

La globalisation : approche du phénomène et ses incidences sur l'action humanitaire

JEAN-LUC BLONDEL*

Mondialisation, globalisation. Mots slogans ou réalités? Les deux à la fois, tant ces concepts mélangent des éléments certains, objectifs, et des perceptions plus subjectives. L'origine du phénomène ne peut être datée de manière irréfutable. Suivant les différentes perceptions, la globalisation a commencé avec la « découverte » de l'Amérique en 1492, à l'issue de la Première Guerre mondiale, avec le développement de l'aviation civile, avec la fondation des Nations Unies, à la chute du mur de Berlin ou avec l'invention de l'Internet. Cette variété démontre bien que nous avons affaire à un processus, et non à un fait ponctuel et facilement identifiable.

Nous n'allons pas essayer de définir le phénomène de la globalisation. Nous allons plutôt en rappeler les éléments constitutifs, avant d'examiner les effets de cette (nouvelle) dimension de la vie internationale sur les conflits armés et, parallèlement, sur l'action humanitaire.

Approche du phénomène

La globalisation est, pour ainsi dire, autant une façon de voir le monde que le monde lui-même. Nous pouvons, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité, en distinguer au moins les dimensions suivantes :

- (i) un « sans-frontiérisme » de principe dans les échanges commerciaux ;
- (ii) la diffusion planétaire des modes de production et de consommation capitalistes ;
- (iii) une libéralisation des échanges, des investissements et des flux de capitaux ;
- (iv) une diminution de la marge de manœuvre des États dans des sphères qui relevaient autrefois de leur plus stricte souveraineté : science et

* L'auteur est Conseiller personnel du Président du Comité international de la Croix-Rouge. Les vues exprimées dans cet article ne reflètent que celles de l'auteur et non celles du CICR.

- recherche, défense (de par la dépendance des progrès technologiques), fiscalité, gestion des crises économiques, politique monétaire ;
- (v) une extension du réseau Internet, des *networks* médiatiques, du marketing et de la publicité à l'échelle planétaire (véhiculant les valeurs du marché) ; dans le même ordre, une progressive domination de l'anglais comme langue de communication sur le plan international ;
 - (vi) des innovations technologiques provoquant davantage d'interactions et de densité dans la communication entre sociétés.

Les nombreux auteurs qui se sont attachés à l'étude du phénomène mettent généralement l'accent sur ses dimensions économiques : développement des marchés financiers, croissance des entreprises transnationales, qui semblent peu à peu dominer les économies nationales¹. Ce processus rend les relations internationales en général plus complexes, en raison, notamment, de la multiplicité des acteurs impliqués, aux responsabilités variables et probablement définies de manière incertaine.

Sur le plan social, la globalisation est pour le moins équivoque² : elle est certes un instrument de développement économique mais elle provoque, en même temps, une plus grande polarisation dans les relations sociales ; elle rend les économies nationales faibles encore plus vulnérables aux mouvements de capitaux. La limitation de la souveraineté des États se manifeste ainsi de façon dramatique dans le domaine de la protection sociale : la recherche du profit et la mobilité des capitaux qui s'ensuit n'est pas accompagnée – ni au plan national ni au plan international – par des mesures correspondantes de protection des travailleurs. Nous connaissons déjà les mouvements de personnes de la « périphérie » vers le « centre » : paysans, surtout, mais aussi travailleurs d'autres métiers et compétences, quittant les campagnes pour se rendre à la ville, à la recherche de meilleures conditions de vie. S'y ajoutent maintenant, sur une grande échelle, des mouvements transnationaux vers des pôles économiques : le nombre des migrants dits économiques est en constante augmentation, alors même que les pays « d'accueil »

¹ Voir notamment : George Soros, *George Soros On Globalization*, Public Affairs, New York, 2002 ; Sean Kay, « Globalization, power, and security », *Security Dialogue*, Vol. 35, N° 1, Mars 2004, pp. 9-23.

² Voir Pierre de Senarclens, *Mondialisation, souveraineté et théorie des relations internationales*, Armand Colin, Paris, 1998, en particulier le chapitre 4 : « Aspects sociaux de la mondialisation ». Du même auteur, voir aussi : « L'humanitaire et la globalisation », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 82, N° 836, 2000, pp. 311-325. Pour une analyse critique voir également : Serge Halimi, *Le grand bond en arrière*, Fayard, Paris, 2004.

sont souvent loin de leur accorder la sécurité sociale et économique recherchée, ou même un traitement respectueux de leur dignité et de leur santé³.

La communication est une autre marque significative de la globalisation: la rapidité de la communication et multitude des informations disponibles dans une « bibliothèque » telle que le réseau Internet favorisent les échanges académiques, la recherche scientifique, la formation. La globalisation représente certainement ainsi un facteur positif d'innovation. Mais cette même rapidité et la disponibilité sans contrôle efficace d'informations sensibles, permettent aussi à des réseaux maffieux ou terroristes de communiquer, de mettre à la disposition de criminels des modes de fabrication d'armes, de poisons, ou autres.

La fréquence du recours aux recherches et aux échanges par le réseau Internet, la présence quasi constante d'images télévisées (et son corollaire pernicieux: « c'est vrai, je l'ai vu à la télé »!) ne sont pas sans conséquence pour la communication des idées elles-mêmes. Il devient difficile d'expliquer la complexité des relations internationales ou des sources d'un conflit, par exemple, de mener des débats en profondeur. Les discours et les analyses deviennent souvent simplistes. Une mentalité « fast-food » atteint également le discours intellectuel (qui devient parfois, lui aussi, un « fast-thought »!): il faut aller vite, changer sans cesse de sujet, d'intérêt, de mode.

La globalisation, on le sait, rencontre également des résistances. Les mouvements « altermondialistes » sont d'ailleurs un produit de cette globalisation et agissent largement sur un plan global. Dans un sens, ils représentent à l'échelle planétaire une sorte de « société civile » de résistance, qui propose des valeurs alternatives (ou présentées comme telles) à la domination économique de groupes restreints. Ces mouvements se sont fait également, pour une large part du moins, les avocats des droits de l'homme, de la démocratie, de la participation des peuples à leur destin. Des organisations à rayonnement mondial, gouvernementales ou non, contribuent à la diffusion des idées et des valeurs démocratiques, du sens de la justice (halte à l'immunité pour abus de pouvoir, dénonciation des crimes contre l'humanité, etc.), et s'emploient à promouvoir plus d'ouverture, de tolérance, de communication entre les cultures.

³ Nous devons aussi mentionner ici un autre « mouvement » de population, dans un sens géographique inverse: le tourisme, qui peut bien sûr favoriser le contact entre des personnes et leur culture, mais qui provoque aussi des effets sur les cultures authentiques. Dans un autre registre, bien réel aussi, il y a une « globalisation des maladies », notre monde devenant plus sensible aux épidémies ou même simplement à la transmission transnationale et rapide de maladies.

Il n'en demeure pas moins que la libéralisation des échanges n'est pas accompagnée de règles à l'échelon international, pas plus sur le plan économique que sur le plan politique : il manque un équivalent international de la fonction régulatrice que l'État exerce à l'échelon national. L'Organisation des Nations Unies – elle-même signe d'une internationalisation politique – qui cherche à exercer aussi un certain arbitrage dans les domaines économiques et sociaux, n'est pas (encore) à même d'accomplir cette tâche. Il en va de même d'autres organisations régionales ou sectorielles. L'Organisation mondiale du Commerce, relativement nouvelle dans le champ international, s'efforce de jouer un rôle positif dans cette régulation, mais le moins qu'on puisse dire c'est que sa tâche est immense, comme l'a encore récemment montré la Conférence de Cancun (2003).

Globalisation, tensions politiques et conflits

Les conflits armés n'ont pas attendu notre époque pour être globaux : que l'on pense aux deux guerres mondiales, à la colonisation, aux guerres napoléoniennes, voire aux croisades ou à l'extension de l'empire romain, il s'agissait là, déjà, de conflits dont la dimension globale ne peut nous échapper. Aujourd'hui, il est difficile de déterminer dans quelle mesure la globalisation constitue une cause « directe » dans l'origine ou la poursuite des conflits que vit notre monde. On ne peut certes ignorer que les options dominantes en matière économique favorisent les tensions et, comme cela a été indiqué, des résistances parfois violentes. Ce qui est ressenti par des peuples ou des pays, voire à l'échelle d'un continent, c'est l'exclusion, la non-participation aux décisions globales, la marginalisation. Si on prend l'exemple de l'Afrique, on peut percevoir un discours du genre : nous sommes producteurs de biens que nous exportons vers « le Nord », mais nous ne participons pas aux mécanismes de fixation des prix ni aux systèmes d'échanges, nous restons dans une relation de dépendance⁴.

Les analyses concernant l'augmentation ou la diminution de la pauvreté en raison de la mondialisation ne sont toutefois pas concluantes. Comme le relève Amartya Sen, la relation de causalité entre misère et violence (y compris belliqueuse) est loin d'être solidement établie, et de toutes manières la pauvreté est un mal suffisamment terrible pour que la lutte pour

⁴ Voir : Garth Abraham, « 'Africa, the tragedy; Africa, the challenge', NEPAD and the new humanitarian agenda », et Christoph Harnisch, « Le CICR en Afrique : contexte et défis », les deux publiés dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 852, respectivement pp. 717-736 et pp. 737-748.

son éradication ne dépende pas d'autres justifications⁵. Les conflits contemporains semblent cependant présenter une dimension économique plus importante que par le passé ou, pour le moins, parmi les multiples raisons de faire la guerre, celles qui tiennent à l'accès aux ressources économiques occupent une place importante⁶.

Le lien entre pauvreté et conflits est par contre plus évident si on examine les conséquences de la violence armée, qui augmente la vulnérabilité et le dénuement des populations. Nombre de pays d'Afrique, d'Amérique latine et du Proche-Orient ont connu un appauvrissement cette dernière décennie. Cause ou conséquence de la mondialisation? Cause ou conséquence des conflits? Un peu des deux, sans doute. Mais la question est quelque peu rhétorique et n'importe sans doute guère aux populations affectées, qui souhaitent avant tout et surtout sortir de la misère, donner une bonne éducation à leurs enfants, vivre et non seulement survivre.

Examinons brièvement dans ce contexte la question du terrorisme: phénomène aujourd'hui présenté comme global, le terrorisme ne trouve certainement pas sa cause première dans la globalisation ni dans la pauvreté. Tous les pauvres ne sont pas des terroristes, et bien des terroristes ne sont pas pauvres. Dans leur « combat », certains utilisent largement les instruments de la globalisation, tant sur le plan matériel (usage d'Internet) que sur un plan psychologique et politique (recours à la « caisse de résonance » que constituent les médias, à une menace globale)⁷. La fréquence des actes de terrorisme (et le lien, supposé ou démontré, entre plusieurs de ces actes) et l'intensification de la lutte des États contre ce phénomène ajoutent ainsi une nouvelle dimension aux conflits armés locaux, nationaux et régionaux et à la préservation de la sécurité.

De même, les réseaux maffieux opèrent à l'échelon global: trafic de drogue, de personnes et de matériaux en tous genres. Ces trafics s'alimentent, pour une part du moins, des situations de crise, des zones de « non droit »,

5 Amartya Sen, « Guerres et famines: divisions et incitations », *Désarmement* (ONU), Vol. XIX, N° 3, 1997, pp. 16-31; du même auteur: « Global inequality and persistent conflicts », Communication présentée au Nobel Peace Prize Centennial Symposium, Oslo, Décembre 2001. Voir également: Gilbert Etienne, « Globalization and poverty in developing countries: Myths and facts », *The Geneva Forum*, juin-septembre 2003, pp. 4-15; Sylvie Brunel, *Famines et Politique*, Presses de sciences politiques, Paris, 2001.

6 Voir notamment: *Forum: War, Money and Survival*, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 2000; Herfried Münkler, *Les guerres nouvelles*, Alvik éditions, Paris, 2003; et du même auteur: « The wars of the 21st century », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 849, mars 2003, pp. 7-22.

7 Voir notamment: Karin von Hippel, « Définir les origines du terrorisme: un débat transatlantique? », *La revue internationale et stratégique*, N° 51, automne 2003, pp. 103-113; Steven Metz, « La guerre asymétrique et l'avenir de l'Occident », *Politique étrangère*, 1/2003, pp. 25-40.

touchées elles-mêmes par la violence ou un conflit. La lutte policière contre cette forme de criminalité passe également par des échanges d'informations et des collaborations transnationales plus importantes.

La globalisation est un phénomène qu'il s'agit de saisir en termes d'amivalences et de contradictions. Considérée comme instrument (et non comme une idéologie) elle peut :

- (i) par la diffusion des droits de l'homme, contribuer à un accroissement des libertés, à une plus vaste coopération entre les organisations porteuses de ces valeurs ;
- (ii) par l'imposition de modèles économiques et culturels uniformes, faire disparaître des économies traditionnelles originales, briser des cultures ;
- (iii) favoriser les échanges scientifiques, maintenir un contact étroit entre les membres de familles dispersées ou, à l'inverse négatif, faciliter la concertation entre organisations criminelles.

S'il est difficile de déterminer en quoi la poursuite de certains conflits serait influencée de manière causale et directe par la globalisation, il n'en reste pas moins que le monde est affecté par les effets ou par la perception de la globalisation. Les conflits que vit le monde ne changent pas tous, et en tout cas pas de la même manière, du fait de la globalisation. Néanmoins, la perception que nous en avons ou la façon dont ils sont présentés ou reliés entre eux sont aujourd'hui différentes. C'est sans doute la lutte globale contre « le » terrorisme qui a le plus d'influence sur la perception que nous avons des conflits : par exemple les conflits dans le Caucase du Nord, en Colombie ou en Indonésie, voire en Irak, ont été « intégrés » à la lutte contre le terrorisme. Si des pays comme l'Afghanistan et la Somalie ont sans doute pu servir de bases à des groupes terroristes agissant sur un plan international, analyser selon un même modèle tous les conflits armés internes ou tous les attentats commis à travers le monde n'aide probablement pas à comprendre les motivations véritables de ces groupes (au demeurant divers), et, partant, ne permet pas de tracer les moyens adéquats pour lutter efficacement contre cette forme de violence. Par ailleurs, il est impératif de comprendre au mieux la spécificité des situations caractérisées par des conflits armés ou des tensions pour identifier les meilleurs moyens de répondre valablement et durablement à ces crises, en particulier pour venir au secours des populations civiles touchées par la violence.

Les approches dites globales n'expliquent pas tout. Il en va de même quand on analyse les sources de conflits. Nous avons parlé plus haut des résistances à la globalisation. L'une d'elles se manifeste par l'affirmation et la volonté de préservation des identités particulières. Cette volonté peut aller

jusqu'à l'utilisation de moyens violents⁸. Cet aspect-là doit également être perçu et compris par les acteurs, par exemple les organisations humanitaires, qui interviennent dans les zones de conflit.

L'accent qui est mis aujourd'hui sur la lutte dite globale contre « le » terrorisme ne doit pas nous faire oublier que la sécurité (personnelle ou d'une communauté nationale) ne se réduit pas à la seule dimension militaire ou policière. Comme le rappelle la Commission sur la sécurité humaine: « la sécurité humaine, au sens le plus large du terme, implique beaucoup plus que l'absence de conflit violent. Elle englobe les droits de l'homme, la bonne gouvernance, l'accès à l'éducation et aux soins de santé et le fait que l'individu a bien les chances et les choix qui lui permettront d'accomplir son potentiel. Chaque pas dans cette direction représente aussi un pas dans la lutte contre la pauvreté, vers la croissance économique et la prévention des conflits. Être à l'abri du besoin et de la peur, laisser aux générations futures un environnement naturel salubre – ce sont là les éléments, liés entre eux, de la sécurité humaine et donc de la sécurité nationale »⁹.

Globalisation, incidences sur l'action humanitaire

L'action humanitaire, dont le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est l'un des protagonistes par sa nature et ses principes, possède une dimension résolument universelle, tout en s'attachant fermement à la défense locale et régionale de personnes et populations affectées par l'adversité. Elle ressort de valeurs à la fois « anciennes » (au sens de fondatrices, fondamentales) et « modernes » (elles restent ou redeviennent actuelles): mettre l'être humain au centre de la motivation à l'action, protéger et promouvoir la dignité humaine, être proche des victimes, protéger la vie et la santé, faire participer les personnes touchées par la violence ou une catastrophe à la recherche de solutions, écouter et soutenir les hommes et les femmes plongés dans la souffrance, conduire une action responsable et honnête, fiable et efficace.

Le CICR qui veut mener, sur le plan universel, une action humanitaire impartiale, neutre et indépendante¹⁰, s'appuie pour cela sur les éléments suivants:

⁸ Voir notamment: François Thual, *Les conflits identitaires*, Éditions Ellipses, Paris, 1995.

⁹ Sadako Ogata et Amartya Sen, *La sécurité humaine maintenant. Rapport de la Commission sur la sécurité humaine*, Presses de sciences politiques, Paris, 2003, p. 18.

¹⁰ Pour une analyse générale de l'action et des défis qui se posent au CICR aujourd'hui, nous renvoyons à l'ouvrage de Michèle Mercier, *Le Comité international de la Croix-Rouge. L'action humanitaire dans le nouveau contexte mondial*, Collection « Le savoir suisse », Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2004.

- (i) d'abord, en raison du fondement juridique de son action, le droit international humanitaire qui jouit aujourd'hui d'une reconnaissance universelle – si ce n'est dans son application (loin s'en faut !), du moins par le fait que quasiment tous les États ont ratifié les Conventions de Genève de 1949;
- (ii) ensuite, au vu de l'aspiration à l'universel des principes et de l'action d'une institution comme le CICR, de par son action et son appartenance au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – un réseau qui lui-même couvre pratiquement l'ensemble de la planète;
- (iii) finalement, pour une raison très pratique: l'action humanitaire, neutre et indépendante du CICR répond à l'universalité de la souffrance et à l'égalité fondamentale des hommes devant ces souffrances (le principe d'impartialité est la conséquence pratique de cette approche: priorité aux détreesses les plus urgentes).

Si le CICR doit procéder à une analyse globale des risques (mais aussi, sur un plan moins « sécuritaire », des connexions entre phénomènes sociaux, décisions politiques et économiques), c'est donc parce qu'il est lui-même une institution au rayon d'action universel, à l'œuvre dans presque tous les conflits et situations de violence armée qui agitent le monde. Il assure une présence permanente dans 80 pays; son personnel (environ 12 000 personnes, recrutées dans les pays d'engagement ou expatriées) représente une centaine de nationalités différentes. La dimension internationale du personnel du CICR et des nombreux collaborateurs locaux, outre qu'elle apporte un « plus » évident à l'universalité voulue du champ d'action – contribuant ainsi à la création, au sein même de l'institution, d'une culture de dialogue –, constitue un outil précieux pour appréhender les cultures particulières, favoriser la communication entre les délégués et les personnes et les populations auprès desquelles ils déploient leur mission.

De même, grâce au réseau que constituent les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, avec qui il collabore, le CICR s'assure des liens précieux avec d'autres cultures, mentalités et systèmes politiques. Les informations qu'il recueille de cette manière, en plus du soutien opérationnel qu'il reçoit des (et apporte aux) Sociétés nationales représentent une dimension essentielle de la sécurité et de l'efficacité de l'action humanitaire.

Les médias, qui cherchent l'information, la traitent et la diffusent sur un plan global, contraignent l'action humanitaire à des adaptations opérationnelles. L'action humanitaire doit ainsi tenir compte du fait que tout ou presque tout est public: grâce aux médias, tout le monde peut être informé,

en temps réel, des événements qui surviennent partout dans le monde. L'irruption d'images télévisées dans nos salons laisse supposer que tout le monde est concerné et, d'une certaine manière, « partie aux conflits ». Par exemple, l'action du CICR en faveur des prisonniers des forces de la coalition en Irak (notamment, dans le cas de la prison d'Abou Ghraib), rendue publique par les médias dès mai 2004, a été diffusée à l'échelle de la planète, et nombre de délégués de l'institution, engagés dans d'autres actions dans le monde, ont dû mener avec leurs interlocuteurs habituels des discussions approfondies sur le sens de la confidentialité des démarches du CICR. De même, les assassinats de collaborateurs du CICR en Afghanistan et en Irak, pour ne citer que les cas les plus récents (2003), ont été commentés dans d'autres pays où le CICR mène une action, y compris dans des régions où il avait dû déplorer, dans un passé récent, la mort violente de certains de ses employés.

Cette situation provoque un sentiment diffus d'insécurité : chez nous et ailleurs, qu'il soit proche ou lointain, c'est (presque) la même chose ; c'est, partout, la même guerre (les mêmes soldats, les mêmes voitures piégées, etc.). Ce sentiment est renforcé par la vision – essentiellement, mais pas exclusivement – américaine de la « guerre » contre le terrorisme, présentée comme globale. Ainsi, la globalisation de la menace – qui ne peut être située dans des endroits précis et localisés – est ressentie comme universelle ou pouvant surgir à tout moment de partout. Là encore, l'action humanitaire est touchée :

- (i) sur le plan de la gestion des risques : l'analyse locale doit s'accompagner d'une analyse plus large – régionale et globale (mondiale) ;
- (ii) sur le plan de la communication : une institution humanitaire telle que le CICR doit développer dans ce domaine des stratégies régionales et globales lui permettant d'être comprise, reconnue et acceptée par les victimes des conflits armés elles-mêmes, ainsi que par tous les protagonistes qui ont recours à la force armée ou à d'autres formes de violence armée.

D'une manière générale, la dimension globale de la communication – et donc de la « visibilité » constante à laquelle les organisations sont exposées – oblige les acteurs humanitaires, dont le CICR, à une grande cohérence dans l'action et la prise de parole : les médias, les gouvernements, les groupes d'opposition, et bien d'autres observent, comparent, critiquent. Il est dès lors indispensable d'être – et d'être vu dans l'espace et la durée – cohérent, constant et crédible dans les actes et les raisons qui les fondent (y compris, et surtout, en cas d'exception aux règles doctrinales ou opérationnelles).

De même, l'internationalisation du personnel, dont nous avons évoqué les effets positifs, impose à une organisation comme le CICR de déployer en son sein un effort permanent de formation, de « *coaching* » par les cadres, pour maintenir une unité de pensée, l'adhésion aux orientations stratégiques de l'institution, gage de la cohérence des choix opérationnels et de l'efficacité de l'action.

Conclusion : analyser globalement et agir localement

Au terme de ces réflexions sur la globalisation et son incidence sur l'action humanitaire, nous discernons le principal défi qui se pose, dans ce contexte, à l'action humanitaire : analyser globalement et agir localement. Mais aussi : savoir que notre action locale pourra être connue et répercutée, au-delà du contexte d'une intervention particulière. Cette tension entre « extérieur » et « intérieur » se manifeste d'ailleurs dans la conception même de l'action humanitaire, telle que la conçoit le CICR : indépendante des intérêts politiques et économiques particuliers – qu'il faut néanmoins bien connaître –, elle doit rester proche des personnes touchées par les conflits armés, attentive aux besoins, auxquels il faut répondre avec impartialité, rapidité et efficacité.

Abstract

Globalization: Introduction to the phenomenon and its implications for humanitarian action

Jean-Luc Blondel

Globalization is both a fact of life, principally in economics, technology and communication, and an international view of the world. It needs to be considered in terms of its inherent ambivalence and contradictions: it can, for instance, promote cultural and scientific exchange, but it also facilitates coordination between criminal organizations; through the dissemination of human rights it may help to give greater freedom, but may also destroy cultures or inflict damage on traditional economies.

While it is difficult to determine to what extent globalization is directly responsible for starting or prolonging certain conflicts, the economic aspect is probably an increasingly important factor in many contemporary conflicts. Resistance against globalization and the struggle, which may sometimes be violent, to preserve a cultural identity are other factors to be mentioned. The globalization process is serving as a template for terrorism and international endeavours to combat that particular form of violence, with the risk also of oversimplifying the causes of the phenomenon and the challenges it presents.

Humanitarian action — in which the ICRC is one of the key players — has a fundamental international dimension because of the universal nature of international humanitarian law and the principles governing such work on behalf of all victims of armed conflict. Humanitarian action is therefore also affected by globalization in that it has an impact on the way that risks and potential dangers are managed (an analysis of the local situation must go hand in hand with a broader analysis at regional and global levels) and on communication (calling for a large degree of consistency in the conduct of operations and in public statements).