

LE RÔLE DE LA GENÈVE INTERNATIONALE DANS L'ONU 2.0

Manuela Tortora
Vice-présidente, Greycells¹

Ceux qui croient en la nécessité d'une ONU plus forte et plus efficace sont de plus en plus préoccupés par son avenir. L'humanité tout entière devrait s'en préoccuper. L'horizon montre des nationalismes égoïstes et une course aux armements croissants, aucun appétit pour une coopération multilatérale accrue et, en particulier, un Conseil de sécurité paralysé. Alors qu'au sein des Nations unies à New York, le pessimisme semble prévaloir, à Genève, les délégués, les secrétariats, les ONG et les universitaires continuent de s'engager. L'atmosphère n'est pas idéale, les défis se multiplient et se complexifient, les budgets sont réduits dans toutes les institutions et la géopolitique contamine l'air des salles de réunion, mais elle n'est pas aussi empoisonnée que de l'autre côté de l'Atlantique. Le soutien fort du pays hôte et une opinion suisse positive et sérieuse sont d'une grande aide.

Après le sommet sur les ODD qui s'est tenu à New York en septembre 2023, la prochaine étape sera le sommet du futur en 2024. Il existe déjà de nombreux documents et débats sur l'"ONU 2.0" qui pourrait ou devrait être envisagée. La grande majorité se concentre sur deux questions principales : comment réformer le Conseil de sécurité (et en général, le rôle politique de l'ONU dans la prévention des conflits et la préservation de la paix) et comment faire face au changement climatique et à son impact catastrophique. Il n'y a pas de discussion : ces deux questions sont urgentes et vitales. Mais l'ordre du jour de la Genève internationale est beaucoup plus large et essentiel pour toute "ONU 2.0" que l'humanité peut envisager si elle survit. Il ne doit pas être considéré comme un élément "collatéral" de l'agenda politique. Examinons rapidement ses principales caractéristiques et sa pertinence.

1.- QU'EST-CE QUE LA "GENÈVE INTERNATIONALE" ET D'OU VIENT-ELLE ?

L'écosystème de la Genève internationale comprend 40 organisations internationales (dont cinq agences spécialisées de l'ONU et plusieurs entités de l'ONU), 180 missions permanentes, 400 ONG.² Il s'agit d'une étonnante concentration d'experts, de délégués, de négociateurs, d'universitaires qui interagissent quotidiennement sur les questions multilatérales, produisent des données, des analyses, des idées. Cette activité intense est capillaire, avec des effets mondiaux : elle atteint les décideurs dans les capitales ainsi que les citoyens concernés par les règles et les politiques résultant de ce centre multilatéral de connaissances et de négociations.

Ce qui rend Genève unique parmi les autres sièges de l'ONU, c'est l'étendue et la pertinence de son agenda. De l'aide humanitaire, des réfugiés et des migrations à la gouvernance de l'internet, du commerce international à la santé mondiale, de la propriété intellectuelle au développement économique, des droits de l'homme à la biodiversité, des politiques d'emploi et de protection sociale au changement climatique. Le désarmement fait également partie de ce tableau, même s'il appartient à une catégorie différente d'activités multilatérales. **Presque toutes les "menaces non militaires" et les "racines des crises multifformes actuelles"³ sont traitées à Genève.** Oui, le travail à Genève est hautement <<technique" ou <<fonctionnel" (voir la théorie de Mitrany), compliqué mais toujours pertinent. Il couvre plus que les 17 ODD.

¹ Greycells, Association des anciens fonctionnaires internationaux pour le développement www.greycells.ch

² <https://www.geneve-int.ch/genevainternational>

³ https://www.foggs.org/wp-content/uploads/2023/09/PRG-Booklet-on-An-Enhanced-Role-for-the-UN-in-Peace-and-Human-Security-Final10Sept2023_FOGGS-Papers-2023.pdf, p.42.

L'histoire ne se répète pas, mais elle compte : **les seuls survivants du système de la Société des Nations** étaient ses entités économiques, sociales et humanitaires, qui ont été transformées en entités de l'ONU, tandis que les entités de l'ONU ont été transformées en entités de la Société des Nations, qui ont été transformées en entités de l'ONU.

Le Conseil de l'Europe, le bras politique de la Ligue chargé de la sécurité collective, s'est effondré bien avant la Seconde Guerre mondiale, et nous savons pourquoi. S'agit-il d'une prévision ? En tout cas, c'est la démonstration que la coopération multilatérale sur les menaces non militaires est indispensable et plus résistante que les mécanismes multilatéraux conçus pour éviter les conflits militaires. Face au danger d'un conflit nucléaire, pouvons-nous prendre le risque d'un système multilatéral guidé par des objectifs politiques à courte vue ? C'est plutôt l'inverse : les objectifs économiques, sociaux, environnementaux et en matière de droits de l'homme devraient être le moteur des décisions politiques.

2.- POURQUOI LA CONVENTION INTERNATIONALE DE GENÈVE EST-ELLE IMPORTANTE DANS TOUT DÉBAT SUR UNE "ONU 2.0" ?

Trois caractéristiques clés la rendent extrêmement pertinente aujourd'hui et pour l'avenir, car elles reflètent l'essence de la mondialisation au XXI^e siècle.

Premièrement, le travail d'analyse, de négociation et de recherche de consensus effectué à Genève est principalement normatif et réglementaire. Il vise à établir des règles et des mécanismes pour gérer les processus de mondialisation au lieu de laisser la liberté non réglementée aux forces du marché et aux intérêts individuels. Les valeurs de la Charte des Nations unies et les OMD passent de la théorie à la réalité chaque fois qu'un instrument multilatéral est utilisé à Genève : un règlement de l'OMS sur la santé mondiale, une résolution du Conseil des droits de l'homme, un accord de l'OMC sur le commerce international, une convention de l'OIT sur les droits et obligations des travailleurs et des employeurs, un débat de l'UIT sur la "terra incognita" de l'intelligence artificielle. C'est un peu de la vie quotidienne de "Nous les peuples..." qui est améliorée. Ce paysage normatif présente de nombreuses nuances et lacunes, allant de dispositions juridiquement contraignantes (comme dans le cas de l'OMC) à des recommandations de "meilleurs efforts" et à des déclarations purement symboliques. La même diversité s'applique aux mécanismes de contrôle : seuls quelques-uns garantissent que les règles sont intégrées dans les législations nationales ou dûment mises en œuvre par les États membres. Dans tous les cas, chaque norme multilatérale implique une délégation de souveraineté nationale. La Genève internationale a accumulé des décennies d'expérience dont la valeur politique doit encore être pleinement évaluée et comprise au-delà du contenu technique de ce travail normatif.

Deuxièmement, Genève atteint le "niveau national" non seulement par les informations, les recherches, les règles et les normes qu'elle produit, mais aussi par son rôle dans la transformation de ce travail en une assistance technique concrète à l'échelle mondiale, grâce à d'innombrables formations, programmes de renforcement des capacités, conseils en matière de politique et activités de plaidoyer. Le rôle de Genève dans l'aide humanitaire fournie dans des situations d'urgence ou dans des situations d'urgence sans fin (comme dans les camps de réfugiés) est celui qui fait le plus la une des journaux. Mais lorsqu'un décideur politique dit à un expert des Nations unies : "J'ai changé d'avis à la suite de votre formation", la récompense est plus importante qu'un gros titre. Recherche appliquée, élaboration et diffusion de données sur des questions globales, adaptation de l'expertise à diverses situations : l'assistance aux citoyens est générée par la connaissance.

Enfin, Genève est un puzzle : c'est le principal carrefour multilatéral des questions intersectorielles et multidisciplinaires qui caractérisent la mondialisation et les crises de plus en plus complexes d'aujourd'hui. La liste des liens entre les sujets multilatéraux est très longue : commerce, sécurité alimentaire et santé ; migration, réfugiés et changement climatique ; droits de l'homme, santé, emploi et politiques de sécurité sociale ; genre, commerce électronique et développement économique ; propriété intellectuelle, accès aux vaccins et à la technologie ; marchés du travail et intelligence artificielle ; gouvernance de l'internet et économie numérique ; économies bleue et verte, chaînes d'approvisionnement et investissements. À Genève, les délégués interagissent quotidiennement avec les secrétariats, les experts et les ONG sur ces questions aux multiples facettes, sautant d'une discipline à l'autre, façonnant la compréhension de l'évolution des menaces multilatérales.

3 - COMMENT RENFORCER LES LIENS ENTRE L'ONU GENEVE ET L'ONU NEW YORK, QUI FONCTIONNENT TOUJOURS :

Quelles leçons peut-on tirer de l'expérience de Genève dans le domaine de la paix et, plus généralement, de la coopération politique ? **La confiance qui se construit sur ces sujets "techniques" peut-elle être capitalisée et transférée de Genève à New York ?** Comment la recherche et les échanges entre experts et décideurs peuvent-ils déboucher sur des politiques fondées sur la connaissance dans tous les domaines d'activité de l'ONU en suivant l'approche de Genève ? Comment tous les biens publics mondiaux - la paix en premier lieu - peuvent-ils être gérés de manière constructive dans l'intérêt commun ?

Comme à New York, les différents acteurs de la scène genevoise sont frustrés parce que la géopolitique contamine de nombreuses négociations. C'est la même frustration qu'un scientifique ressent lorsqu'il se bat contre les « fake news » qui nient la connaissance. Oui, Genève est aussi touchée par la crise de confiance et la faible crédibilité du multilatéralisme, mais l'ambiance y est tout de même plus positive qu'à New York, à commencer par l'opinion suisse et les politiciens qui ne pratiquent pas le sport de critiquer l'ONU pour le plaisir.

Certaines actions pourraient stimuler une contagion positive de New York par l'atmosphère et le travail <<technique >> de Genève.

Tout d'abord, on parle beaucoup de **résilience** ces jours-ci. À Genève, la résilience signifie, en premier lieu, garder l'espoir et la foi dans le multilatéralisme malgré la contamination géopolitique et les **réductions des ressources financières** des organisations internationales et des ONG, y compris celles qui se consacrent à l'aide humanitaire. Nous voyons rarement des titres comparant l'augmentation des dépenses militaires à la diminution des fonds destinés à la coopération multilatérale. De nombreuses entités de l'ONU, à commencer par les organisations humanitaires, ne pourront bientôt plus fonctionner sans un financement adéquat (c'est-à-dire non lié et régulier). Toute réforme de l'ONU devrait commencer par-là, par les budgets.

Deuxièmement, la proposition de créer un **Conseil mondial de la résilience**⁴ en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale (ou de l'ECOSOC) pour faire face aux << menaces non-militaires >> mérite l'attention - en particulier pour la Genève internationale, qui s'appuie sur ces menaces. La proposition de ce Conseil, au-delà du soutien politique, nécessite une articulation solide et transparente avec l'ensemble de l'écosystème genevois, au-delà des silos interagences traditionnels.

⁴ La proposition a été faite par la Fondation pour la gouvernance mondiale et la durabilité (FOGGS), voir https://www.foggs.org/wp-content/uploads/2023/09/PRG-Booklet-on-An-Enhanced-Role-for-the-UN-in-Peace-and-Human-Security-Final10Sept2023_FOGGS-Papers-2023.pdf p.40.

Un tel Conseil pourrait être un catalyseur puissant pour assurer, plus que la coordination, une réelle cohérence des valeurs et des idées au sein du système des Nations Unies.

Troisièmement, **la société civile doit être mobilisée**. Où sont les Greta Thunberg prêts à descendre dans la rue pour défendre les valeurs et le travail de l'ONU, en réclamant une << ONU 2.0 >> pour les générations futures ? Les débats entre universitaires et diplomates sur les subtilités de la Charte sont nécessaires, mais faibles et inefficaces s'ils n'impliquent pas les citoyens avec des messages puissants et directs sur la paix et la coopération internationale sous tous ses aspects. Cela inclut le secteur privé : Genève est bien équipée pour développer davantage de dialogues et de coopération entre diplomates, chercheurs et hommes d'affaires.⁵

Quatrièmement, **les acteurs de New York et de Genève devraient intensifier leurs contacts**, à tous les niveaux, au cours des mois précédant le Sommet du Futur. Ils devraient faire le point ensemble sur les ODD, du point de vue << technique >> et géopolitique. Ils devraient agir ensemble pour diffuser les valeurs de l'ONU et sensibiliser à l'avenir du multilatéralisme. Ils doivent s'asseoir à la même table pour s'identifier, concrètement, comment le travail effectué à Genève apporterait de l'oxygène, de la substance et de la vapeur au processus de New York. Le darwinisme s'applique également aux institutions internationales : seules celles qui s'adaptent survivront. Les changements dans la façon dont New York et Genève interagissent (ou n'interagissent pas assez) font partie de la solution.

Enfin, deux aspects méritent d'être abordés honnêtement dans toute discussion sur l'avenir des instruments multilatéraux. Le premier concerne le rôle des **institutions de Bretton Woods**, généralement caché sous le tapis ou à peine mentionné sous prétexte qu'elles ont été délibérément situées à la frontière de l'organigramme de l'ONU en 1944-45. Elles ne sont pas les seules à appartenir au système. Elles doivent sortir de leur " splendide isolement " pour jouer un rôle majeur, en mettant en œuvre de manière visible les objectifs et les valeurs de l'ONU, en particulier en étroite relation avec de nombreuses entités de l'ONU basées à Genève. Le second concerne le **rôle de la société civile et les valeurs démocratiques** véhiculées par la Charte : comment rénover l'ONU si la société civile n'a pas voix au chapitre dans de nombreuses régions du monde et si la démocratie n'est pas un objectif partagé ? Là encore, Genève et New York doivent se parler.

⁵ GESDA, le Geneva Science and Diplomacy Anticipator est un bon exemple. <https://gesda.global/>