemi non seulement du monde paysan, mais de l'humanité elle-même. Il a indiqué les défis suivants :

- lutter pour la souveraineté alimentaire de tous les pays ;
- reconnaître et brandir la réforme agraire comme un étendard fondamental ;
- rendre possible la résistance des cultures locales ;
- faire obstacle, pendant qu'il est temps, à la destruction des ressources naturelles ;
- articuler les luttes locales et globales.

Des points importants relatifs au thème des négociations commerciales ont été approfondis dans le débat qui s'est engagé. Ainsi, on a attiré l'attention sur les divisions cruciales découlant de l'hétérogénéité des forces sociales et politiques qui déterminent l'action des gouvernements dans chaque pays de la région, et les contradictions entre les différents secteurs bourgeois (l'industrie, le capital financier et l'agrobusiness, qui proposent de sacrifier l'industrie en échange de l'accès aux marchés agricoles des pays riches).

Un autre point important débattu par les participants avait trait aux projets d'Intégration de l'infrastructure régionale sud-américaine (IIRSA) et au défi, pour la société civile, de formuler des alternatives aux propositions qu'elle conteste.

Le débat sur l' "unité dans la diversité" s'est élargi. Du côté des mouvements sociaux et des ONG, une question de fond permettrait d'expliquer les divisions aujourd'hui existantes : dans quelle mesure nous faisons, ou non, le pari de l'intégration régionale. Au Brésil, cette vision est bien moins forte que dans d'autres pays (où existe la vision dite « bolivarienne »). Il paraît nécessaire d'explicitier toujours davantage les conflits et les projets que nous défendons. Des visions très différentes coexistent encore aujourd'hui, et parfois, le maximum qui puisse être atteint est un dénominateur commun minimal (par exemple, la défense de l'agriculture familiale), alors que subsiste un désaccord sur des questions pertinentes (comme le désaccord entre les mouvements sur le slogan "Sortons l'agriculture de l'OMC").

La question agricole a constitué un enjeu central de la discussion, au cours de laquelle on a dénoncé l'impact catastrophique de l'idéologie libre-échangiste sur l'agriculture et le risque d'une réduction drastique de la population agricole mondiale (à 2 ou 3% de la population mondiale), rejetant des millions de personnes hors de l'économie mondiale.

Des considérations importantes relatives aux processus de négociation proprement dits ont été avancées, soulignant l'absence totale de transparence des négociations impliquant le secteur financier (au FMI, par exemple), la différence entre la culture des mouvements sociaux et la culture diplomatique (elle aussi moins encline à la transparence), ainsi que les transformations dans le domaine diplomatique, qui a traversé un processus d'apprentissage pour savoir traiter avec d'autres acteurs.

Une conclusion extrêmement importante du bilan de ces expériences de participation est que la diplomatie ne nous prend au sérieux que si nous avons une force sociale à l'extérieur des espaces de négociations entre gouvernements (ouvrant ainsi tout un débat sur le manque de capacité de mobilisation de la part des mouvements sociaux qu'il y aurait actuellement dans la société brésilienne). On a également attiré l'attention sur le rôle des médias et l'enjeu de la communication avec la société, afin que les acteurs non gouvernementaux puissent faire contrepoids à la concentration de pouvoir renforcée par les médias. Enfin, on a souligné le rôle des organisations de femmes, l'appropriation par les organisations féministes du débat sur l'économie et l'extension du débat sur les conditions de réalisation des droits des femmes, conduisant ces organisations à participer à d'autres débats, comme celui sur les services à l'OMC.

Les acteurs de la diplomatie non gouvernementale

Le second jour du séminaire, l'objet du débat s'est déplacé du contexte vers *"Les différentes familles d'acteurs internationaux non gouvernementaux et leurs rôles dans les relations internationales"*. L'intervention d'Henri Rouillé d'Orfeuil, de Coopération SUD, a néanmoins repris certains éléments cruciaux du débat contextuel pour caractériser les règles du jeu international auquel sont soumis les acteurs de la diplomatie non gouvernementale. Il a réaffirmé que ces règles ne sont pas neutres, que des déséquilibres existent, mettant l'accent sur la concentration de pouvoir au sein de l'ONU, les règles du commerce international, les conséquences de la mondialisation libérale et le rôle de la superpuissance américaine, la polarisation de richesse et de pouvoir et le processus mondial d'exclusion qui touche les paysans du monde. Devant ces règles qui structurent une situation inacceptable, Henri Rouillé d'Orfeuil a affirmé avec emphase que les ONG ne pouvaient défendre qu'une position : combattre l'inacceptable. Face à la négation de l'espace de participation pour les victimes du processus d'exclusion entraîné par la mondialisation, l'intervenant a réclamé plus de transparence des ONG, s'interrogeant sur la facilité avec laquelle elles se multiplient, et a réaffirmé les valeurs de solidarité internationale et le champ commun d'action des ONG de développement, d'urgence, liées à la question environnementale et la défense des droits de l'homme, économiques, sociaux et culturels (DHESC). Il a souligné le lien entre travail local et activisme dans les négociations internationales, dans la mesure où les causes des problèmes sont internationales. Ensuite, il a catégorisé les différentes familles d'acteurs non gouvernementaux¹ et leur rôle dans les relations internationales. Selon Henri Rouillé d'Orfeuil, il y aurait une certaine proximité de positionnement parmi les ONG impliquées dans les négociations internationales, bien qu'il reconnaisse qu'il y a davantage de débat sur les négociations commerciales. Finalement, il a insisté sur l'importance d'aller de l'avant dans la construction de ces acteurs internationaux – plates-formes nationales et internationales d'ONG –, sans perdre de vue le fait que les négociations internationales se font entre gouvernements – et non entre acteurs internationaux.

(1) Les acteurs internationaux: 1) les grandes ONG internationales ; 2) les fédérations d'ONG appartenant à une même famille ; 3) les plates-formes nationales et internationales d'ONG ; 4) les grandes coalitions thématiques ; 5) les réseaux de personnes influentes.

Intervenant comme modératrice, Kátia Drager Maia², d'OXFAM, a mis l'accent sur l'importance du séminaire et de la diplomatie non gouvernementale, alléguant que l'impact du travail de développement réalisé par les ONG est en grande partie détruit par l'impact des règles internationales imposées par la mondialisation. Elle a clairement indiqué qu'OXFAM mise sur le multilatéralisme et s'oppose à l'unilatéralisme des États-Unis. Elle a souligné qu'aucune organisation ne peut parler au nom de tous et a défendu la pluralité des voix. Selon elle, le fait que les ONG internationales soient originaires du Nord constitue plus qu'un problème : c'est un véritable enjeu.

Marcelo Furtado, de Greenpeace, a élargi le débat à la responsabilité des États dans la catastrophe environnementale imminente. Se référant au changement climatique, il a mis en cause les acteurs non gouvernementaux, qui ne se livreraient pas à *"un dialogue sérieux"*, *"au niveau exigé par la question"*. D'après lui, la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud vont définir le cours des événements planétaires. Selon ce modérateur, Greenpeace et d'autres ONG internationales ont commis une erreur en concentrant leur action sur les règles, les traités internationaux, au lieu de s'occuper de leur mise en œuvre. À défaut de s'efforcer de mettre en place ces règles, elles ont laissé le champ libre à l'entrée en scène d'autres acteurs, comme cela s'est produit pour l'agriculture, où a prévalu la tendance du « développement » et non celle de la « durabilité », avec l'entrée en jeu de l'OMC. Pour Marcelo Furtado, une question clef du débat est de savoir d'où provient l'argent des ONG. Selon lui, l'indépendance vis-à-vis des gouvernements et des entreprises est fondamentale. Cette indépendance est nécessaire pour garantir la cohérence des coalitions. Son intervention a insisté sur le fait que le monde se trouve dans une situation d'urgence et qu'il faut motiver la société à agir.

Le débat autour des contributions de cette troisième table ronde s'est ouvert sur le constat de profondes incohérences et de nombreuses contradictions dans les agendas actuels de coopération internationale et de la diplomatie non gouvernementale. Il est difficile de réconcilier la notion d'urgence, face aux catastrophes sociales et environnementales

(2) [NdE : Le texte de cette intervention ne figure pas dans cette publication, dans la mesure où il n'est pas parvenu dans les délais fixés.]

en cours, avec les agendas minimalistes comme les Objectifs du millénaire pour le développement, ou avec les stratégies telles que la responsabilité sociale des entreprises.

Une question clef est de savoir qui définit les agendas. Un participant du séminaire a critiqué les ONG, affirmant que les stratégies sont fréquemment sacrifiées sur l'autel des opportunités. Une question demeure : de quels espaces disposons-nous pour construire des agendas communs (y compris si l'on considère que les coalitions thématiques *ad hoc* ne sont pas des espaces durables) ?

Ce thème a été amplement discuté, en commençant par reconnaître l'existence d'agendas nationaux, sur lesquels les ONG d'autres pays ou les ONG internationales n'ont pas vraiment leur mot à dire. En se basant sur la diversité des ONG, on a souligné la nécessité de dialoguer pour construire des positions communes. L'espace du Forum Social Mondial a été salué comme un lieu qui oblige les partenaires à bâtir quelque chose en commun. D'un côté, on a pu argumenter que le fait de vivre dans un monde globalisé contribue également à rapprocher les agendas. De l'autre, on a souligné les contradictions entre le local et l'international dans la définition d'un agenda. Il subsiste un problème avéré de démocratie, à l'image de ce qui se passe à l'ONU. Bien que certaines grandes ONG internationales ne souhaitent pas parler au nom de tout le monde, ce sont elles que l'on finit par entendre (ce qui, évidemment, n'est pas leur problème). Une réponse à ce problème résiderait dans la revalorisation de l'importance des réseaux et des coalitions.

L'argument d'Henri Rouillé d'Orfeuil selon lequel il y aurait peu de différences dans notre camp a été nuancé, avec la justification qu'il existe de nombreuses différences tactiques ou stratégiques – et ces dernières sont importantes, creusant l'écart jusqu'à donner lieu à des scissions et à un discours de trahison. D'un autre côté, il faut relativiser l'opposition entre les stratégies centrées sur le conflit et celles centrées sur la négociation, les premières s'appuyant sur les secondes et vice-versa.

La capacité des organisations de la société civile du Brésil à faire face au débat environnemental, en répondant à des problèmes concrets comme la question énergétique et le risque d'un nouveau *black-out* électrique, a été débattue. Un consensus existe sur la nécessité de faire face à ce défi énergétique avec des propositions alternatives pour le pays. Nous

pourrions, a-t-il été avancé, être entrés dans ce débat par une équivoque, en tenant pour acquise la nécessité d'une augmentation de la production d'énergie, qui ne se vérifierait pas si le Brésil ne se spécialisait pas dans une production énergétique intensive. Un vaste débat s'est ensuite engagé sur le défi de joindre la dimension sociale à la question environnementale, et sur l'articulation de ces questions, qui s'opère de façon différenciée au Brésil et dans les pays développés.

Enfin, les thèmes de la responsabilité sociale des entreprises, qui n'émergerait pas seulement des initiatives de coopération internationale, et des sources de financement des ONG ont été abordés. À ce propos, on a pu remarquer que même les ONG qui ne dépendent ni des ressources des gouvernements ni de celles des entreprises peuvent être conditionnées par le conservatisme de leurs donateurs. L'argument de la légitimité de l'accès des ONG aux fonds publics a également été soulevé. Une fois reconnu ce « différentiel financier », on peut mentionner l'importance de la diversification de ces sources, tout en signalant le défi qui incombe aux ONG brésiliennes de s'ouvrir davantage à la société.

Le rôle des associations nationales d'ONG et leur articulation

Pour la quatrième et dernière table ronde du séminaire, intitulée *“Rôles des plates-formes ou associations nationales d'ONG au niveau national, régional et international”*, Sérgio Haddad, de l'ABONG, Olivier Consolo, de la Confédération européenne des ONG de développement et d'urgence (CONCORD), et Miguel Santibáñez, de l'Association chilienne des ONG (ACCIÓN), se sont livrés à un bilan des expériences des plates-formes.

Prévenant initialement que son intervention porterait sur l'expérience de l'ABONG et les défis propres au Brésil, Sérgio Haddad a reconnu la difficulté d'entreprendre une analyse plus approfondie de l'expérience des ONG brésiliennes, dans la mesure où il s'agit d'un phénomène relativement récent. Il a décrit la trajectoire des ONG qui ont constitué l'ABONG, qui, depuis les années 1960, étaient des ONG tournées vers le renforcement des mouvements sociaux, vers la reconstruction du pays à partir de la base, vers l'éducation populaire et les droits de l'homme. Il a raconté leur émergence en tant qu'acteurs sociaux à la fin des années 1980, et la création de l'ABONG en 1991, répondant également à certaines demandes corporatives des ONG. Il a souligné l'importance du Sommet de

Rio de 1992 et la naissance du Forum brésilien des ONG et des mouvements sociaux (FBOMS). Il a retracé le parcours de ce camp d'ONG dans les années 1990, qui, sous l'impact des politiques néolibérales et de la crise de l'État, ont été soumises au défi d'évoluer dans un contexte où le thème de la société civile était très valorisé, tant par les néolibéraux que par la gauche. L'ABONG, a-t-il observé, est devenue un acteur politique, particulièrement sous la présidence de Lula. Il a constaté que les demandes de nature corporative la rapprochent d'acteurs défendant d'autres intérêts politiques. À la fin de son exposé, Sérgio Haddad a abordé deux thèmes critiques de réflexion sur les ONG : la légitimité et la responsabilité. Selon lui, notre problème n'est pas celui de la représentativité, mais bien celui de la légitimité.

Olivier Consolo a poursuivi le débat sur la genèse des plates-formes, à travers l'expérience de la plate-forme européenne, CONCORD. Décrivant le processus constitutif de la plate-forme actuelle, il s'est livré à une rétrospective des deux générations impliquées dans la création de CONCORD et dans l'organisation qui lui a précédé, le Comité de liaison des ONG (CLONG), rappelant que cette ancienne organisation était née d'une initiative de la Communauté européenne, et non d'une prise de conscience des ONG. Il a ensuite fait référence à la création en 2003 de la nouvelle structure, comprenant 22 associations nationales et 19 réseaux et familles d'ONG. À la fin de son intervention, il a exposé un ensemble de défis politiques et internes qui se posent aujourd'hui pour CONCORD et ses membres.

Le dernier intervenant de cette quatrième table ronde du séminaire était Miguel Santibáñez, président d'ACCIÓN, qui a témoigné de l'expérience de la Mesa de Articulación regroupant les associations nationales et les réseaux d'ONG d'Amérique latine. Pour commencer, il a présenté deux réflexions générales sur le débat qui avait eu lieu pendant ces deux jours de séminaire. D'une part, la reconnaissance de l'existence d'un agenda global commun (dont il a énoncé les principaux points), ainsi que de l'importance du FSM. D'autre part, l'existence en Amérique latine d'un débat central, conjoncturel, sur l'épuisement du néolibéralisme. Après avoir attiré l'attention sur l'importance du dialogue irremplaçable entre mouvements sociaux et ONG, il a mis l'accent sur l'hétérogénéité des États et des sociétés civiles des différents pays de la région. Ensuite, il a soulevé un ensemble de thèmes communs à l'expérience des associations nationales d'ONG dans les pays latino-américains, tels que les thèmes de la viabilité des ONG, la défense associative, leur légitimité et leur ancrage

local, la législation et le financement, et un ensemble d'éléments relatifs à la démocratie et à la participation. En dernier lieu, il a relaté l'expérience de la Mesa de Articulación, soulignant le rôle clef qu'y ont joué l'ABONG et l'Association latino-américaine des organisations de promotion (ALOP).

Le débat qui a suivi a mis l'accent sur les points suivants :

- l'intégration régionale de l'Amérique du Sud et le rôle des réseaux (avec l'évocation du rôle de la Rede Brasil par rapport aux institutions financières multilatérales et à la réunion de Cochabamba) ;
- les plates-formes nationales d'ONG comme sujets politiques extrêmement récents et se ressentant parfois comme des « sujets mineurs » ;
- le poids différencié et les influences spécifiques des associations dans les différents pays de la région ;
- la complexité des relations entre ONG et mouvements sociaux, qui suivent des dynamiques différenciées selon les pays d'Amérique latine ;
- l'enjeu de la radicalisation démocratique de l'ABONG ;
- la complexité des relations des associations nationales d'ONG avec l'État, au Brésil et au Chili, dans la mesure où ces associations auraient de nombreux « concurrents » dans les thématiques qui les intéressent, alors que le même phénomène ne se retrouve pas en Europe, où les plates-formes nationales n'ont pas de concurrent dans le domaine qui les concerne – celui de la coopération internationale.
- en Europe se pose cette question : avons-nous besoin du niveau européen dans l'établissement de nos relations internationales ? En Amérique latine, en revanche, il existerait presque une identité culturelle latino-américaine.

Dans la dernière partie du séminaire, Henri Rouillé d'Orfeuil a présenté le projet du Centre international de ressources pour les plates-formes d'ONG.

**Mondialisation, régionalisation
et souveraineté nationale : la
multiplication des conflits et la crise
des institutions multilatérales**

Globalisation et ordre mondial en des temps de transition

José María Gómez*

Mes premiers mots serviront à remercier les organisateurs du séminaire, particulièrement le directeur-général de l'ABONG, Jorge Eduardo Saavedra Durão, de l'invitation et de l'opportunité de participer à un événement qui aborde des thèmes d'une extrême pertinence, à partir d'une perspective d'acteurs non étatiques insérés, de plein droit, dans l'arène politique internationale.

J'aimerais commencer par un commentaire sur le titre de cette table ronde – *“Mondialisation, régionalisation et souveraineté nationale : la multiplication des conflits et la crise des institutions multilatérales”*. Le thème a le mérite de susciter la réflexion et le débat sur la politique mondiale en ce début de siècle, car il pointe le cœur du temps présent, avec ses principaux dilemmes et enjeux, mettant en relief deux aspects inquiétants de l'in vraisemblable ordre international actuel : la multiplication des conflits et la crise des organisations internationales. Comme ces deux aspects appartiennent à une longue liste, il faudrait rappeler d'autres aspects mis en évidence par ce monde hautement chaotique et incertain, à savoir :

- l'unilatéralisme hégémonique et belliciste imposé par l'unique superpuissance existante, qui passe par-dessus le droit international et les pratiques multilatérales, et accentue la marginalisation et la fragilisation des Nations unies ;
- la priorité donnée de façon vertigineuse aux questions de sécurité dans les agendas politiques nationaux, régionaux et globaux ;
- l'existence de conflits armés et de guerres civiles à l'intérieur des États, ainsi que l'irruption de guerres d'agression entre États, comme la guerre des États-Unis contre l'Irak, ou la récente offensive d'Israël au Liban et à Gaza, avec leurs séquelles de destruction, de mort, de haine et de déstabilisation régionale ;

* Professeur de l'Institut de relations internationales de la Pontificia Universidade Católica de Rio de Janeiro (PUC-RJ) et de l'École du service social de l'Université Fédérale de Rio de Janeiro (ESS/UFRJ).

- la hausse en intensité et en brutalité des attaques de groupes armés nationaux et internationaux contre des cibles civiles et des populations sans défense pour atteindre leurs objectifs politiques ;
- la propension de nombreux gouvernements à recourir à, ou à renforcer, des pratiques abusives de pouvoir (qui vont du contrôle et de la surveillance systématique des populations à la négation des droits les plus élémentaires, sous forme d'assassinats, d'emprisonnements arbitraires, de disparitions forcées, de tortures, etc.), au nom de la prétendue « lutte contre le terrorisme » ;
- la poursuite de la globalisation capitaliste néolibérale, malgré la perception répandue de ses conséquences négatives (restrictions aux politiques économiques et sociales des États, primauté des marchés dérégulés, aggravation des inégalités entre pays et régions, ainsi qu'entre riches et pauvres à l'intérieur de chaque pays, intensification effrayante de la dégradation de l'environnement, etc.) ;
- la montée des conflits à caractère ethnique, religieux et culturel dans différentes parties de la planète, y compris dans des sociétés considérées comme historiquement tolérantes, comme le montrent les discriminations et les barrières croissantes contre les immigrants, les réfugiés et les exilés – ces nouveaux « parias » de l'ère de mondialisation.

Vie et mort de la globalisation

La simple énonciation des aspects précédents révèle un contraste notable entre le panorama mondial actuel et celui qui s'annonçait au début des années 1980. À l'époque, le contexte était à l'euphorie et à l'optimisme généralisé quant au « nouvel ordre international » qui s'annonçait, en fonction d'une série d'événements et de processus marquants : la chute du communisme soviétique, la fin de la Guerre froide, l'apogée de la vague d'expansion de la démocratie représentative à l'Est et au Sud, la légitimation inédite du régime international des droits de l'homme, le rôle revigoré des Nations unies face aux grands défis mondiaux (environnement, droits de l'homme, développement et pauvreté, discriminations de genre, ethniques et raciales, etc.), et, par-dessus tout, l'accélération de la globalisation capitaliste libérale, avec les forces sociales, les mécanismes

normatifs et institutionnels et la doctrine qui l'animaient. Conformément à la rhétorique dominante de célébration, le moment était venu du triomphe définitif de la globalisation, comprise strictement en termes économiques et technologiques, et du déclin inexorable de l'État. Comme si, dans la fausse dichotomie « globalisation-État » (ou ses équivalents, « marché-État » et « économie-politique ») présentée par les idéologues de service, la globalisation économique était « tout » et l'État « rien », en raison de sa fin ou de sa « mort » annoncée.

Cependant, les promesses universelles de paix, prospérité matérielle, droits de l'homme et démocratie durèrent peu de temps. En effet, dès le milieu des années 1990, on assiste à l'irruption de crises graves et de menaces d'instabilité permanente dans l'économie mondiale. En même temps, de nouvelles guerres éclosent – dont certaines, pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, en territoire européen –, de vieux conflits armés s'attisent (comme au Moyen-Orient) et les résistances sociales locales et nationales se multiplient, à la périphérie et au centre même du système de pouvoir mondial, contre les politiques du « (post-) Consensus de Washington ». C'est alors qu'émergent des formes inédites d'activisme transnational contestant la gouvernance globale néolibérale (le « mouvement des mouvements » altermondialiste et son expression politique – le Forum Social Mondial).

Face à un tableau de turbulences, de menaces et d'exigences croissantes (qui vont des questions économiques, environnementales et sociales à celles de l'énergie et de la sécurité), l'État s'est vu contraint de renforcer divers pouvoirs et fonctions de régulation, de contrôle et de répression, créant une double impression. D'un côté, celle que l'État était de « retour » en tant qu'acteur primordial (bien que là où l'État – et le capitalisme – se trouvait fortement implanté, il n'avait jamais laissé sa place et son rôle fondamental de condition *sine qua non* de l'accumulation de capital, y compris dans la phase néolibérale actuelle caractérisée par Harvey comme l'accumulation « par expropriation »)¹. Et de l'autre, l'impression que la globalisation capitaliste elle-même traversait une sévère décélération ou crise, en tant qu'idéologie et en tant que processus

(1) Voir David Harvey, *O novo Imperialismo*, Loyola, São Paulo, 2004 ; *The new Imperialism*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

réel. Avec cela, il n'a pas manqué d'esprits impatients pour interpréter les changements en termes de signaux inversés de la dichotomie globalisation-État du début de la décennie : l'État devenait (presque) « tout » et la globalisation (presque) « rien » – quand on n'annonçait pas, sur un ton de célébration ou de lamentation, son recul et même sa « mort » définitive.

Assurément, une telle représentation simplifiée a connu un grand regain avec les attentats terroristes du 11 septembre 2001 et les conséquences abyssales entraînées par le tournant stratégique américain de révision profonde de l'ordre international de l'après-Seconde Guerre mondiale que les États-Unis eux-mêmes avaient aidé de manière décisive à construire cinquante ans auparavant. Mais ce type de formulation ne permet en aucun cas de comprendre la complexité des tendances et la signification de ce qui se joue dans les processus actuels de reconfiguration du pouvoir et de la politique internationale et mondiale, affectant aussi bien la globalisation que la figure même de l'État. Ce n'est pas un hasard si la globalisation se trouve aujourd'hui soumise à une forte interpellation sur le plan des concepts, des idéologies, des formes, des processus et des implications qu'elle entraîne dans diverses sphères et échelles spatiales de l'action sociale. Et ce n'est pas un hasard si l'État est la cible privilégiée de controverses intellectuelles, politiques et idéologiques, en fonction de l'impact différencié et des décisions prises – ou non – par des États particuliers, selon la place qu'ils occupent dans la structure inégalitaire de pouvoir mondial et la spécificité historique de leurs formations sociales, blocs de pouvoir et projets stratégiques.

Le fait que la globalisation bute sur de sérieuses difficultés constitue un point de consensus entre observateurs et acteurs. Il suffit de rappeler une série d'indicateurs incontestés :

- la perte accélérée d'autorité des agences multilatérales de gouvernance globale (ainsi qu'en témoignent la fragilisation du pouvoir disciplinaire du FMI et de la Banque mondiale dans les pays semi-périphériques, et les impasses du Cycle de Doha promu par l'OMC afin de donner un nouvel élan à la libéralisation du commerce international) ;
- la diminution ou le ralentissement dans la dynamique de l'intégration régionale (à commencer par l'expérience européenne après l'échec dans certains pays du référendum constitutionnel, sans oublier le

Mercosul et d'autres initiatives latino-américaines, dont la distinction récente dans l'agenda régional ne parvient pas à dissimuler les fragilités et inconsistances congénitales) ;

- la marginalisation et la faible influence des Nations unies dans le traitement des problèmes internationaux cruciaux du moment (guerre et paix, développement, environnement, pauvreté, justice internationale, respect mutuel entre religions et cultures, etc.) ;
- l'érosion continue de la légitimation normative et politique des droits de l'homme en tant que thème global ;
- le mal-être permanent et les signes visibles de crise de la représentation politique dans les « vieilles » démocraties et les « nouvelles » ;
- enfin, l'ascension vertigineuse des questions, des mécanismes et des dispositifs de sécurité mis en place par les États, comme prolongement de cet événement de violence emblématique que sont les attentats du 11 septembre.

Contestation des notions dominantes de la globalisation

Néanmoins, reconnaître l'importance et le poids des difficultés que rencontre la globalisation n'autorise pas à en tirer la conclusion qu'elle recule, tout simplement, ou qu'elle est entrée dans une phase d'agonie. Et encore moins que progressent, dans la même mesure mais en sens inverse, l'État revigoré, l'accumulation de pouvoir, les guerres militaires et commerciales, la prévalence des intérêts nationaux, etc., en une reproduction fidèle des schémas du passé. S'il en était ainsi, on perdrait de vue le caractère complexe, inégalitaire, ambivalent, contradictoire et même paradoxal de la période de transition que traversent le système international et la politique mondiale. Orienter la réflexion et l'analyse vers une autre direction suppose donc une compréhension de la globalisation qui remette en question les notions – pour ou contre – les plus conventionnelles et dominantes. Une compréhension, d'ailleurs, que les dénommées « études critiques de la globalisation » se sont chargées de démontrer ces dernières années, à partir d'une grande diversité théorique, thématique et d'auteurs². Ainsi, en partageant une série de caractéristiques (lien entre

(2) Pour un excellent échantillon de ces contributions, voir Richard Appelbaum et William Robinson (dir.), *Critical Globalizations Studies*, Routledge, New York, 2005.

connaissance et conditions matérielles, politiques et culturelles ; approche historique ; incorporation des visions du centre comme de la périphérie ; croisement des sciences sociales avec d'autres branches spécialisées de la connaissance ; production engagée de connaissance avec des pratiques sociales émancipatrices), les perspectives critiques sur la globalisation s'ouvrent et se démarquent des approches unidimensionnelles, réductionnistes, homogénéisantes, téléologiques, ou qui nient tout simplement son existence. Contre les lectures économicistes de signes distincts, on incorpore les problématiques de l'agenda social, du genre, de l'environnement et de la culture (sans que cela implique, évidemment, de méconnaître la dynamique fondamentale du capitalisme contemporain dans les transformations en cours). Contre le réalisme stato-centré, si influent et répandu dans l'étude des relations internationales, on prête une attention redoublée aux forces sociales et aux aspects normatifs de l'ordre mondial. Et contre les approches néolibérales de la globalisation louant les interdépendances, la mobilité du capital, la technologie et la gestion technocratique de la gouvernance globale, on privilégie les relations et les structures asymétriques de pouvoir interétatique et mondial qui constituent tant la forme de la globalisation hégémonique que des éléments potentiels d'une globalisation contre-hégémonique³.

Au-delà des différentes définitions en compétition, on entend par globalisation l'ensemble contradictoire et inégal de processus et de forces économiques, politiques et culturels de reconfiguration de l'espace social, comme résultat de l'expansion, de l'intensification, de la vélocité et des impacts d'interconnexions supraterritoriales (ou de façon croissante déterritorialisées), dans de multiples espaces de la vie sociale : production, finances, commerce, drogues, crime, environnement, autorité, santé, droit, information et communication, identité sociale, etc⁴. Il suffit de penser aux questions, au processus, aux phénomènes et aux acteurs qui témoignent de la condition de globalité exposée ci-dessus, et qui vont du changement climatique au capital productif et financier, en passant par Internet, les flux migratoires et les mouvements sociaux anti-système, jusqu'au réseau terroriste Al-Qaeda. L'État lui-même, souffrant de l'érosion « par le haut » et « par le bas » de plusieurs de ses capacités souveraines

(3) Voir James Mittelman, "What is critical Globalization Studies?", *International Studies Perspectives* N° 5 (3), 2004.

(4) Voir Jan Scholte, *Globalization. A Critical Introduction* (Second Edition), St. Martin's Press, New York, 2005.

traditionnelles (en fonction de la force des marchés dérégulés, des mécanismes publics et privés de gouvernance globale et régionale, et de la transnationalisation croissante des réseaux sociaux au sein de la société civile), se transnationalise à grands pas et à des degrés variables, dans ses structures, ses pouvoirs et ses fonctions. Ainsi, sans effacer les conditions territoriales locales et nationales avec lesquelles ils s'articulent nécessairement (comme la fausse dichotomie global / local le soutient), mais sans montrer non plus la direction d'une illusoire « société globale » ou d'un impossible (et indésirable) « État global », les multiples processus et forces de la globalisation indiquent un monde néanmoins interconnecté, profondément contradictoire et dynamique. Un monde qui est constitué et transformé par des structures et des relations asymétriques de pouvoir et de résistance, lesquelles se basent, en dernière analyse, sur le système interétatique et sur le système multicentrique global, constamment en interaction et interpénétration mutuelle. On pourrait d'ailleurs dire, à la limite, qu'il n'existe pas de clivage complet entre ces deux systèmes – stato-centré et multi-centré – et que les deux configurent l'ordre mondial dans lequel jouent inégalement les pouvoirs des États, les fractions dominantes du capital transnational et les forces sociales de solidarité, à travers et au-delà des frontières.

Du Consensus de Washington à la « Sécurité de Washington » : une globalisation unilatérale est-elle possible ?

C'est une grave erreur d'interprétation que de confondre les complications et les incertitudes de la situation actuelle – qui ne sont, sans nul doute, ni mineures ni faciles à résoudre – et l'affirmation selon laquelle la mondialisation en général (et la globalisation capitaliste néolibérale en particulier), avec ses forces, ses institutions et ses idéaux dominants, cède du terrain ou est menacée dans son hégémonie. Il est clair que le 11 septembre et l'abrupt changement stratégique des États-Unis semblent rendre vraisemblable cette perception. Mais elle ne résiste pas à l'analyse. Ne serait-ce que parce que ni le cataclysme de violence provoqué par un acteur non-étatique opérant comme un réseau transnational, ni l'ascension vertigineuse de la dimension stratégique-militaire mise en place par la politique étrangère et de sécurité américaine pour discipliner, sur des

bases coercitives, l'ordre mondial, n'annoncent la fin de la globalisation. Au contraire, ce que l'on perçoit dans l'après-11 septembre, c'est la restructuration profonde des processus qui la constituent, avec une plus grande emphase dans ce que James Mittelman appelle la *globalisation militaire*. À savoir, l'aspect géo-stratégique, jusqu'ici sous-estimé, et l'aspect géo-économique, visible et omniprésent, configurent la structure matérielle de pouvoir de la forme dominante de globalisation et, par conséquent, de l'ordre mondial.

Il est toutefois évident que dans l'ordre mondial en gestation existent des fissures ou des lignes de faille dans la structure dominante du pouvoir, comme celle qui s'insère entre la globalisation capitaliste néolibérale et l'unilatéralisme impérial américain. D'un côté, nul doute que les États-Unis sont les principaux bénéficiaires de la globalisation. Mais de l'autre, cette dernière se voit affectée, dans son auto-régulation proclamée (et qui, de fait, consiste en des processus constants de « régulation de la dérégulation » des marchés), par l'unilatéralisme hégémonique et belliqueux du gouvernement de George W. Bush. En effet, modelé sur l'agenda néo-conservateur qui s'est formé au long des années 1990 (le projet « pour un nouveau siècle américain »), ce dernier se propose de réordonner le monde afin de garantir un meilleur repositionnement hégémonique des États-Unis, à travers la ressource primordiale de la force (le pouvoir militaire global américain, qui ne connaît pas de rival) et sans aucune sujétion aux institutions, au droit et aux pratiques multilatérales qui régissent l'ordre international depuis 1945. En ce sens, la guerre contre l'Irak, de nature ouvertement illégale, impérialiste et immorale, est l'expression la plus emblématique. Ses implications et ses conséquences négatives sont encore incommensurables, non seulement pour le présent et le futur de l'Irak et de la région, mais aussi pour la politique internationale et mondiale. Finalement, la prétention à la souveraineté universelle qui oriente les États-Unis conduit ce pays à décréter un état virtuel d'exception à l'échelle planétaire, dans lequel les droits juridiquement reconnus des États, des peuples et des individus sont suspendus. D'où les graves violations du droit international en général, et des droits de l'homme et du droit humanitaire en particulier, comme le symbolise et le résume le camp de détention illégal de Guantánamo.

Cependant, on sait qu'après le renversement du régime de Saddam Hussein et l'échec spectaculaire d'une guerre destinée – parmi des mobiles géopolitiques et économiques plus importants – à promouvoir au Moyen-Orient la démocratie libérale « à la pointe du fusil », les États-Unis se sont vus obligés à retourner au Conseil de Sécurité des Nations unies en quête de légitimation et de soutien international. Ce qui montre que l'unilatéralisme américain a besoin, en dernière instance, d'éléments multilatéraux. Et ce, non seulement en raison des limites de son pouvoir militaire global, mais aussi de l'intérêt à long terme des différentes fractions du capital global, y compris d'origine américaine. Il se trouve que l'économie mondiale capitaliste ne peut renoncer, en tant que condition *sine qua non* d'existence et de reproduction, à la coopération politique multilatérale entre principaux acteurs du bloc de pouvoir impérial global qui la soutient (en gros, États au centre du système – sous le leadership hégémonique américain –, fractions dominantes du capital productif et financier global, agences économiques internationales, *think tanks* néolibéraux). Finalement, bien que des complications de caractère distinct génèrent des impasses et des blocages, le « (post-) Consensus de Washington » – qui ne s'appelle pas ainsi par hasard – ne peut opérer avec un minimum d'efficacité qu'à travers des institutions, règles et procédés de gouvernance à l'échelle planétaire et régionale. Jusqu'où et jusqu'à quand la logique coercitive de la nouvelle « Sécurité de Washington » (que la « doctrine Bush » consacre officiellement dans la revendication de la guerre préventive et de la réaffirmation incontestée de la suprématie militaire américaine) se révélera-t-elle articulée et compatible avec la logique pactée du Consensus de Washington ? La question reste ouverte. Ne serait-ce que parce que le tournant stratégique américain ne sera pas abandonné, pour l'essentiel, malgré la récente défaite électorale des républicains au Congrès, la fragilisation du gouvernement Bush ou un probable gouvernement démocrate pour 2008. Tout indique donc la poursuite de temps turbulents et incertains. Il existe pour cette raison des interprétations qui considèrent cette étrange espèce de « globalisation unilatérale » en gestation (contradictoire, par définition, dans ses propres termes) comme une évolution inévitable du néolibéralisme militarisé, articulant l'impérialisme belliqueux de l'hyperpuissance aux impératifs du « libre-marché » du capitalisme globalisé dans sa phase d'accumulation par expropriation.

L'ordre mondial en transition et les globalisations multilatérale, militaire et démocratique

En tout cas, selon Mittelman, tout semble indiquer que l'ordre mondial actuel traverse une période indéfinie de transition, avec des éléments de continuité et de rupture, dans laquelle le nouveau ne cesse de naître et de se consolider et l'ancien n'en finit pas de mourir. Un intervalle dans lequel les formes dominantes sont représentées par l'« ordre ancien » de la *globalisation multilatérale* et l'« ordre nouveau » montant de la *globalisation militaire*. En même temps, des signaux encore embryonnaires indiquent l'émergence d'une *globalisation démocratique* potentielle, constituée par une constellation de forces sociales qui contestent les formes, le contenu et les conséquences des deux précédentes, avec un profil et un agenda contre-hégémoniques assumés. En somme, l'ordre mondial d'aujourd'hui est un ensemble extrêmement contradictoire et instable de processus et d'éléments de globalisation, avec des logiques et des tendances différenciées qui rivalisent et interagissent entre elles, combinant coercition et consensus, domination et résistance.

Qu'est-ce qui se construit aujourd'hui dans le débat multilatéral ?

Bérengère Quincy*

La mondialisation économique progresse à grands pas. L'interdépendance des nations aussi. Si la croissance est mondiale et si le nombre de pauvres dans le monde régresse, les inégalités n'ont jamais été aussi grandes, entre les pays et au sein des pays, et les droits édictés par les Nations unies sont loin d'être respectés. Les défis auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui sont de nature planétaire : changements climatiques, perte de biodiversité, épidémies et VIH/SIDA, déséquilibres financiers, terrorisme, etc.

C'est sur la base de ces constats que « la communauté internationale » dialogue et légifère. Mais la régulation de la mondialisation, l'encadrement du marché mondialisé par des normes, en particulier les normes sociales et environnementales, progresse moins vite que le jeu des acteurs économiques.

Le système institutionnel hérité de la sortie de la guerre peine à s'adapter aux enjeux du XXI^{ème} siècle. La gouvernance mondiale doit pouvoir s'appuyer non seulement sur des valeurs et des intérêts communs, des mécanismes de suivi des engagements des États menés de manière légitime, mais aussi, pour être mieux comprise et acceptée des populations, sur la transparence des forums de négociation et des acteurs légitimes. Si la construction du droit international ne peut être qu'intergouvernementale, la réponse aux défis n'est plus l'affaire des seuls États. À côté des diplomates, de nouvelles forces doivent s'affirmer davantage dans le débat multilatéral pour contribuer à un système plus juste, plus solidaire, plus démocratique.

* Diplomate et praticienne de la diplomatie multilatérale, onusienne et européenne, elle est membre du bureau de l'IRG (Institut pour un nouveau débat sur la gouvernance).

Le débat intergouvernemental : consensus, coalitions ou engagements partagés ?

Depuis le premier sommet mondial, la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro en juillet 1992 et la signature de ses deux conventions sur le changement climatique et la diversité biologique, nous avons vécu une période particulièrement riche au cours de laquelle la création de droit international et la production de consensus ont été intenses¹.

Sur les 32 traités multilatéraux jugés prioritaires en 2005 par le Secrétaire général des Nations unies pour faire face aux défis mondiaux, plus des deux tiers ont été négociés et ouverts à la signature depuis 1992².

En 2000 à New York, le Sommet du Millénaire a acté un engagement international sans précédent dans la lutte contre la pauvreté. À Monterrey, en mars 2002, lors de la Conférence sur le financement du développement, alors que l'APD (aide publique au développement) – qui avait constitué la clé de la négociation de la Conférence de Rio où l'engagement de 0,7 % du PIB avait été réaffirmé par la plupart des donateurs – était tombée en dix ans de 0,32 % à 0,22 % du PNB, l'Union européenne, les États-Unis et un certain nombre d'États ont pris, sous la pression des ONG, des engagements chiffrés avec des calendriers.

La préparation du Sommet de Johannesburg sur le développement durable (août 2002) a donné lieu à un âpre débat sur le type de résultat recherché : nouveau consensus comme le voulait l'Union européenne ou « tapisserie d'actions nationales » tel que revendiqué par les États-Unis ? Au final, l'adoption d'un plan d'action et, moins significatif, d'une déclaration politique, ont été vus comme un test réussi pour le multilatéralisme.

Mais les consensus s'essouffent et demeurent fragiles. Une bonne partie du temps de la négociation à Johannesburg a en effet consisté à défendre les acquis face aux remises en cause, et les résultats du Sommet de New York de septembre 2005 ont été amoindris par la volte-face américaine.

(1) 1992 : Rio de Janeiro, Conférence sur l'environnement et le développement (adoption des conventions sur le changement climatique et sur la diversité biologique, suivies en 1994 de la convention sur la désertification) ; 1993 : Vienne, Conférence sur les droits de l'homme ; 1994 : Sommet du Caire sur la population ; 1995 : Sommet de Copenhague sur le social ; 1995 : Sommet de Pékin sur les femmes ; 1996 : Habitat II ; 1997 : Rio + 5 ; 2000 : Copenhague + 5.

(2) http://untreaty.un.org/French/TreatyEvent2005/List_fr.asp

Bien des textes adoptés ont été tirés vers le bas par les négociateurs américains, soutenus par des alliés de circonstance venus notamment du Sud, sans que cela garantisse pour autant la signature des États-Unis. On en a vu un exemple avec la négociation du Protocole de Carthagène relatif à la prévention des risques biotechnologiques, adopté en 2000 dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique, où les États-Unis ont obtenu avec d'autres l'affaiblissement du principe de précaution : "réaffirmant l'approche de précaution consacrée par le Principe 15 de la Déclaration de Rio", pour finir par ne pas se joindre aux signataires.

La tentation unilatéraliste de l'administration américaine, manifestée à l'occasion de la signature du protocole de Kyoto et, davantage encore, lors de la guerre en Irak, s'exprime aussi par l'affirmation d'une hyperpuissance sans entraves.

Peut-on alors essayer d'aller de l'avant sans les États-Unis ?

Si la première réponse de la communauté internationale est de tenter de les garder jusqu'au bout dans le consensus des nations, leur laissant la responsabilité de s'isoler s'ils le souhaitent, des initiatives, regroupant des pays prêts à s'engager pour aller plus loin dans la voie fixée par les Nations unies, se multiplient ces dernières années.

Ainsi à Johannesburg, devant l'impossibilité de gagner le groupe des 77, affectant une unité de façade autour des pays arabes producteurs de pétrole, à un objectif chiffré en matière d'énergies renouvelables, l'Union européenne a pris la décision de lancer la Coalition de Johannesburg pour les énergies renouvelables (JREC). Fondée avec 66 membres, elle compte aujourd'hui 83 pays, engagés à atteindre 10 % d'énergies renouvelables dans leur bouquet énergétique d'ici 2010.

À New York, en septembre 2005, quatre chefs d'État et de gouvernement, les présidents Chirac, Lula, Lagos et le premier ministre espagnol, appuyés par une forte mobilisation des ONG, ont lancé une Déclaration sur les sources innovantes de financement du développement, signée par 79 pays, afin de rechercher des ressources additionnelles à l'APD, stables et pérennes.

Sur cette base, la France, le Brésil, le Chili, la Norvège et le Royaume-Uni ont lancé en septembre 2006 une facilité internationale d'achat de médicaments dénommée UNITAID. Au sein des 44 pays travaillant sur la mise en œuvre de financements innovants du développement, 19 ont déjà engagé les procédures

devant conduire à l'instauration d'une contribution de solidarité sur les billets d'avion ou d'un mécanisme proche, dont le produit financera UNITAID³.

Non, il ne faut pas renoncer à affirmer la supériorité du multilatéralisme sur les autres formes d'organisation des relations internationales et à soutenir l'ONU comme le seul forum dont la légitimité soit universellement reconnue. Les engagements pris s'inscrivent tous dans une définition des Nations unies de ce que doit être l'action internationale.

Et si la nécessité d'une action collective et de formes de solidarité renouvelées n'est pas encore admise par tous sur certains sujets, alors il faut redoubler d'efforts et prolonger le travail dans des groupes ouverts, comme cela a été admis à Johannesburg pour les biens publics mondiaux⁴.

Quelle gouvernance globale ?

La première question suscitée par la mondialisation, celle de la **cohérence des normes**, est posée par la force normative de l'OMC (Organisation mondiale du commerce) au regard de son objectif premier de libéralisation du commerce mondial.

Face à la multiplicité des conventions onusiennes, à la pauvreté de certains de leurs mécanismes de mise en œuvre, à la dispersion de l'Assemblée générale et à la forme molle de ses prescriptions, l'OMC oppose un système intégré d'accords commerciaux, ratifiés par 149 pays, un forum de négociation et un organe de règlement des différends.

Elle est capable de prendre en compte des questions aussi différentes que les droits de douane, les subventions agricoles, mais aussi la propriété intellectuelle, les politiques en matière d'investissements et de concurrence ou encore les obstacles techniques au commerce tels que les politiques sanitaires. Elle se préoccupe d'environnement lorsque les politiques environnementales ont des effets sur le commerce. Le cycle de négociations adopté à Doha place le développement au même rang de priorité que le commerce, et la déclaration distincte sur les ADPIC et la santé publique adoptée à Doha est destinée à répondre aux préoccupations concernant les conséquences possibles de l'Accord sur les ADPIC pour l'accès aux médicaments.

(3) Brésil, Cambodge, Cameroun, Chili, Chypre, Congo, Corée du Sud, Côte d'Ivoire, France, Gabon, Guinée, Jordanie, Luxembourg, Madagascar, Maurice, Mali, Nicaragua, Norvège et Royaume-Uni.

(4) "examine issues of global public interest through open, transparent and inclusive workshops to promote a better public understanding of such questions" (Plan d'action de Johannesburg, paragraphe 108).

En revanche, la question du commerce et des normes du travail reste controversée, et la conférence ministérielle de Singapour a refusé en 1996 que l'OMC débattenne de cette question, pour préserver l'avantage comparatif des pays à bas salaires (et à faibles droits du travail) et ne pas donner licence au protectionnisme.

Et que dire de la question des migrations et des flux de main d'œuvre sur laquelle la communauté internationale bute aujourd'hui, de façon souvent dramatique ?

L'OMC doit-elle rester le seul lieu où se confrontent et s'arbitrent les différents systèmes de normes commerciales, environnementales, sociales ? Ne doit-on pas plutôt renforcer le rôle politique des Nations unies à l'égard des autres intervenants multilatéraux pour une mondialisation plus juste et plus solidaire ?

En 2002, le Sommet de Johannesburg a voulu répondre à cette question de la cohérence des normes en introduisant, après dure bataille, la prise en compte de la Déclaration sur les principes fondamentaux et les droits au travail de l'OIT, et en mentionnant l'emploi décent dans les lignes directrices pour l'éradication de la pauvreté. Une autre bataille pour la non hiérarchie des normes a pu être gagnée uniquement grâce à la sécession du groupe des petites îles, pour la plupart non membres de l'OMC, face au G-77 désireux avant tout d'éviter toute forme de protectionnisme. Mais le Plan d'action de Johannesburg reste non normatif et son suivi, assuré annuellement dans une Commission du développement durable qui peine à recueillir l'attention politique, n'a pas inscrit cette question à son ordre du jour.

D'autres formes de rencontres, plus souples, sont nées pour permettre le dialogue et l'action sur la gouvernance mondiale. Après le G7, réservé aux pays les plus riches puis élargi à la Russie, la création du G-20⁵ le 25 septembre 1999, au lendemain du G7 de Cologne, par les ministres des finances de ces pays, visait à répondre aux crises financières à répétition de la fin des années 1990, et à mieux intégrer les pays émergents « au cœur du processus de discussion et de gouvernance de l'économie mondiale ». Conçu comme forum informel mais disposant de fait d'un pouvoir d'influence certain, le G-20 a pris position lors de ses dernières

(5) Le G-20 regroupe les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales de 19 pays (Afrique du Sud, Allemagne, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, États-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Russie et Turquie). Il faut également ajouter à cette liste l'Union européenne représentée par le président du Conseil et le président de la BCE, ainsi que le directeur général du FMI et le président de la Banque mondiale. Pour consulter le site officiel du G-20 : www.g20.org/Public/index.jsp

rencontres sur le renforcement de la gouvernance des institutions de Bretton Woods, comme sur la sécurité de l'accès à long terme aux ressources non renouvelables. Il doit être accueilli par le Brésil en 2008, après l'Afrique du Sud en 2007, alors qu'un projet de rencontre au Sommet des pays du G-20 devrait permettre d'élargir le champ des questions traitées.

Mais l'exigence de démocratie et d'efficacité voudrait que ce type de rencontres soit plus ouvert aux représentants des pays les plus pauvres, s'organise en lien étroit avec l'ONU et permette à la société civile d'apporter sa voix autrement que dans la rue.

Alors s'élaborent des propositions pour établir l'instance où s'organiseraient les régulations économiques mondiales qui font défaut aujourd'hui, comme la proposition française d'une sorte de Conseil de sécurité économique et social, et celle d'une Organisation mondiale de l'environnement qui donnerait plus de force politique et de visibilité à la gouvernance environnementale actuelle.

Le caractère empirique et progressif de ces démarches rend compte du climat actuel mais n'interdit pas tout progrès. Les avancées du Sommet des Nations unies de 2005 en matière de gouvernance se sont réalisées essentiellement dans les domaines de la sécurité, avec l'introduction par Kofi Annan du concept de « responsabilité de protéger⁶ » et la création d'une Commission de consolidation de la paix chargée de mieux gérer les situations et les sorties de crise, et dans celui des droits de l'homme, avec le remplacement d'une Commission des droits de l'homme discréditée par le Conseil des droits de l'homme, à qui il reste à faire ses preuves.

La voix des pays en développement

C'est que, fondamentalement, dans un système multilatéral où la souveraineté nationale prime sur l'intérêt général, il est admis que la cohérence commence à la maison, dans les États membres, États qui sont parties prenantes aux décisions des organisations internationales prises le plus souvent par consensus : un pays, une voix.

(6) L'émergence du concept de la responsabilité de protéger conduit la communauté internationale, incarnée par le Conseil de sécurité, à se substituer si nécessaire aux États qui refusent ou sont incapables de protéger leurs populations menacées ou victimes de crimes de guerre, d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité, de nettoyage ethnique ou d'autres violations massives des droits de l'homme.

Mais, outre les différences de logique et d'objectifs entre organisations internationales, il y a des endroits où cela est plus vrai que dans d'autres, où l'héritage de l'après-guerre ou le poids de l'économie tend à privilégier la voix des pays riches sur celle des pays en développement.

Aujourd'hui cette question est débattue selon des modalités différentes dans les grandes organisations internationales.

À l'ONU, la réforme du Conseil de sécurité pour le rendre plus représentatif des réalités géopolitiques modernes n'a pas encore abouti, victime d'une mauvaise conjoncture, des rivalités internes aux groupes géographiques, en particulier africain, et par-dessus tout, du manque de prise en compte de l'intérêt commun par les grands et ceux qui n'avaient que peu à y gagner.

Dans les institutions de Bretton Woods, où le nombre de voix est attribué sur la base de l'importance relative d'un pays dans l'économie mondiale, la question doit être tranchée en 2008 avec la révision des quotas, mais l'accord ne se fait pour le moment que sur la révision des quotes-parts des pays émergents les plus clairement sous-représentés⁷, précisément ceux qui ont le moins besoin des ressources du système.

À l'OMC, où la transparence des négociations fait l'objet d'efforts justifiés, le fait le plus remarquable de ces dernières années a été la recomposition du groupe des 77. Celui-ci s'est éclaté pour mieux défendre des intérêts de plus en plus différents entre, d'une part, les pays émergents (regroupés depuis septembre 2003 au sein du G-20 mené par le Brésil⁸) pour profiter de toutes les opportunités du marché mondial et en briser les entraves, en particulier dans l'agriculture, et, d'autre part, les pays les plus pauvres pour lesquels l'ouverture des marchés et la disparition des préférences ne sont pas systématiquement synonymes de développement. Certes, les appartenances ne sont pas exclusives et G-20, G-90, G-33 – groupes divers comme celui des économies vulnérables et ceux formés au gré des chapitres de la négociation –, s'entendent sur des positions communes avant les grandes étapes des négociations de Doha, mais celles-ci représentent davantage l'addition des exigences que la formulation hiérarchisée des priorités du développement.

(7) Chine, Corée, Mexique, Turquie, puis Argentine, Brésil et Inde.

(8) Afrique du Sud, Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Cuba, Égypte, Guatemala, Inde, Indonésie, Mexique, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Philippines, Tanzanie, Thaïlande, Uruguay, Venezuela, Zimbabwe.

L'évolution du groupe des 77 comme groupe de négociation dans les grands débats de la mondialisation est à cet égard un des enjeux du futur du débat multilatéral. Comme le sont aussi, dans le même ordre d'idées, la prise croissante de responsabilités collectives par les pays asiatiques, au premier rang desquels la Chine, ou la façon dont l'Afrique, marginalisée dans la mondialisation, parviendra à maintenir dans l'agenda international une attention spécifique sur ses préoccupations.

Vers un ralentissement de la construction du droit ?

Après des années de construction juridique, il semble que l'on observe une pause dans la construction du droit international.

Les négociations commerciales de Doha qui devaient aboutir à une nouvelle étape de libéralisation du commerce au service du développement sont aujourd'hui en panne. D'aucuns craignent un renforcement du bilatéralisme, une compétition accrue pour l'accès aux marchés comme aux ressources non renouvelables, entraînant la complexification des procédures et le creusement des inégalités. D'autres, ONG comprises, y voient l'occasion de redéfinir les termes du traitement spécial et différencié pour les pays les plus pauvres, ou plus encore d'arrêter le mouvement d'une libéralisation insuffisamment contrôlée. Les discussions continuent pour sauver les négociations.

Le secteur de l'environnement, si prolifique jusqu'ici avec ses quelques 500 accords multilatéraux est l'un de ceux où des négociations de droit international se déroulent aujourd'hui. La 13^{ème} Conférence des parties de la convention sur le changement climatique et la 3^{ème} réunion des membres du protocole de Kyoto du 3 au 14 décembre 2007 auront pour objectif le lancement des négociations sur l'établissement du régime de régulation des émissions de gaz à effet de serre pour la période post-2012. Pour gagner le consentement des États-Unis et intégrer les pays émergents aujourd'hui exemptés d'engagements chiffrés, il y a débat sur la primauté du droit par rapport à des régimes multi-acteurs plus souples.

Sur la forêt, sujet parmi les plus difficiles du dialogue Nord Sud qui a suscité la création en 2002 du groupe des pays dits « megadivers »⁹, la négociation d'un instrument – juridiquement non contraignant – sur tous les types de forêts a commencé au sein du Forum des Nations unies sur les Forêts.

(9) Ces pays regroupent 70 % de la biodiversité mondiale et revendiquent la souveraineté des États sur leurs ressources naturelles : Australie, Brésil, Chine, Colombie, Équateur, États-Unis, Inde, Indonésie, Madagascar, Mexique, Pérou et République Démocratique du Congo.

Après la demande exprimée à Johannesburg d'un régime sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des bénéfices pour renforcer ce qui ne sont actuellement que des lignes directrices, des travaux sont en cours dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique.

Concernant les droits du travail, l'ouverture de négociations pour un engagement juridiquement contraignant sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises a été refusée à Johannesburg, et l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) a rejeté en 2003 la création d'une norme sur les entreprises transnationales.

À l'UNESCO, la Conférence générale d'octobre 2005 a été marquée par l'adoption de trois textes normatifs : la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, la Convention internationale contre le dopage dans le sport et la Déclaration universelle sur la bioéthique et les droits de l'homme. On s'attend maintenant à une pause dans l'activité normative.

Le secteur des droits de l'homme fait encore preuve de vitalité dans la construction du droit : l'AGNU a adopté cet automne par consensus la première Convention relative aux droits des personnes handicapées ainsi que la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

Dans la même décennie, la lutte contre l'impunité a été dotée en 1998 de la première juridiction pénale internationale permanente à vocation universelle, la Cour pénale internationale (CPI), après celle de deux tribunaux à juridiction limitée, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, créé en 1993, et le Tribunal pénal international pour le Rwanda, en 1994. Depuis, ont été créés en 2002 le Tribunal spécial pour la Sierra Leone et, en 2003, le Tribunal « Khmers Rouges ». À ce jour, 139 États ont signé le Statut de Rome et 99 États l'ont ratifié, les États-Unis restant en dehors, et la justice internationale demande maintenant un engagement fort et continu, comme en témoigne le cas du Darfour.

Le domaine de la sécurité n'échappe pas au ralentissement : après l'adoption d'une treizième convention sur le terrorisme¹⁰, les travaux piétinent pour la négociation d'une Convention globale, malgré des progrès dans la définition du terrorisme.

(10) Convention sur la répression des actes de terrorisme nucléaire, adoptée par l'AGNU en avril 2005.

De même, la Conférence du désarmement ne peut s'entendre sur la nécessité d'une convention sur l'arrêt de la production de matières fissiles, dans un contexte qui n'a pas permis, d'une part, à la conférence de revue du TNP en 2005 d'aboutir à un texte et, d'autre part, au Sommet de 2005 d'édicter des orientations pour le renforcement du système de non prolifération.

En revanche, après une campagne menée par Oxfam, Amnesty International et le Réseau d'action international sur les armes légères (RAIAL) et soutenue par 15 lauréats du Prix Nobel, l'AGNU vient d'adopter une résolution parrainée par 116 pays, pour mettre en place un groupe d'experts gouvernementaux devant établir les bases d'un traité international sur le commerce des armes. De son côté, Handicap international, à l'origine de la Convention sur l'interdiction des armes antipersonnel, mène une campagne pour une interdiction des bombes à sous-munitions.

Les ONG doivent-elles aujourd'hui redoubler de vigueur pour inscrire leurs sujets à l'agenda du droit international ?

... au profit d'une recherche d'efficacité dans la mise en œuvre...

De fait, les derniers grands consensus onusiens, la Déclaration du Millénaire sur les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), le consensus de Monterrey, le plan d'action de Johannesburg, comme le Sommet de 2005, ont eu pour effet de bâtir un **cadre logique pour la coopération internationale**, un « partenariat mondial au service du développement », autour duquel l'ensemble des institutions et des acteurs publics, voire privés, puisse se réunir, avec des objectifs chiffrés, un calendrier, l'énoncé des politiques pour les atteindre et des moyens à engager. Inspirés par une culture du résultat issue du monde de l'entreprise, ils prévoient des mécanismes de suivi des engagements, appuyés sur des indicateurs et la mesure des performances.

Dans le même ordre d'idées, sur un des sujets phare du moment, le terrorisme, les États membres ont adopté en 2006 une stratégie mondiale contre le terrorisme, pour rassembler et mieux organiser les efforts des Nations unies dans ce domaine.

La coopération internationale est aussi à la recherche de **partenariats globaux** pour mobiliser pays bénéficiaires, donateurs et organisations internationales autour des OMD et des stratégies nationales élaborées pour les mettre en œuvre. L'initiative « Éducation pour tous/ Procédure

accélérée » (*fast track*) en est le meilleur exemple. Elle inspire une recherche de ce type dans le secteur de la santé, secteur où le Fonds mondial sur le SIDA, la tuberculose et le paludisme, à côté du cadre strict des organisations onusiennes, structure déjà l'action sur ces trois pandémies.

L'action dans le secteur de l'eau, dispersée entre de trop nombreuses organisations internationales, se rassemble désormais dans des Forums mondiaux, dont le 4^{ème} s'est tenu à Mexico en 2006, tandis que le prochain se prépare à Istanbul en Turquie en 2009, mais peine encore à trouver sa coordination : les bonnes pratiques priment sur tout exercice de codification.

Le travail sur la cohérence du système des Nations unies, mené par un groupe de haut niveau, a abouti à la proposition de rassemblement des actions de l'ensemble du système autour d'une stratégie nationale dans chaque pays, et de renforcement du rôle de coordinateur représentant de l'ONU.

Enfin, la mise en valeur des acteurs non étatiques à Johannesburg et du rôle des partenariats publics-privés pour l'accès aux services essentiels a conduit à un besoin de clarification dans la répartition des rôles et à des propositions de codes de conduite pour l'engagement des acteurs, à côté de la reconnaissance du rôle de l'État et du besoin de régulation.

... qui permet de demander des comptes

Les mécanismes de suivi des politiques se multiplient dans le système multilatéral. Inspirés par les mécanismes des pairs de l'OCDE, s'ajoutant à ceux déjà prévus par les organes conventionnels, ils visent à discuter la conformité des mesures prises par les États par rapport à leurs engagements et à engager des processus d'amélioration des performances plutôt qu'à sanctionner ou à classer. Ainsi se mènent l'examen des politiques commerciales à l'OMC, celui des politiques de lutte contre le terrorisme – effectué par le comité du contre-terrorisme depuis 2001 – la revue des stratégies de développement durable par la Commission du développement durable (CDD), ou encore l'examen périodique et universel prévu par le tout nouveau Conseil des Droits de l'homme. À cet égard, les mécanismes de suivi conduits par la Banque mondiale sur les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté dans le cadre de l'initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTTE) et celles sur l'initiative « Éducation pour tous » vont plus loin puisqu'ils justifient le cas échéant la suspension des financements prévus.

Qu'ils soient annuels, périodiques, qu'ils suscitent des grands rendez-vous comme celui du dernier Sommet de New York sur la mise en œuvre des OMD cinq ans après, qu'ils concernent les bénéficiaires ou les donateurs sur leurs engagements en matière d'APD, avec leurs outils, complétés par la création d'observatoires, le travail sur les indicateurs comme ceux du PNUD sur le développement humain ou ceux sur le développement durable initié au sein de la CDD, les mécanismes de traçabilité, ces mécanismes représentent l'occasion de mieux connaître les situations et de demander des comptes.

Le **combat pour la redevabilité** doit alors trouver toute sa place dans l'action des ONG sur la scène internationale.

Quelle société civile mondiale ?

De puissants acteurs facteurs d'intégration mondiale existent déjà : les grandes firmes, la finance globale, les pays émergents, les consommateurs et épargnants des pays développés. L'agenda international de la mondialisation est rempli aujourd'hui de rencontres d'acteurs. À Rio de Janeiro déjà, les neuf groupes majeurs pour le développement durable avaient été identifiés : femmes, jeunes, peuples indigènes, ONG, autorités locales, travailleurs et syndicats, entreprises, scientifiques, paysans. Depuis, les médias réclament leur intégration dans cette liste.

Si en 1992 des forums parallèles à la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) s'étaient effectivement tenus (ONG, scientifiques, entreprises), le Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) de Johannesburg s'est, quant à lui, proclamé « Sommet du partenariat ». Lors de la première réunion mondiale de préparation du Sommet, on a commencé par écouter les représentants des groupes majeurs, puis ont été lancées des « initiatives de type II » multi-acteurs, et lors du Sommet lui-même, à côté de l'espace officiel et de celui des ONG, un espace était consacré aux rencontres communes entre acteurs.

En 2005, après la remise du rapport Cardoso, Kofi Annan a soumis la question de la société civile à l'ordre du jour du Sommet des Nations unies : « pour s'acquitter de sa tâche, l'ONU doit être pleinement en prise avec les réalités actuelles. Elle peut et doit être une organisation mondiale

représentative et efficace, ouverte à tous et comptable de ses actions auprès de l'opinion publique de même que des gouvernements ».

Certes l'ONU a mis en place depuis longtemps des systèmes d'accréditations, comme celles accordées par l'ECOSOC ou les accréditations spécifiques aux grandes conférences, mais celles-ci restent soumises à l'acceptation des gouvernements et le processus pourrait en être amélioré et simplifié. Et si des progrès ponctuels ont été réalisés, le Sommet de 2005 n'a pas pris de décision sur ce chapitre.

Ailleurs aussi dans le système multilatéral, la question est posée, comme à l'OMC sous l'effet des grandes manifestations et des débats alternatifs du Forum Social Mondial.

Allant plus loin dans la reconnaissance du rôle de la société civile dans la gouvernance mondiale, certains ont proposé la création d'une sorte d'assemblée consultative mondiale, regroupant des représentants qualifiés de la société civile mondiale. Cette proposition pose toutes sortes de questions, dont celle de la voix de la société civile du Sud.

Le fait le plus marquant de ces dernières années réside en l'affirmation d'acteurs capables de jouer dans le système multilatéral au niveau mondial.

Les entreprises ont été parmi les premières à s'organiser, au sein de la Chambre de commerce internationale fondée dès 1919 et, plus spécifiquement depuis Rio, du World Business Council for Sustainable Development créé en 1995. Elles s'organisent sur le thème de la responsabilité sociale et environnementale, élaborent des accords volontaires transnationaux. Les plus grandes (hors les américaines) participent au Pacte mondial lancé par Kofi Annan en 1999 à Davos. Le Pacte mondial repose sur dix principes dans le domaine des droits de l'homme, des normes du travail, de l'environnement et de la lutte contre la corruption et sa redevabilité, encore très relative, doit s'accroître avec la nomination en avril dernier d'un groupe de vingt leaders des milieux d'affaires, du monde syndical et de la société civile pour siéger au Conseil d'administration du Pacte mondial des Nations unies. Le même jour a été créée la Fondation pour le Pacte mondial, organisme à but non lucratif chargé de lever des fonds auprès du secteur privé afin de soutenir les

ambitions du Pacte mondial. Le second Sommet des leaders du Global Compact doit avoir lieu à Genève le 27 juin 2007.

Dans un contexte où le rôle des collectivités locales et des processus de décentralisation fait l'objet d'une reconnaissance croissante, les **autorités locales** se sont organisées elles aussi. Elles ont créé en 1994 à Paris la CGLU (Cités et gouvernements locaux unis), issue de l'unification de trois organisations : la FMCU (Fédération mondiale de cités unies), l'IULA (Union internationale des autorités locales) et Metropolis, association internationale de grandes métropoles. Elles ont défini un ensemble d'objectifs ambitieux : accroître la place et l'influence de CGLU dans la gouvernance mondiale, être la principale source d'appui pour les gouvernements locaux démocratiques, efficaces et innovants, proches des citoyens, assurer le fonctionnement d'une organisation mondiale efficace et démocratique.

Derniers venus comme acteur mondial sur la scène internationale, **les syndicats** ont créé le 1^{er} novembre 2006, à Vienne, la CSI (Confédération syndicale internationale) qui accueille les anciens adhérents de la CISL et de la Confédération mondiale du travail (chrétienne), renforcés par une dizaine de syndicats nationaux sans affiliation mondiale. Elle revendique 190 millions de syndiqués – la Fédération syndicale mondiale, issue du courant communiste, restant à part pour défendre « une ligne de classe » (145 syndicats et 42 millions de travailleurs revendiqués). Les objectifs de la CSI sont eux aussi clairement affichés : peser sur la mondialisation, construire des stratégies syndicales mondiales pour contrer celles du capitalisme, se confronter aux entreprises multinationales et soutenir le syndicalisme là où il est faible et opprimé.

Les ONG, dont certaines ont depuis longtemps l'habitude de défendre dans les enceintes internationales les causes pour lesquelles elles militent sur le terrain, affrontent aujourd'hui une scène internationale en pleine mutation, avec ses blocages, ses brèches, des puissances nouvelles, des jeux d'acteurs renouvelés, des enjeux de plus en plus interdépendants. Elles peuvent s'organiser davantage et adapter encore leurs moyens d'action pour servir la cause d'un autre monde possible.

La scène politique latino-américaine dans la conjoncture internationale actuelle

Gustavo Codas*

Il semble qu'il y ait une sorte de polarité entre les deux interventions (de José María Gómez et de Bérengère Quincy). Et cette polarité se retrouve d'ailleurs aussi bien dans notre action, entre les attentes vis-à-vis de certaines institutions multilatérales et la réalité de nos pays ; entre les accords qui sont signés et la réalité de la mondialisation. Je crois que la façon de résoudre cette polarité est d'identifier les raisons qui font que le multilatéralisme n'avance pas ; ou qu'il n'avance que dans la phase déclaratoire, et peu ou pas du tout dans l'application de ses intentions.

Le principal obstacle à cette avancée réside, par-dessus tout, dans l'impérialisme nord-américain, particulièrement dans le contexte qui a été mentionné ici – une superpuissance appliquant des politiques de façon unilatérale, sans qu'aucune autre institution, instance ou superpuissance soit en mesure de l'affronter. Il n'est pas possible que le multilatéralisme remplisse ses promesses sans qu'il y ait un affaiblissement de l'impérialisme nord-américain.

Nous aussi, nous avons eu des expériences récentes d'un autre impérialisme, l'europpéen, qui nous est présenté comme un impérialisme « sans dents », plus doux, malgré les trois ou quatre cents ans de colonisation. Néanmoins, nous avons vu cet impérialisme à l'œuvre, par exemple, lors de la crise argentine en 2001 et 2002. À l'époque, trois gouvernements européens (français, espagnol et italien) ont fait pression sur le gouvernement argentin pour qu'il prenne d'abord en compte les intérêts des capitaux de ces pays – des « capitaux nationaux », contrairement à l'idée selon laquelle le capitalisme est si globalisé qu'il n'existe plus d'intérêts nationaux –, pour ensuite seulement s'occuper des intérêts de son peuple.

* Économiste et journaliste; responsable des relations internationales de la Centrale unique des travailleurs (CUT, Brésil).

Je crois qu'il est très difficile que le multilatéralisme avance dans ces circonstances, dans lesquelles des États – ou un ensemble d'États – ont la capacité d'imposer militairement et économiquement leurs propres intérêts. Pour cela, il est nécessaire de mettre en évidence cette contradiction entre le discours multilatéral et la politique d'autodéfense de ces États ou conglomérats, comme l'Union européenne. Et nous ne pouvons attendre que l'impérialisme ou les impérialismes s'affaiblissent peu à peu dans des circonstances totalement pacifiques. L'analyse historique révèle que l'impérialisme est un régime violent, comme il l'a démontré au vingtième siècle, tuant dans des guerres et des conflits plus de personnes que celles qui ont été tuées pendant toute la phase antérieure de l'Histoire de l'humanité.

D'un autre côté, nous devons analyser ce qui se passe dans ce contexte que José María Gómez nous a présenté. S'agit-il de la consolidation d'un nouveau régime international sous l'égide de l'unilatéralisme nord-américain ? Est-ce que ce sont les mouvements spasmodiques d'un régime en crise que nous voyons ? Ou bien y aurait-il encore une troisième hypothèse ?

Il y a deux régions dans lesquelles la contestation et la résistance à ce régime international témoignent d'une plus grande vigueur : le monde arabo-musulman et l'Amérique latine.

Cependant, nous n'entretenons pas de dialogue avec les mouvements de résistance du monde arabo-musulman, car nous ne parlons pas arabe, n'avons pas non plus accès à ce qui se passe réellement dans cette région et, en outre, une grande part de ces mouvements est d'inspiration religieuse.

En Amérique latine, en revanche, les mouvements de remise en cause et de résistance présentent plusieurs particularismes et bizarreries. Toutefois, notre situation actuelle est optimiste, principalement en termes politiques. Il suffit d'analyser ce qui se passait il y a une quinzaine d'années. Au début des années 1990, la gauche latino-américaine se trouvait en plein démantèlement. Une partie de ses membres a rejoint le néolibéralisme, une autre est « rentrée au bercail », une partie est restée hésitante, l'autre est devenue apathique.

Néanmoins, certains faits positifs se sont produits dans cette phase douloureuse. Avec l'effondrement de l'Union soviétique et la fin de la Guerre froide, en 1991, les frontières au sein de la gauche se sont brisées, à l'exception de quelques sectes. Quel sens cela a-t-il aujourd'hui de se revendiquer maoïste, trotskiste, staliniste ou autre étiquette du même acabit ? La décennie des années 1990 a été une époque de regroupements, de retrouvailles et de nouvelles divisions. Mais cela a révélé un contexte politique complètement nouveau non seulement pour la sphère des partis, mais également pour les mouvements sociaux.

Je crois que le Forum Social n'aurait pas pu exister il y a quinze ou vingt ans, parce que les frontières politiques et idéologiques au sein de la gauche et des mouvements étaient très marquées. Seul un accord au sommet pouvait permettre à des courants politiques aussi différents de se rencontrer.

Cependant, depuis cette débâcle d'il y a une quinzaine d'années, nous assistons à un processus de recomposition des gauches sociales et partisans favorable, dans cette phase de remise en cause du néolibéralisme entamée à la fin des années 1990, à l'apparition de nouveaux acteurs et au renforcement des partis et des mouvements sociaux. La crise de la gauche ou des gauches d'il y a quinze ans traduisait un moment de pessimisme. Pourtant, aujourd'hui, nous pouvons témoigner d'une effervescence politique que nous ne voyions plus depuis longtemps.

Je souhaite introduire dans le débat un aspect important lié à la seconde région de résistance à l'impérialisme nord-américain et au système international tels qu'ils sont installés aujourd'hui, je veux parler de l'Amérique latine. Jusqu'en 1998, Cuba était complètement isolée sur le continent. À la fin des années 1990, Hugo Chávez a remporté l'élection présidentielle au Venezuela, étant récemment réélu pour son troisième mandat exécutif. Ensuite divers autres processus électoraux ont conduit à des victoires de la gauche. Toutefois, cette avancée politique par la voie électorale ne s'est pas produite dans les formes prévues par les doctrines politiques de la gauche. À l'exception des cas du Brésil et de l'Uruguay, les gagnants de ces élections ne sont pas des partis – du moins pas au sens « classique » du terme. En outre, la participation d'autres acteurs politiques (mouvements indigènes, militaires, etc.) s'est révélée importante. Les

victoires électorales – avec les mêmes exceptions – ont été précédées de graves crises institutionnelles dans ces pays. On peut pourtant voir dans tous ces processus, à des degrés divers, des tentatives d'opposition à l'ordre imposé par les États-Unis dans notre région.

Néanmoins, ces acteurs n'ont pas de programme clair et leurs objectifs restent très flous, ce qui s'explique, en partie, par la crise vécue par la gauche dans les années 1990. Tout cela suscite la perplexité, en particulier chez toute personne dont la formation s'est faite à travers les doctrines politiques, disons européennes, peu ancrées ici dans les tropiques.

Ces processus en cours se transforment pour le meilleur et pour le pire. Mais il n'existe pas d'homogénéité entre eux, car les processus nationaux, les histoires nationales sont très différents. Cependant, parce qu'ils s'opposent à l'hégémonie nord-américaine, ils donnent naissance à un contexte inédit, jamais vu dans cette région. Pour bien moins que cela, il y a quelques temps, les États-Unis seraient intervenus directement dans nos pays. Récemment, ils ont essayé d'intervenir au Venezuela, provoquant un coup d'État en 2002, mais l'échec de cette tentative de la droite et d'une partie de la gauche vénézuéliennes, ainsi que l'incapacité des États-Unis à maintenir une pression à l'échelle de son instinct impérialiste, sont inédits.

Nous vivons dans une conjoncture régionale complètement nouvelle. Qui a pu se rendre à Cuba récemment doit s'en être rendu compte : une révolution complètement isolée depuis le début des années 1960 déborde aujourd'hui d'alliés dans la région. Dans son discours de clôture du Sommet du Mercosul à Córdoba (juillet 2006), le président Lula a dit, entre autres : "qui sait si nous ne pourrions pas avoir un Mercosul allant du Mexique à la Patagonie, en passant par Cuba ?" Ce discours ne pourrait être fait dans d'autres circonstances politiques.

Notre premier défi est de contribuer de manière décisive à l'affaiblissement de l'impérialisme nord-américain dans notre région. Et pour cela, nous avons le soutien de forces sociales à l'intérieur même des États-Unis.

Notre deuxième grand défi est de faire de ces intérêts hétérogènes et de projets différenciés entre eux un projet politique régional qui défende les intérêts des peuples et qui soit capable de créer, en Amérique du Sud ou en

Amérique latine, les conditions pour affronter d'autres acteurs et puissances sur la scène internationale, tout en cherchant à dépasser le néolibéralisme implanté dans notre région au cours de ces vingt dernières années.

En dernier lieu, il y a deux thèmes dont nous devons discuter : celui du "nationalisme" et celui de la souveraineté nationale. Premièrement, il doit être clair qu'on ne peut parler de nationalismes de manière uniforme. Ce concept ne peut être appliqué de forme linéaire. Le nationalisme d'une nation périphérique, dépendante, opprimée par le pouvoir impérialiste est une chose ; le nationalisme d'un pouvoir impérialiste en est une autre. Nous ne pouvons considérer le nationalisme de Porto Rico revendiquant son indépendance des États-Unis, comme équivalent au nationalisme nord-américain justifiant la condition de colonie de Porto Rico. Ou encore, pour se rapprocher de notre sous-région, nous ne pouvons mettre sur un pied d'égalité le nationalisme de la population de la Guyane française, une colonie de la France en Amérique du Sud, et le nationalisme de Jacques Chirac (président français), qui va défendre la condition coloniale de ce petit territoire sud-américain.

Une fois cette distinction faite, il reste un second aspect à considérer. Dans les pays dépendants, le nationalisme est progressiste quand il est un mouvement politique de résistance à l'impérialisme. Cependant, quand il est appliqué entre pays dépendants, on ne peut déjà plus considérer qu'il présente un biais progressiste. C'est ce qui se passe aujourd'hui dans le conflit entre l'Uruguay et l'Argentine relatif à l'installation d'usines de cellulose sur les rives du fleuve Uruguay (du côté uruguayen de la frontière), dans lequel les deux nations utilisent les ressources discursives, idéologiques et émotionnelles du nationalisme pour s'attaquer mutuellement. Évidemment, cela affaiblit fortement tout projet d'intégration régionale.

Quant au thème de la souveraineté nationale – la nécessité de « renoncer » à des parcelles de souveraineté pour progresser dans l'intégration régionale –, nous devons bien avoir conscience que le problème de la souveraineté nationale est un problème de démocratie. L'endroit "où je vote, où je peux décider, où ma voix aura un certain impact" demeure l'espace national. Tant que les problèmes de la démocratie ne seront pas résolus, il ne sera pas possible de sortir du champ de

la souveraineté nationale et de l'autodétermination des peuples. Tout processus politique qui cherche à dépasser la souveraineté nationale devra étendre la démocratie au-delà des limites des États. C'est tout l'enjeu des processus d'intégration au plan international. Même celui de l'Union européenne, que beaucoup montrent du doigt comme référence, présente un immense déficit démocratique.

Dilemmes pour les acteurs de la société civile face à la crise du multilatéralisme

Jorge Eduardo Saavedra Durão*

Je souhaite me concentrer sur un point : quelles sont les conséquences du cadre présenté par les orateurs du point de vue de l'option stratégique des individus et des organisations de la société civile au Brésil et dans d'autres pays d'Amérique latine ?

Étant données les caractéristiques de cette situation, il est très difficile de répondre à cette question. Pour tenter d'explicitier en quoi consiste, à mon avis, cette difficulté, je voudrais souligner deux points de l'intervention de José María Gómez :

- Une situation de grande complexité et d'ambivalence – pour moi, le terme d'« ambivalence » est très important dans cette discussion ;
- La référence au fait que les États-Unis cherchent à opposer leur souveraineté absolue à la souveraineté « relative » des autres États.

Dans ce débat, nous devons également considérer le pari du multilatéralisme proposé par Bérengère Quincy.

Selon moi, pour faciliter la compréhension, nous devons distinguer unipolarité et unilatéralisme, multipolarité et multilatéralisme. Pourquoi ? Parce qu'il existe une multipolarité de fait, c'est-à-dire que les États-Unis sont une puissance militaire invincible, mais ils ne sont pas la seule puissance au monde. Il n'y a pas un pôle unique de pouvoir du point de vue économique ou du point de vue politique. L'objectif des États-Unis est d'assurer autant que possible l'unipolarité, mais, pour cela, ils recourent tantôt à l'unilatéralisme, tantôt à l'adoption du discours du multilatéralisme (lequel suppose le respect de la souveraineté de tous les États)¹. Le problème réside justement dans cette ambivalence et, disons, dans les stratégies contradictoires des différents acteurs de la scène internationale.

* Directeur-général de l'ABONG de 2003 à 2006, directeur exécutif de l'ONG FASE (Fédération des organismes d'assistance sociale et éducative, à Rio de Janeiro).

(1) Le cas de la guerre des Balkans est un exemple de cette application sélective des principes. Quand cela arrangeait les États-Unis et l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique nord), il y avait une intervention ; quand cela ne les arrangeait pas, il n'y en avait pas. Mais cela ne change pas le fond du problème, puisque l'essentiel, selon moi, est le primat des droits de l'homme, y compris par rapport à la souveraineté nationale.

Un exemple qui illustre la difficulté d'interprétation de la situation actuelle: en 2003, juste avant la seconde guerre en Irak, on s'est attendu à ce que la France, l'Allemagne et la Russie constituent un pôle d'opposition à l'unilatéralisme belliciste des États-Unis. Cependant, si l'on observe aujourd'hui le comportement de ces États quant à la menace nucléaire supposément représentée par l'Iran, il devient difficile de comprendre leur positionnement. C'est-à-dire qu'il n'y a pas de cohérence avec cette tentative de former un bloc de pouvoir qui s'oppose à la position des États-Unis.

Tout ceci se traduit par des dilemmes pour la diplomatie des pays à la périphérie du système capitaliste, comme le Brésil, l'Argentine, l'Afrique du Sud, la Chine et l'Inde, qui ont un poids dans le système international. Pour donner un exemple de cette complexité, je cite une phrase de l'ambassadeur Samuel Pinheiro Guimarães, secrétaire-général du ministère des Affaires étrangères du Brésil: "La politique étrangère d'un pays doit avoir pour objectif primordial la défense et la promotion des intérêts nationaux, sans illusions quant à l'amitié d'autres États ou quant aux tendances supposément bienveillantes du système international"².

Ceci veut dire que l'insertion internationale et la politique étrangère brésiliennes ne peuvent avoir pour principaux buts des objectifs idéalistes, désintéressés et transnationaux, comme la promotion de la paix dans le monde, le désarmement, les droits de l'homme etc.

La diplomatie brésilienne, bien qu'ayant adhéré à divers pactes internationaux et respectant ses engagements au regard des droits de l'homme, de la protection de l'environnement etc., est très réticente et méfiante vis-à-vis de tout type de norme qui puisse établir quelque restriction que ce soit à la souveraineté nationale. Personnellement, je reconnais la limite de cette idée de souveraineté nationale, car je la crois incompatible avec l'universalité des droits de l'homme, dès lors qu'elle subordonne l'universalité des droits de l'homme à la condition de citoyen de tel ou tel État.

Des expressions comme celle de « biens communs de l'humanité », employée par Bérengère Quincy, font se dresser les cheveux sur les têtes à l'Itamaraty³, parce que ces « biens communs de l'humanité » sont vus comme un fer-de-lance pour essayer d'établir une sorte de gouvernance internationale ou de restriction à la souveraineté nationale sur l'Amazonie brésilienne.

(2) Samuel Pinheiro Guimarães, "Inserção internacional do Brasil", *Economia e Sociedade* (Instituto de Economia/Unicamp), Campinas, n°17, déc. 2001, pp.1-31.

(3) [NdT : ministère des Affaires étrangères brésilien]

Ce sont des questions assez délicates. Et cela nous impose, à nous, de la société civile, une question : comment pouvons-nous faire le pari d'une stratégie qui conduise à l'affirmation d'un véritable multilatéralisme et à la défense de valeurs universelles – comme les droits de l'homme et le développement durable –, sans être pour autant naïfs, autrement dit, sans faire le jeu d'intérêts d'autres États, étant donné que le Brésil présente des vulnérabilités externes et que nous avons besoin d'avancer dans l'affirmation de cette multipolarité, ce qui, à mon avis, ne peut être dissocié d'une politique étatique ?

Récemment, nous avons connu au Brésil, sous le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, les conséquences d'une politique étrangère ingénue – pour employer l'adjectif le plus généreux –, qui sacrifiait la défense des intérêts nationaux et qui était totalement subordonnée à une série d'illusions idéologiques quant à la signification politique de la mondialisation politique, économique, etc.

Il serait très important que nous puissions approfondir dans la suite de ce débat les points suivants :

- La relation entre le nombre croissant de normes, au plan international, et les restrictions à la souveraineté nationale qui en découlent.
- Le rôle des États-Unis en Amérique latine. Quand on parle d'impérialisme nord-américain, comme l'a souligné Gustavo Coudas, on se trouve face à une situation complexe⁴. L'une des principales forces de l'impérialisme nord-américain est le comportement des élites latino-américaines. C'est un fait, l'ennemi est chez nous.

(4) La question se complique davantage si l'on considère l'hypothèse du (sous)-impérialisme brésilien. Cependant, dans la querelle de projets relatifs à l'intégration régionale, ce n'est pas seulement une question d'hégémonisme ou de non-hégémonisme qui est en jeu. Il s'agit aussi du modèle de développement choisi par les secteurs dirigeants du Brésil. La preuve en est que la même contradiction se retrouve au plan interne au Brésil, puisqu'il n'est dit nulle part que l'Amazonie brésilienne soit un autre pays ; pourtant, cette région est traitée au plan interne comme une aire d'expansion, presque comme une colonie du Centre-Sud. Quand l'on voit, par exemple, les allusions récentes (novembre 2006) du président Lula aux entraves au développement – les environnementalistes, indigènes et communautés *quilombolas* [NdT: de descendants d'esclaves fugitifs] ou le peuple qui « gêne » –, nous sommes face à un fait effrayant, car il ne s'agit pas d'être impérialiste, mais d'avoir une vision du développement qui ne passe pas par la question de l'environnement et des droits de l'homme.

L'ambassadeur Pinheiro Guimarães affirme que la politique étrangère doit se baser sur une stratégie exécutée à partir des trois défis de la société brésilienne, qui pour lui sont : la réduction des disparités sociales extrêmes, la réduction des vulnérabilités externes chroniques et la réalisation accélérée du potentiel économique et politique dont dispose le Brésil (son territoire immense et son importante population)⁵. À travers le simple énoncé de ces objectifs stratégiques, il devient évident que c'est l'élite brésilienne elle-même qui s'est constituée en obstacle majeur à la concrétisation de ces objectifs nationaux.

L'ambassadeur reconnaît, dans son analyse des dernières allées et venues de la politique étrangère brésilienne, l'existence et le poids politique de nouveaux acteurs du système international, comme les agences internationales, les multinationales et, éventuellement, les ONG. Il est évident que la politique étrangère brésilienne est devenue un objet de dispute également pour ces nouveaux acteurs.

Au Brésil, il existe une très forte remise en cause des ONG, comme si elles étaient des organisations contraires à la souveraineté nationale. De plus, on attribue souvent aux ONG un profil anticapitaliste (ce qui n'est pas toujours vrai). Récemment, un reportage de la revue *Exame*⁶, publication destinée aux entrepreneurs, a désigné les ONG comme les nouveaux ennemis du capitalisme au sein de la société brésilienne.

Dans le texte d'*Exame*, ces ONG ennemies du capitalisme sont caractérisées paradoxalement comme des représentantes des pouvoirs économiques internationaux, c'est-à-dire que pour les rédacteurs en chef de la revue, tout type de résistance aux avancées du capitalisme brésilien et toute opposition à la déprédation de l'environnement ou à la violation des droits indigènes, par exemple, sont identifiées comme positions anti-développementalistes. Au fil du reportage, les ONG sont présentées à de nombreuses reprises comme des organisations qui résistent au progrès. Et cette résistance au progrès est considérée comme une espèce de trahison envers le renforcement de la nation.

Toute cette polémique sur la légitimité ou l'illégitimité des différents acteurs du système international renforce l'idée selon laquelle ce qui est en jeu dans la question de la souveraineté, c'est la question de

(5) *Economia e Sociedade*, op. cit.

(6) Édition n° 879, octobre 2006.

la démocratie. Jusqu'à aujourd'hui, la seule sphère dans laquelle existe la démocratie est celle des États-nations. Pour penser quelque chose qui dépasse les limites des États-nations, il faudrait imaginer une sorte de démocratie mondiale. D'où la pertinence de penser un parlement mondial, bien que ce soit une question extrêmement compliquée. Mais dans les limites actuelles de notre perception des formes possibles de démocratie, ce débat ne peut être esquivé.

Tout cela met en évidence une série d'ambiguïtés, mais il est important que nous gardions ces ambiguïtés présentes dans notre débat. Néanmoins, ceci requiert un effort énorme pour garantir que chacune des initiatives prises par les ONG brésiliennes, dans l'action conjointe avec les ONG d'autres pays dans les négociations internationales, ait pour référence les intérêts légitimes de la société brésilienne.

Jusqu'à quel point sommes-nous conscients de ce qui relève de l'intérêt légitime des secteurs populaires de nos pays ? De ce qui est intérêt national et de ce qui est manipulation de la part des gouvernements ? Il est également important que nous cherchions à repérer ces situations dans lesquelles l'alliance avec ces gouvernements est importante. Dans la conjoncture de résistance à la guerre en Irak, par exemple, il était important qu'il y ait un rapprochement non seulement entre les sociétés civiles du Brésil et de la France, mais aussi entre les gouvernements de ces deux pays. Cela a constitué un élément positif dans ce contexte international.

**Enjeux politiques pour les organisations
de la société civile face aux
négociations internationales**

Enjeux politiques pour notre action face aux négociations internationales

Fátima Mello*

Il existe d'innombrables enjeux, mais j'en ai choisi cinq pour commencer, davantage orientés vers notre dynamique organisationnelle en tant que réseaux et un projet visant à dialoguer avec des partenaires français. Il est clair que de nombreux enjeux ne seront pas abordés, mais mon choix s'est fondé sur ce que je crois être le plus utile à la dynamique d'échange entre l'ABONG et Coordination SUD.

Perception d'une conjoncture de long terme

Le premier défi est de chercher à identifier ce qui est en jeu dans un cycle qui dépasse la conjoncture immédiate. Je crois que ceci est particulièrement important pour qui suit les négociations internationales, parce qu'elles sont multiples, ininterrompues et qu'elles se tiennent dans diverses arènes. Pour le seul cas du commerce, nous avons l'OMC (Organisation mondiale du commerce) ; les traités de libre-échange (TLE), qui prolifèrent toujours davantage ; les accords bilatéraux d'investissement. Autrement dit, une infinité d'arènes dans lesquelles se déroulent les négociations.

La tendance à la fragmentation est énorme et l'on finit par se perdre ou par se laisser absorber par les événements ponctuels de la conjoncture. Et si l'on ne parvient pas à regarder le cycle dans son ensemble, à comprendre les mouvements plus structurels, on peut se perdre très facilement.

Ceci est un thème important, surtout en relation avec nos partenaires du Nord. Au sein du réseau "Notre monde n'est pas à vendre", nous dialoguons en permanence à ce sujet. Oui, nous devons surveiller toutes les négociations, chaque mouvement relatif à l'agriculture, aux services, à la propriété intellectuelle, sans pour autant oublier de préserver notre capacité d'analyse quant à ce qui est en jeu dans le cycle global.

* Directrice des relations internationales de la Fédération des organismes d'assistance sociale et éducative (FASE) et secrétaire exécutive du Réseau brésilien pour l'intégration des peuples (REBRIP).

Prenons l'exemple du Brésil. Le premier mandat de Lula a ouvert, comme nul autre, des espaces de dialogue avec nous, des espaces pour que nous puissions débattre avec d'autres secteurs de certaines positions que le pays tiendrait dans les négociations internationales. Cependant, si nous n'y prenons garde, nous finirons par nous laisser prendre dans certains dialogues, certaines initiatives, et par nous perdre dans les procédures, sans parvenir à ce qui est substantiel, aux contenus qui peuvent de fait altérer le rapport de forces et les positions plus structurelles du gouvernement brésilien.

L'importance de conserver l'unité

Un autre défi est de tenter de conserver l'unité de notre camp toujours plus hétérogène, qui réunit des ONG, des mouvements syndicaux et des mouvements sociaux – féministes, paysans, indigènes, une immense pluralité de mouvements.

Comment assurer, donc, l'unité autour d'objectifs communs qui maintiennent notre objectif à long terme, lequel est de constituer un ensemble de forces contre-hégémoniques qui puissent altérer de fait les règles du jeu ?

Je crois que ce thème est très important, car si nous revenons jeter un coup d'œil sur ce qui se passait il y a un peu plus d'une décennie, nous verrons que c'est par cette unité, face à l'immense diversité qui a toujours existé entre nous, que nous avons réussi à altérer substantiellement le contexte de nos luttes.

Quelle était la situation en 1994-1995? L'OMC a été créée en 1995 ; l'ALENA a débuté en 1994. Cette année-là, le président des États-Unis de l'époque, Bill Clinton, a convoqué le Sommet des Amériques, donnant naissance au processus de constitution de la ZLEA (Zone de libre-échange des Amériques). Et il n'y avait pratiquement pas de résistance populaire, pas de campagne contre la ZLEA à ce moment-là, excepté le soulèvement du Chiapas, au Mexique. Ainsi, 1994-1995 fut la période durant laquelle le néolibéralisme nageait dans du petit-lait, sans contestation. C'était l'époque de la pensée unique et de la fin de l'histoire.

Depuis lors, cependant, nous avons réussi à accumuler de nombreuses victoires, principalement grâce à l'unité que nous avons conquise. En une décennie, nous avons marqué de notre présence la

Conférence de l'OMC à Seattle (1999), notre premier cri de résistance au néolibéralisme, et celle de Cancún (2003), où la société civile, aidée par les divergences entre les gouvernements, a contribué de façon décisive à l'échec de cette conférence.

Nous avons également réussi à construire un processus avec le Forum Social Mondial (FSM) – l'expression ultime de l'unité dans la diversité –, en érigeant autour de la lutte contre le néolibéralisme un mouvement multiple et pluriel.

Ici dans les Amériques, nous avons entrepris un mouvement véritablement continental contre la ZLEA, avec des campagnes nationales, du Canada à l'Uruguay. Et une campagne de cette ampleur, avec un objectif commun, faire barrage à la ZLEA, à travers la création de comités dans chacun des pays, qui réunissent des mouvements sociaux, ONG, syndicats, etc. ; une telle campagne est d'une valeur organisationnelle gigantesque.

Il existe aujourd'hui, contrairement à la décennie passée, une atmosphère d'échec de cette hégémonie du néolibéralisme et des thèses de libre-échange. Nous vivons un moment très important, dans lequel cette crise de légitimité du néolibéralisme, au moins ici en Amérique du Sud, doit se traduire par quelques changements concrets.

Il est nécessaire de poursuivre ce mouvement de résistance, car nous avons gagné certaines batailles, mais pas la guerre. Au-delà de la résistance, nous devons construire des alternatives véritables qui se réfèrent à un autre modèle. Et si nous ne le faisons pas maintenant, nous n'aurons pas, au cours des prochaines décennies, d'environnement politique aussi favorable. C'est un moment délicat, dans la mesure où il est beaucoup plus facile d'être unis dans la résistance que de construire l'unité autour d'alternatives, de propositions concrètes.

Opportunité historique en Amérique du Sud

Le troisième défi serait de savoir comment agir, ici en Amérique du Sud, dans un contexte historique comme celui-ci, en transformant cette ambiance de désaveu des termes du débat de la décennie précédente en changements.

Nous sommes parvenus à accumuler des victoires dans quelques batailles. L'élection de certains gouvernements, par exemple, traduit déjà cette ambiance d'échec du néolibéralisme. Et cela va de Lula (Brésil), Tabaré Vasquez (Uruguay), Kirchner (Argentine) et Hugo Chávez (Venezuela), à Evo Morales (Bolivie) et Rafael Correa (Équateur). Ce n'est pas tous les jours que l'on a une opportunité historique comme celle-ci dans notre région. Parvenir à transformer cela en changements concrets représente un grand défi pour nous, en tant que mouvements sociaux, ONG, etc. Pour cela, de nombreuses tâches nous attendent.

L'une d'elles est d'associer résistance et alternative, puisque nous avons aujourd'hui dans la région deux dynamiques qui coexistent simultanément et sont radicalement opposées. En même temps que des TLE sont négociés, certains même avec les États-Unis, il y a plusieurs processus qui s'achèment ou peuvent être amenés à se diriger dans une direction opposée aux traités de libre-échange, comme l'ALBA (Alternative bolivarienne pour les Amériques), le Traité de commerce des peuples proposé par la Bolivie, la Communauté sud-américaine des nations et le Mercosul lui-même. Nous devons évidemment lutter en faveur de ces processus.

Ce Mercosul actuel est-il celui que nous voulons ? Bien sûr que non. La Communauté sud-américaine des Nations elle-même a été inspirée par des thèses qui ne sont pas les nôtres. Nous devons chercher d'autres objectifs. Si nous avons besoin, par exemple, d'une infrastructure qui serve l'intégration des peuples et que ce n'est pas celle-ci que nous voulons, nous devons la définir.

Il est assez complexe de résister et d'interrompre les processus qui font obstacle au développement de la région – pas seulement les TLE bilatéraux, mais aussi la menace de retour de l'accord Mercosul-Union européenne, les négociations à l'OMC – et en même temps construire des propositions pour une intégration qui soit bénéfique pour les peuples.

Voyons le cas de l'OMC. Le grand intérêt du Brésil dans les négociations à l'OMC est la libéralisation des marchés agricoles destinés à l'exportation. C'est dans le cadre multilatéral que le pays cherche à trouver une configuration de forces meilleure que celle du cadre des relations bilatérales, que ce soit avec l'Europe ou avec les États-Unis.

Du point de vue économique-commercial, ce que le Brésil recherche sans cesse, c'est l'expansion des exportations agricoles pour favoriser l'agrobusiness – la grande agriculture d'exportation.

Pour penser un autre type d'intégration, l'une des tâches fondamentales est d'arrêter l'expansion des monocultures vouées à l'exportation et d'actionner des mécanismes de défense et de protection de l'agriculture familiale, comme des programmes de crédit et d'approvisionnement. Notre agriculture doit se tourner vers l'approvisionnement de nos marchés locaux et régionaux pour garantir la souveraineté et la sécurité alimentaire de nos peuples.

Et cela est radicalement opposé aux grandes lignes des négociations à l'OMC, qui reposent sur la dérégulation, la privatisation et l'ouverture sans discrimination.

Pour mettre en œuvre une autre intégration, nous avons besoin de planification, de régulation, de mettre en pratique les thèses que Celso Furtado nous a enseignées dans les années 1960 et que la CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) nous a laissées en héritage. Régulation et planification sont l'élément crucial pour qu'une intégration régionale soit bénéfique à tous et pas seulement aux pays de plus grand poids économique. La régulation est nécessaire pour une distribution plus équilibrée des bénéfices de l'intégration. Et cela, c'est l'opposé de ce qui se trouve à la base des thèses de l'OMC.

Un autre exemple a trait à la politique industrielle, pour laquelle l'OMC et même le gouvernement brésilien développent une thèse attestant que les industries doivent réduire leurs tarifs douaniers, non seulement pour marchander l'accès aux marchés agricoles, mais aussi pour s'exposer davantage à la compétition.

D'un autre côté, nous affirmons, nous, que les tarifs douaniers constituent bien un mécanisme fondamental pour mettre en œuvre l'intégration régionale que nous souhaitons, basée sur une politique industrielle commune, sans laquelle les entreprises brésiliennes vont investir dans l'intégration dans le seul but d'augmenter leurs bénéfices.

En somme, des dynamiques opposées sont en cours dans la région. D'un côté, des négociations dans le cadre multilatéral et bilatéral, et de l'autre, les possibilités ouvertes pour un nouveau type d'intégration.

Articuler différentes dimensions d'intervention

Le quatrième défi se réfère à nos méthodes d'organisation.

Nous devons articuler différentes dimensions d'intervention. Il ne s'agit pas de faire seulement de la mobilisation ni seulement du plaidoyer. Fini, le temps où les mouvements sociaux du Sud faisaient de la mobilisation et les organisations du Nord assuraient l'accompagnement technique et nous donnaient les informations, c'est-à-dire que nous allions dans la rue tandis qu'eux pensaient.

Non seulement au Brésil, mais dans plusieurs pays du Sud, nous avons désormais la capacité d'assurer l'ensemble de ces dimensions : mobilisation, influence, travail de veille, etc.

Le fait d'avoir interrompu cette division du travail – ils pensaient, nous faisons – représente un gain très important, bien qu'il y ait un long chemin à parcourir. Nous avons encore besoin de beaucoup de formation, puisque l'agenda de négociations internationales n'a pas été suffisamment absorbé par les mouvements sociaux, ONG, etc. Sans formation, habilitation, influence (le travail dit interne) et mobilisation (le travail dit externe), nous resterons encore fragiles. Et ces dimensions doivent nécessairement être articulées. Cela n'a pas de sens d'avoir d'un côté un travail d'influence, sans que de l'autre côté ne s'exerce une pression.

Je crois qu'aujourd'hui, dans les réseaux mondiaux, nous parvenons déjà à avoir une vision plus claire du fait que notre tâche doit être articulée, complémentaire – ce qui aide grandement dans la perception des rôles de chacun à chaque moment.

Et ceci est lié également au rôle qu'ont nos entités au sein de notre société. Nous devons être capables de travailler en réseaux plus larges, en nous mobilisant à travers le monde, mais nous avons aussi besoin de garder les pieds sur terre, de faire nos devoirs à la maison, attentifs aux agendas de tous les jours. La légitimité de l'action internationale est donnée par le travail que nous faisons à la base de notre société. Ceci est lié à l'enjeu suivant.

Agir dans différents cadres : national, régional et global

Le cinquième et dernier défi réside dans la nécessité d'articuler différents niveaux d'action – national, régional et international.

Dans la campagne contre la ZLEA, nous, de la Rebrip et de l'Alliance sociale continentale, avons toujours adhéré aux grands axes de mobilisation du FSM, autrement dit, de constitution d'une société civile mondiale, d'un mouvement mondial – mondialisons la lutte, mondialisons l'espérance. Nous sommes partie prenante de cela, nous y croyons. Nous croyons qu'il est possible de construire de nouveaux termes de débat si nous nous montrons capables de mobiliser l'opinion publique mondiale et de lutter contre l'hégémonie au sens large.

Nous savons, cependant, que le système international est encore constitué d'États-nations, qui sont soumis aux pressions par le haut de la part de cette société civile mondiale, mais répondent également à des pressions par le bas, c'est-à-dire, au plan interne, de la part de leur société.

Ce qui définit les positions du gouvernement brésilien ou de tout autre gouvernement, dans les négociations internationales, à l'OMC et dans les TLE, c'est le rapport de forces interne à chaque société. Un exemple, dans le cas du Brésil, est celui de l'agrobusiness, qui a un poids gigantesque dans la société et dans la politique économique et étrangère du pays, déterminant les lignes directrices des positions de négociation.

Notre tâche fondamentale est donc de modifier ce rapport de forces à l'intérieur de notre société. Il ne sert à rien d'appartenir à un mouvement mondial sans agir au sein de son propre pays. Il faut nécessairement accomplir un travail simultané et, dans le cas du Brésil sous ce second mandat de Lula, commencer par reprendre en main notre initiative politique et par défendre notre autonomie et nos revendications, afin qu'elles fassent partie de l'agenda du gouvernement d'une façon plus incisive.

La Via Campesina, espace de résistance à la logique du capital dans les territoires agricoles

Edivar Lavratti*

Ce thème – *“Enjeux politiques pour les organisations de la société civile face aux négociations internationales”* – est présent dans le quotidien de la lutte pour la réforme agraire, mais il dépasse les limites de la lutte syndicale, de la lutte pour la terre. Il passe par la lutte politique. Il est également confronté à de nombreuses difficultés. C’est pour cela que nous nous sommes organisés à travers La Via Campesina, mouvement international qui coordonne les organisations paysannes, dont la principale politique est la défense de la souveraineté alimentaire.

Les organisations paysannes ont commencé à prendre conscience de la nécessité d’une plus grande articulation à partir de 1994-1995. En Amérique latine naît alors la Coordination latino-américaine d’organisations paysannes (CLOC), afin de mettre un peu en commun les expériences et les enjeux qui font partie de la lutte pour la réforme agraire, de la lutte des peuples indigènes, des communautés *quilombolas*¹ – bref, de toutes les personnes liées à la lutte pour l’accès à la terre.

Grâce à la contribution de nombreux secteurs de la société civile d’autres pays, nous avons réussi à réaliser diverses activités et rencontres visant à renforcer cette articulation internationale des paysans. Aujourd’hui, La Via Campesina est composée de près de quarante organisations paysannes de tous les continents.

Nous avons commencé à comprendre, nous fondant sur les expériences du Forum Social Mondial (FSM), que le problème de la paysannerie est mondial, avec quelques variations. Aussi bien les pays sans réforme agraire, comme le Brésil, que ceux dans lesquels la paysannerie traditionnelle est extrêmement structurée, traversent des crises graves.

Et le principal ennemi de la paysannerie, ce sont les multinationales, véritables adversaires de l’humanité. Nous comprenons que les négociations à l’Organisation mondiale du commerce (OMC), indépendamment des

* Membre de la coordination du Mouvement des sans-terre (MST, Brésil) et de Via Campesina.

(1) [NdT : de descendants d’esclaves fugitifs]

accords passés par les pays du Nord ou du Sud, les nations impérialistes ou les nations sous-impérialistes, visent à défendre ces espaces d'action et de profit du capital international, surtout dans le cas particulier du monde agricole.

À l'échelle mondiale, le principal problème auquel nous devons faire face est le fait que les multinationales sont en train de monopoliser des secteurs stratégiques. Des entreprises comme Monsanto et Syngenta, par exemple, non seulement monopolisent les semences, mais procèdent aussi à des modifications génétiques, jouant avec la biotechnologie au nom du profit. Et ce type d'action s'est étendu à tous les continents, se constituant en véritable défi auquel doit faire face l'humanité.

Un autre problème résultant de l'action néfaste de la plupart de ces multinationales est celui des désastres écologiques. La monoculture, à moyen et long termes, conduit à de grandes catastrophes, comme la menace sur la biodiversité – particulièrement pour les forêts homogènes comme celles d'eucalyptus et de pins – et la déforestation sauvage. Il nous suffit d'observer ce que des entreprises comme Monsanto et Bunge ont fait en Amazonie au nom des exportations de soja. C'est un désastre inimaginable : au cours des quatre dernières années, plus d'un million d'hectares ont été déboisés pour la monoculture du soja. Mais l'État brésilien paraît aveugle face à ces questions, et à d'autres.

L'argument selon lequel elles vont produire des semences génétiquement modifiées pour réduire l'application d'agrotoxiques est un mensonge éhonté – ce que l'on observe au contraire dans les cultures de transgéniques, c'est une effrayante augmentation. Et la seule utilité du soja transgénique, en fait, est l'utilisation du poison de Monsanto. Et le soja ne meurt pas ; ce sont les autres plantes qui meurent. Bien sûr, il existe tout un processus de résistance, mais nous, et de nombreuses organisations brésiliennes qui ont pris la lutte contre les transgéniques à bras-le-corps, savons bien quelle a été l'articulation dans la décision de leur autorisation, y compris dans le gouvernement actuel. Au nom de la science, de nombreux chercheurs de compétence douteuse se sont élevés pour défendre les transgéniques, soutenus par le lobby ruraliste ainsi que par le ministère de l'Agriculture et le ministre de l'époque, Roberto Rodrigues. Et un autre grand mensonge qui a circulé, relayé par les médias, est la croyance selon laquelle l'agriculture serait en train de sauver la balance commerciale brésilienne et les entrepreneurs ruraux seraient les sauveurs de l'économie nationale.

Les données du Centre d'études avancées en économie appliquée (CEPEA/Esalq-Piracicaba), qui a analysé le PIB de l'agrobusiness en 2005, montrent un fait révélateur : seulement 33 % de ce PIB proviennent de l'agriculture, de la production primaire ; les 67 % restant proviennent de l'industrie des intrants, des agrottoxiques, des engrais chimiques lourds, des machineries, etc. L'agrobusiness, financé par l'État, s'approprie la plus-value sociale pour implanter les grands complexes agro-industriels. L'espace agricole a été vu comme un simple espace physique pour la reproduction d'autres types de capitaux. Ici au Brésil, nous pouvons citer en exemple le renforcement de la production de soja et d'alcool.

La monoculture – la grande propriété – a expulsé des travailleurs ruraux sur la planète entière. Dans notre pays, l'exode rural n'a pas été empêché. Au contraire, la réforme agraire tant désirée par les travailleurs ruraux leur est parcimonieusement concédée d'une petite main pour leur être retirée de l'autre, bien plus grande.

Dans la région de Ribeirão Preto², fer de lance de l'agrobusiness de la canne à sucre, 0,4 % de la population vit à la campagne, alors que 98 % de l'aire agricole est occupée par la culture de la canne.

En Europe, avec le problème des quotas laitiers, des familles qui vivaient depuis des siècles de l'agriculture paysanne abandonnent leurs terres – et les nouveaux maîtres se servent de la propriété pour y passer leur week-end.

En Asie, particulièrement en Thaïlande, on assiste à un exode rural massif, conséquence du rôle joué par la Chine dans cette région, au travers des exportations de riz. En Afrique, principalement au Mozambique, la question du commerce ne se discute même pas. Le problème est celui de la survie. Il n'y a pas de quoi alimenter l'ensemble de la population, même avec l'accès à la terre. Ce sont des situations régionales semblables à ce qui se passe au Brésil, forçant les travailleurs à quitter les campagnes.

Gardiens historiques de la terre, des semences, de l'alimentation, de l'eau, bref, de la biodiversité, les paysans sont éloignés chaque jour un peu plus de leur milieu. Dans une telle situation, il existe encore un autre problème, celui de l'uniformisation de la consommation urbaine et, par conséquent, de la production, qui est presque toujours liée au rôle de l'agrobusiness. Dans le cas particulier du Brésil, cela se traduit par l'intégration des petites propriétés aux complexes agro-industriels.

(2) [NdT : État de São Paulo]

Certaines propagandes clament sur tous les toits que la majeure partie de la production de porcs et de volailles est due aux petites propriétés, alors que dans les faits, cette production est entre les mains des agro-industries. Le Sud du Brésil, par exemple, s'est transformé en un grand espace de reproduction de ce système. Le petit producteur devient employé des multinationales. Il utilise la main-d'œuvre de sa famille entière et ses ressources naturelles, et souvent, il ne finit par lui rester sur les bras qu'un désastre écologique, causé par des milliers d'animaux sur sa petite propriété. Et celui qui n'adhère pas à ce système est expulsé des campagnes.

Quant à l'État de São Paulo et pratiquement tout le Centre-Sud du pays, le problème est l'avancée de la canne à sucre, justifiée par la production de combustible propre comme alternative à la future pénurie de pétrole. L'investissement massif dans la culture de canne, avec six millions d'hectares plantés, permet au Brésil de produire l'éthanol le moins cher au monde. Et cela ouvre de nombreuses possibilités d'exportation, conduisant le gouvernement brésilien à défendre le secteur sucre-alcool.

Ce qui nous préoccupe, c'est la prévision que l'espace cultivé double en moins de quatre ans. Les estimations de l'Association brésilienne de l'agrobusiness (ABAG) indiquent qu'en 2010, le pays comptera douze millions d'hectares destinés à la culture de la canne.

Mais planter de la canne implique la monoculture, l'utilisation massive d'agrottoxiques et d'engrais chimiques, la déforestation, les brûlis et d'autres problèmes environnementaux, sans parler de l'utilisation de machines d'abattage, remplaçant chacune 90 travailleurs. Les défenseurs de la mécanisation essaient de faire croire que l'utilisation de récolteuses éviterait les brûlis. Cependant, la poursuite des brûlis pour augmenter le rendement des machines s'est vérifiée dans la pratique.

Ce que l'on considère aujourd'hui, c'est la production destinée à l'exportation. Mais on ne peut penser à l'exportation avec un peuple qui a faim, avec la précarisation du travail, etc. L'éthanol peut être un combustible propre pour ceux qui le consommeront à l'étranger, mais il laissera une grande trace de destruction dans notre pays.

Notre premier défi est de lutter pour la souveraineté alimentaire. Nous devons faire en sorte que les pays produisent des aliments variés et en nombre suffisant pour assurer une alimentation équilibrée à toute la population. Nous n'avons pas besoin de tant de soja, ni de tant de

monocultures. Notre cheval de bataille fondamental est la réforme agraire, afin que l'on puisse démocratiser l'accès à la terre, sachant que cela apporte une réponse immédiate aux économies locales.

De plus, il est nécessaire de renforcer les cultures locales afin de s'opposer à l'uniformisation imposée par les multinationales et les pays dominants, dans tous les aspects – de l'alimentation aux expressions artistiques.

L'un des défis lancés à la société brésilienne est de créer des espaces de résistance et de faire barrage à la dévastation des ressources naturelles, comme l'Amazonie, le *cerrado*³, la forêt atlantique, nos aquifères, etc.

Un autre défi est de mettre en marche, parallèlement à l'articulation mondiale, des luttes locales contre l'avancée des multinationales. Il est essentiel que nous puissions faire pression sur nos gouvernements, afin qu'ils témoignent d'un minimum de sensibilité à ces questions. Il est par exemple inadmissible que peu de temps avant sa réélection, le président Lula ait réduit la zone qui sépare les unités de préservation environnementale des aires de plantation de transgéniques de dix kilomètres à cinq cents mètres⁴. Et cela a satisfait les intérêts de l'agrobusiness et des multinationales du secteur.

Les gouvernements doivent prouver qu'ils défendent la population et non les multinationales. Et ce n'est pas ce que nous avons observé, en particulier dans le cas brésilien.

Nous croyons que lutter aujourd'hui pour la réforme agraire signifie lutter pour le salut de l'humanité, en défense de la terre, de l'eau, des semences et de l'alimentation. Et tel doit être l'ordre du jour de toutes les organisations sociales qui aspirent à transformer notre planète.

(3) [NdT: savane typique du Centre-Ouest du Brésil]

(4) Mesure provisoire 327, octobre 2006.

**Les différentes familles d'acteurs
internationaux non gouvernementaux et
leurs rôles dans les relations internationales**

Les ONG, actrices de la diplomatie non gouvernementale

Henri Rouillé d'Orfeuil*

Avec cette deuxième journée, nous changeons de perspective : hier nous nous intéressions au contexte, c'est-à-dire aux règles du jeu, aujourd'hui nous allons nous pencher sur le jeu des acteurs, particulièrement celui de l'acteur ONG.

Règles du jeu et jeu des acteurs

Pour bien jouer, il est nécessaire de bien connaître les règles du jeu. Même un champion de tennis ne joue pas au football avec une raquette, même une excellente équipe de foot ne joue pas au tennis à onze et avec un ballon !

Le multilatéralisme, qui constitue le cadre dans lequel se négocient les règles du jeu, est lui-même un monde de droit très complexe où des juristes s'affrontent. Les ONG, qui souhaitent interagir avec ces professionnels de la négociation, doivent connaître et comprendre ce monde complexe.

Mais s'il faut se plier aux règles lorsque la partie est engagée, rien n'interdit de voir à plus long terme et d'essayer de les changer. C'est même ce qui occupe les diplomates, mandatés par leurs gouvernements pour établir des situations de droits qui soient plus favorables à leurs intérêts et à leurs acteurs nationaux. La construction d'un droit international est la résultante de la malice, mais surtout de la force, des négociateurs gouvernementaux. Les différents acteurs, dont le succès dépend largement des règles auxquelles ils doivent se soumettre, s'efforcent d'influer ces négociateurs pour les convaincre de leurs intérêts propres. Les ONG, œuvrant dans différents domaines en partenariat avec des « victimes » de l'ordre établi, ont pris conscience de l'importance, dans un monde globalisé, du droit international. Elles s'organisent donc elles aussi pour interagir avec les négociateurs et pour intervenir dans les processus

* Président de Coordination SUD.

diplomatiques. Il revient aux gouvernements de trouver des positions qui incarnent la manière dont ils perçoivent l'intérêt national, un intérêt qui souvent n'est que celui des acteurs qu'ils veulent ou doivent privilégier.

Quelques remarques sur la neutralité et l'impact des règles du jeu

La neutralité des règles et du droit international est bien sûr une fable. Dans le champ géopolitique, la composition du Conseil de sécurité et le droit de veto donnent un pouvoir discrétionnaire aux cinq « grands ». Le rapport des forces militaires ou économiques conforte les règles de droit, puisque ce sont les mêmes acteurs qui négocient les règles, arbitrent la partie et jouent. Dans le domaine financier, la référence dollar du système financier international donne un avantage décisif aux États-Unis. Dans le domaine économique, la libéralisation progressive et négociée à l'OMC ou imposée par les institutions financières internationales aux pays endettés ouvre tous les marchés locaux et mondiaux aux acteurs économiques les plus puissants. Et dans les domaines culturel ou linguistique, une culture et une langue mondiales s'imposent. Hier, la plupart des intervenants ont mis en lumière la double évolution qui depuis quelques décennies transforme le monde : la mondialisation néolibérale et l'unilatéralisme américain.

Les règles facilitent, plutôt qu'elles n'encadrent, ces évolutions qui bénéficient à un groupe de pays et à une partie minoritaire de l'humanité, mais elles portent en elles des dangers mortels pour l'avenir du monde : un danger social, celui de la polarisation de l'économie mondiale avec une paupérisation et une exclusion d'une part grandissante de l'humanité ; un danger environnemental avec une exploitation intensive des ressources naturelles non renouvelables et une dégradation de notre patrimoine commun. Ces processus ne sont pas nouveaux, mais les forces qui les portent sont autrement plus puissantes qu'autrefois. Il n'y a plus guère d'obstacles pour mettre sur un marché mondialisé l'ensemble des ressources du monde, force de travail comprise, alors que les capacités régulatrices des pouvoirs politiques nationaux ou les capacités de contestation des victimes se sont considérablement réduites. Les protobanquiers vénitiens du début du XV^{ème} siècle, qui, selon Fernand Braudel, ont inventé la finance moderne et les

bases du capitalisme, avaient déjà dans la tête l'idée d'un large drainage des richesses du monde, mais la décolonisation, la chute du mur de Berlin, la marchandisation des biens considérés comme publics par nos ancêtres, le développement d'Internet ont aboli l'espace et le temps, et ouvert un marché mondial englobant tous les marchés locaux et nationaux.

Comme Phèdre était prisonnière de son destin, nous avons l'impression d'être pris dans un logiciel, pourtant nous avons vu hier que les marges de manœuvre allaient grandissantes : le pragmatisme a remplacé l'idéologie et il n'est plus nécessaire d'attendre un grand soir pour agir ; le pouvoir des États, qui régnait en maître il y a encore une trentaine d'année, s'est en partie effondré. Les entreprises, particulièrement celles qui ont une nature multinationale, ont été les grandes gagnantes, mais les organisations de la société civile, notamment les ONG, ont pu s'épanouir dans des pays qui autrefois interdisaient tout espace non gouvernemental. Les ONG ont pu prendre du volume sans trop perdre d'agilité.

Un principe commun pour les ONG : ne pas accepter l'inacceptable

Puisque les règles du jeu ou, pour le moins, certaines d'entre elles conduisent à des situations sociales et environnementales inacceptables, il n'y a, bien sûr, pas lieu de les accepter. Et pour ce faire, et ne pas se battre seul contre des forces internationales considérables, le droit d'association, qui constitue l'un des piliers de la démocratie et le socle de ce que nous appelons la démocratie participative, permet à des citoyens qui partagent la même volonté de faire évoluer les règles et le droit international, de regrouper leurs forces.

La définition de l'inacceptable est souvent subjective. Elle dépend de valeurs propres à chaque culture. Mais elle a aussi une part d'universel et c'est cet universel qui fonde l'idée de communauté internationale et, plus spécifiquement, le système des Nations unies. La Déclaration universelle des droits humains est une référence commune à toutes les Nations qui se déclarent unies et c'est autour de la défense des droits universels que les ONG de toutes régions du monde doivent se retrouver.

Les ONG sont des regroupements de citoyens qui défendent des droits universels. Elles ne sont pas de la même famille que des associations qui défendent les intérêts propres de leurs membres, comme c'est le cas par exemple des syndicats ou des organisations paysannes. Les unes et les autres vont néanmoins souvent se rapprocher lorsque la défense des intérêts de certaines catégories d'acteurs recoupe la défense des droits humains. Dans d'autres cas, les intérêts de certains acteurs – par exemple ceux des *fazendeiros* brésiliens ou ceux des associations de lobbyistes soutenus par des entreprises multilatérales – contredisent la défense des droits universels. Il peut y avoir alliance entre association de citoyens et associations de « victimes », mais, comme toujours, chacun doit parler au nom de son identité propre. Dans le cas de la solidarité internationale, les associations de victimes ne sont pas très facilement définissables. Ni les gouvernements ni l'ensemble des citoyens ne peuvent être considérés comme des victimes de l'ordre mondial. Les ONG construisent donc des partenariats avec des associations regroupant des segments des sociétés civiles.

Les ONG se doivent donc d'être des « combattantes contre l'inacceptable ». Mais, au-delà de cette définition quelque peu floue, elles ont besoin de s'identifier car leur légitimité n'est pas génétique, comme le sont les légitimités des syndicats, des collectivités territoriales ou des gouvernements, du moins lorsque ceux-ci respectent les règles démocratiques. Les ONG doivent décrire dans leurs statuts les objectifs qu'elles poursuivent, elles doivent dire dans leurs présentations ce qu'elles sont et dans leurs rapports d'activités ce qu'elles font et préciser dans leurs rapports financiers comment elles sont financées. La légitimité des ONG vient de leur engagement militant, celui-ci doit donc être transparent. Le droit d'association étant souvent très ouvert, n'importe quel groupe de personnes, soutenu par un gouvernement, une secte ou une entreprise peut s'instituer ONG. En France, il suffit que deux personnes se déclarent association pour que cette association existe ! Seule une transparence totale peut permettre d'éviter les suspicions quant au possible but caché d'une association : celui qui consisterait à défendre des intérêts particuliers et non des droits universels. Cette transparence doit aller de pair avec une possibilité de discriminer les moutons noirs. L'adhésion à une plate-forme nationale d'ONG dotée d'une charte précisant les conditions d'adhésion pourra constituer un premier barrage.

Le combat contre l'inacceptable se déroule à deux niveaux : celui de l'action locale au plus près des victimes et avec elles, et au plus près des problèmes auxquels celles-ci font face ; celui de l'action internationale aux marges des processus diplomatiques où se négocient les nouvelles règles et les nouveaux droits internationaux. Une partie de la légitimité des ONG vient de leur capacité à articuler ces deux engagements local et international.

Les différentes familles d'acteurs collectifs non gouvernementaux internationaux

Toutes les ONG peuvent s'exprimer dans le débat public international, mais toutes ne peuvent pas être entendues. Pour être entendu, il faut avoir une certaine puissance d'émission et, pour être considéré, il faut être légitime, représentatif et exprimer une parole indépendante. Ces différents éléments nous ont amenés à établir une typologie sommaire des acteurs non gouvernementaux internationaux, qui fait apparaître trois familles de nature différentes, pouvant elles-mêmes s'appuyer sur des regroupements internationaux multiacteurs qui jouent des rôles déterminants, mais dont la fonction n'est pas de constituer un acteur collectif organisé susceptible d'intervenir dans les processus diplomatiques. Il s'agit bien d'une typologie sommaire qui regroupe souvent des acteurs qui peuvent paraître fort différents, mais qui pourtant au regard des relations internationales se positionnent de manière voisine. Par ailleurs, ces trois familles ont des histoires diverses et des maturations inégales, l'une d'elles - les coalitions de plates-formes nationales d'ONG, encore récente - n'a pas encore pris toute sa place dans le jeu international.

Ces trois familles d'acteurs internationaux non gouvernementaux peuvent être ainsi caractérisées :

- **Les organisations internationales non gouvernementales (OING) :** il s'agit d'ONG qui ont parcouru en solo le chemin qui va du local à l'international. Dépassant l'échelle de leurs pays d'origine, elles ont en général créé une entité internationale puis ont essaimé, créant des filiales ou des relais dans différents pays, en priorité dans les pays du Nord. Pour prendre les quatre domaines majeurs de la « solidarité internationale », nous pouvons citer Amnesty international pour la défense des droits humains, Médecins sans frontières pour

l'humanitaire d'urgence, OXFAM pour l'appui au développement et Greenpeace pour la défense de l'environnement.

- **Les fédérations d'ONG appartenant à une même famille** : *Caritas internationalis*, par exemple, regroupe des ONG catholiques qui se fédèrent jusqu'au niveau international. Nous trouvons des mouvements fédératifs dans de nombreux domaines, par exemple dans les domaines culturel, scientifique, social, etc.
- **Les coalitions de plates-formes ou de fédérations nationales d'ONG** qui, au moins en théorie, permettent d'embarquer toutes les ONG locales et nationales et de les faire participer aux débats publics et aux processus de négociation internationaux. Ce mouvement du local vers l'international passe par la création de plates-formes nationales et de coalitions régionales de ces plates-formes nationales, et peut se poursuivre par la création de coalitions internationales.

Il est perceptible que les deux premières familles, dont l'efficacité et la légitimité est grande, ne mobilisent que des catégories d'ONG spécifiques et, somme toute, restreintes, et que cette lacune peut être corrigée par la troisième famille qui, toujours en théorie, mobilise l'ensemble des ONG (y compris d'ailleurs celles qui font partie des deux premières familles).

À ces acteurs, juridiquement constitués, s'ajoutent deux autres formes de regroupements internationaux :

- **Les regroupements thématiques multiacteurs** : c'est le cas des regroupements qui se constituent pour « faire campagne » et qui, donc, se spécialisent dans un domaine donné, comme les annulations de dettes ou la lutte contre la pauvreté. Ces regroupements concernent des acteurs variés d'une société civile aux contours quelque peu flous : ONG, associations diverses, syndicats, autorités locales, etc.
- **Les réseaux de personnalités** : il s'agit le plus souvent de personnalités d'influence – anciens responsables politiques, anciens fonctionnaires internationaux, artistes, intellectuels, sportifs, etc. Ces réseaux – et on pense à des personnalités comme Bob Geldoff ou Bono – donnent une publicité aux causes défendues et facilitent des actions de *fund raising*.

Cette typologie sommaire n'a pas pour objet de distribuer des bons ou des mauvais points, mais d'une part de réfléchir à une division internationale du travail plus pertinente, et à une plus grande efficacité collective. Elle nous renseigne sur ce que, par exemple, les plates-formes nationales (ABONG, ACCIÓN, Coopération SUD) et les coalitions régionales (CONCORD et la Mesa de Articulación), ici représentées, doivent faire pour contribuer à l'éveil d'une conscience planétaire et à la construction d'un état de droit international. Par ailleurs, cette typologie sommaire nous permet de poser la question de la participation des acteurs non gouvernementaux à la « gouvernance mondiale », participation qui suppose que les ONG s'organisent elles-mêmes en toute transparence et en toute démocratie, et se montrent capables de désigner des porte-parole et d'élaborer des positions, des revendications et des propositions communes.

Les ONG peuvent-elles s'accorder au niveau mondial sur des positions, des revendications et des propositions communes ?

Fortes du socle commun des droits universels, que ces droits soient civils et politiques ou économiques, sociaux et culturels ou, encore, environnementaux, les ONG peuvent effectivement s'accorder sur des positions communes. Les campagnes menées depuis deux décennies le prouvent. Ceci dit, nous sommes face à des débats qui sont loin d'être aboutis. Le consensus n'est d'ailleurs pas une perspective intéressante dans un monde où les dynamiques sont innombrables et les évolutions rapides. Les notions d'interactions, d'alliances, de compromis sont plus riches et plus respectueuses de la diversité du monde.

Le débat porte sur quelques points majeurs du processus de mondialisation et sur la négociation à l'OMC des modalités de l'échange international. Les ONG sont, en général, opposées à la mondialisation néolibérale et cette opposition grandit. Rares sont aujourd'hui les ONG qui s'inscrivent dans le cadre d'une libéralisation progressive. Les piliers centraux du raisonnement libéral sont vacillants : le consensus de Washington est dénoncé, notamment le 6^{ème} principe qui corréle le développement économique et l'ouverture commerciale ; le caractère autorégulateur des marchés, particulièrement des marchés agricoles – cœur de la négociation OMC –, est contredit ; la disparition des échelles

locale, nationale et régionale au seul profit de l'échelle internationale et des marchés mondiaux est mise en cause. À la foi en la mondialisation exclusive, s'oppose une revendication de diversité d'initiatives et de processus. Les mesures permettant une lutte contre la disqualification des ressources et des produits locaux et un épanouissement des économies locales sont promues.

Une question se pose aux ONG, celle de la traduction des droits, nécessairement généraux et impersonnels, en des cahiers des charges sociaux et environnementaux encadrant l'activité des acteurs économiques. La négociation de tels cahiers des charges devrait être le cœur des négociations OMC. Malheureusement, l'OMC ignore les droits sociaux et environnementaux élaborés par ailleurs.

Le débat porte aussi sur le degré de radicalité des propositions. Par exemple, dans le domaine énergétique doit-on, peut-on se limiter aux seules énergies renouvelables ou, même, à certaines d'entre elles qui aujourd'hui ne représentent que quelques pour cent du bilan énergétique de l'économie mondiale ? Faut-il accepter des étapes intermédiaires ? Dans tous les domaines, le degré de radicalité se discute.

Enfin, une autre question est souvent posée : comment concilier règles mondiales et spécificité des situations ? C'est toute la question des exceptions à la règle ou des traitements spéciaux et différenciés. La multiplication des exceptions à la règle libérale peut permettre d'introduire de la diversité dans le modèle jusqu'à présent unique de la mondialisation, et d'en changer le visage.

Les pratiques de la diplomatie non gouvernementale

Les ONG et, plus spécifiquement, les acteurs non gouvernementaux internationaux, cherchent à atteindre et à influencer les négociateurs. Les négociateurs sont atteignables directement, particulièrement dans leur pays d'origine où ils reçoivent les instructions des autorités gouvernementales. Ils seront aussi particulièrement sensibles aux pressions indirectes. Et, pour ce faire, deux publics sont importants : les réseaux militants, liés aux ONG, qui développent une communication de proximité et donnent droit de cité à des idées ou des analyses marginales ; les journalistes qui informent l'opinion publique qui elle-même peut donner une valeur

politique, c'est-à-dire électorale, à ces analyses et aux propositions des ONG. Les campagnes d'opinion contribuent à cette popularisation. Outre les ONG, d'autres acteurs sociaux peuvent y participer et interpeller les autorités gouvernementales.

De fait, les ONG ont réussi à transformer des idées marginales, connues et portées par une minorité éclairée, en idées électorales et politiques dont les partis politiques vont se saisir. Ce parcours des idées, qui va de 3 % à 30 % de notoriété, doit être balisé et dynamisé par des ONG, en alliance avec d'autres acteurs concernés, comme par exemple avec des scientifiques. Le changement climatique est un bon exemple de ce parcours des idées. Il est aujourd'hui une question centrale des vies politiques nationales et de la vie diplomatique internationale.

Les résultats de la diplomatie non gouvernementale

Depuis une quinzaine d'années, les ONG ont été actives sur toutes les scènes diplomatiques et dans tous les types de négociations. Elles ont contribué à une bonne part des avancées diplomatiques de ces dernières années.

Dans le domaine de la sécurité et de la paix, les ONG ont porté le droit de la guerre et le droit humanitaire. Elles ont lancé le processus qui a abouti à la convention sur l'interdiction des mines anti-personnelles et d'autres processus qui pourraient aboutir à deux nouvelles conventions sur le contrôle des armes légères et sur l'interdiction des armes à sous munitions. Elles ont aussi initié le mouvement qui a permis la création de la Cour pénale internationale. Elles sont présentes dans les conflits, dénoncent les manquements aux droits humanitaires et aux droits humains, manquements qui, dans les cas extrêmes, permettent de qualifier des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, voire des génocides. Elles informent de ces faits les agences des Nations unies et les membres du Conseil de sécurité. En termes de prévention, les ONG ont contribué à faire descendre dans les rues des grandes villes du monde plus de quinze millions de personnes pour manifester contre la volonté du président Bush d'engager militairement les Nations unies en Irak. Ces manifestations n'ont pas empêché la guerre, mais elles ont conforté les oppositions et contribué au refus du Conseil de sécurité de donner mandat aux autorités américaines.

Dans le domaine commercial, les ONG ont organisé avec les syndicats un front d'opposition à la mondialisation dite néolibérale. Ce front a permis de donner forme à une large contestation de cette mondialisation qui se manifeste dans les Forum sociaux mondiaux ou régionaux. Le triomphalisme néolibéral des années 1990 est aujourd'hui derrière nous. Plus concrètement, les négociations commerciales se sont ralenties et ont dû admettre des exceptions significatives. Une clause de sauvegarde peut désormais être invoquée quand se posent des problèmes sérieux de santé publique, clause permettant au pays concerné de produire des génériques. La question du coton a contribué à compliquer la négociation de l'accord agricole et à mettre, pour une fois, en avant les intérêts des pays africains. La mise en évidence du déclin et de l'instabilité des prix agricoles et des dommages ainsi causés à la moitié paysanne de l'humanité a posé la question fondamentale, mais iconoclaste, de la régulation des marchés.

Dans le domaine social, les Chefs d'État ont pris l'engagement de réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Pour chaque Objectif, les ONG ont mené campagne tout au long des années 1990. Pour financer les services sociaux correspondants, les ONG ont maintenu une pression constante pour un accroissement de l'APD (aide publique au développement) et les annulations de dettes. Elles ont aussi milité pour la création de taxes internationales, qui commencent à être l'objet de négociations internationales. Elles ont enfin milité contre les paradis fiscaux et la corruption qui minent les fiscalités nationales et privent les gouvernements et leurs peuples de ressources financières et, donc, d'investissement et de services publics.

Enfin, dans le domaine environnemental, la Conférence sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro n'aurait pas abouti à l'élaboration de l'Agenda 21 ni à la signature des deux grandes conventions sur le climat et la diversité biologique sans la mobilisation des ONG et leur pression constante.

* * *

Le bilan de l'action internationale des ONG est d'autant plus significatif que celles-ci sont des acteurs pauvres et modestes comparés aux grands acteurs économiques qui jouent leur propre jeu et défendent des intérêts contradictoires. "L'opinion publique mondiale est une super puissance", disait la coordinatrice de l'*International campaign to ban*

landmines (ICBL), lors de la remise du Prix Nobel de la paix 1997 aux organisations fondatrices de la campagne. Encore faut-il que cette super puissance soit mobilisée et mise en mouvement au service de causes mondiales. Cette mobilisation est l'un des grands enjeux de la diplomatie auquel s'essayent les acteurs de la négociation internationale. Force est de reconnaître que, jusqu'à présent, ce sont les ONG qui ont trouvé la meilleure clé et ont pris une longueur d'avance. Mais ce pouvoir de mobilisation, qu'ont acquis les ONG, exige d'elles une responsabilité et une transparence dans l'usage qu'elles en font. Il doit servir exclusivement à la construction d'un monde de droit et de solidarité.

Coalitions : stratégie pour un changement de paradigme ou pure façade?

Marcelo Furtado*

J'aimerais être plus polémique et exposer quelques éléments qui m'apparaissent comme des défis pour penser ce modèle décrit par Henri Rouillé d'Orfeuil. Et en tant que représentant d'une organisation environnementaliste, j'inclurai cela dans le contexte d'un phénomène qui interpelle notre société et qui change notre relation avec la planète et également entre nous : la question du changement climatique.

Dans ce séminaire, nous avons parlé de l'agriculture et de l'action sur les crises naturelles, mais le phénomène du changement climatique nous obligera à traiter toutes ces questions simultanément. L'impact sur l'agriculture est l'un des exemples à prendre fortement en considération pour notre avenir. Mais nous aurons aussi l'impact sur les zones côtières, où vit plus de 40 % de la population mondiale, sur les milieux forestiers, sur la pénurie d'eau, sur la pénurie d'énergie, etc.

Malgré l'ampleur de ce risque, nous ne sommes pas engagés dans un dialogue sérieux et efficace, au niveau exigé par cette question. Et ceci constitue peut-être un grand échec de la société. Il nous manque des stratégies pour trouver des niches spécifiques afin de former des coalitions et agir conjointement.

Historiquement, ce que les États-Unis et l'Europe pensaient du monde était important, car ils étaient les chefs de file qui allaient, grâce à leurs ressources et à leurs technologies, définir l'avenir de la planète. Toutefois, avec le phénomène du changement climatique, ce sont principalement quatre pays qui définiront l'avenir de la planète : la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud.

Le Brésil est le quatrième plus grand émetteur de gaz à effet de serre de la planète. Ici, au Brésil, nous faisons face à deux grands défis : la déforestation de l'Amazonie (qui est responsable de presque 75 % de nos

* Directeur de campagne de Greenpeace au Brésil et coordinateur des activités de l'organisation dans ce pays pour les questions de climat et d'énergie, des OGM et de la forêt amazonienne.

émissions de gaz à effet de serre) et le développement de notre politique énergétique (qui, selon le gouvernement fédéral, donnera priorité aux énergies sales et polluantes, comme le charbon, le pétrole et le nucléaire, au lieu de promouvoir les énergies renouvelables, comme l'énergie solaire ou éolienne, les petites centrales hydroélectriques et la biomasse). Si nous ne savons pas gérer ces données, nous contribuerons de façon décisive à amplifier le problème, le rendant irréversible.

Ainsi, dans quelle mesure sommes-nous prêts à travailler avec cet autre groupe – le G5 (Brésil, Chine, Inde, Afrique du Sud et Mexique) ? Comment faire pression sur ces pays afin qu'ils fassent partie de la solution et non du problème ?

Dans ce contexte, nous devons aussi nous rappeler que la ligne adoptée par ces pays est, normalement, la suivante: « Nous aussi avons le droit de croître et de nous développer. Cependant, dans des conditions nouvelles, particulières, dans lesquelles les décisions que nous prendrons dans les deux prochaines décennies définiront l'avenir de la planète ». Cela signifie que le Brésil a une grande responsabilité dans la question environnementale, ainsi que la Chine, l'Inde et d'autres nations.

Historiquement, nous, à Greenpeace, travaillons également dans les forums internationaux, aux Nations unies, plaidant pour un changement de règles. Je crois que nous avons été efficaces pour changer les règles du débat international sur l'environnement. Nous avons réussi à montrer ce qui était erroné et avons procédé à quelques corrections. Il y a eu des avancées et des traités environnementaux ont été signés. Néanmoins, nous n'avons pas eu le même entrain ni le même à-propos pour la mise en œuvre de ces traités. Autrement dit, en tant que société, nous avons échoué à exiger la mise en œuvre des nouvelles règles.

Dans ce contexte un autre organisme multilatéral est entré en scène. Il s'agit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui a simplement mis à la poubelle ces vingt à trente années d'accords environnementaux, puisque selon sa conception, c'est le développement qui importe.

Ainsi, nous avons commencé à envisager l'agenda de l'agriculture, par exemple, à travers le prisme du développement et non de son caractère durable. Et cela a aggravé les problèmes environnementaux sur toute la planète.

Récemment, en Angleterre, le Rapport Stern a été divulgué, dans lequel l'ex-économiste en chef de la Banque Mondiale, Nicholas Stern, affirme que le coût de l'inaction par rapport au changement climatique équivaut à ce qu'ont coûté, à elles deux, la Seconde Guerre mondiale et la Grande Dépression de 1929. En d'autres termes, ne rien faire est l'option la plus coûteuse¹.

Selon le Rapport Stern, ne rien faire pourra coûter annuellement 20 % du PIB global. Pour réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, il serait nécessaire d'investir 1 % du PIB mondial par an. Ce chiffre ne paraît pas énorme. Pourtant, nous ne sommes jamais parvenus à mobiliser cette valeur ni pour l'éducation, ni pour la santé, ni encore moins pour la question de l'environnement.

Et cette question nous oblige à nous demander comment nous allons croître face aux défis qui nous attendent.

Les ONG sont plus actives dans le monde entier – et cela exige une grande responsabilité de notre part. Greenpeace, avec d'autres organisations comme OXFAM et Amnesty International, a signé un accord de transparence dans lequel elle s'est engagée à rendre publics la provenance et l'emploi de ses ressources, parmi d'autres engagements, comme celui de respecter le droit du travail des pays dans lesquels elle agit.

Ceci peut paraître mineur, mais c'est important, car lorsque nous regardons notre nombril dans le monde des ONG, nous voyons que ce n'est pas la règle. Souvent, nous sommes là à batailler, à formuler des exigences, mais nous ne sommes pas totalement transparents quant à ce que nous pensons et à la façon dont nous travaillons.

D'où vient notre argent ? Plus que jamais, cette question exerce une pression sur la société civile, internationale et brésilienne. Évidemment, pour nous, l'un des grands avantages d'être une organisation originellement du Nord, avec une base forte dans cet hémisphère, réside dans les ressources financières. Près d'un tiers du budget de Greenpeace au Brésil provient de notre propre pays – et nous espérons parvenir à la moitié. Le reste vient de l'extérieur, du donateur individuel allemand, hollandais, etc.

Ainsi, notre relation avec le gouvernement ou les entreprises privées est plus sereine, car nous ne dépendons pas de ce type de financement. Et si nous ne dépendons ni de l'argent public ni de celui des entreprises, nous sommes absolument libres d'agir et de dire ce que nous pensons en tant qu'organisation environnementale.

(1) Pour plus d'informations, voir : http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm

À cet égard, je vais citer deux exemples récents. Celui de nos critiques de la position brésilienne à la réunion de Nairobi sur le changement climatique, et celui de notre action avec la chaîne de restauration McDonald's, en Europe, contre le sacage de l'Amazonie.

La position du Brésil à la 12^{ème} Conférence des parties à la Convention sur les changements climatiques (COP-12), organisée par les Nations unies, était très mauvaise; elle compliquait la révision du Protocole de Kyoto, dont les objectifs, tout le monde le sait, sont obsolètes et doivent être renégociés². Face à la position brésilienne, nous, à Greenpeace, alliés à une coalition d'organisations environnementales appelée le Réseau Action Climat, avons décidé d'attribuer le prix du Fossile du jour³ au Brésil. Le simple fait de « donner un prix » au pays, et de le divulguer dans la presse nationale et internationale, a conduit le gouvernement brésilien à modifier sa position et à collaborer à l'avancement des questions en débat.

De telles actions d'influence continuent d'exister, mais si l'on considère que la déforestation au Brésil, par exemple, est la question fondamentale, comment allons-nous agir par rapport à cela ?

Récemment, nous avons engagé une grande action contre les plantations de soja qui sont en train de détruire l'Amazonie. Le soja planté ici par des entreprises comme Cargill est utilisé comme ration du bétail et des poulets qui fournissent les rayons de supermarchés et les chaînes de restauration rapide dans le monde entier. En d'autres termes, ces chaînes aussi sont en train de dévorer une partie de la forêt⁴.

Quelle a été notre cible stratégique ? McDonald's, en Europe. Devant la pression et la répercussion des manifestations de Greenpeace, McDonald's a décidé de dialoguer et a accepté de solliciter Cargill – le fournisseur du soja qui nourrit les poulets servant de matière première aux produits de son réseau de restauration rapide –, exigeant de cette multinationale qu'elle arrête la progression de la frontière du soja en Amazonie. Dans le cas contraire, la chaîne de restauration rapide cesserait d'acquérir des produits de Cargill et s'engagerait à acheter le soja à un fournisseur qui opère hors de l'Amazonie.

(2) Pour plus d'informations, voir: <http://unfccc.int>.

(3) Détails sur la "remise des prix", voir : <http://www.climate-network.org/nairobi/fossil-of-the-day-1/fossil-of-the-day/day-5-november-10-2006>.

(4) [NdE : Un rapport divulgué par Greenpeace (avril 2006) dévoile de nouvelles preuves de la relation entre multinationales nord-américaines et déforestation, *grilagem* [NdT : appropriation illégale] de terres et travail esclave en Amazonie : http://www.greenpeace.org.br/amazonia/comendoamz_sumexec.pdf ou en anglais: <http://www.greenpeace.org/international/press/reports/eating-up-the-amazon>]

Pour cela et grâce à une action que nous avons menée dans le port de Santarém (État du Pará)⁵, Cargill s'est assise à la table des négociations.

La chaîne McDonald's a joué un rôle fondamental dans cette action. Cependant, cela ne veut pas dire que Greenpeace reçoive de l'argent de McDonald's, mange chez McDonald's ni croit que McDonald's soit le sauveur de la planète. Mais cet épisode a montré de quelle façon il est possible de se montrer stratège, sans préjugé. Ce n'est pas parce que nous ne recevons pas d'argent des entreprises que nous ne pouvons pas travailler avec elles en faveur de la protection de l'environnement.

Au Brésil, les questions sociale et environnementale, jusqu'ici en relative harmonie, commencent à rencontrer certains problèmes ouvrant de nouvelles zones de conflit potentiel. C'est le cas des garanties de protection environnementale dans les concessions forestières. Devons-nous traiter les communautés locales différemment des entreprises ? Du point de vue environnemental, cela ne fait pas de différence qu'un espace soit détruit par une entreprise ou par une communauté. L'enjeu est le même dans les deux cas, bien qu'il s'agisse d'acteurs de conditions économiques, culturelles, etc. différentes.

Un autre exemple serait l'éventuel usage de semences transgéniques par les mouvements sociaux ou l'agriculture familiale, dans le cadre du programme de biocarburants mis en place par le ministère du Développement Agraire (MDA). À l'origine, le soja transgénique a été introduit dans le pays de façon absolument illégale, en contrebande.

Le Brésil vient de vivre une période électorale, dont l'issue n'a été connue qu'au second tour. De nombreuses organisations, parmi lesquelles Greenpeace, ne font pas de politique partisane. Néanmoins, nous avons élaboré une plate-forme environnementale minimale, nous avons analysé les projets de gouvernement présentés par les deux principaux candidats à la présidence de la République, et nous avons conclu qu'ils étaient tous les deux très mauvais du point de vue environnemental, en plus de se ressembler beaucoup. Donc, quand on nous demandait quel était le meilleur pour l'environnement, nous n'avions pas de réponse. Pourtant, certaines organisations du mouvement socio-environnemental ont soutenu

(5) Pour plus de détails sur cette action, voir : http://www.greenpeace.org.br/vivaamazonia/noticias.php?conteudo_id=2768

[NdT : des informations moins détaillées sont aussi disponibles en français sur : <http://www.greenpeace.org/france/news/greenpeace-bloque-cargill-au-c>]

la réélection du président Lula, bien que son programme de gouvernement promeuve des actions ou des projets à fort impact environnemental. C'est-à-dire qu'on a opté pour le « moins pire » ? L'agenda politique aurait-il pris le pas sur notre lutte thématique ?

Ces exemples montrent la difficulté que nous rencontrons sur le plan pratique pour discuter de la formation des coalitions et des revendications communes.

Il est temps d'amorcer une réflexion en tant que société civile : savoir si nous voulons accepter le « moins pire », nous soumettre aux règles et à ce qui se passe actuellement, ou si nous souhaitons poursuivre plus avant notre rôle de remise en cause, de lutte et de changement de paradigmes.

Évidemment, ce changement peut se produire à différents niveaux et de façon nuancée, mais il s'agit fondamentalement de comprendre notre projet. Ainsi, je crois que ces coalitions exposées par Henri Rouillé d'Orfeuil constituent une façon d'agir intelligente et correcte. Mais elles ne font sens que si nous avons un objectif commun.

Nous avons été l'une des rares organisations à ne pas participer au Forum Social Mondial à Caracas, au Venezuela, en janvier 2006, parce que cela n'a pas de sens, pour une organisation environnementale, de participer à un forum financé par les pétrodollars.

Pour cela, il est fondamental que les coalitions soient cohérentes. Les différents réseaux de personnalités doivent aussi faire preuve de cohérence. Dès lors, on peut aborder la chose de deux façons : comprendre le contexte, ou agir sur les vecteurs fondamentaux de la politique.

Je crois ainsi que le grand défi des coalitions est d'avoir une cohérence et des objectifs communs. Dans le cas contraire, elles ne formeront qu'une pure façade, un bon environnement pour échanger des idées, mais jamais des instruments de transformation.

Je crois que nous aurons bientôt un bon test au Brésil, au cas où le président Lula annonce qu'il souhaite construire Angra III et trois autres usines nucléaires. Pourtant, le Brésil est un pays qui n'a pas besoin de cette énergie si chère, si sale, si peu sûre. Mais il est souvent difficile de mobiliser les gens sur cette question, parce que beaucoup croient que la discussion porte réellement sur l'« énergie ». Cependant, Angra III n'est pas une discussion énergétique ; c'est un projet nucléaire qui a un versant militariste et politique fort. Si le gouvernement Lula parvient à réaliser les

usines hydroélectriques de Belo Monte et Madeira⁶ et l'usine nucléaire Angra III, il pourra même se permettre d'ignorer les environmentalistes, les communautés *quilombolas*⁷ et indigènes, car il aura démontré qu'il commande réellement le pays comme bon lui semble. Et nous devons répondre à ce défi par une coalition, car en tant qu'organisation individuelle nous ne sommes pas suffisamment forts, mais ensemble nous pouvons transformer ce pays.

(6) [NdE : Belo Monte (fleuve Xingu, État du Pará) et Madeira (fleuve Madeira, État de Rondônia) sont des projets de complexes hydroélectriques à fort impact socio-environnemental, qui génèrent depuis des années la contestation de communautés riveraines et indigènes, mouvements sociaux et environnementaux. Des questions techniques, politiques et juridiques suscitent également des doutes quant à la viabilité des travaux.]

(7) [NdT : de descendants d'esclaves fugitifs]

**Rôles des plates-formes ou associations
nationales d'ONG au niveau national,
régional et international**

Rôle des plates-formes et des associations nationales d'ONG dans leur pays – interactions régionales et internationales

Sérgio Haddad*

L'ABONG est née au Brésil au début des années 1990. D'autres associations d'ONG en Amérique latine sont nées à cette même époque. La nécessité de créer une association qui rassemblait différentes ONG d'un champ politique déterminé répondait à plusieurs facteurs.

Nous sortions d'une longue période de dictature et les ONG ont joué un rôle dans la lutte pour la démocratisation ; elles travaillaient dans la clandestinité ou, tout au plus, dans l'invisibilité. Il était temps de se montrer, de dire à quoi elles étaient parvenues et quels espaces elles occupaient dans la société brésilienne. Il était temps de discuter le concept d'« ONG » et de débattre avec la société brésilienne du sens de son existence. Rien de mieux, donc, qu'une association. Mais dès sa création, l'ABONG a été pensée comme une association d'organisations non gouvernementales d'un champ politique donné et non de toutes les ONG. Cela signifiait s'inscrire dans un positionnement politique face à la société brésilienne.

Au même moment, le Brésil se préparait à recevoir le Sommet de la Terre Rio-92, la Conférence des Nations unies sur l'environnement. Il était nécessaire de trouver un espace de reconnaissance publique des ONG, afin de dialoguer avec les autres ONG qui viendraient dans le pays à cette occasion. L'ABONG a rempli cette fonction.

Enfin, il y avait l'effort corporatif en vue de constituer un espace de discussion pour la défense des intérêts de ces ONG : statut légal, durabilité et dialogue avec le gouvernement, les autres acteurs sociaux et la coopération internationale.

Depuis sa création, l'ABONG et ses ONG membres ont débattu de la signification du travail des organisations non gouvernementales dans la conjoncture de ces deux dernières décennies. Les ONG se sont

* Coordinateur général de l'ONG Ação Educativa, président-directeur général de la fondation Fundo Brasil de Direitos Humanos et directeur des relations internationales de l'ABONG de 2003 à 2006.

développées dans les années 1990 dans un contexte polarisé. D'un côté, il y avait une position qui reconnaissait en elles l'augmentation de la participation démocratique aux destinées d'une nation, à travers leur rôle dans la constitution et la défense des droits. De l'autre prévalait une vision libérale, qui identifiait les ONG à un acteur au rôle complémentaire de celui de l'État – au service du pouvoir public et selon sa logique – qui, graduellement, laissait des espaces vacants afin qu'ils soient occupés par des secteurs de la société civile.

Et quels sont les défis auxquels l'ABONG a été confrontée au long de ces années ?

Un premier défi réside dans l'équilibre entre sa mission de nature politique et celle de nature plus corporative. Nous sommes nés pour défendre et promouvoir des droits – reconnus comme droits de l'homme au sens large, droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux. Nous sommes également tournés vers la défense d'un modèle de développement durable, qui combine croissance économique, distribution du revenu et garantie de préservation des biens naturels et de leur diversité. Pour accomplir cette mission, nous nous allions à certains secteurs sociaux, organisations et mouvements qui luttent pour constituer un autre monde plus juste et démocratique. Cependant, quant à sa fonction corporative – celle qui cherche à défendre les intérêts de durabilité et d'indépendance des ONG –, les alliances ne sont pas toujours les mêmes. Au contraire, il peut s'agir d'entités et d'organisations qui, bien qu'ayant un statut juridique semblable à celui des ONG, défendent des intérêts différents, voire même contradictoires avec ce que défendent l'ABONG et ses associations membres. L'équilibre et la bonne gestion politique de cet enjeu, dans des sociétés complexes comme les nôtres, fournissent la feuille de route pour notre action actuelle.

Un second défi a trait à la nature constitutive d'une association d'ONG. Il s'agit d'une entité – avec une charte de principes, un bureau, une assemblée – verticale dans sa forme organisationnelle. En même temps, elle cherche à fonctionner comme un réseau, avec une dynamique politique horizontale. Au fil des ans, l'ABONG a essayé de minimiser l'effet de sa structure verticale par la constitution de bureaux régionaux, par l'amélioration des mécanismes de communication et, principalement, d'information à ses membres, et par le passage d'une structure présidentiale à une structure collégiale.

Malgré cela, de grands défis demeurent : le bureau prend des décisions au nom de ses membres, presque toujours indépendamment de leur opinion, en l'absence totale de mécanismes de consultation dans la gestion quotidienne. Il est évident que les programmes d'action sont définis au cours des assemblées générales et que le bureau cherche à remplir sa responsabilité dans le suivi des décisions. Mais au quotidien, il est pratiquement impossible de consulter les membres ; et le mécanisme de réseau cesse d'exister de fait, rendant difficile l'horizontalité des processus politiques. Une association d'ONG n'est pas un syndicat, ni un mouvement social, qui possèdent des caractéristiques propres. Les ONG cherchent à constituer une démocratie interne et à minimiser les différences participatives dues à quelque inégalité sociale ou économique que ce soit.

En même temps, l'ABONG défend vigoureusement la conviction que la participation au pouvoir public ne s'épuise pas dans la démocratie représentative, et que les processus participatifs doivent être permanents. Une association doit aussi prendre en compte ces vocations politiques sous peine de perdre son identité et sa représentativité dans le petit champ des ONG.

Cette difficulté est liée à deux autres problèmes. Le premier a trait à la raison d'être d'une ONG, à son impact social, à sa capacité d'influence politique, à ses limites et ses possibilités.

Je défends l'idée selon laquelle les ONG possèdent un pouvoir beaucoup plus symbolique qu'effectif. Ce pouvoir est régi par le type et la qualité de la connaissance et de l'information produites, par la place sociale qu'elles occupent dans le dialogue avec les différents acteurs de la société civile et par l'agilité avec laquelle elles se mobilisent sur la scène politique. Leur force n'est pas celle d'une organisation de masse, comme un syndicat ou un mouvement social, ni même celle d'un parti politique, ou celle d'un pouvoir d'État, avec ses milices armées. Leur force de mobilisation peut éventuellement être multipliée, particulièrement lorsque les ONG sont organisées en réseau, car elles peuvent ainsi tirer profit de leurs caractéristiques. Ou encore, lorsqu'elles s'unissent à d'autres secteurs sociaux, comme cela se passe avec le Forum Social Mondial. Au fond, les ONG sont des entités privées, avec peu de membres. Normalement, ce sont des citoyens de la classe moyenne qui militent dans ces espaces, qui sont aussi le lieu dans lequel ils gagnent leur vie.

Le second problème réside dans le débat entre représentativité et légitimité. Ici, on pourrait passer des heures à discuter. Nous avons entendu à de nombreuses reprises des critiques de la représentativité des ONG. Qui représentent-elles? Qu'est-ce qui leur donne le droit de siéger dans un conseil ou une commission en tant que représentant de la société civile ?

Ce débat est bien souvent biaisé, malveillant, formaté par la lutte politique qui veut disqualifier notre travail. Dans d'autres cas, il est assez intéressant et nous conduit à réfléchir effectivement sur notre rôle. De fait, qui les ONG représentent-elles ? De mon point de vue, personne, sinon elles-mêmes ! Pour ce qui est de l'ABONG, elle représente ses membres, une parcelle infime du monde des ONG.

Le manque de représentativité, cependant, n'enlève pas la légitimité du travail des ONG. Et la légitimité vient de leur mission : elles travaillent pour la défense des droits, lesquels sont reconnus par des accords internationaux et par la législation nationale. Ainsi, elles vivent de la mise en œuvre de la législation, de droits reconnus et non constitués. C'est cela qui rend le travail des ONG légitime.

Mais ce n'est pas tout. Les ONG aident à construire des droits – et cela, c'est une lutte politique –, à faire que les droits soient reconnus par tous à travers la législation. Ici, l'angle de la légitimité se déplace vers un autre paramètre : il ne s'agit pas de la mise en œuvre d'un droit conquis, mais de la reconnaissance d'un droit par l'intermédiaire d'une loi. La légitimité, dans ce cas, est donnée par des valeurs éthiques, par des engagements politiques dans la défense de l'intégrité de l'être humain.

On peut citer une série d'exemples dans lesquels les ONG ont joué un rôle dans la construction de droits. Un cas récent est la reconnaissance du droit des porteurs du virus VIH à un traitement public gratuit. Ce sont les ONG de lutte contre le Sida et les porteurs du VIH qui ont contribué, par leur mobilisation, à ce que le pouvoir public reconnaisse comme un droit de l'homme le droit au traitement et à l'accès gratuit aux médicaments contre le virus. Un autre droit récent qui se constitue progressivement dans les pays du Sud est le droit du consommateur. Les droits environnementaux ont été et sont progressivement constitués, en grande partie, grâce au travail de pression et de dénonciation des ONG. Dans tous les cas, la légitimité des organisations non gouvernementales est fondée sur des valeurs éthiques qui, à la limite, signifient la défense de la vie.

Ces défis ne sont pas traités dans leur intégralité aux plans régional et international, mais ils forment une toile de fond pour les relations construites jusqu'à présent. Nous avons eu jusqu'ici une faible capacité d'intervention collective. Notre forme d'action s'est limitée en grande partie à l'échange d'informations et à la construction de séminaires communs, principalement lors du Forum Social Mondial. Cela s'est produit au plan latino-américain¹. En revanche, dans le cas de la relation avec Coordination SUD, nous avons avancé un peu plus dans le travail d'intervention collective, en particulier dans le champ de la diplomatie non gouvernementale².

(1) Voir l'intervention de Miguel Santibáñez, pages 104-108.

(2) Voir l'intervention d'Henri Rouillé d'Orfeuil, pages 73-83.

CONCORD, la Confédération européenne des ONG de développement et d'urgence

Olivier Consolo*

Le processus d'organisation des ONG européennes au niveau régional

Dans certains pays européens, comme au Royaume-Uni par exemple, il existe une longue tradition d'ONG humanitaires et de solidarité internationale (certaines ONG et organisations humanitaires ont été créées il y a plus de soixante ans). Cependant, dans la plupart des pays européens, la création des ONG se situe plutôt dans les années 1960 et 1970, soit durant ou juste après les processus et les conflits liés à la décolonisation. Enfin, dans d'autres pays qui ont rejoint l'Union européenne (UE) au début des années 1980, le mouvement associatif est fortement ancré dans les processus de résistance aux dictatures (c'est le cas en Espagne, au Portugal ou en Grèce). Mais le point commun à la création de toutes ces ONG est qu'elles s'inscrivent dans un contexte national précis.

Dans les années 1970, les gouvernements nationaux de l'UE ont décidé de transférer partiellement une nouvelle compétence au niveau régional : il s'agit de l'aide humanitaire et au développement.

C'est dans ce contexte institutionnel et politique particulier que la Commission européenne (CE) a pris l'initiative de se rapprocher des ONG de solidarité internationale. En effet, à cette époque, les ONG européennes représentent le principal acteur de la société civile impliqué au niveau international. La CE créa alors des mécanismes de financement et de dialogue avec les ONG en Europe.

La structure de dialogue proposée est alors la plus classique au niveau européen : fédérer des acteurs nationaux dans un réseau européen. La création en 1976 du CLONG (Comité de liaison des ONG européennes de développement et d'aide humanitaire), actif jusqu'en 2000, s'inscrit dans cette démarche. Dans chaque pays de l'UE émerge une plate-forme

* Directeur de la Confédération européenne des ONG de développement et d'urgence (CONCORD) depuis sa création, en 2003.

ou une association nationale des ONG de solidarité internationale qui devient membre du CLONG (dès le départ, la règle est simple et claire : un seul et unique membre par pays). Pendant près de quinze ans, le CLONG sera l'interlocuteur privilégié et presque unique auprès des institutions européennes. D'ailleurs, c'est la CE qui finance près de 100 % du budget de ce partenaire européen.

Il est important de reconnaître que ce sont donc bien les institutions européennes qui ont incité les ONG européennes à s'organiser au niveau régional et non les ONG elles-mêmes. Et c'est pourquoi le niveau régional européen correspond très souvent à l'espace politique, économique et institutionnel de l'Union européenne, et non à l'espace géographique « européen » au sens large.

Une illustration frappante de ce manque de vision « régionale élargie » des ONG de la « vieille Europe » est que, dans les années 1990 – après la dislocation de l'empire soviétique – très peu d'ONG de solidarité internationale de l'UE se sont intéressées aux processus associatifs et de création d'ONG dans ces pays en transition démocratique. Certains de ces pays (douze aujourd'hui) sont devenus quinze ans plus tard des membres de l'UE à part entière. Certaines ONG de l'UE se sont en revanche engagées activement dans les zones qui ont connu de graves conflits, comme par exemple dans les Balkans.

Au cours de ces mêmes années 1990, d'autres formes d'organisation des ONG européennes voient le jour à Bruxelles. Certaines ONG intéressées par un même thème (par exemple les questions de la dette internationale ou de sécurité alimentaire) créent alors des réseaux thématiques (Eurodad ou Euronaid). D'autres ONG se regroupent par affinités politiques et/ou confessionnelles (Eurostep, Solidar, Cidse, Aprodev, etc.). Enfin, certaines ONG développent au niveau européen des stratégies intégrées en tant que « famille d'ONG internationales » (Oxfam, Action Aid, Save the Children, World Vision, etc.).

À la fin des années 1990, on recense ainsi plus d'une vingtaine de bureaux de représentation des ONG de solidarité internationale à Bruxelles et, bien sûr, le CLONG, représentant les fédérations nationales. Après une crise politique et institutionnelle du CLONG en 2000, les ONG européennes décident de regrouper et de coordonner leurs efforts au sein d'une même confédération européenne qui regrouperait des réseaux européens et des associations nationales.

CONCORD aujourd'hui

Début 2003, c'est la naissance de CONCORD (Confédération européenne des ONG de développement et d'urgence). Les membres de CONCORD sont aujourd'hui 22 associations nationales et 19 réseaux et familles d'ONG, représentant tous ensemble plus de 1 600 ONG de développement et d'urgence à travers l'Union Européenne.

CONCORD est représentée par son Assemblée générale, laquelle élit un Conseil d'administration de dix membres. L'assemblée générale se réunit deux fois par ans, le conseil environ six fois. La structure de travail et de lobby de CONCORD est constituée d'une dizaine de groupes de travail. C'est à travers les groupes de travail thématiques, sectoriels ou géographiques qu'a lieu l'essentiel de la valeur ajoutée de CONCORD : participation des membres, mise en commun d'expertise, élaboration de positions communes, stratégies de lobby concertées, etc.

Le secrétariat de CONCORD comporte une équipe d'une dizaine de personnes, dont la mission essentielle est la coordination et l'appui aux processus de travail collectif.

CONCORD est cofinancé par les institutions européennes (à hauteur de 62 % environ), le reste provenant de ressources de ses membres (cotisations annuelles).

Les trois priorités stratégiques de la Confédération sont :

- Qualité et quantité de l'aide publique au développement au niveau européen (notamment dans le contexte des engagements renouvelés de l'UE vis-à-vis des Objectifs du Millénaire pour le Développement et sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide dans le cadre de la déclaration de Paris).
- Cohérence pour le développement au sein des différentes politiques extérieures de l'Union Européenne : commerce, agriculture, sécurité, migration, etc.
- Engagement de la société civile dans la construction européenne : quelle démocratie pour l'Europe ? Quel rôle pour l'Europe dans le monde ? Les ONG de solidarité internationale sont activement engagées dans ces débats qui prédéfinissent aussi ce qui sera peut-être un jour une politique étrangère unifiée de l'Europe.

Les alliances de CONCORD avec d'autres acteurs en Europe

Comme partout ailleurs, il existe en Europe de nombreuses organisations de la société civile actives dans les champs de la santé, de l'éducation, de la citoyenneté, de la culture, de l'économie solidaire, de l'environnement ou du développement durable. Ce sont des millions de petites et grandes organisations qui créent un maillage associatif riche et dynamique dans toute l'Europe.

Les ONG européennes de solidarité internationale représentent dans ce « panorama » associatif un phénomène à part. Pour leur grande majorité, elles n'agissent pas directement sur les problèmes en Europe puisque leur champ d'action est souvent exclusivement tourné vers l'international. Cette spécificité n'est pas facile à expliquer aux citoyens européens. Par ailleurs, de plus en plus, les partenaires des ONG européennes dans les pays en développement recherchent une expertise, une connaissance des problèmes et des acteurs qui agissent en Europe : solidarité entre mouvements syndicaux, partenariat entre mouvements écologistes ou paysans, relations avec les milieux académiques ou autres, etc.

C'est donc à travers des alliances spécifiques que les ONG de solidarité internationale tentent d'articuler leur action « là-bas » avec des acteurs « ici ».

Pour CONCORD les alliances prioritaires en Europe sont au nombre de quatre :

- Les autres secteurs d'ONG européennes (environnement, droits de l'homme, social, culture, femmes, etc.) qui sont tous assez bien organisés au niveau européen. Un groupe de coordination et d'échange entre sept secteurs d'ONG se réunit tous les mois à Bruxelles.
- Les organisations syndicales qui sont très actives au niveau européen, mais aussi historiquement au niveau international.
- Les organisations de jeunesse, très structurées au niveau européen et qui jouissent dans certains pays d'un vrai statut « consultatif ».
- Les collectivités locales (municipalités et régions) qui constituent un acteur clé de la construction européenne et qui s'impliquent de plus en plus sur les questions internationales, notamment à travers des partenariats avec des municipalités ou des régions dans les pays en développement.

Ces alliances stratégiques sont primordiales car elles devraient permettre à plusieurs secteurs impliqués en Europe et à l'international de mieux se connaître, de décroiser un peu les « expertises » et de renforcer l'impact politique et médiatique de nos messages respectifs.

Les enjeux et les défis

Pour le secteur des ONG européennes en général et pour CONCORD en particulier, les principaux défis sont :

- Décloisonner les savoirs et les expertises. Construire une vision et des argumentaires holistiques sur les problèmes internationaux et les solutions proposées.
- Proposer au public européen un discours clair, simple, basé sur des preuves et des faits, concernant les questions internationales et de développement. Aujourd'hui, notre discours (et notre communication) est soit trop caritatif soit trop technique, et souvent inaudible pour un public non « expert ».
- Renforcer l'efficacité du travail au niveau européen tout en garantissant l'*ownership* et le *leadership* de la part des membres de la Confédération. L'implication directe et active des membres est la condition indispensable à un discours politique fort et à la crédibilité face aux institutions européennes.
- Dans le contexte de l'Union Européenne, il apparaît chaque fois plus évident que le niveau national joue un rôle central dans les prises de décisions européennes. La capacité des associations nationales d'ONG à s'impliquer dans l'agenda européen est donc un élément crucial de l'efficacité de CONCORD. Aujourd'hui encore, nos membres « nationaux » ont du mal à voir dans l'Europe une priorité de travail institutionnel et politique. Les questions nationales et internationales restent les deux niveaux de priorité des ONG au niveau national, loin derrière les questions européennes.
- Établir des partenariats forts avec les ONG des nouveaux pays membres de l'UE est aussi un défi important pour notre secteur. Comme nous l'avons dit dans la première partie, les relations entre les ONG de la « vieille Europe » et celles des nouveaux pays ont été assez faibles dans le passé. CONCORD doit contribuer à renforcer ces liens tout en ouvrant des espaces de débats entre ces différentes « histoires » associatives et politiques.
- Enfin, CONCORD est décidé à nouer des relations stratégiques avec des partenaires dans le Sud. En effet, sur les questions de solidarité internationale et de mondialisation, nos voix en Europe doivent se renforcer au contact de voix du Sud. Et réciproquement. Des alliances régionales pourraient se construire par étapes entre plusieurs régions du monde, notamment là où les ONG et autres mouvements sociaux sont déjà organisés au niveau national.

À un niveau plus politique, les principaux enjeux pour CONCORD sont :

- Mieux faire le lien entre le modèle de développement promu en Europe et les débats internationaux sur le développement, entre pauvreté et exclusion ici et là-bas, entre développement et environnement, etc.
- S'impliquer plus résolument dans le débat politique et institutionnel sur le futur de l'Europe en partenariat avec d'autres secteurs de la société civile.
- Comme le disait Henri Rouillé d'Orfeuil dans son intervention, passer de 3 % à 30 % de soutien du grand public en Europe (comme le mouvement associatif en faveur de l'environnement en Europe y est parvenu, en plus de trente ans d'action du niveau local au niveau international). Sans ce soutien massif des opinions publiques européennes, nos actions de plaidoyer seront toujours un peu marginalisées par les responsables politiques.
- Sortir du débat traditionnel sur l'aide et la coopération pour parler du rôle que l'Europe veut (ou peut) jouer dans le monde.
- Essayer de comprendre les incidences qu'auront les nouvelles puissances émergentes en matière de solidarité et de coopération internationales. La Chine, l'Inde et certains pays arabes jouent déjà un rôle actif dans ces domaines, surtout à un niveau régional, mais pas uniquement (voir le sommet entre la Chine et l'Afrique en 2006).

Conclusion

C'est dans ce contexte caractérisé par de nombreux défis et changements aux niveaux européen et international que CONCORD souhaite s'engager avec des partenaires au Sud. L'Amérique latine (AL) représente à ce titre une expérience très intéressante. Le modèle d'intégration régional expérimenté en AL semble évoluer vers un processus plus politique ces dernières années. Les relations entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine sont encore en évolution. Plusieurs accords d'association entre l'UE et certaines sous-régions de l'AL sont actuellement en négociation. Dans un avenir proche, on ne peut que souhaiter et encourager un rapprochement et des échanges accrus entre, d'une part, les plates-formes européennes et latino-américaines et, d'autre part, leur association ou confédération régionale.

Nouveaux défis et contextes pour l'articulation des ONG en Amérique latine ; les initiatives de la Mesa de Articulación

Miguel Santibáñez*

Actuellement, un certain nombre d'interrogations surgissent lorsque l'on parle des ONG, des acteurs institutionnels qui ont déjà leur propre histoire sur notre continent. En Amérique latine, elles sont bien souvent classifiées ainsi que les a décrites récemment le président colombien, Álvaro Uribe : il existe de bonnes ONG, des ONG alliées au terrorisme et des ONG qui sont des « idiots utiles ». La question de la simplification, de la méconnaissance ou de la criminalisation des ONG est un thème à l'ordre du jour, non seulement dans le contexte du conflit armé, comme dans le cas colombien, mais aussi dans des situations d'affrontement politique plus pacifique, que l'on rencontre dans d'autres pays.

À l'attaque traditionnelle physique, que subissaient les représentants d'ONG il y a encore quelques années – et qui prévaut encore dans certains pays – se sont substitués d'autres types d'attaques. Entre autres, la considération qu'elles constituent une menace pour la stabilité ; les tentatives de discrédit par la concurrence éventuelle qu'elles font aux partis et à l'État ; la mise en cause de leurs ressources afin de les contrôler ; et la structuration par voie légale de leurs agendas – à travers ce que les États appellent un « projet national de développement » – ou la définition de statuts juridiques peu compatibles avec la nature même des ONG. Ceci est une réalité quotidienne du champ non gouvernemental.

De son côté, la droite, qui dans la plupart des pays contrôle la presse, développe une campagne contre les ONG, cherchant à les montrer comme des agents hostiles au développement ; ou bien, cette presse construit des généralisations ambiguës, identifiant les ONG à des organismes para-partisans, voués au financement de l'activité politique par des ressources provenant de l'État. En d'autres termes, la réalité du tissu d'institutions sociales privées est utilisée pour caractériser les ONG comme un espace lié à la corruption.

* Président de l'Association chilienne des ONG (ACCIÓN) et secrétaire sous-régional pour le Cône Sud de l'Association latino-américaine des organisations de promotion (ALOP).

Le thème du financement est donc complexe. Une certaine ambiguïté prévaut : les champs de la philanthropie et de la manipulation des partis politiques ne se distinguent pas du terme « ONG », ce qui complique l'action non gouvernementale historique, davantage liée aux questions de développement.

Quant au financement du développement, les États latino-américains sont loin de porter cette préoccupation pour la chose publique, thème qui, comme le demandent les ONG, devrait être en partie financé par des fonds publics. Pas nécessairement par la tertiarisation de politiques publiques – lesquelles sont définies et priorisées par les gouvernements –, mais par la diversité de pratiques promues dans les territoires productifs où agissent des citoyens organisés.

Ce tableau s'enrichit d'un autre aspect : une coopération internationale plus volatile, qui se déplace et devient moins incidente sur la réalité des pays. En outre, cette nouvelle réalité est confrontée à des processus complexes, parfois contradictoires, qui compliquent les relations des ONG, comme la crise de la représentation politique dans la région, avec l'arrivée au pouvoir de gouvernements progressistes et de nouveaux leaders – c'est-à-dire la réalité de nouveaux gouvernements imposant aux ONG des prises de position qui ne sont pas simples. Heureusement, les ONG ont mûri une vision moins politico-partisane et ont cherché à occuper des catégories distinctes des partis, à savoir, ne pas errer entre opposition et soutien au gouvernement, mais surtout structurer leur propre agenda social, compris comme une dimension autonome du champ des ONG et de la société civile en général.

La même complexité se retrouve dans leur relation avec les mouvements sociaux et avec les organisations populaires d'une part, et les nouvelles catégories d'organisations citoyennes d'autre part.

Si nous y ajoutons l'apparition d'un agenda international exigeant, nous voyons que cet ensemble de dimensions nous oblige à penser un rôle pour ces ONG en tant qu'acteurs qui doivent faire face quotidiennement à un éventail de problèmes éminemment complexes.

De nouvelles interrogations apparaissent : comment structurer des champs d'organisation qui articulent les efforts des ONG, depuis les niveaux territoriaux, thématiques ou de consolidation de plates-formes nationales d'ONG, et incluent le vaste éventail existant ?

L'une des expériences a consisté à structurer les ONG historiques de développement, qui privilégient des lectures critiques du développement, la défense des droits et l'approfondissement de la démocratie. L'idée était d'établir des plates-formes et des associations d'ONG à différents niveaux – locaux, réseaux thématiques –, ainsi que de susciter des efforts d'articulation au plan international.

Donc, comment avancer vers des structures formalisées d'articulation et de fédération ? Ceci est particulièrement important pour les ONG à caractère national, qui ont une base locale et font partie de réseaux et d'associations nationaux ou régionaux. Il s'agit d'ONG qui ne sont pas nécessairement les grandes organisations internationales non gouvernementales, à forte visibilité globale, comme Oxfam, Amnesty International, Greenpeace, Oceana, Médecins Sans Frontières, Human Rights Watch, entre autres. Ce ne sont pas non plus des réseaux d'ONG doctrinaires affiliées à l'Église catholique ou protestante. Se pose ainsi la question : ces associations, plates-formes et réseaux qui regroupent des ONG à caractère local ou national peuvent-ils remplir un rôle international, qui soit complémentaire de celui des acteurs non gouvernementaux qui évoluent dans ce que l'on pourrait appeler la « diplomatie non gouvernementale » ?

Formuler cette question démontre la nécessité d'alliances fortes tant à l'échelon régional qu'avec les autres continents. La tendance à établir des liens transnationaux s'illustre dans le cas des syndicats, qui ont avancé dans la création d'une instance fédérative internationale unique. Est-ce le chemin – à partir d'une réalité liée au local – qui doit également être suivi par les ONG ? Il s'agit, sans aucun doute, d'un processus beaucoup plus avancé en Europe, où la Confédération européenne des ONG (CONCORD), comme plate-forme des organisations non gouvernementales, a joué un rôle fondamental. Ce processus en est encore à ses débuts en Afrique, sur la base d'articulations générées dans la région francophone (avec le Réseau des Plate-formes nationales d'ONG d'Afrique de l'Ouest et du Centre – REPAOC) ; et aussi en Asie, par exemple avec la fédération nationale des ONG indiennes.

En Amérique latine, l'effort a pris des années. Une première institutionnalisation a pris forme avec la création de l'Association latino-américaine des organisations de promotion (ALOP), au début des années 1980, et quelques années plus tard, avec la création d'autres réseaux et associations nationales d'ONG. C'était, sans aucun doute, un premier pas.

Le Mesa de Articulación, la coordination des associations nationales et réseaux d'ONG en Amérique latine et dans les Caraïbes, est le résultat d'un effort de plusieurs années, une fois ancrée l'idée d'institutionnaliser cette coordination et de chercher des lignes de dialogue plus permanentes et visibles.

Une première réunion a été réalisée à São Paulo en 1995, à l'initiative de l'ABONG. Cinq ans plus tard, une réunion similaire a été réalisée à Carthagène des Indes, en Colombie, à l'initiative de l'ALOP.

Par la suite, les réunions et les rencontres se sont multipliées. En 2006, trois rencontres distinctes ont été organisées : au Forum Social de Caracas, en janvier ; au Forum Euro-latino-américain-caribéen, organisé par l'ALOP, en mars-avril, à Vienne ; et au Sommet ibéro-américain de Montevideo, en novembre.

En 2005, dans le contexte du Forum Social Mondial de Porto Alegre, la Mesa de Articulación a vécu un moment-clé de son développement institutionnel, réalisant sa première activité autogérée, dont les principaux thèmes étaient l'émergence d'une nouvelle vague de gouvernements progressistes dans la région, la force acquise par les mouvements sociaux de gauche parvenus au pouvoir (cas de la Bolivie, par exemple) et les niveaux d'inégalité sur le continent.

La Mesa de Articulación dispose d'un fort enracinement local et national à partir des actions de ses membres, ce qui constitue un espace politique clair en termes de représentation et de légitimité. Dans ce sens, les principaux axes de son agenda ont été :

- Le bilan démocratique des nouveaux gouvernements progressistes (présentation au FSM de Porto Alegre en 2005).
- Le débat sur les cas bolivien et brésilien et les nouveaux acteurs politiques (FSM de Caracas, en janvier 2006).
- La fonction et le rôle politique de la Mesa de Articulación en Amérique latine (intégration et citoyenneté régionale).
- Le débat sur le thème de la coopération et les situations auxquelles ce secteur est confronté dans les espaces nationaux.

La lecture politique derrière ces axes met en évidence la fragilité des démocraties, l'usure de la démocratie formelle, l'usure des partis politiques et l'émergence de nouvelles formes de citoyenneté organisée. Elle met également en lumière la question de savoir comment faire face à un système qui, sur le plan économique, génère pauvreté et exclusion et, sur le plan politique, suscite du désenchantement quant à ses bénéficiaires. Un problème commun à tous les pays.

Dans le contexte des particularismes, des asymétries et des différents niveaux de développement de l'Amérique latine, la Mesa de Articulación représente et apporte une histoire particulière pour cette alliance. De cette façon, elle essaie de reconnaître, coordonner et articuler les initiatives d'organisation et d'influence des ONG. En cela, elle constitue un espace qui ne cherche ni à faire concurrence aux particularités de chacun, ni non plus à les dépasser. Pour de nombreuses organisations membres, la Mesa de Articulación devrait aspirer à devenir un espace qui contribue au renforcement politique de l'ensemble diversifié et complexe d'organisations et de réseaux.

Au cours des dernières années, la Mesa de Articulación a abrité un débat sur la qualité de la démocratie et des gouvernements progressistes, l'apparition de nouvelles formes de citoyenneté organisée, la participation de la société civile aux processus d'intégration et les niveaux élevés d'inégalité dans nos pays. Elle s'est fortement impliquée dans le Forum Social Mondial et dans d'autres espaces d'articulation.

Le débat nourri en son sein sera partagé et enrichi avec ses pairs européens. Notre agenda pour 2007 inclut la préparation d'une rencontre à Bruxelles (Belgique), en septembre, entre plates-formes européennes et latino-américaines, pour débattre de l'intégration régionale, du dialogue politique et de la coopération.

Cette coordination inédite entre plates-formes de l'Europe et de l'Amérique latine a pour objectifs d'exercer une influence, avec des positions communes, sur les grands thèmes de l'agenda international, ainsi que de favoriser la participation des organisations non gouvernementales du Sud aux négociations internationales.

Pour l'Amérique latine, dans un accord de ce type, l'idée centrale est de consolider une alliance d'ONG et de leurs diverses modalités organisationnelles, qui trouvent leur place dans la Mesa de Articulación. D'un côté, on facilitera la diffusion d'information et le lancement de débats. De l'autre, on créera des mécanismes pour ouvrir la porte des grandes conférences internationales à des protagonistes généralement oubliés, malgré leurs expériences et leur représentativité.

La nouvelle étape de la Mesa de Articulación s'inscrit dans un esprit d'articulation globale qui cherche à réunir les thèmes du développement et de la démocratie et, à cet effet, essaie de construire et d'avancer dans la définition d'une institution et d'une action politique qui lui permette d'être à la hauteur des nouveaux débats.