

NOMBRE 6

CMI BRIEF

JUIN 2020



La diplomatie humanitaire

AUTEUR

Antonio De Lauri, Chercheur Senior, CMI

Original version in English available at <https://www.cmi.no/publications/6536-humanitarian-diplomacy-a-new-research-agenda>

Améliorer l'accès à l'aide humanitaire dans les conflits et dans les situations d'urgence complexes a toujours été la plus grande préoccupation pour les acteurs humanitaires. Historiquement l'humanitarisme a été conduit dans des situations d'extrême insécurité et dans des conditions politiques instables pour garantir l'accès, l'assistance et la protection des civils. La diplomatie humanitaire est apparue comme concept au début des années 2000. On peut définir ce concept comme la tentative de persuader les décideurs politiques à agir, à tout moment et en toutes circonstances, dans l'intérêt des personnes vulnérables et dans le plein respect des principes humanitaires fondamentaux.

Traditionnellement, l'action de la diplomatie humanitaire va de la négociation de la présence d'organisations

humanitaires à la négociation de l'accès aux populations civiles qui ont besoin de protection. Cela comporte le suivi des programmes d'assistance, la promotion du respect du droit international et l'exercice des activités de défense en faveur d'objectifs humanitaires plus larges (Minear et Smith 2007). La diplomatie humanitaire est considérée comme un instrument qui permet d'atteindre les personnes les plus vulnérables, un objectif qui s'inscrit dans le programme et l'engagement politique de «ne laisser personne de côté». Cette note examine comment le concept de la diplomatie humanitaire est la clé pour comprendre les changements critiques dans le domaine humanitaire; il examine ainsi comment les efforts humanitaires, la politique étrangère et les intérêts stratégiques se chevauchent de plus en plus dans le monde contemporain.

La diplomatie humanitaire – un oxymore?

Il y a une tension significative inhérente à la diplomatie humanitaire. La diplomatie concerne essentiellement la représentation d'un régime par rapport à un autre. L'humanitarisme, de son côté, vise à défendre et à aider les personnes dans le besoin. La diplomatie se caractérise par des compromis et par des relations pragmatiques, alors que l'image publique de l'action humanitaire est le contraire. Il est question de travailler pour des idéaux et des principes universels indépendamment des intérêts d'acteurs politiques spécifiques. L'étude de la diplomatie humanitaire est cruciale, opportune et importante pour résoudre cette tension et révéler l'architecture diplomatique complexe de l'aide humanitaire (et la variété des acteurs et des intentions impliqués).

La neutralité humanitaire a toujours été remise en question par les chercheurs et, plus rarement, par les praticiens. Cela est dû à l'importance des intérêts politiques cachés, à la politique de négociation humanitaire et au plus large domaine de la diplomatie humanitaire dans l'accès à l'aide humanitaire. En effet, la tension entre les négociations et le principe de neutralité a toujours représenté un défi pour les organisations humanitaires. La neutralité, ainsi que l'humanité, l'impartialité et l'indépendance constituent les «fondements de l'action humanitaire» (unocha.org). La neutralité est indispensable pour éviter que les opérateurs humanitaires s'alignent ou s'engagent dans les disputes de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique. Mais cela s'avère difficile. Les organisations humanitaires dépendent souvent du développement d'un réseau de relations formelles ou informelles avec les parties impliquées dans des conflits armés pour garantir l'accès à l'aide. Les efforts humanitaires sont menacés par la concurrence régionale entre donateurs traditionnels et nouveaux mécènes (par exemple au Moyen-Orient) et par la capacité des organisations internationales à rester pertinentes et fidèles aux principes humanitaires. D'autres importants défis concernent la volatilité de l'opinion publique, la légitimité des pays impliqués, l'évolution des relations entre l'action humanitaire et d'autres formes de soutien telles que l'assistance au développement, les opérations de paix ainsi que les plans de stabilisation.

Du plaidoyer à la diplomatie

La variété des priorités, des objectifs et des acteurs humanitaires impliqués dans les situations d'urgence complexes crée des perceptions différentes de la diplomatie humanitaire. Les définitions et le contenu de la diplomatie humanitaire varient aussi largement que le nombre d'organisations (ou d'États) qui utilisent le terme. Il y a une considérable différence entre l'idée de la diplomatie humanitaire, l'utilisation du terme et la reconnaissance internationale d'un accord sur la façon dont cette diplomatie humanitaire doit être conduite (Regnier 2011). Bien que la diplomatie humanitaire soit de plus en plus considérée comme un aspect crucial de l'accès à l'aide dans les zones de conflit, peu d'agences et d'acteurs politiques en tiennent compte dans leurs démarches diplomatiques humanitaires. Les travaux de recherche sur les négociations humanitaires se sont largement appuyés sur les outils analytiques des réseaux de plaidoyer qui étudient, par exemple, les conditions et la dynamique par laquelle les acteurs non étatiques peuvent influencer la politique et le comportement de l'État pour protéger les civils, interdire certaines armes et combattre la violence envers les femmes. De nouvelles études sur la diplomatie humanitaire devraient tirer

parti de ces connaissances, mais elles devraient aller au-delà et étudier comment les acteurs humanitaires doivent maintenant opérer dans les environnements politiques où il y a moins d'accord entre les parties politiques impliqués, où l'identité des acteurs est plus diversifiée et où les difficultés d'accès aux victimes augmentent. Ces études devraient également examiner les implications de telles actions. Les acteurs humanitaires doivent, maintenant, opérer avec 1) une incertitude majeure quant au soutien des normes et des principes clés et avec 2) de nouveaux acteurs qui ont des interprétations très différentes de la façon dont ces normes doivent être interprétées et avancées.

La politisation de l'accès à l'aide

Les crises en Bosnie, en Afghanistan, en Irak, au Yémen et en Syrie ont montré que l'action humanitaire qui à l'origine était destinée à fournir un "abri sûr", est devenue la cible de violences politiques. De nombreuses personnes ont été prises au piège dans le conflit lui-même, ou forcées de fuir le long des routes à haut risque d'exploitation par des trafiquants où les opérateurs humanitaires ont peu ou pas d'accès. Les dangers auxquels les opérateurs humanitaires font maintenant face sont le résultat de conflits et de crises prolongés où les civils sont les victimes, où l'accès aux régions reculées est difficile et où les opérateurs humanitaires risquent d'être perçus comme une menace. L'accès à l'aide humanitaire est de plus en plus remis en cause, ce qui porte à redéfinir le rôle des acteurs humanitaires.

Le caractère des conflits violents est en train de changer et l'aspect politique de l'accès à l'aide humanitaire est devenu un élément intégral du conflit lui-même. Cette tendance est apparue au Moyen-Orient (en particulier en Syrie), où l'engagement de donateurs nouveaux et de donateurs traditionnels a créé de nouveaux processus de négociation et de définition de l'espace humanitaire. La distribution de l'aide s'intègre à la concurrence régionale animée par les différents efforts de stabilisation, ainsi que par les flux humanitaires unilatéraux, bilatéraux et multilatéraux.

Étude de cas

Le Qatar, la Turquie et les Émirats Arabes Unis (EAU) sont trois exemples significatifs. Lorsque la politique étrangère de la Turquie n'a plus été en mesure de répondre aux exigences du développement régional et mondial, la diplomatie humanitaire est devenue une approche utile pour étendre le rôle de la Turquie dans des contextes particulièrement importants tels que la Somalie et la Syrie. En effet, la Turquie a récemment étendu son aide humanitaire et son aide au développement en Afrique et en Asie, caractérisant de plus en plus sa politique étrangère comme diplomatie humanitaire (Akpınar 2013; Altunışık 2014; Davutoglu 2013). Au cours de ces dernières années, la Turquie est devenue l'un des principaux donateurs humanitaires au monde (www.mfa.gov.tr). L'humanitarisme croissant des affaires étrangères de la Turquie a créé en même temps de nouveaux défis et de nouvelles opportunités pour ses plans de développement et pour sa coopération en matière de sécurité en Asie et en Afrique. Cependant, ce qui n'est pas clair, c'est dans quelle mesure la diplomatie humanitaire de la Turquie a permis un meilleur accès à l'aide humanitaire pour les personnes dans le besoin. La manière particulière dont l'agenda politique de la Turquie guide sa diplomatie humanitaire n'est pas claire non plus. Pour améliorer les connaissances dans ce domaine une révision critique de la diplomatie humanitaire de la Turquie

est nécessaire (Baird 2016).

Le Qatar est un nouveau donateur qui associe le soutien aux négociations de paix à une utilisation plus active de l'assistance humanitaire et de l'aide au développement (Bakarat 2012; 2014). Aujourd'hui le Qatar est l'un des principaux donateurs en Palestine. En Syrie, le Qatar a fourni 3 milliards de dollars américains aux groupes rebelles syriens, en plus de centaines de millions de dollars d'aide humanitaire. Il est vrai que le Qatar donne la préférence de son aide aux bénéficiaires arabes, mais il ne se limite pas à ces pays. Si l'on examine l'aide donnée aux pays bénéficiaires aux cours des dix dernières années, il en résulte que le programme humanitaire du Qatar bénéficie à plus de 25 pays, dont beaucoup non arabes; il comprend plusieurs organisations telles que le Programme Alimentaire Mondial, l'UNESCO, le UNHCR, l'OMS, le Norwegian Refugee Council (Zureik 2017). Depuis 2005, la large participation du Qatar dans les efforts de médiation régionale pour des pays tels que le Soudan, le Liban, le Yémen, l'Irak, a conduit les analystes à surnommer ce pays "le médiateur non-stop". Fin 2011 et début 2012, le Qatar a promu deux de ses projets de médiation les plus ambitieux: faciliter les négociations entre les factions palestiniennes rivales, le Fatah et le Hamas et encourager des pourparlers entre les États-Unis et les Talibans. Ces efforts ont donné continuité aux tendances du Qatar à offrir refuge à des personnalités politiques controversées et, en même temps, à fournir un espace sûr pour les négociations humanitaires et politiques entre pays. (Barakat 2012; 2014). Les stratégies de médiation du Qatar vont de pair avec son rôle croissant en tant que donateur humanitaire international et ont ouvert la voie à son actuelle diplomatie humanitaire dans la région. Depuis 2013, sous la direction de Sheikh Tamin, le Qatar est passé d'un rôle actif à un rôle passif dans les affaires étrangères. Mais le Qatar exerce toujours son influence et sa diplomatie humanitaire se développe rapidement. De nouvelles connaissances sont nécessaires sur le rôle que cette nouvelle diplomatie humanitaire peut jouer dans le processus de stabilisation au Moyen-Orient et dans la facilitation des négociations entre les parties politiques et les organisations humanitaires; cela dans le but d'améliorer l'accès à l'aide humanitaire en faveur des civils touchés par les conflits et leurs migrations forcées.

Depuis 2001, les Émirats Arabes Unis, autrefois un État du Golfe avec une politique étrangère faible et neutre caractérisée par des intérêts commerciaux, sont devenus un acteur d'aide militaire émergent en ce qui concerne les interventions étrangères dans des pays comme l'Afghanistan, le Bahreïn et le Yémen. Les Émirats Arabes Unis sont devenus à la fois donateurs d'aide étrangère et d'aide au développement avec des objectifs stratégiques en matière de politique étrangère, notamment dans les Balkans et au Moyen-Orient (Bartlett 2017).

Depuis 2004, les Émirats Arabes Unis sont devenus le deuxième plus grand donateur arabe d'assistance au développement et d'aide humanitaire. Depuis 2013, ils ont été le plus grand donateur mondial d'assistance étrangère par habitant. L'intérêt particulier des Émirats Arabes Unis se relève également dans l'actuelle tendance à considérer l'humanitarisme en tant que terrain d'intérêt économique. L'humanitarisme fait partie de l'ambition du pays de diversifier son économie nationale. L'International Humanitarian City qui a son siège à Dubaï est le plus grand centre logistique pour le stockage et la distribution de l'aide humanitaire au Moyen-Orient. Depuis 2004, Dubaï accueille l'annuelle Conférence

et Exposition DIHAD - Dubai International Humanitarian Aid and Development qui regroupe des centaines de sociétés privées et d'organisations à but lucratif qui travaillent dans le secteur de l'humanitaire. En septembre 2017, le Soft Power Council des Émirats Arabes Unis a lancé la Soft Power Strategy des Émirats Arabes Unis au cours des Assemblées Annuelles du Gouvernement. Cette stratégie comprend six principaux piliers qui, ensemble, constituent le cadre de la diplomatie des Émirats Arabes Unis. Le premier pilier est la diplomatie humanitaire qui représente le principal moyen avec lequel les Émirats Arabes Unis établissent leur importance régionale au Moyen-Orient et renforcent davantage leur rôle dans les relations internationales. Au cours des deux dernières décennies, les Émirats Arabes Unis ont accru leur puissance régionale avec une politique étrangère de plus en plus présente dans les conflits régionaux; ils sont devenus un acteur important sur le plan humanitaire avec une visibilité soit dans les secteurs de l'aide étrangère, soit dans les investissements stratégiques (Bartlett 2017). Aujourd'hui, la diplomatie humanitaire des Émirats Arabes Unis doit être comprise dans l'optique du virage plus large de leur politique étrangère vers un fort engagement avec le reste du monde en tant qu'acteur politique et économique ambitieux sur la scène internationale.

Nouvelles recherches

La fusion entre la politique étrangère et les efforts humanitaires de nouveaux acteurs humanitaires majeurs tels que le Qatar, la Turquie, et les Émirats Arabes Unis montre comment la redéfinition de l'agenda humanitaire (Sezgin et Dijkzeul 2015) doit être comprise à la lumière de nouvelles politiques de négociation et de la diplomatie humanitaire. Dans le même temps, pour comprendre l'actuelle position et évaluer le rôle des agents humanitaires traditionnels (États et organisations internationales) au sein de l'évolution du cadre de l'aide humanitaire, nous devons considérer la diplomatie humanitaire dans une perspective historique. Nous devons comprendre l'évolution de la politique humanitaire et développer un cadre théorique-historique qui spécifie la relation entre les donateurs traditionnels et les nouveaux donateurs. Nous devons aussi explorer la nature négociée de l'entreprise humanitaire (Acuto 2014) en tant que moteur de changements historiques et mécanisme clé dans la redéfinition des rôles et des priorités dans les missions humanitaires. Les pays comme la Suède, la Norvège, la Suisse et le Royaume-Uni sont d'importants promoteurs de l'engagement humanitaire et transmettent systématiquement un pourcentage important de leurs fonds pour soutenir les organisations humanitaires internationales et les ONG (Dobrowolska-Polak 2014). Nous savons que les négociations humanitaires entreprises par ces pays sont motivées par de nombreux facteurs, notamment la géopolitique, les intérêts économiques, le droit international et les principes et valeurs humanitaires qui le sous-tendent. Des études récentes suggèrent que les nouveaux États donateurs émergents (ainsi que les donateurs privés et religieux) et la croissante symbiose de la diplomatie humanitaire avec la politique étrangère sont en train de transformer la nature et la portée de l'action humanitaire. De nouvelles recherches devront enquêter sur les implications à long terme que les changements dans le domaine de l'action humanitaire ont sur le principal impératif de fournir l'accès à l'aide dans le contexte de conflits et des tensions politiques régionales.

Questions de recherche qui méritent d'être approfondies:

- Quelle est la trajectoire historique de la diplomatie humanitaire?
- Comment le rôle des acteurs humanitaires traditionnels a-t-il changé avec la croissante importance de la diplomatie humanitaire et la consolidation de nouveaux donateurs?
- Dans quelle mesure la diplomatie humanitaire redéfinit-elle le rôle des organisations humanitaires et comment ces dernières mesurent-elles les succès et les échecs?
- Quelle est la relation entre les moyens utilisés (par exemple le travail avec des acteurs qui peuvent compromettre la "neutralité" des interventions) et les objectifs dans la pratique de la diplomatie humanitaire?
- Quelles sont les principales caractéristiques de la diplomatie humanitaire poursuivies par de nouveaux États donateurs?
- Comment et avec quelles conséquences les compétitions régionales et les priorités des gouvernements établissent-elles les règles de la diplomatie humanitaire des États?

Bibliographie

Acuto, M, ed., 2014, *Negotiating Relief. The Dialectics of Humanitarian Space* (Hurst&Co).

Akpınar, P, 2013, Turkey's Peacebuilding in Somalia: The Limits of Humanitarian Diplomacy, *Turkish Studies*, 14(4): 735-757.

Altunışık, MB, 2014, Turkey as an Emerging Donor and the Arab Uprisings, *Mediterranean Politics*, 19(3): 333-350.

Baird, T, 2016, The Geopolitics of Turkey's Humanitarian Diplomacy in Somalia: A Critique, *Review of African Political Economy*, 43: 470-477.

Barakat, S, 2014, *Qatari Mediation: Between Ambition and Achievement*, Brookings Center, 12.

Barakat, S, 2012, *The Qatari Spring: Qatar's Emerging Role in Peacemaking*, Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States, 24, London, LSE.

Bartlett, W, et al, 2017, The UAE as an Emerging Actor in the Western Balkans, *Journal of Arabian Studies*, 7(1), 94-112.

Barnett, M, Weiss, TG, eds., 2008, *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics* (Cornell University).

Davutoglu, A, 2013, Turkey's Humanitarian Diplomacy: Objectives, Challenges and Prospects, *Nationalities Papers*, 41(6): 865-870.

De Lauri, A, 2012, *Afghanistan. Ricostruzione, ingiustizia, diritti umani* (Mondadori).

De Lauri, A, ed., 2016, *The Politics of Humanitarianism* (I.B. Tauris).

Dobrowolska-Polak, J, 2014, *Humanitarian Diplomacy of the European Union*, Open Europe, Vol. 5, New Diplomacy in Open Europe.

Gulrajani, N, Swiss, L, 2017, *Why Do Countries Become Donors?*, www.odi.org

Harroff-Tavel, M, 2006, The Humanitarian Diplomacy of the ICRC, *African Yearbook on International Humanitarian Law*.

Hoffman, PJ, Weiss, TG, 2018, *Humanitarianism, War, and Politics: Solferino to Syria and Beyond* (Rowman and Littlefield).

Keck, M, Sikkink, K, 1998, *Activists Beyond Borders* (Cornell University Press).

Magone, C, Neuman, M, Weissman, F, 2011, *Humanitarian Negotiations Revealed. The MSF Experience* (Hurst&Co).

Mancini-Griffoli, T, Picot, A, 2004, *Humanitarian Negotiation: A Handbook for Securing Access, Assistance and Protection for Civilians in Armed Conflicts*, Centre for Humanitarian Dialogue.

Miner, L, Smith, H, 2007, *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and their Craft* (UN Press).

Pease, K, 2016, *Human Rights and Humanitarian Diplomacy* (Manchester University Press).

Régnier, P, 2011, The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy, *International Review of the Red Cross*, 93(884): 1211: 1237.

Sending, OJ, Pouliot, V, Neumann, IB, eds., 2015, *Diplomacy and the Making of World Politics*. (Cambridge University Press).

Sezgin, Z, Dijkzeul, D, 2015, *The New Humanitarians in International Practice: Emerging Actors and Contested Principles* (Routledge).

Smith, K, 2011, Non-DAC Donors and Humanitarian Aid: Shifting Structures, Changing Trends, Global Humanitarian Assistance, Briefing Paper, July 2011, Version 1.

Veuthey, M, 2012, "Humanitarian Diplomacy: Saving it When it is Most Needed," in *Humanitarian Space and the International Community*, ed. by A. Vautravers and Y. Fox (Webster University).

Whittall, J, 2009, "It's Like Talking to a Brick Wall": Humanitarian Diplomacy in the Occupied Palestinian Territory, *Progress in Development Studies*, 9(1): 37-53.

Zureik, E, 2017, Qatar's Humanitarian Aid in Palestine, *Third World Quarterly*, online.