

L'humanitaire et la globalisation

par

PIERRE DE SENARCLENS

Les affaires humanitaires, en particulier les secours d'urgence aux populations victimes de catastrophes naturelles ou de conflits armés, tiennent une place grandissante dans la politique internationale. Elles sont devenues une composante de la diplomatie et même de la stratégie des pays occidentaux. Elles n'ont jamais été autant débattues aux Nations Unies, au sein des parlements nationaux et dans les médias. Elles jouent également un rôle primordial dans les activités opérationnelles de l'ONU, alors que d'innombrables organisations non gouvernementales (ONG) y participent, parfois dans l'improvisation, aux côtés des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ou du Comité international de la Croix-Rouge. L'espace humanitaire est aujourd'hui très encombré. En 1994, à la suite du génocide rwandais, on comptait dans la région de Goma pas moins de huit organisations des Nations Unies et quelque 200 ONG, sans parler des instances représentant l'Union européenne et les pays donateurs. Et que dire de l'irruption des organisations de secours dans l'ex-République yougoslave de Macédoine et en Albanie lors de « l'intervention humanitaire » de l'OTAN contre la Serbie ! On ne compte plus aujourd'hui les organismes privés, les départements académiques, les instituts de formation et de recherche, les colloques et sessions de formation ou les galas mondains qui tien-

PIERRE DE SENARCLENS est professeur de relations internationales à l'Université de Lausanne (Suisse). — Une première version de ce texte a été donnée comme conférence au Musée international de la Croix-Rouge, à Genève, le 28 mars 2000.

nent leur raison d'être de l'humanitaire. Les entreprises transnationales ne sont pas en reste, puisqu'elles « sponsorisent » de plus en plus ce genre d'activité, alors que l'on voit apparaître une multitude de consultants et de manifestations marchandes qui ont pour but de faire le lien entre l'humanitaire et les marchés.

Les ressources que l'Union européenne et les gouvernements consacrent aux secours humanitaires ne cessent de croître, pendant que l'assistance publique au développement décline. Les rapports Nord-Sud sont désormais appréhendés en termes humanitaires, comme si la charité devait assumer tous les désordres et toutes les détresses de la planète. L'image de l'enfant décharné par la famine ou amputé par une mine attire l'attention des opinions publiques, au point d'obscurcir l'assistance dont ses parents ont besoin pour assumer leur fonction protectrice. En outre, les engagements humanitaires d'urgence ont beaucoup plus de soutien que les efforts de prévention, même dans le cas des famines, qui sont pourtant prévisibles de long mois à l'avance. Celle, récente, qui affecte l'Éthiopie est une nouvelle expression de cette réalité.

Cette expansion de l'espace humanitaire est inquiétante à plus d'un titre. Elle ne reflète pas seulement l'aggravation des situations de détresse exigeant la mobilisation de la *communauté internationale*. Elle traduit aussi un changement d'orientation idéologique et politique des pays riches à l'égard de la misère du Sud. Après la Seconde Guerre mondiale, il a été largement reconnu que les pouvoirs publics devaient jouer un rôle décisif dans la régulation des sociétés en maîtrisant la dynamique du système capitaliste. Les pays occidentaux se sont employés à construire un État social, dont la mission était précisément de réduire l'espace de la charité.

Les gouvernements, et non les associations charitables, avaient pour fonction de protéger les gens démunis. Ils devaient, en particulier, s'efforcer de prémunir les travailleurs et leur famille contre les risques de la vie professionnelle, de la maladie, des accidents, du chômage et de la vieillesse. En 1945, la Charte des Nations Unies a conféré à ce modèle politique et social une valeur universelle. Au début de la guerre froide, après avoir pris la mesure de la famine et de la misère qui régnait en Europe, le gouvernement américain a lancé le

plan Marshall. Ce programme d'aide n'avait pas pour but d'offrir une assistance humanitaire à l'Europe, mais bien d'accélérer sa reconstruction économique et sociale, tout en endiguant la menace soviétique. Peu après, la décision de ravitailler Berlin fut de nature essentiellement politique et stratégique, les dimensions humanitaires de cet engagement passant à l'arrière-plan.

Les programmes des Nations Unies en faveur des pays en voie de développement ont répondu aux mêmes préoccupations politiques. Certes, l'ONU s'est également occupée de questions humanitaires, mais de manière limitée, lorsqu'elle a été confrontée à des situations politiques ingérables. Ainsi en 1948, l'ONU a créé l'UNRWA, l'agence des Nations Unies pour le secours aux réfugiés palestiniens. Cette organisation, établie à titre temporaire, a perduré jusqu'à nos jours, la *communauté internationale* s'étant montrée incapable de restaurer la paix au Proche Orient. À la même époque, les Nations Unies ont également établi un fonds de secours à l'enfance pour assister les enfants victimes de la guerre. Les entreprises charitables ont été encore nécessaires pour protéger les individus qui n'avaient plus d'État, avant tout ceux qui fuyaient les régimes communistes.

Le néolibéralisme et le retour de la charité

C'est au cours des années 80 que l'humanitaire a pris un grand essor dans la politique internationale. Cette expansion a coïncidé avec les transformations du régime capitaliste, que l'on associe à la notion de globalisation. Les raisons de cette coïncidence sont complexes. Les progrès des réseaux d'information et de communication ont certainement contribué à la création de nouveaux liens de solidarité transnationale, favorisant la mobilisation des mouvements associatifs, des organisations internationales et des gouvernements. Grâce aux médias, les images de famines, de guerres civiles et de catastrophes naturelles font depuis lors le tour du monde en temps réel et suscitent des réactions de compassion qui justifient et nécessitent des actions de secours humanitaires. Cette analyse est toutefois insuffisante, car les causes susceptibles d'entretenir les émotions sont très diverses et on ne saurait expliquer l'option charitable en évoquant le seul rôle des médias.

Le nouvel engouement pour l'humanitaire a vraisemblablement reflété aussi la perte de repères idéologiques qui a ébranlé les opinions occidentales, en particulier les milieux intellectuels. Confrontés aux apories du socialisme réel et aux horreurs des dictatures postcoloniales, les mouvements d'inspiration marxiste et les projets tiers-mondistes se sont épuisés. On a vu alors proliférer le nombre d'ONG militant en faveur des droits fondamentaux de la personne, contre les détentions arbitraires, la torture et les disparitions forcées. Dans le grand public, les droits de l'homme sont toutefois assimilés à l'action d'*Amnesty International*. Cette logique a entraîné le développement d'un nouveau mouvement humanitaire, animé par des gens — avant tout des médecins — en réaction contre la neutralité et le juri-disme du CICR, qui entendaient porter assistance aux populations en détresse, en particulier les victimes de guerres civiles, de famines, de tyrannies. Ces militants voulaient intervenir de manière urgente, sans discrimination, sans égard pour les frontières, les situations politiques, les spécificités institutionnelles et culturelles.

Cet élan humanitaire a coïncidé avec l'avancée des idées néolibérales, favorisées par l'arrivée au pouvoir de Madame Thatcher au Royaume-Uni et du président Reagan aux États-Unis, dont le message primordial se résumait à proclamer les bienfaits de l'individualisme et les fonctions autorégulatrices du marché. Les « contraintes » de l'économie, de la compétition internationale en particulier, imposaient des politiques de libéralisation des échanges et de dérégulation des mouvements de capitaux. Cette offensive idéologique, qui n'était pas sans rapport avec la montée du chômage et de l'inflation, les défaillances de l'État-providence, a entraîné l'érosion des stratégies qui avaient prévalu depuis la Seconde Guerre mondiale pour sortir les pays pauvres de leur marasme économique et social.

La crise de la dette a été une étape importante de cette offensive libérale dans les pays pauvres. Les politiques d'ajustement structurel, préconisées par les institutions financières internationales sous l'égide des sphères dirigeantes américaines, ont discrédité les anciennes stratégies de développement — qui, au demeurant, avaient souvent échoué tout en contribuant à l'émergence de régimes autoritaires. Les États devaient désormais se désengager de la sphère écono-

mique au profit des entreprises privées. Ils avaient pour fonction de créer les conditions d'un environnement favorable à la dynamique du marché. On abandonna l'idée de planification économique, de protection des industries naissantes, de régulation économique et sociale. Plus question non plus de changer les structures du commerce international, d'intervenir pour entraver la dégradation des termes de l'échange, d'organiser un transfert de technologie, de modifier la représentation des pays du Sud au sein des institutions de Bretton Woods. La libre entreprise, jouissant d'un minimum d'entraves, était censée résoudre à terme les problèmes sociaux en créant des richesses et des emplois, en résorbant peu à peu la pauvreté de masse. En suivant des politiques macro-économiques saines et en évitant de provoquer des distorsions du marché par des contraintes de législation sociale inadaptées à la concurrence internationale, en misant sur la libéralisation des échanges commerciaux et des flux de capitaux, les États devaient nécessairement capter des flux d'investissements étrangers, améliorer la productivité de leurs entreprises et le niveau de l'emploi. L'intégration des pays de la périphérie au marché mondial était devenue la voie royale du développement.

Dans cette logique, les gouvernements occidentaux ont mis en avant d'autres acteurs de la régulation économique et sociale, surtout les entreprises transnationales, les banques commerciales et les ONG, qui vont désormais jouer un rôle croissant sur la scène internationale, profitant des nouveaux réseaux de communication et d'information. Les ONG étaient censées être plus efficaces que les Nations Unies, où siégeaient les représentants de tant d'États autoritaires. Elles avaient des frais de fonctionnement limités, faisant appel à des bénévoles pleins de bon sens et de bonne volonté. Elles apparaissaient comme une expression de la société civile, concept que personne ne définissait précisément, mais qui était perçu comme la voie royale pour la promotion du libéralisme et de l'expansion des marchés. La mobilisation des ONG a permis aux États européens, membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de sous-traiter leur politique d'assistance, et cela, dans un temps de contraction budgétaire qui affectait l'aide publique au développement. En réalité, les ONG ne se préoccupaient guère des grands

problèmes structurels, tels que le commerce international, les flux d'investissement, le système monétaire, les intégrations régionales, mais elles s'efforçaient de réaliser des petits projets renforçant l'autonomie, l'autosuffisance, l'émancipation des « communautés de base », orientations exprimant aussi les valeurs individualistes des sociétés occidentales. L'épanouissement de la nébuleuse ONG a coïncidé au sein des pays industrialisés avec une insécurité croissante dans le domaine de l'emploi. Les progrès des mouvements associatifs ont correspondu en effet à des changements dans les modes de production, en particulier la croissance du secteur des services.

Les professionnels de la santé ont notamment trouvé dans l'humanitaire une nouvelle sphère d'activité, dans un temps où leur carrière s'avérait plus difficile pour des raisons touchant à l'évolution de la démographie, à la récession et à l'encombrement des professions médicales. Les ONG devenaient ainsi une importante source de débouchés professionnels, notamment pour les jeunes à la recherche d'un premier emploi, mais également pour les diplômés des pays pauvres.

Crises sociales et réponses humanitaires

La globalisation et les politiques de stabilisation et d'ajustement structurel qui lui furent associées ont eu pour effet un accroissement des disparités économiques et sociales entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci. En Amérique latine et en Afrique vint le temps des « décennies perdues ». Les inégalités de salaire et de revenu n'ont cessé d'augmenter. Dans la plupart des pays en développement, la population a crû plus rapidement que la création d'emplois.

La question de la pauvreté de masse a bientôt suscité une attention grandissante des institutions internationales, mais elle a été envisagée comme un problème sectoriel spécifique pouvant faire l'objet de programmes ciblés. Face aux politiques sociales désastreuses préconisées par les institutions de Bretton Woods, l'UNICEF a lancé l'idée d'un « ajustement à visage humain ». Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a commencé, en 1990, la publication de ses Rapports annuels sur le développement humain, sans parvenir à expliciter le cadre institutionnel et politique qui

améliorerait les indicateurs de progrès économique et social qu'il s'efforçait de produire. La Banque mondiale a proposé la mise en place de « filets sociaux ». Dans ces perspectives, l'économie, le social et le politique étaient censés appartenir à des sphères distinctes. En fin de compte, la misère d'une part grandissante de la société internationale est devenue un problème de charité, alors qu'elle était appréhendée au préalable comme une question de développement. Dans ce contexte, l'humanitaire s'est avéré être un complice — pas toujours volontaire — d'une idéologie délégitimant le rôle de l'État. Il s'est imposé comme l'expression d'un apolitisme croissant au sein des pays occidentaux.

Aujourd'hui, la détermination des situations requérant l'assistance humanitaire est moins claire que jamais. La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge se plaignait dans son *Rapport sur les catastrophes dans le monde* en 1997 d'un « brouillage sur les fondements et la nature de l'action humanitaire ». Les organisations de secours imposent leurs choix à cet égard, ignorant bien souvent la misère ordinaire des gens qui sont au-dessous du seuil de pauvreté, ceux qui souffrent de malnutrition chronique, ceux qui migrent vers les périphéries malsaines des grandes villes sans trouver abri ni protection. Il existe, selon les Nations Unies et la Banque mondiale, environ un milliard et demi de personnes vivant dans le dénuement absolu, dont 840 millions souffrent de malnutrition chronique. La plupart de ces personnes ne recevront jamais d'assistance humanitaire, à moins d'être victimes de conflits armés, de catastrophes naturelles et de migrations forcées. En fait, il n'est pas rare que les organisations humanitaires aident les réfugiés, mais non les populations locales qui les entourent, et qui se trouvent parfois dans un dénuement de même ampleur.

Les chiffres produits par les Nations Unies sur la pauvreté de masse permettent aussi de mettre en perspective les enjeux actuels de l'humanitaire. Ils nous rappellent que les secours charitables engagés à ce titre sont faibles, voire dérisoires, par rapport au dénuement qui frappe un quart de l'humanité. Mais ils nous éclairent également sur l'origine des crises qui mobilisent les actions de secours. Au cours des années 90, plusieurs tragédies humanitaires ont été la conséquence directe de guerres civiles.

Lorsqu'il n'existe plus d'autorité légitime pouvant assurer les conditions essentielles de l'ordre politique et social, les individus sont abandonnés à eux-mêmes, livrés à la violence, obligés de fuir et de se battre pour assurer leur propre survie. Or, l'espace des pays où la construction de l'État-nation échoue recouvre en partie celui des régions les plus pauvres du monde. Les flots de réfugiés, les déplacements de population et les famines sont engendrés par l'incurie ou la malfeasance des pouvoirs publics et par les inégalités sociales, phénomènes politiques associés à la mauvaise répartition des terres et des ressources, à l'érosion des sols et à la rupture des systèmes d'échange. Certes, il ne s'agit pas d'établir une corrélation simple entre la misère, d'une part, et les guerres civiles ou les phénomènes d'oppression, d'autre part. Il convient néanmoins de reconnaître que la très grande majorité des guerres civiles qui ont mobilisé, au cours des années, la *communauté internationale* ont éclaté dans les pays situés à la périphérie des centres de production et d'échange. En outre, les cyclones, les inondations ou les tremblements de terre frappent beaucoup plus durement les pays pauvres, tandis qu'ils sont seuls à supporter malnutrition et famine.

On doit souligner dans ce contexte que la faillite ou la désintégration des États n'est pas seulement la conséquence de réalités internes dans les pays concernés, elle procède aussi de la politique internationale. Sans reprendre l'antienne relative au passé colonial, on doit bien admettre que des pays endettés et en récession, confrontés à une baisse constante des prix de leurs produits d'exportation, au protectionnisme des pays de l'OCDE, soumis à des politiques d'ajustement structurel défailtantes, vivant les plus souvent d'une économie de subsistance, ont peu de chance de réussir leur intégration politique et sociale. Or, la plupart des pays pauvres sont tenus à l'écart du commerce international et délaissés par les investisseurs. Sans industrie, producteurs de matières premières dont la demande décline, tributaires d'une agriculture faiblement productive, dont les pays riches se protègent, confrontés à une dégradation de leur environnement et à une croissance très rapide de leur population, ces pays sont plus que d'autres tributaires de catastrophes « naturelles » et de guerres civiles.

Les apories de l'humanitaire

Les problèmes politiques inhérents à ces États fragiles n'auraient en effet pas eu des conséquences aussi monstrueuses, si la *communauté internationale* avait été en mesure de mobiliser des moyens économiques, politiques et militaires capables de soutenir les États faibles ou de pallier l'effondrement de leur souveraineté nationale. Mais au lieu d'assumer ce mandat, les grandes puissances, et les institutions internationales qui leur sont liées, se sont généralement contentées de définir les problèmes en termes de secours d'urgence mobilisant l'exigence de la charité internationale. L'ONU a de surcroît consacré la plupart de ses opérations de maintien de la paix à des buts de cette nature. Humanitaire? C'est en tous les cas ainsi que la *communauté internationale* appréhende les conflits régionaux depuis la chute du mur de Berlin. Les massacres et les exodes des populations kurdes en Irak, les guerres civiles en ex-Yougoslavie, au Libéria, en Sierra Leone ou au Rwanda sont présentés par les sphères dirigeantes et les médias des pays occidentaux en termes de problèmes humanitaires, comme si ces guerres n'avaient pas d'histoire, comme si les victimes de génocides et de massacres ne pouvaient bénéficier d'autre secours que celui d'entreprises charitables engagées par des ONG et des gouvernements. La médecine de l'urgence s'impose comme le paradigme pour aborder les problèmes des guerres civiles, de l'oppression et de la misère.

Comme l'a très bien dit le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Madame Sadako Ogata, lors de la guerre en ex-Yougoslavie, il y a des tragédies humanitaires qui n'ont pas de solution humanitaire. Les apories de l'humanitaire sont apparues clairement lors de cette tragédie, puisque les casques bleus des Nations Unies étaient chargés de missions humanitaires et coercitives qui n'étaient pas compatibles. De toute évidence, les opérations de maintien de la paix et les entreprises humanitaires ont été parties prenantes des problèmes à résoudre. Elles ont été engagées pour limiter les flux de réfugiés et ont participé, contre leur gré, à la purification ethnique. Elles ont été impliquées dans un climat politique animé par des gens et des associations qui croyaient que les bons sentiments et les gestes humanitaires, ainsi que les efforts incessants pour ne pas recourir aux

armes et pour prolonger la négociation, pouvaient contribuer à l'apaisement des chefs de guerres et rétablir la paix. L'humanitaire est même devenu à cette occasion une ressource politique comme une autre, traduisant le refus des États, des grandes puissances en particulier, d'assumer leurs obligations internationales. Il fut même, paradoxalement, complice d'une escalade de la violence. Il suffit de lire le rapport que l'ONU vient de publier sur la responsabilité de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine¹. Srebrenica a été l'aboutissement de cet état d'esprit. Lorsque l'on examine les chaînes de responsabilité, on retrouve tout au long de cette histoire tragique un esprit de démission et de lâcheté devant la violence : du commandant des casques bleus aux chefs de la FORPRONU, en passant par les gouvernements occidentaux et le représentant du secrétaire général en Bosnie. La même irrésolution de la *communauté internationale* s'est manifestée lors du génocide rwandais et des guerres civiles au Libéria et en Sierra Leone.

Il est vrai que les pays de l'OTAN, tirant la leçon de leur expérience en Bosnie-Herzégovine, sont intervenus de manière déterminée contre la République fédérale de Yougoslavie, lorsqu'il s'est avéré que son gouvernement préparait un nouveau génocide, au Kosovo. Il est toutefois regrettable qu'ils aient invoqué des finalités humanitaires pour justifier leur intervention, alors qu'ils poursuivaient des buts politiques d'une autre nature, au demeurant légitimes : la protection des droits de l'homme et le respect des minorités au Kosovo, la destruction d'un régime voué à la purification ethnique et à la guerre dans les Balkans. Cette guerre est pourtant devenue une « intervention humanitaire ». On l'a présentée, en effet, comme si les avions engagés n'avaient alors d'autre mission que de parachuter des sacs de blé, des tentes et des couvertures.

Certes, il ne s'agit pas d'incriminer les ONG, dont la plupart assument une mission de secours indispensable, avec un dévouement et un professionnalisme exemplaires. Il ne s'agit nullement de

¹ Nations Unis, Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale, doc. A/54/549, 15 novembre 1999 : La chute de Srebrenica.

contester la nécessité d'engager une aide internationale humanitaire pour soulager la détresse des populations victimes des catastrophes naturelles au Honduras, en Turquie ou au Mozambique. Il n'est pas question non plus de minimiser les actions du CICR, du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en général, de Médecins sans frontières ou de l'ONU qui assistent les victimes de ces tragédies. Ces organisations — il convient également de le rappeler — ont souvent demandé aux États, aux grandes puissances en particulier, d'assumer leurs obligations internationales en matière de paix et de sécurité. Elles ont admis généralement qu'il était irresponsable de surinvestir dans leur mission sectorielle. Face à la désintégration des États et à l'ampleur des problèmes socio-économiques inhérents à la globalisation, on doit aussi reconnaître que les actions et les possibilités de secours d'urgence engagées par ces organisations s'avèrent insuffisantes et, dès lors, en partie illusoire.

Changer de politique et d'institutions

Les gouvernements des pays de l'OCDE parviennent à mobiliser aujourd'hui beaucoup de ressources pour atténuer les tragédies humanitaires, tout en défendant les structures internationales inévitables et néfastes qui constituent aussi une des causes de ces désordres. Cette contradiction fait l'objet de contestations grandissantes, notamment de la part de certaines ONG. Ces protestations, qui se sont manifestées avec éclat lors de la Conférence de l'Organisation mondiale pour le commerce (OMC), en décembre 1999 à Seattle, trouvent leur autorité dans l'idée que les sociétés doivent pouvoir maîtriser les changements historiques qui les affectent. Lorsqu'elle n'est pas maîtrisée, la dynamique du système capitaliste approfondit les polarisations sociales. Elle mine par conséquent la capacité des États pauvres d'assumer leurs fonctions d'intégration, puisque que la misère tend à renforcer les solidarités communautaires d'essence ethnique ou clanique. Or, la fragilité des États pauvres est d'autant plus grande qu'elle n'est pas compensée par l'apparition, sur le plan régional ou mondial, d'institutions capables de prendre le relais de leur souveraineté défaillante.

L'ampleur et la gravité des questions sociales à dimension planétaire, aussi bien que la dégradation de l'environnement, les

mouvements de population, les nouvelles dimensions de l'insécurité, consécutives à la croissance du nombre des guerres civiles, ne pourront plus être « gérées » par les gouvernements et les ONG sur le mode de la charité. Les effets néfastes d'une libéralisation non maîtrisée des mouvements de biens et de services obligeront les États à instaurer de nouveaux mécanismes de régulation internationale. C'est la raison pour laquelle, les débats récurrents sur la réforme des institutions internationales doivent être pris au sérieux. Les ONG actives dans la sphère du droit international humanitaire et des droits de l'homme devraient, en particulier, consacrer plus d'efforts à pousser cette réforme, en reposant les questions de la souveraineté et de la légitimité, à savoir : qui est en droit de commander, selon quelles modalités, en se soumettant à quel contrôle et dans quelles structures de participation politique.

La problématique de l'architecture financière internationale est plus que jamais d'actualité. Elle implique une transformation du rôle et de la conduite du Fonds monétaire international (FMI). Cette organisation, qui s'est trop exclusivement préoccupée de la stabilisation des marchés financiers et de la lutte contre l'inflation, devrait être en mesure d'assumer des objectifs plus larges, tels que le développement durable et l'emploi. Dans cette logique, les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel qu'elle recommanderait aux gouvernements confrontés à des problèmes de balance des paiements auraient une autre finalité, notamment en tenant compte des conditions de vie des pays concernés². De toute manière, il devient urgent d'intégrer la politique sociale aux stratégies de développement. Les progrès des pays pauvres ne sauraient être mesurés à l'aune des critères de la libéralisation des échanges et des flux de capitaux ou de l'efficacité de leur marché dans la concurrence mondiale. On évoque depuis plusieurs années le projet d'un Conseil de sécurité économique où seraient débattues, au niveau ministériel, les grandes questions de la coopération économique internationale. Ce Conseil pourrait définir des stratégies de développement durable, tout en s'employant à

² Robert A. Blecker, « Taming Global and Equity », Economic Policy Institute, Finance. A Better Architecture for Growth Washington, 1999, p.117.

coordonner les activités des organisations spécialisées des Nations Unies, des institutions de Bretton Woods et de l'OMC. Il pourrait également avoir pour fonction de dénoncer, voire de sanctionner des entreprises et des gouvernements coupables de violations massives des droits de l'homme et d'atteintes particulièrement flagrantes aux dispositions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT).

Au niveau de la sécurité, envisagée dans sa conception traditionnelle et restrictive, les Nations unies devraient notamment être en mesure d'intervenir plus efficacement pour prendre le relais de souverainetés défaillantes, dans les situations de guerre civile, en Afrique notamment. La proposition, formulée en 1992 dans le cadre de l'Agenda pour la paix par l'ancien secrétaire général Boutros Boutros Ghali, devrait être reconsidérée. L'ONU pourrait en effet disposer d'une brigade de soldats professionnels, mobilisables rapidement suivant une recommandation du Conseil de sécurité. Le coût de l'entretien de cette force ne serait pas négligeable, mais il serait moindre que celui que les pays occidentaux acceptent de supporter en laissant pourrir des situations de violence qui débouchent sur des guerres civiles interminables, comme le montrent les exemples de la Bosnie-Herzégovine, du Rwanda, de la Sierra Leone, du Libéria, de la Somalie, ou des deux Congos.

La *communauté internationale* pourrait également définir des systèmes de sanctions mieux ciblées, visant directement les ressources politiques, symboliques et financières des gouvernements incriminés, en s'efforçant de dénoncer les liens diplomatiques que les gouvernements et les institutions internationales entretiennent avec ces derniers, notamment en les excluant des Nations Unies ou des organisations régionales. Les institutions financières internationales, aussi bien que les pays riches, pourraient également rompre les rapports d'assistance qu'ils poursuivent avec les États qui alimentent des guerres civiles étrangères. Les dirigeants politiques et les dirigeants de mouvements insurrectionnels impliqués dans les guerres civiles s'enrichissent du trafic de la drogue, des diamants, du pétrole ou d'autres matières premières. Ils disposent de comptes bancaires à l'étranger qu'ils utilisent pour s'approvisionner en armes ou pour alimenter leurs systèmes de prébendes. Les Nations Unies devraient établir des listes de

personnalités politiques dont les avoirs seraient confisqués et qui devraient faire l'objet de poursuites pénales.

Les ONG agissant dans le domaine de l'humanitaire ou luttant pour la promotion des droits de l'homme sont habituées à protester contre la violation des libertés individuelles et les atteintes graves à la dignité de la personne, mais elles n'ont pas encore développé de stratégie concertée pour mettre en cause les entreprises privées, lorsque ces dernières s'avèrent complices de ces violations. Or, les guerres civiles ou la répression dans plusieurs pays d'Afrique ou d'Asie n'auraient pas cette durée ni cette importance sans la complicité des entreprises transnationales qui exploitent leurs ressources minières et pétrolières.

En fin de compte, les gouvernements démocratiques, aussi bien que les ONG, doivent tout mettre en œuvre pour diminuer l'espace de la charité en instaurant les institutions et les conditions favorables à la réalisation des principes de la Charte des Nations Unies. Comme l'a fort bien écrit Myriam Revault d'Allonnes dans un ouvrage récent : « Une humanité qui n'a d'autre appartenance qu'à la « nature humaine » est une humanité déshumanisée »³. Or, il faut bien reconnaître aujourd'hui que la dynamique de la globalisation, lorsqu'elle n'est pas régulée, entraîne la désintégration rapide des traditions, des liens sociaux, des rapports d'intégration politique. Dans ces circonstances, la victime humanitaire devient une figure emblématique et tragique de l'univers apolitique, sans frontières et sans histoire que s'ingénient à mettre en place les adeptes de la dérégulation et de la technocratie.



³ Myriam Revault d'Allonnes, *Le dépérissement de la politique. Généalogie d'un lieu commun*, Aubier, Paris, 1999, p. 260.

Abstract

Humanitarian affairs and globalization

by PIERRE DE SENARCLENS

Humanitarian affairs are now a major factor in international relations. Assistance to victims of armed conflict or natural disasters play an important role in policy debates at the domestic level, in international and non-international organizations and in the media. Budgets for international emergency aid are growing while development aid dwindles. Charity has become the answer to all ills, and the "victim" is a symbol of our time. After having examined some of the recent humanitarian crises and discussed relevant policy issues, the author puts forward several proposals to change policies and institutions. He advocates reinforcing conditions which will enable the principles enshrined in the UN Charter to be put into effect and, at the same time, will diminish the need, and space, for charity.

REVUE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE

INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS
