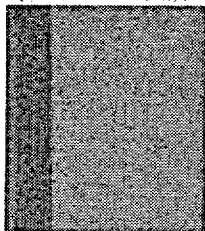


doc
CA1
EA
99H78
EXF



HUMAN SECURITY:

SAFETY FOR PEOPLE IN A CHANGING WORLD

Canada

APRIL 1999

.63550126 (E)
.63550138 (F)

CONTENTS

Foreword

I	The Need for a New Approach to Security.....	1
II	Background to the Concept of Human Security.....	3
III	Defining Human Security – A Shift in the Angle of Vision.....	5
IV	A Necessary Complement to National Security.....	6
V	An Enabling Environment for Human Development.....	7
VI	Foreign Policy Implications.....	8
VII	Towards an Agenda for Human Security.....	10

62645925 (E) b3550126
62645985 (F) b3550138

Dept. of Foreign Affairs
Min. des Affaires étrangères

DEC 5 2001

Return to Departmental Library
Retourner à la bibliothèque du Ministère




FOREWORD

For more than two years now I have been advocating an international political agenda that would include the idea of human security. The changing nature of violent conflict and intensifying globalization have increasingly put people at the centre of world affairs. As a result, the safety of the individual – that is, human security – has become both a new measure of global security and a new impetus for global action.

As is often the case in public policy, practice has led theory. Efforts to promote greater human security including the Ottawa Convention on Anti-personnel Landmines and the Rome Treaty creating an International Criminal Court have attracted overwhelming international support. As momentum gathers around the idea of human security, greater clarity on the meaning of the term is needed.

This concept paper has been prepared to provide a definition of human security, to set out the rationale for a human security approach, and to clarify its relationship to national security and to human development. Broader acceptance of the concept of human security is fundamentally important.



Lloyd Axworthy
Minister of Foreign Affairs
Ottawa, Canada
April 29, 1999



THE NEED FOR A NEW APPROACH TO SECURITY

Since the end of the Cold War, security for the majority of states has increased, while security for many of the world's people has declined.

The end of the superpower confrontation has meant greater security for states touched by that rivalry. Yet during this decade we have seen new civil conflicts, large-scale atrocities, and even genocide. Globalization has brought many benefits, but it has also meant a rise in violent crime, drug trade, terrorism, disease and environmental deterioration. It clearly does not follow that when states are secure, people are secure.

Security between states remains a necessary condition for the security of people. The principal objective of national security is the protection of territorial integrity and political sovereignty from external aggression. While declining in frequency, the threat of inter-state war has not vanished, and the potential consequences of such a war should not be underestimated. Technological advances and proliferation of weaponry mean that future wars between states will exact a horrific toll on civilians. At the same time, national security is insufficient to guarantee people's security.

A growing number of armed conflicts are being fought within, rather than between, states. The warring factions in these civil wars are often irregular forces with loose chains of command, frequently divided along ethnic or religious lines. Small arms are the weapon of choice and non-combatants account for eight out of ten casualties. Once considered merely "collateral damage," civilians are being thrust into the epicentre of contemporary war.

Greater exposure to violence is not limited to people in situations of armed conflict. It is also directly related to the erosion of state control. This decline is most evident in failed states, where governments are simply incapable of providing even basic security for people threatened by warlords and bandits. Challenges to state control can also be seen in the expansion of organized crime, drug trafficking, and the growth of private security forces.

Security for people is also affected by a broadening range of transnational threats. In an increasingly interdependent world we routinely experience mutual, if unequal vulnerability. Opening markets, increased world trade, and a revolution in communications are highly beneficial, but they have also made borders more porous to a wide range of threats. A growing number of hazards to people's health – from long range transmission of pollutants to infectious diseases – are global phenomena in both their origins and their effects. Economic shocks in one part of the world can lead rapidly to crises in another, with devastating implications for the security of the most vulnerable.

These broad trends are clearly not new to the 1990s; each has been intensifying over recent decades. During 40 years of superpower rivalry, however, nuclear confrontation and ideological competition dominated the security agenda. As a result, these other challenges have only been widely acknowledged in more recent years. Outside the confines of the Cold War, the opportunity exists to develop a comprehensive and systematic approach to enhancing the security of people.



BACKGROUND TO THE CONCEPT OF HUMAN SECURITY

While the term “human security” may be of recent origin, the ideas that underpin the concept are far from new. For more than a century – at least since the founding of the International Committee of the Red Cross in the 1860s – a doctrine based on the security of people has been gathering momentum. Core elements of this doctrine were formalized in the 1940s in the UN Charter, the Universal Declaration of Human Rights, and the Geneva Conventions.

The specific phrase “human security” is most commonly associated with the 1994 UNDP Human Development Report, an attempt to capture the post-Cold War peace dividend and redirect those resources towards the development agenda. The definition advanced in the report was extremely ambitious. Human security was defined as the summation of seven distinct dimensions of security: economic, food, health, environmental, personal, community and political. By focusing on people and highlighting non-traditional threats, the UNDP made an important contribution to post-Cold War thinking about security.

The very breadth of the UNDP approach, however, made it unwieldy as a policy instrument. Equally important, in emphasizing the threats associated with underdevelopment, the Report largely ignored the continuing human insecurity resulting from violent conflict. Yet by the UNDP’s own criteria, human insecurity is greatest during war. Of the 25 countries at the bottom of the 1998 Human Development Index, more than half are suffering the direct or indirect effects of violent conflict. The UNDP definition of human security was proposed as a key concept during the preparatory stages of the 1995 Copenhagen Summit on Social Development. But it was rejected during the Summit and has not been widely used thereafter.

Over the past two years the concept of human security has increasingly centred on the human costs of violent conflict. Here, practice has led theory. Two initiatives in particular, the campaign to ban landmines and the effort to create an International Criminal Court, have demonstrated the potential of a people-centred approach to security. Anti-personnel landmines are a clear example of a threat to the security of people. While contributing only marginally to the security of states, mines have a devastating impact on ordinary people attempting to rebuild their lives in war-torn societies. The International Criminal Court establishes a mechanism to hold individuals accountable for war crimes and crimes against humanity, and holds the promise of preventing the future abuse of people by governments and other parties to conflicts. Both measures are practical, powerful applications of the concept of human security.



DEFINING HUMAN SECURITY – A SHIFT IN THE ANGLE OF VISION

In essence, human security means safety for people from both violent and non-violent threats. It is a condition or state of being characterized by freedom from pervasive threats to people's rights, their safety, or even their lives. From a foreign policy perspective, human security is perhaps best understood as a shift in perspective or orientation. It is an alternative way of seeing the world, taking people as its point of reference, rather than focusing exclusively on the security of territory or governments. Like other security concepts - national security, economic security, food security - it is about protection. Human security entails taking preventive measures to reduce vulnerability and minimize risk, and taking remedial action where prevention fails.

The range of potential threats to human security should not be narrowly conceived. While the safety of people is obviously at grave risk in situations of armed conflict, a human security approach is not simply synonymous with humanitarian action. It highlights the need to address the root causes of insecurity and to help ensure people's future safety. There are also human security dimensions to a broad range of challenges, such as gross violations of human rights, environmental degradation, terrorism, transnational organized crime, gender-based violence, infectious diseases and natural disasters. The widespread social unrest and violence that often accompanies economic crises demonstrates that there are clear economic underpinnings to human security. The litmus test for determining if it is useful to frame an issue in human security terms is the degree to which the safety of people is at risk.

IV

A NECESSARY COMPLEMENT TO NATIONAL SECURITY

Human security does not supplant national security. A human security perspective asserts that the security of the state is not an end in itself. Rather, it is a means of ensuring security for its people. In this context, state security and human security are mutually supportive. Building an effective, democratic state that values its own people and protects minorities is a central strategy for promoting human security. At the same time, improving the human security of its people strengthens the legitimacy, stability, and security of a state. When states are externally aggressive, internally repressive, or too weak to govern effectively, they threaten the security of people. Where human security exists as a fact rather than an aspiration, these conditions can be attributed in large measure to the effective governance of states.

From a human security perspective, concern for the safety of people extends beyond borders. Although broadening the focus of security policy beyond citizens may at first appear to be a radical shift, it is a logical extension of current approaches to international peace and security. The Charter of the United Nations embodies the view that security cannot be achieved by a single state in isolation. The phrase "international peace and security" implies that the security of one state depends on the security of other states. A human security perspective builds on this logic by noting that the security of people in one part of the world depends on the security of people elsewhere. A secure and stable world order is built both from the top down, and from the bottom up. The security of states, and the maintenance of international peace and security, are ultimately constructed on the foundation of people who are secure.



AN ENABLING ENVIRONMENT FOR HUMAN DEVELOPMENT

The two concepts of human security and human development are mutually reinforcing, though distinct. The UNDP report itself, while proposing a very broad definition of human security, was clear that the two concepts were not synonymous. Together, human security and human development address the twin objectives of freedom from fear and freedom from want.

People's freedom to act can be constrained by both fears; and for the poorest and most vulnerable members of society, poverty and insecurity are linked in a vicious circle. Breaking that cycle requires measures to promote human development, through access to reliable employment, education, and social services. But it also requires measures to promote human security by offering protection from crime and political violence, respect for human rights including political rights, and equitable access to justice. The absence of such guarantees of human security constitutes a powerful barrier to human development. Regardless of levels of income, if people lack confidence in society's ability to protect them, they will have little incentive to invest in the future. A development optic highlights this positive dimension of the concept — namely the opportunity that human security provides to liberate the potential for growth.

Human security provides an enabling environment for human development. Where violence or the threat of violence makes meaningful progress on the developmental agenda impractical, enhancing safety for people is a prerequisite. Promoting human development can also be an important strategy for furthering human security. By addressing inequalities which are often root causes of violent conflict, by strengthening governance structures, and by providing humanitarian assistance, development assistance complements political, legal, and military initiatives in enhancing human security.



FOREIGN POLICY IMPLICATIONS

Human security provides a template to assess policy and practice for their effects on the safety of people. From a foreign policy perspective, there are a number of key consequences.

First, when conditions warrant, vigorous action in defence of human security objectives will be necessary. Ensuring human security can involve the use of coercive measures, including sanctions and military force, as in Bosnia and Kosovo.

At the same time, the human costs of strategies for promoting state and international security must be explicitly assessed. This line of argument dates back to the 19th century movement to ban the use of inhumane weapons but, as we have seen in the recent campaign to ban anti-personnel landmines, it continues to have contemporary relevance. Other security policies, such as comprehensive economic sanctions, should take into account the impact on innocent people.

Third, security policies must be integrated much more closely with strategies for promoting human rights, democracy, and development. Human rights, humanitarian and refugee law provide the normative framework on which a human security approach is based. Development strategies offer broadly based means of addressing many long-term human security challenges. One of the dividends of adopting a human security approach is that it further elaborates a people-centred foreign policy.

Fourth, due to the complexity of contemporary challenges to the security of people, effective interventions involve a diverse range of actors including states, multilateral organizations, and civil society groups. As the challenges to the safety of people are transnational, effective responses can only be achieved through multilateral cooperation. This is evident in the array of new international instruments developed in the last decade to address

transnational organized crime, drug trafficking, terrorism, and environmental degradation. These threats link the interest of citizens in countries which enjoy a high level of human security with the interests of people in much poorer nations, who face a wider range of threats to their safety.

Fifth, effective responses will depend on greater operational coordination. For example, successful peace-support operations are multi-dimensional, and depend on the close coordination of political negotiators, peacekeepers, human rights monitors, and humanitarian aid personnel among others. Furthermore, development agencies are now engaged in promoting security sector reform, while security organizations have helped channel development assistance in post-conflict countries. Managing these overlapping mandates and objectives is one of the principal challenges for a human security agenda.

Sixth, civil society organizations are seeking greater opportunity and greater responsibility in promoting human security. In many cases, non-governmental organizations have proven to be extremely effective partners in advocating the security of people. They are also important providers of assistance and protection to those in need of greater security. At the same time, the business sector, potentially a key actor in enhancing human security, could be more effectively engaged.



TOWARDS AN AGENDA FOR HUMAN SECURITY

Human security offers a new angle of vision and a broad template for evaluating policies. It also yields a concrete set of foreign policy initiatives. Focusing systematically on the safety of people highlights the need for more targeted attention to key issues that are not yet adequately addressed by the international community. Current examples of such gaps include the unchecked proliferation of small arms and the inadequate protection of children in circumstances of armed conflict.

Human security is enhanced by reducing people's vulnerability and by preventing the conditions which make them vulnerable in the first place. Assisting people in highly insecure situations, particularly in the midst of violent conflict, is a central objective of the human security agenda. Refugees have long been the focus of international attention. The same focus on vulnerability highlights the immediate needs of the internally displaced, and demobilized combatants. At the same time, a human security agenda must go beyond humanitarian action, by addressing the sources of people's insecurity. Building human security, therefore, requires both short term humanitarian action and longer term strategies for building peace and promoting sustainable development.

Two fundamental strategies for enhancing human security are strengthening legal norms and building the capacity to enforce them. New standards are needed in areas such as restricting the illegal trafficking in small arms, banning the use and recruitment of children as soldiers, prohibiting exploitative child labour, providing greater protection for the internally displaced, and ensuring the applicability of legal standards to non-state actors and to violence below the threshold of armed conflict.

There is little point in defining new norms and rights, however, if societies have no capacity to enforce existing norms or to protect already recognized rights. For this reason, improving democratic governance within states is a central strategy for advancing human security. So is strengthening the capacity of international organizations, in particular the United Nations, to deliver on their agreed mandates. Yet the range of protection tasks assigned to UN mandated operations is increasing, at the same time as the UN's capacity to organize and fund such operations is dwindling.

Building institutional capacity without strengthening respect for norms would undermine a human-centred standard of security. Strengthening norms without building the capacity to protect them only invites disillusionment with the possibility of constraining power by the rule of law. Both are essential strategies if we are to move towards a more humane world.

NOTES

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 2009692 7

DOCS

CA1 EA 99H78 EXF

Human security : safety for people
in a changing world. --

62645925

LA SÉCURITÉ HUMAINE :

LA SÉCURITÉ DES INDIVIDUS

DANS UN MONDE EN MUTATION

Canada

AVRIL 1999

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos

I	La nécessité d'une nouvelle approche à la sécurité	1
II	L'origine du concept de sécurité humaine	3
III	Définir la sécurité humaine — un angle de vision différent.....	5
IV	Un complément nécessaire de la sécurité nationale	6
V	Un environnement propice au développement humain.....	7
VI	Les conséquences pour la politique étrangère.....	8
VII	Vers un programme pour la sécurité humaine	10



AVANT-PROPOS

Depuis plus de deux ans maintenant, je fais la promotion d'une stratégie politique internationale qui devrait inclure la notion de sécurité humaine. La nature changeante des conflits violents et l'intensification de la mondialisation placent de plus en plus l'individu au cœur des affaires mondiales. Sous l'effet de ces changements, la sécurité de l'individu — c'est-à-dire la sécurité humaine — devient un nouvel étalon de mesure de la sécurité mondiale et imprime une nouvelle impulsion à l'action internationale.

Comme c'est souvent le cas dans l'établissement des politiques gouvernementales, la pratique a précédé la théorie. La communauté internationale a accordé un formidable appui aux efforts en faveur d'une sécurité humaine accrue, y compris la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel et le Traité de Rome instituant la Cour criminelle internationale. Comme la notion de sécurité humaine gagne du terrain, il convient de préciser ce qu'au juste elle signifie.

L'objectif du présent énoncé conceptuel consiste à fournir une définition de la sécurité humaine, à présenter les raisons qui justifient une orientation axée sur la sécurité humaine et à éclaircir le rapport de cette dernière avec la sécurité nationale et le développement humain. Bien entendu, il est essentiel que le concept de sécurité humaine soit largement accepté dans le public.



Lloyd Axworthy
Ministre des Affaires étrangères
Ottawa, Canada
le 29 avril 1999



LA NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE APPROCHE À LA SÉCURITÉ

Depuis la fin de la guerre froide, la sécurité de la majorité des États s'est améliorée, alors que celle de la population mondiale s'est détériorée.

La fin de la confrontation entre les superpuissances s'est traduite par une sécurité accrue pour les États qui subissaient le contrecoup de cette rivalité. Cependant, au cours de cette décennie, nous avons vu éclater de nouveaux conflits civils et se commettre des atrocités à grande échelle. Nous avons même assisté à des génocides. La mondialisation procure de nombreux avantages, mais elle s'accompagne aussi d'une recrudescence des crimes avec violence, du trafic des stupéfiants, du terrorisme, de la propagation des maladies et de la dégradation de l'environnement. De toute évidence, cela apporte un démenti à l'hypothèse selon laquelle la sécurité des individus découle de la sécurité des États.

La sécurité entre les États demeure une condition nécessaire à la sécurité des individus. L'objectif premier de la sécurité nationale consiste à préserver l'intégrité territoriale et la souveraineté politique contre les agressions externes. Bien que leur fréquence diminue, les guerres entre États constituent toujours une menace, et il convient de ne pas sous-estimer leurs conséquences éventuelles. En raison des progrès technologiques et de la prolifération des armes, les futures guerres entre États feront un nombre effarant de victimes parmi les civils. Par contre, la sécurité de l'État ne suffit pas à garantir la sécurité des populations.

Un nombre grandissant de conflits armés consistent en des conflits internes, par opposition aux conflits entre États. Dans ces guerres civiles, les factions belligérantes sont souvent des forces irrégulières à la hiérarchie floue, fréquemment divisées sur le plan ethnique ou religieux. Les armes légères sont devenues les armes de prédilection, et huit victimes sur dix sont des

non-combattants. Autrefois assimilés à de simples « pertes accessoires », les civils sont projetés à l'épicentre des conflits contemporains.

Les populations affectées par des conflits armés ne sont pas les seules à être davantage exposées à la violence, car ce phénomène est directement lié à l'érosion de l'autorité de l'État. Ce recul se révèle des plus évidents dans les États en faillite, dont les gouvernements sont tout simplement incapables d'assurer ne serait-ce qu'une sécurité élémentaire aux populations menacées par des seigneurs de la guerre et des bandits. La contestation de l'autorité de l'État peut aussi se manifester par l'expansion du crime organisé, du trafic des stupéfiants et du recours accru à des forces de sécurité privées.

Un nombre grandissant de menaces transnationales pèsent également sur la sécurité des individus. Dans un monde chaque jour plus interdépendant, la vulnérabilité — quoique inégale — nous est commune. L'ouverture des marchés, la croissance du commerce mondial et la révolution des communications présentent de grands avantages, mais elles rendent aussi les frontières plus perméables à de multiples dangers. Un nombre croissant de menaces pour la santé des populations — du transport de polluants à grande distance aux maladies infectieuses — sont des phénomènes mondiaux, tant par leur origine que par leurs effets. Des bouleversements économiques dans une partie du monde peuvent rapidement provoquer des crises dans une autre, entraînant des conséquences désastreuses pour la sécurité des plus vulnérables.

Ces grandes tendances ne sont manifestement pas l'apanage des années 1990. Chacune d'elles s'est intensifiée ces dernières décennies. Cependant, pendant les 40 années de rivalité entre les superpuissances, la menace d'une confrontation nucléaire et les luttes idéologiques occupèrent le premier rang des priorités en matière de sécurité. Par conséquent, l'existence de ces autres problèmes n'est largement reconnue que depuis quelques années. Au-delà du cadre dans lequel nous confinait jadis la guerre froide, il est maintenant opportun de concevoir une démarche globale et systématique visant à renforcer la sécurité des personnes.



L'ORIGINE DU CONCEPT DE SÉCURITÉ HUMAINE

Le terme « sécurité humaine » est sans doute récent, mais les idées qui le sous-tendent sont loin d'être nouvelles. Depuis plus d'un siècle — au moins depuis la fondation du Comité international de la Croix-Rouge, dans les années 1860 —, une doctrine reposant sur la sécurité des individus gagne du terrain. Ses éléments clés furent officialisés dans les années 1940, dans la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les Conventions de Genève.

L'expression même de sécurité humaine est le plus souvent associée au Rapport du PNUD sur le développement humain de 1994, qui essayait de cerner les dividendes de la paix au lendemain de la guerre froide pour réorienter les ressources dégagées vers les objectifs du développement. La définition avancée dans le rapport était extrêmement ambitieuse, la sécurité humaine étant la somme de sept éléments distincts, soit la sécurité économique, la sécurité alimentaire, la sécurité dans le domaine de la santé, la sécurité de l'environnement, la sécurité personnelle, la sécurité collective et la sécurité politique. En mettant l'accent sur les personnes et en insistant sur les menaces non traditionnelles, le PNUD a beaucoup contribué à la réflexion de l'après-guerre froide sur la sécurité.

En raison de la portée même de son champ d'application, il est difficile d'utiliser l'optique adoptée par le PNUD comme instrument d'élaboration de politiques. Fait tout aussi important, en insistant sur les menaces liées au sous-développement, le Rapport passait largement sous silence l'insécurité humaine persistante qui résulte des conflits violents. Or, d'après les critères du PNUD, l'insécurité humaine est plus grande en temps de guerre. Sur les 25 pays qui se classent derniers à l'indice du développement humain pour 1998, plus de la moitié subissent les conséquences directes ou indirectes de conflits violents. Pendant les étapes préparatoires du Sommet de Copenhague

en 1995 sur le développement humain, il a été proposé de faire de la définition que donnait le PNUD de la sécurité humaine un concept clé, mais l'idée a finalement été rejetée durant le Sommet et peu utilisée par la suite.

Au cours des deux dernières années, le concept de sécurité humaine a été de plus en plus centré sur le coût humain des conflits violents. À cet égard, la pratique a précédé la théorie. Deux initiatives en particulier, soit la campagne pour l'interdiction des mines terrestres antipersonnel et les efforts visant la création de la Cour criminelle internationale, démontrèrent le potentiel d'une approche de la sécurité axée sur les individus. Les mines terrestres antipersonnel représentent un bon exemple de menace contre la sécurité des individus. Elles ne contribuent que de façon marginale à la sécurité des États, mais elles ont un effet dévastateur sur les personnes ordinaires qui essaient de reconstruire leur vie dans des sociétés déchirées par la guerre. Par ailleurs, la Cour criminelle internationale établit un mécanisme qui permet de juger les responsables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, et elle devrait également permettre d'empêcher que les gouvernements et les autres participants aux conflits commettent des exactions contre les populations. Les deux mesures sont pratiques, et elles constituent des applications importantes du concept de sécurité humaine.



DÉFINIR LA SÉCURITÉ HUMAINE — UN ANGLE DE VISION DIFFÉRENT

Essentiellement, la sécurité humaine signifie la protection des individus contre les menaces, qu'elles s'accompagnent ou non de violence. Il s'agit d'une situation, ou d'un état, se caractérisant par l'absence d'atteintes aux droits fondamentaux des personnes, à leur sécurité, voire à leur vie. Du point de vue de la politique étrangère, la sécurité humaine peut être perçue comme un changement de perspective. Il s'agit en fait d'une vision différente du monde qui, loin de privilégier exclusivement la sécurité du territoire ou des gouvernements, établit l'individu comme point de référence. Comme pour toutes les autres formes de sécurité — nationale, économique, alimentaire — il s'agit de protection. La sécurité humaine implique des mesures préventives pour diminuer la vulnérabilité et réduire les risques au minimum et aussi, lorsque les mesures préventives ne suffisent pas, de prendre des mesures pour remédier à la situation.

La liste des menaces potentielles à la sécurité humaine ne doit pas être conçue de façon restrictive. S'il est évident que la sécurité des individus est gravement menacée lors des conflits armés, il ne faut pas croire pour autant que la sécurité humaine se ramène simplement à l'action humanitaire. Elle fait ressortir la nécessité de s'attaquer aux causes profondes de l'insécurité et de contribuer à assurer la sécurité des personnes dans l'avenir. Plusieurs questions, telles que les violations flagrantes des droits de la personne, la dégradation de l'environnement, le terrorisme, la criminalité transnationale organisée, la violence fondée sur le sexe, les maladies infectieuses et les catastrophes naturelles, contiennent elles aussi de fortes connotations de sécurité humaine. La propagation des troubles sociaux et des violences qui accompagnent souvent les crises économiques démontre clairement que les facteurs économiques ont des implications sur la sécurité humaine. Pour établir si une question donnée mérite d'être énoncée en termes de sécurité humaine, il convient de déterminer dans quelle mesure la sécurité des individus est en danger.

IV

UN COMPLÉMENT NÉCESSAIRE DE LA SÉCURITÉ NATIONALE

La sécurité humaine ne supprime pas la sécurité nationale. En attirant l'attention sur la sécurité de l'individu, elle fait valoir l'importance de considérer la sécurité de l'État non comme une fin en soi, mais plutôt comme un moyen de garantir la sécurité de la population. Dans cette perspective, la sécurité humaine et la sécurité de l'État se complètent l'une l'autre. L'édification d'un État démocratique et efficace, qui reconnaît la valeur de sa population et protège les minorités, est un élément essentiel de la stratégie de promotion de la sécurité humaine. Par ailleurs, l'amélioration de la sécurité humaine de la population renforce la légitimité, la stabilité et la sécurité de l'État. Lorsqu'un État est agressif à l'étranger, répressif à l'intérieur, ou trop faible pour gouverner efficacement, il menace la sécurité de la population. En revanche, là où la sécurité humaine est une réalité plutôt qu'une aspiration, cela reflète dans une large mesure une gestion efficace des affaires de l'État.

Du point de vue de la sécurité humaine, l'intérêt porté à la sécurité des individus transcende les frontières de l'État. Le fait d'étendre la portée de la politique de sécurité au-delà des citoyens de l'État peut paraître de prime abord comme un changement radical d'orientation, mais il s'agit en fait d'une extension logique des approches actuelles concernant la paix et la sécurité internationales. Selon la Charte des Nations Unies, la sécurité ne peut être atteinte par un seul État pris isolément. Les termes « paix et sécurité internationales » veulent dire que la sécurité d'un État dépend de la sécurité d'autres États. La perspective de la sécurité humaine poursuit la même logique, étant admis que la sécurité des personnes dans une partie du monde dépend de la sécurité des personnes ailleurs dans le monde. Un ordre mondial stable et sûr se bâtit à la fois du haut vers le bas et du bas vers le haut. La sécurité des États ainsi que le maintien de la paix et de la sécurité internationales s'édifient ultime-ment sur des fondations faites d'individus vivant en sécurité.



UN ENVIRONNEMENT PROPICE AU DÉVELOPPEMENT HUMAIN

La sécurité humaine et le développement humain sont des concepts qui se renforcent mutuellement, tout en étant distincts. Même le Rapport du PNUD, qui propose pourtant une définition très large de la sécurité humaine, ne laisse planer aucun doute sur cette différence de sens. La sécurité humaine et le développement humain convergent vers un double objectif : libérer les individus de la peur et du besoin.

La liberté d'action peut être entravée tant par une peur que par l'autre; pour les membres de la société les plus démunis et les plus vulnérables, la pauvreté et l'insécurité forment un cercle vicieux. Pour sortir de ce cercle, il faut des mesures qui favorisent le développement humain, notamment par l'accès à des emplois stables, à l'éducation et aux services sociaux. Mais il faut également des mesures pour promouvoir la sécurité humaine en assurant la protection contre la criminalité et la violence politique, le respect des droits de la personne, y compris les droits politiques, et l'accès équitable à la justice. L'absence de telles garanties de sécurité humaine constitue un obstacle de taille pour le développement humain. Quel que soit leur revenu, si les personnes doutent de la capacité de la société à les protéger, ils seront peu enclins à investir dans l'avenir. L'optique du développement fait bien ressortir les avantages du concept, en l'occurrence la possibilité offerte par la sécurité humaine de libérer le potentiel de croissance.

La sécurité humaine crée un contexte propice au développement humain. Là où la violence ou les risques de violence empêchent d'accomplir des progrès significatifs dans l'atteinte des objectifs de développement, il est essentiel d'accroître la sécurité des personnes. La promotion du développement humain peut également faire progresser considérablement la sécurité humaine. En s'attaquant aux inégalités, qui sont souvent les causes profondes des conflits violents, en renforçant les structures de la gestion des affaires publiques, et en fournissant aussi une aide humanitaire, l'aide au développement complète les initiatives entreprises sur les plans politique, juridique et militaire pour consolider de la sécurité humaine.

VI

LES CONSÉQUENCES POUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

La sécurité humaine fournit un étalon de mesure pour l'évaluation des effets des politiques et des pratiques sur la sécurité des individus. Il s'en dégage plusieurs conséquences significatives pour la politique étrangère.

Premièrement, lorsque les circonstances le justifieront, il sera nécessaire d'intervenir énergiquement pour défendre les objectifs de sécurité humaine. La sécurité humaine peut en effet impliquer le recours à des mesures coercitives, y compris des sanctions et des interventions militaires, comme en Bosnie et au Kosovo.

Deuxièmement, il est essentiel d'évaluer de façon explicite le coût humain des stratégies visant à promouvoir la sécurité de l'État et la sécurité internationale. Cette orientation s'inscrit dans la tradition du mouvement revendicateur du XIX^e siècle contre le recours à des armes inhumaines, mais elle demeure toujours pertinente, comme en témoigne la récente campagne visant l'interdiction des mines terrestres antipersonnel. D'autres politiques relatives à la sécurité, comme l'imposition de sanctions économiques globales, devraient également tenir compte de leur incidence sur les personnes innocentes.

Troisièmement, les politiques relatives à la sécurité doivent être beaucoup plus étroitement intégrées aux stratégies appuyant les droits de la personne, la démocratie et le développement. Les droits de la personne, le droit humanitaire et le droit des réfugiés constituent le cadre normatif d'une approche axée sur la sécurité humaine. Les stratégies de développement offrent des moyens d'action de portée générale qui permettent de s'attaquer à de nombreux problèmes de sécurité humaine à long terme. Le fait de contribuer à l'élaboration d'une politique étrangère axée sur les individus est un des dividendes d'une orientation favorisant la sécurité humaine.

Quatrièmement, étant donné la complexité des défis contemporains à la sécurité des individus, les initiatives en ce domaine doivent, pour être efficaces, faire appel à une gamme d'acteurs, y compris les États, les organisations multilatérales et les groupes de la société civile. Comme les problèmes qui menacent la sécurité des personnes sont de nature transnationale, seule la coopération multilatérale permet de trouver des solutions efficaces. En témoigne la batterie de nouveaux instruments internationaux élaborés au cours de la dernière décennie pour lutter contre la criminalité organisée transnationale, le trafic des stupéfiants, le terrorisme et la dégradation de l'environnement. Sous l'effet de ces menaces, les intérêts des citoyens des pays jouissant d'un haut niveau de sécurité humaine se trouvent liés à ceux des habitants des pays beaucoup plus pauvres, pour qui la sécurité fait l'objet d'un plus grand nombre de menaces.

Cinquièmement, l'efficacité des solutions dépendra d'une plus grande coordination opérationnelle. Par exemple, les opérations réussies de maintien de la paix comportent plusieurs dimensions et reposent sur une coordination étroite des efforts des différents acteurs, y compris les négociateurs politiques, les casques bleus, les observateurs des droits de la personne et les responsables de l'aide humanitaire. Qui plus est, les organismes de développement participent maintenant à la promotion de la réforme du secteur de la sécurité, tandis que les organisations s'occupant de sécurité aident à acheminer l'aide au développement dans les pays se relevant d'un conflit. Un des grands défis de la stratégie de sécurité humaine consiste à gérer le chevauchement des mandats et des objectifs.

Sixièmement, les organisations de la société civile cherchent à assumer un rôle et des responsabilités accrues dans la promotion de la sécurité humaine. Dans plusieurs cas, les organisations non gouvernementales ont prouvé qu'elles étaient des partenaires extrêmement efficaces dans les efforts pour défendre la sécurité des individus. Elles fournissent également une aide et une protection importantes aux personnes qui en ont le plus besoin. De plus, le milieu des affaires, acteur potentiel important du renforcement de la sécurité humaine, pourrait être plus concrètement engagé.

VII

VERS UN PROGRAMME POUR LA SÉCURITÉ HUMAINE

La sécurité humaine offre une perspective nouvelle et fournit un étalon de mesure de portée générale pour l'évaluation des politiques. Elle s'ouvre également sur un train d'applications concrètes dans le domaine de la politique étrangère. Le fait de se concentrer systématiquement sur la sécurité des personnes fait ressortir la nécessité d'accorder une attention accrue aux grandes questions auxquelles la communauté internationale ne s'intéresse pas encore suffisamment. La prolifération des armes légères et le manque de protection flagrant dont souffrent les enfants pendant les conflits armés illustrent bien ce genre de lacune.

En rendant les individus moins vulnérables et en prévenant les situations qui les rendent vulnérables, la sécurité humaine se trouve renforcée. Aider les individus dans des situations où la sécurité est gravement menacée, notamment au milieu d'un conflit violent, est un objectif central de la sécurité humaine. Il y a longtemps que la communauté internationale se préoccupe du sort des réfugiés. Or, une attention semblable à la vulnérabilité de certains indique les besoins immédiats des populations déplacées dans leur propre pays et des combattants démobilisés. Par ailleurs, une stratégie pour la sécurité humaine doit déborder du cadre de l'action humanitaire en s'attaquant aux sources de l'insécurité des individus. En conséquence, pour faire progresser la sécurité humaine, il convient de mener une action humanitaire à court terme et de mettre en œuvre des stratégies à plus long terme, centrées sur l'édification de la paix et la promotion du développement durable.

Deux stratégies fondamentales pour accroître la sécurité humaine consistent à renforcer les normes juridiques et à créer la capacité de les faire respecter. Il est aussi nécessaire de créer de nouvelles normes pour réduire le trafic illicite des armes légères, interdire l'utilisation et le recrutement des enfants-soldats, prohiber l'exploitation de la main-d'œuvre enfantine, mieux protéger les populations déplacées dans leur propre pays et permettre

l'applicabilité des normes juridiques aux acteurs non étatiques, de même qu'aux actes violents qui n'ont toutefois pas l'ampleur d'un conflit armé.

Par contre, si les sociétés n'ont pas la capacité de faire respecter les normes actuelles ni celle de protéger des droits déjà reconnus, il est inutile de définir de nouvelles normes et de nouveaux droits. À ce titre, l'amélioration de la gestion, selon des principes démocratiques, des affaires des États, est au cœur des efforts pour faire progresser la sécurité humaine. Il en va de même du renforcement de la capacité des organisations internationales, en particulier les Nations Unies, de remplir les mandats convenus. Pourtant, les activités de protection devant être menées dans le cadre des opérations mandatées par les Nations Unies augmentent, alors que la capacité de celles-ci d'organiser et de financer de telles opérations diminue.

Créer une capacité institutionnelle sans accroître le respect des normes ne ferait que nuire à l'établissement d'une norme de sécurité axée sur la dimension humaine. Renforcer les normes sans créer la capacité de les protéger ne ferait qu'engendrer un désillusionnement certain quant aux chances que le droit l'emporte sur l'arbitraire du pouvoir. Ces deux stratégies sont essentielles si nous voulons favoriser l'avènement d'un monde plus humain.

NOTES