



Participation des femmes aux négociations de paix : Présence et influence

Participation des femmes aux négociations de paix : Présence et influence

Remerciements

Le présent document a été rédigé et actualisé par Pablo Castillo Díaz et Simon Tordjman, en consultation avec Samina Anwar, Hanny Cueva Beteta, Colleen Russo, Ana Lukatela et Stephanie Ziebell.

La traduction du Recueil d'informations d'ONU Femmes consacré aux femmes, à la paix et à la sécurité a été rendue possible par le généreux soutien de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (SIDA).

Première édition, août 2010

Deuxième édition, août 2012

*Toute référence à « UNIFEM » dans ce document s'entend comme une référence à « l'ancien UNIFEM », l'une des quatre entités qui ont fusionné le 21 juillet 2010, par la résolution A/RES/64/289 de l'Assemblée générale des Nations Unies, pour former l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

*Toute référence à « la résolution 1325 des Nations Unies et » aux « résolutions ultérieures ou aux 6 résolutions FPS » dans ce document s'entend comme une référence aux résolutions du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010) et à la résolution 2106 (2013).

En couverture : des Soudanais participent aux « audiences des citoyens » à Musfa, dans l'État du Nil bleu, à la frontière entre le Soudan du Nord et le Soudan du Sud. Ces audiences s'inscrivent dans un processus de consultation populaire de 21 jours au cours duquel les citoyens peuvent s'exprimer sur le résultat de l'Accord de paix global de 2005.

Crédit : Photo ONU/Tim McKulka



Femmes rassemblées à l'entrée de leur maison à Bagram, Afghanistan. Crédit : Photo ONU/Eric Kanalstein

1. INTRODUCTION

PLUS DE DIX ANS APRÈS L'ADOPTION À L'UNANIMITÉ DE LA RÉOLUTION 1325 (2000) DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES, L'ABSENCE FRAPPANTE DES FEMMES DES NÉGOCIATIONS DE PAIX OFFICIELLES RÉVÈLE L'EXISTENCE D'UN FOSSÉ INQUIÉTANT ENTRE LES ASPIRATIONS QUI RESSORTENT DE LA MULTITUDE D'ENGAGEMENTS PRIS AU NIVEAU MONDIAL ET RÉGIONAL, ET LA RÉALITÉ DES PROCESSUS DE PAIX. Depuis l'adoption de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) il y a 33 ans, la Déclaration de l'Assemblée générale de des Nations Unies sur la participation des femmes à la promotion de la paix et de la coopération internationales il y a 30 ans, l'organisation par les Nations Unies de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes et la mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing par les gouvernements participants il y a 17 ans, et enfin l'adoption de la résolution 1325 (2000) il y a 12 ans, la participation des femmes dans tous les aspects liés au maintien, au rétablissement et à la consolidation de la paix est profondément inscrite dans le mandat du Conseil de sécurité. Cette obligation a été réitérée dans des résolutions ultérieures , notamment les résolutions 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010) et la résolution 2106 (2013) du Conseil de sécurité, et dans plusieurs rapports du Secrétaire général consacrés à la médiation, ainsi qu'aux femmes, à la paix et à la sécurité.

Depuis la première édition de ce rapport datant d'août 2010, les défenseurs de l'égalité entre les sexes et les acteurs de la société civile et des gouvernements ont souligné le fait que les processus de paix constituent un angle d'attaque stratégique pour la mise en œuvre de la résolution 1325 (2000). La décision du Comité Nobel norvégien de décerner le Prix Nobel de la paix 2011 à Ellen Johnson Sirleaf, Leymah Gbowee et Tawakkul Karman pour récompenser leur combat non violent en faveur de la sécurité des femmes et promouvoir leurs droits à participer pleinement aux processus de consolidation de la paix, a renforcé la place centrale de la contribution des femmes à la paix, et le lien essentiel entre démocratie, justice et égalité entre les sexes. Pour la première fois depuis son existence, le Comité Nobel a cité la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU dans sa déclaration, et insisté de nouveau sur l'importance décisive du rôle mobilisateur des

femmes en matière de paix et de sécurité internationales. Le 22 juin 2011, l'Assemblée générale des Nations Unies a également approuvé la résolution (65/283) portant sur le recours à la médiation pour le maintien de la paix, -première résolution sur ce thème à être adoptée par cet organe. Elle encourage le renforcement de la position des femmes dans les résolutions des conflits et souligne la nécessité d'une collaboration plus poussée avec la société civile pour sa mise en œuvre.

Malgré cela, la participation des femmes aux processus de paix reste l'un des aspects les moins aboutis des programmes consacrés aux femmes, à la paix et à la sécurité. L'examen d'un échantillon de 31 processus de paix parmi les plus importants depuis 1992 révèle que les femmes participant aux négociations sont en très faible nombre. Par ailleurs, aucune augmentation sensible de cette proportion

n'a été observée depuis l'adoption de la résolution 1325 (2000). La représentation des femmes au sein des délégations participant à des négociations de paix était de neuf pour cent en moyenne pour les 17 cas pour lesquels ces informations étaient disponibles. Seulement quatre pour cent des signataires participant aux processus de paix inclus dans cet échantillon étaient des femmes, et on ne compte aucune femme ayant joué un rôle de médiateur en chef lors de pourparlers facilités par les Nations Unies.¹

À la table des négociations, là où des décisions cruciales sont prises en matière de relèvement et de gouvernance post-conflit, les femmes sont en sous-représentation flagrante.

Certains des exemples les plus remarquables de la participation des femmes aux négociations de paix ont eu lieu avant l'adoption de cette résolution par le Conseil de sécurité le 31 octobre 2000. Dans les années 1990, en République d'El Salvador, les femmes étaient en effet présentes dans la quasi-totalité des tables de négociations. L'une d'entre elles, la Commission de réinsertion, était même composée de six femmes et d'un homme. Au final, un tiers des bénéficiaires des mesures de redistribution et de réintégration des terres étaient des femmes, ce qui correspond approximativement au pourcentage de femmes membres du FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional), en tant que combattantes ou collaboratrices.² Au milieu des années 1990 en République sud-africaine, la Commission nationale des femmes (Women's National Commission) a exigé que 50 pour cent des participants au processus de négociations multipartites soient des femmes et a réussi à établir que pour chaque parti, un représentant sur deux soit une femme, sans quoi son siège resterait vacant. Environ trois millions de femmes issues de tout le pays participèrent à des groupes de réflexion et à des discussions, et un quota imposant une représentation de 30 pour cent de femmes fut adopté en vue des élections suivantes.³

En Irlande du Nord, les femmes ont imposé leur présence à la table des négociations de paix de 1997 en formant une coalition politique multipartite de femmes et en parvenant à remporter plusieurs sièges aux élections. Cette coalition des femmes d'Irlande du Nord (Northern Ireland Women's Coalition, NIWC) a permis l'instauration d'un dialogue entre catholiques et protestants, et promu la réconciliation et la réintégration des prisonniers politiques.³

En République du Guatemala, les femmes ont considérablement influencé les pourparlers qui ont débouché sur l'accord de paix de 1996, et ce malgré le fait que les équipes de négociation de l'UNRG (Unité révolutionnaire nationale guatémaltèque) et du gouvernement guatémaltèque ne comptaient que deux femmes seulement dans leurs rangs. La participation de la société civile, notamment des groupes de femmes, a été fortement encouragée par les Nations Unies et le Groupe d'amis qui parrainait ces pourparlers. Jean Arnault, Représentant spécial du Secrétaire général pour le Guatemala et médiateur des négociations, a soutenu la présentation officielle des préoccupations et des recommandations des femmes auprès des différentes parties. Malgré une sous-représentation des femmes à la table des négociations, l'accord final prévoyait un certain nombre de dispositions importantes visant à promouvoir l'égalité entre les sexes.⁴

Plusieurs mois avant l'adoption de la résolution 1325 (2000), en République somalienne, Asha Haji Elmi constitua un sixième

clan composé exclusivement de femmes, pour revendiquer la participation des femmes aux pourparlers de paix à Arta, Djibouti, car les cinq principaux clans somaliens siégeaient à la table des négociations, mais en avaient exclu les femmes. Dans le même temps, au Burundi, au cours de l'année 2000, soit avant l'adoption de la résolution 1325, alors que les 19 parties au conflit entraient dans un nouveau cycle de négociations à Arusha en Tanzanie, l'UNIFEM (désormais rattaché à ONU Femmes) organisa une Conférence multipartite des femmes pour la paix, à laquelle participèrent deux représentantes de chacune des parties au conflit, ainsi que les sept femmes autorisées à participer en tant qu'observatrices aux séances plénières des pourparlers. Les femmes présentèrent leurs recommandations à Nelson Mandela, alors médiateur des négociations, et plus de la moitié de ces recommandations furent incorporées à l'accord de paix final.⁵

Depuis octobre 2000, on constate que les progrès réalisés sont minimes, tant au niveau du nombre de femmes participant aux processus de paix qu'à celui de l'élaboration et de la conduite de négociations de paix permettant aux femmes, en particulier de la société civile, d'exprimer davantage leur opinion. Au cours de la même période, les dispositions destinées à protéger les droits humains des femmes ayant été incorporées à des accords de paix sont en nombre assez limité. Et cela malgré une participation croissante des femmes dans la vie politique et le secteur chargé de la sécurité, une plus grande connaissance des différents impacts que peut avoir la guerre sur les femmes et les filles, le rôle qu'elles jouent au niveau de la résolution des conflits et le fait qu'il a été prouvé que lorsque l'engagement de la société civile est important dans les négociations de paix, une reprise des conflits est moins susceptible de survenir.⁶

L'ONU Femmes et ses partenaires accordent à ce problème une place importante dans leur programmation destinée à soutenir le leadership politique des femmes, renforcer les coalitions internationales de femmes pour la paix, soutenir l'inclusion des femmes dans les pourparlers, rechercher une expertise dédiée à la spécificité de genre dans les processus de médiation, permettre aux femmes de s'exprimer davantage lors des conférences des donateurs et d'autres forums pour la mise en œuvre des accords de paix, et formuler des recommandations spécifiques à certains thèmes comme l'omission de la violence sexuelle liée aux conflits dans les processus de médiation.⁷

Le présent rapport examine les modalités d'engagement utilisées au cours de différents processus de paix afin d'accroître la participation des femmes ou la disponibilité de compétences sexospécifiques. Il énonce les revendications formulées par les femmes au cours des négociations de paix, évalue le contenu axé sur le genre des accords de paix et formule certaines recommandations pour l'avenir. Les résultats présentés ici n'apprendront rien de nouveau aux militants et aux défenseurs de l'égalité entre les sexes, mais ils pourront constituer une source d'informations utile pour les donateurs, responsables politiques et membres des Nations Unies et des organes régionaux chargés de lutter contre les disparités qui existent entre les objectifs de la résolution 1325 (2000) et la réalité constatée en matière de participation des femmes dans les processus de paix.

En République démocratique du Congo (RDC), les femmes ont fait pression et obtenu leur participation officielle au Dialogue intercongolais, une convention nationale sur la réforme politique et la réconciliation organisée par toutes les parties au conflit, de laquelle les femmes avaient été exclues à l'origine. Une table des négociations de paix pour les femmes organisée sous l'égide d'UNIFEM (désormais rattaché à ONU Femmes) en octobre 2001, a abouti à l'inclusion à titre prioritaire, dans le programme officiel, des questions de genre et de la participation des femmes. De même, l'UNIFEM a apporté son soutien à une délégation de femmes

dirigeantes africaines avec à sa tête Ruth Sando Perry (ancienne chef d'État de la République du Libéria), dans le cadre d'une mission de paix et de solidarité pour la RDC, et encouragé une soixantaine de femmes - issues de différentes régions du pays qui représentaient le gouvernement, les rebelles, l'opposition politique et la société civile - à organiser en février 2002 à Nairobi, au Kenya, un forum national en vue d'harmoniser leurs positions et de définir une vision commune, ce qui s'est matérialisé par la Déclaration et le plan d'action de Nairobi. À la reprise du dialogue, 36 des 300 délégués présents au Dialogue intercongolais étaient des femmes.

2. UNE PLACE À LA TABLE DES NÉGOCIATIONS

COMME INDIQUÉ AU TABLEAU 1, LE NOMBRE DE FEMMES AYANT PARTICIPÉ À TITRE OFFICIEL À DES NÉGOCIATIONS DE PAIX, EN TANT QUE NÉGOCIATRICES, MÉDIATRICES, SIGNATAIRES OU TÉMOINS, RESTE CONSIDÉRABLEMENT BAS. Les données disponibles sur les chiffres de la participation des femmes aux négociations de paix sont peu nombreuses, celles-ci n'étant pas systématiquement consignées par une autorité désignée. Selon une étude réalisée en 2008 qui portait sur l'analyse de 33 processus de paix, seulement 4 pour cent des participants, soit 11 sur 280, étaient des femmes, et la représentation des femmes dans les délégations gouvernementales à la table des négociations était en moyenne de 7 pour cent plus élevée que celle des délégations représentant des groupes armés non étatiques.⁸ Notre propre échantillon, certes limité, mais raisonnablement représentatif, portant sur 31 des principaux processus de paix ayant eu lieu entre 1992 et 2011, indique que seulement 4 pour cent des signataires, 2,4 pour cent des médiateurs en chef, 3,7 pour cent des témoins et 9 pour cent des négociateurs étaient des femmes. Avec 33 % de femmes signataires et 35 % de femmes dans les délégations ayant participé à l'élaboration de l'accord de 2011, les négociations de l'année dernière à Oslo concernant les Philippines représentent une exception à cette évolution, sans laquelle le nombre moyen de femmes dans les cas que nous avons examinés passe à seulement 3 % de signataires et 7,5 % de négociateurs.

Depuis la première édition de ce rapport en août 2010, le degré de participation des femmes aux processus de paix suit une évolution contrastée. Bien qu'on ne constate pas d'amélioration significative en termes de participation des femmes à des fonctions officielles (médiateurs en chef, signataires), on assiste à une augmentation de leur représentation au sein des équipes de médiation et de la fréquence des consultations entre les équipes de médiation et les groupes de femmes. Entre août 2008 et mars 2012, des femmes ont été signataires de seulement deux accords de paix sur les 61 conclus pendant cette période. Toutefois, sur les 11 processus de médiation dirigés ou codirigés par les Nations Unies en 2011, des consultations régulières ont été organisées entre les équipes de médiation et les organisations de femmes de la société civile lors de sept de ces processus.

Ces chiffres indiquent que la sous-représentation des femmes à la table des négociations de paix y est beaucoup plus marquée que dans d'autres fonctions publiques de prise de décision, pour lesquelles les femmes restent en sous-représentation, mais où le fossé tend à se combler de façon régulière. Or, ces fonctions sont généralement celles prioritairement impliquées dans les pourparlers de paix, notamment les politiciens, juristes, diplomates et membres d'une partie au conflit armé. L'exclusion structurelle des femmes des négociations de paix a des conséquences importantes sur la façon dont les questions qui les concernent sont abordées, telles que les problèmes de violence envers les femmes ou leurs droits de citoyenneté. Des recherches récentes mettent en évidence la relation dévastatrice qui existe entre exclusion et fragilité, en soulignant une corrélation positive et

significative entre graves inégalités socio-économiques et conflit.¹⁰ Les États sont particulièrement vulnérables lorsqu'une proportion importante de la population vivant à l'intérieur de leurs frontières est déconnectée des institutions d'État, et que ces mêmes institutions ne rendent de comptes qu'à une élite minoritaire.¹¹ Un niveau d'égalité en matière de droits sociaux, politiques, économiques et culturels est essentiel pour rétablir la confiance entre l'État et la société, ainsi qu'à l'intérieur des différents groupes sociaux. On peut donc raisonnablement penser qu'il existe également une corrélation entre des modèles de négociations plus inclusifs et ouverts, et une probabilité accrue d'une paix durable évitant une reprise éventuelle du conflit.

L'absence des femmes des fonctions officielles lors des processus de paix pose des problèmes d'une certaine nature. Le manque d'accès des groupes de femmes de la société civile aux négociateurs et aux médiateurs en posent d'autres. Étant donné que bien souvent, les groupes de femmes représentent et relayent les priorités et les préoccupations des femmes, ils sont donc plus à

même de mener leur mission à bien que les femmes membres des délégations officielles qui restent tributaires des intérêts de leur parti. Dans le cadre de son plan d'action composé de sept volets pour la participation des femmes à la consolidation de la paix, le Secrétaire général a demandé à ce que ses envoyés spéciaux et ses représentants l'informent régulièrement de leurs consultations avec les organisations de femmes de la société civile. La participation des groupes de femmes au sein d'une structure garantissant que leur point de vue sera écouté est un argument de poids pour encourager leur participation à la consolidation de la paix. Il existe une corrélation entre la participation organisée des groupes de femmes et l'importance de la spécificité de genre au sein même du texte des accords, qui ne fait que renforcer leur exhaustivité et leur légitimité. Bien que cela soit difficile à établir étant donné le très faible nombre de cas observés à ce jour, on peut raisonnablement supposer que l'autonomisation, la mobilisation et la participation des groupes de femmes pendant la phase de rétablissement de la paix renforcent leur participation au cours de la phase toujours difficile de mise en œuvre et de consolidation de la paix.

Tableau 1: Participation des femmes à 31 processus de paix (1992 - 2011)

| | | Femmes signataires | Femmes médiateurs en chef | Femmes témoins | Femmes dans les groupes de négociation |
|----|---|--------------------|---------------------------|----------------|--|
| 1 | El Salvador (1992) <i>Accord de Chapultepec</i> | 12 % | 0 % | — | 13 % |
| 2 | Croatia (1995) <i>Accord d'Erdu</i> | 0 % | 0 % | 0 % | 11 % |
| 3 | Bosnia (1995) <i>Accords de Dayton</i> | 0 % | 0 % | 0 % | 0 % |
| 4 | Guatemala (1996) <i>Accord pour une paix ferme et durable</i> | 11 % | 0 % | — | 10 % |
| 5 | Irlande du Nord (1998) <i>Accord du Vendredi saint</i> | 10 % | 0 % | — | 10 % |
| 6 | Kosovo (1999) <i>Accord intérimaire pour la paix et l'autonomie au Kosovo (Accords de Rambouillet)</i> | 0 % | 0 % | 0 % | 3 % |
| 7 | Sierra Leone (1999) <i>Accord de paix de Lomé</i> | 0 % | 0 % | 20 % | 0 % |
| 8 | Burundi (2000)-Arusha <i>Accord de paix et de réconciliation d'Arusha pour le Burundi</i> | 0 % | 0 % | — | 2 % |
| 9 | Papouasie-Nouvelle-Guinée (2001) <i>Accord de paix pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée</i> | 7 % | 0 % | — | 4 % |
| 10 | Macédoine (2001) <i>Accords d'Ohrid</i> | 0 % | 0 % | 0 % | 5 % |
| 11 | Afghanistan (2001) - Accord de Bonn <i>Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes</i> | 9 % | 0 % | — | 9 % |
| 12 | Somalie (2002) - Eldoret <i>Déclaration sur la cessation des hostilités et les structures et principes. Principes du processus de réconciliation nationale en Somalie</i> | 0 % | 0 % | 0 % | — |

| | | | | | |
|----|--|------|------|------|------|
| 13 | Côte d'Ivoire (2003) <i>Accords de Linas-Marcoussis</i> | 0 % | 0 % | 0 % | — |
| 14 | République démocratique du Congo (2003) <i>Accord de Sun City (« L'Acte final »)</i> | 5 % | 0 % | 0 % | 12 % |
| 15 | Libéria (2003)-Accra <i>Accord de paix entre le Gouvernement du Libéria, les Libériens unis pour la réconciliation et la démocratie, le Mouvement pour la démocratie au Libéria, et les partis politiques</i> | 0 % | 0 % | 17 % | — |
| 16 | Soudan (2005) - Naivasha <i>Accord général de paix entre le Gouvernement de la République du Soudan et le Mouvement/l'Armée populaire de libération du Soudan</i> | 0 % | 0 % | 9 % | — |
| 17 | Darfour (2006) - Abuja <i>Accord de paix pour le Darfour</i> | 0 % | 0 % | 7 % | 8 % |
| 18 | Népal (2006) <i>Accord général de paix entre le gouvernement du Népal et le Parti communiste unifié du Népal (maoïste)</i> | 0 % | — | 0 % | 0 % |
| 19 | Philippines (2007) <i>Communiqué sur la Réunion tripartite entre le gouvernement de la République des Philippines, le Front de libération islamique Moro et l'Organisation de la Conférence islamique</i> | 0 % | 0 % | — | — |
| 20 | RDC (2008) - Goma - Nord Kivu <i>Acte d'engagement</i> | 5 % | 20 % | 0 % | — |
| 21 | RDC (2008) - Goma - Sud Kivu <i>Acte d'engagement</i> | 0 % | 20 % | 0 % | — |
| 22 | Ouganda (2008) <i>Accord de paix de Djouba</i> | 0 % | 0 % | 20 % | 9 % |
| 23 | Kenya (2008) - Nairobi <i>Accord sur les principes de partenariat du Gouvernement de coalition</i> | 0 % | 33 % | 0 % | 25 % |
| 24 | République centrafricaine (2008) <i>Accord de paix global</i> | 0 % | 0 % | 0 % | — |
| 25 | Zimbabwe (2008) <i>Accord conclu entre l'Union nationale africaine du Zimbabwe-Front patriotique (ZANU-FP) et les deux formations du Mouvement pour le changement démocratique (MDC), sur la façon de relever les défis auxquels le Zimbabwe se trouve confronté</i> | 0 % | 0 % | 0 % | — |
| 26 | Somalie (2008) <i>Accord de Djibouti signé entre le Gouvernement fédéral de transition (TFG) et l'Alliance pour la seconde libération de la Somalie (ARS)</i> | 0 % | 0 % | 10 % | — |
| 27 | Honduras (2009) <i>Dialogue Cuaymuras Accord de Tegucigalpa-San José pour la réconciliation nationale et la consolidation de la démocratie au Honduras - Accord intra-étatique</i> | 33 % | 0 % | — | — |
| 28 | Iraq (2010) <i>Accord d'Erbil</i> | 0 % | 0 % | 0 % | — |
| 29 | Philippines (2011) <i>Déclaration commune d'Oslo</i> | 33 % | 0 % | 0 % | 35 % |
| 30 | République centrafricaine (2011) <i>Accord de cessez-le-feu entre l'UFDR et le CPJP</i> | 0 % | 0 % | 0 % | — |
| 31 | Yémen (2001) <i>Accord sur le mécanisme d'application du processus de transition au Yémen conformément à l'initiative du Conseil de coopération du Golfe</i> | 0 % | 0 % | — | — |



Adresse du Président de la République de Somalie lors d'une rencontre de haut niveau sur le processus de paix dans son pays, organisée en marge de la soixante-cinquième Assemblée générale. Crédit : ONU Photo/Mark Garten

Étant donné qu'il existe si peu d'accords de paix comportant des références au genre, et encore moins qui abordent la spécificité de genre de façon exhaustive dans leurs dispositions, il est difficile d'établir avec certitude les conditions spécifiques selon lesquelles la participation des femmes aux accords de paix peut avoir de meilleurs résultats pour la durabilité de la paix ou pour la représentation des intérêts des femmes.

Une étude approfondie de certaines situations fournit autant d'exemples d'interventions ayant permis d'accroître l'efficacité de la participation des femmes, mesurée par l'incorporation des priorités et des revendications des femmes dans le texte de l'accord de paix. En premier lieu, les femmes continuent d'être largement sur-représentées au sein des groupes qui font campagne pour la paix et mobilisent leurs communautés pour exiger des parties au conflit le dépôt des armes et la négociation d'un accord de paix. Ce rôle informel, qui est cependant crucial et doit être soutenu, bénéficie souvent d'une certaine reconnaissance. Deuxièmement, lorsque des femmes à titre individuel sont nommées à des fonctions officielles à la table des négociations, notamment en tant que conseillères spécialistes des questions de genre auprès de l'équipe de médiation, ou en tant que juristes assistant les équipes de médiation ou les délégations des parties impliquées, leur influence sur le langage du texte et l'inclusion de dispositions spécifiques aux femmes est souvent considérable. Enfin, les groupes organisés de femmes ont permis de former des coalitions pour la paix à base élargie

afin de faire pression pour siéger à la table des négociations et formuler des allocutions et des déclarations mettant en avant les revendications spécifiques des femmes.

L'efficacité de cette dernière stratégie est d'ailleurs renforcée si (a) la coalition formée par les femmes est véritablement représentative et fait intervenir tous les protagonistes (il convient de noter que cela n'est pas possible dans certains contextes) ; et (b) si un mécanisme a été défini à l'avance, c'est-à-dire au début du processus de paix ou même avant qu'il ne commence, pour garantir que l'opinion de la coalition est systématiquement représentée à la table des négociations.

Dans le cas contraire, ces groupes risquent de gaspiller leur énergie à tenter de sécuriser des points d'entrée, pour ne parvenir que tardivement dans le processus à obtenir un rôle d'observateur non intervenant, avec une influence limitée sur la teneur du texte final de l'accord. Et même lorsque ces conditions sont remplies, des ressources sont nécessaires pour garantir que les groupes de femmes de la société civile bénéficient des informations et de l'assistance logistique requises.

Dans le même temps, les Nations Unies et les États membres ont la responsabilité de remédier à l'absence de mesures incitatives et de mécanismes de responsabilisation qui permettraient de faciliter l'identification et la nomination de femmes candidates à des postes de médiateur en chef ou d'expert technique auprès des équipes de médiation, et de veiller à ce que les experts en

médiation reçoivent une formation adéquate et puissent accéder à une expertise spécifique sur les questions de genre, parmi l'ensemble des thèmes abordés dans le cadre des négociations de paix. Par exemple, dans de nombreux processus de négociation, les médiateurs estiment encore que la violence sexuelle n'est pas une priorité pour les parties négociantes, et ne reçoivent pas de directive claire sur cette question. En 2009, ONU Femmes a participé à l'organisation d'un colloque de haut niveau sur « Les violences sexuelles liées aux conflits et les négociations pour la paix ».¹² À l'ouverture du colloque, le modérateur chargé de l'organisation a demandé à tous les médiateurs présents s'ils avaient traité la question de la violence sexuelle au cours de leurs expériences de médiation. Tous ont répondu par la négative et regretté, sans exception, l'absence de directives précises pour aider les professionnels de la médiation à traiter les problèmes spécifiques aux droits des femmes, tels que la violence sexuelle liée aux conflits. En mars 2012, le Département des affaires politiques des Nations Unies a diffusé un nouvel ensemble de directives destinées à assister les médiateurs à traiter le thème de la violence sexuelle liée aux conflits dans le cadre d'accord de paix ou de cessez-le-feu. Pour la première fois, les médiateurs et leurs conseillers disposent donc d'un cadre leur permettant de traiter cette question et, depuis lors, des directives à l'usage des médiateurs pour intégrer les violences sexuelles liées aux conflits dans les accords de cessez-le-feu et de paix¹³ sont diffusées à tous les médiateurs et chefs de mission des Nations Unies. Toutefois, l'intégration de la lutte contre la violence sexuelle liée aux conflits dans les processus de paix ne se limite pas seulement à la fourniture de l'expertise nécessaire. L'absence de femmes à la table des négociations est la principale raison pour laquelle ce thème n'est presque jamais abordé dans les négociations. Non seulement les femmes comptent parmi leurs priorités un large éventail d'autres préoccupations liées au genre, mais leur participation contribue également au caractère durable et à l'acceptation sociale de l'accord de paix. Cette directive devrait donc être placée dans le contexte plus large du genre et de la médiation. En juin 2011, la résolution 65/283 de l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'élaborer des directives pour une médiation et une résolution des conflits plus efficaces. Ce document, finalisé au cours de l'été 2012, comprend une section complète consacrée à la participation des femmes dans le processus de médiation.

Lorsqu'on examine les modalités de participation des femmes aux processus de paix, il convient de faire la distinction entre les femmes qui occupent une fonction officielle à titre individuel dans les pourparlers de paix et celles qui y participent au nom des femmes en tant que groupe social, c'est-à-dire qui s'expriment dans le cadre d'une coalition de représentantes des femmes de la société civile ou de groupes communautaires.

La liste qui suit résume les différentes modalités de participation des femmes aux processus de paix :

En tant que médiateurs ou que membres des équipes de médiation : À l'heure d'écriture, les Nations Unies n'ont jamais nommé officiellement de femme au poste de médiateur en chef d'un quelconque processus de paix. Il convient toutefois de noter qu'un certain nombre de femmes ont joué de fait le rôle de médiateur principal au cours des dernières décennies. Des

représentantes spéciales du Secrétaire général ont en particulier parfois activement facilité certaines négociations. Par exemple, Margaret Anstee, Représentante spéciale du Secrétaire général en République d'Angola au début des années 1990, a assumé les fonctions de médiatrice principale pour une partie du processus de paix organisé sous l'égide de l'ONU. De même, quelques années plus tard, Ann Hercus a mené des pourparlers indirects lorsqu'elle était Conseillère spéciale du Secrétaire général pour Chypre. En 2008, Graça Machel, membre du groupe des Sages,¹⁴ était l'une des trois médiateurs des négociations de paix, menées par l'Union africaine, qui mirent fin à la crise post-électorale au Kenya. Au cours de l'année 2011, les Nations Unies ont dirigé ou codirigé la médiation dans 14 conflits, dont quatre ont donné lieu à la signature d'un accord. Au cours de ces processus, des femmes ont été incluses dans 12 des 14 équipes onusiennes d'aide à la médiation.

Bien que la médiation externe soit généralement le processus le plus visible de négociation d'un accord de paix, la plupart des processus de paix officiels sont amorcés ou complétés par des initiatives informelles entreprises par des personnes originaires des zones de conflit, qui possèdent une connaissance approfondie des questions liées au rétablissement de la paix et qui s'y consacrent corps et âme.¹⁵ Elles agissent souvent sans aucun mandat explicite ou officiel et comptent sur leurs relations personnelles pour faciliter les discussions entre les parties, qui peuvent ensuite lancer les processus officiels ou les alimenter.¹⁶ Par exemple, en 2004, Betty Bigombe a agi de sa propre initiative comme médiateur non officiel entre le gouvernement de la République d'Ouganda et l'Armée de résistance du Seigneur, ce qui a permis de préparer le terrain pour les négociations de paix officielles organisées à Djouba quelques années plus tard. En 2011, onze accords de paix furent signés au total dans le monde, dont cinq dans des pays d'Afrique, deux sur le continent asiatique et deux dans des pays du Moyen-Orient. Parmi ceux-ci, quatre accords ont été négociés par des médiateurs nationaux (Népal, Myanmar, Lesotho et République centrafricaine).

En tant que déléguées des parties aux négociations : les parties aux négociations ne se contentent pas seulement de discuter et de s'entendre sur les dispositions de fond de l'accord de paix. Bien souvent, ce sont elles qui fixent le programme et la structure du processus, y compris le « plan de la table des négociations » qui détermine les conditions et les modalités de participation. La présence des femmes reste rare au sein des équipes de négociation. Sur 17 processus de paix examinés depuis 1992, les femmes représentent, en moyenne, seulement 9 pour cent des délégations prenant part aux négociations. La composition des délégations dans les négociations de paix est fluide et variable, il est donc difficile de parvenir à un suivi strict des chiffres. Mais dans les cas où ces informations sont connues, les pourcentages de participation des femmes au sein de telles délégations oscillent entre zéro et 35 pour cent. Parmi les processus de paix évalués dans le présent rapport, les négociations entre le gouvernement des Philippines et le Front démocratique national des Philippines, qui ont donné lieu à la Déclaration commune d'Oslo en 2011, comptaient le plus fort pourcentage de femmes déléguées, avec 15 femmes au sein de délégations composées de 42 membres au total. Cela illustre de toute évidence la

différence que peuvent faire les femmes lorsqu'elles sont à des postes de direction, en combinaison à des efforts de longue date du mouvement national des femmes en matière de défense des questions liées aux femmes, à la paix et à la sécurité. Les pourparlers de paix de 2008 au Kenya sont un autre exemple de représentation forte des femmes : sur les huit membres de délégations présents aux pourparlers de paix post-électoraux, deux étaient des femmes, avec Martha Karua à la tête de l'équipe de négociation côté gouvernement. D'autres pourparlers impliquaient plusieurs parties et un très grand nombre de délégués. Les femmes représentaient 40 des 340 délégués qui ont participé aux pourparlers de 2003 qui ont donné lieu à l'Accord de Sun City en RDC. De même, sur les 132 délégués ayant participé aux négociations d'Abuja qui ont conduit à l'Accord de paix pour le Darfour, 11 étaient des femmes.

L'influence des femmes sur les résultats obtenus dans ces différents cas est variable. Par exemple, les femmes ont participé aux deux vagues des pourparlers de Djouba en 2006 et 2008 entre le gouvernement de la République d'Ouganda et l'Armée de résistance du Seigneur, ainsi qu'aux différents rounds de négociations ayant permis de mettre un terme au conflit qui opposait le Soudan du Nord et le Soudan du Sud. Il semblerait cependant que les trois femmes déléguées à Djouba aient eu une plus grande influence sur l'introduction d'un langage axé sur le genre dans les accords que les quelques femmes incluses dans la délégation du Mouvement populaire de libération du Soudan, souvent cooptées à la dernière minute, puis mises à l'écart. Pour autant, les organisations de femmes soudanaises en étaient réduites, à un certain point, à devoir glisser leurs documents d'exposé de principe et de recommandations sous les portes closes de la salle des négociations.¹⁷

Dans les 14 processus de médiation auxquels les Nations Unies ont apporté leur soutien en 2011, les femmes sont restées faiblement représentées dans les parties participant aux négociations, dont les délégations de seulement quatre d'entre elles intégraient des membres féminins.¹⁸ Toutefois, certaines stratégies se sont avérées payantes pour remédier à cet état de fait. En Géorgie, l'adoption du plan d'action national pour la mise en œuvre des résolutions 1325, 1820, 1888, 1889, 1960 et la résolution 2106 (2013) du Conseil de sécurité de l'ONU consacrées aux femmes, à la paix et à la sécurité, a joué un rôle considérable sur l'augmentation du nombre de femmes composant la délégation géorgienne participant aux discussions de Genève.¹⁹ Le plan d'action, adopté par le parlement géorgien en décembre 2011, comprenait des clauses spécifiques visant à accroître la participation des femmes aux processus de paix officiels et informels, ainsi que l'inclusion des questions liées aux femmes, à la paix et à la sécurité dans le programme des discussions de Genève. Le nombre de membres féminins est ainsi passé de une à quatre représentantes dans une délégation composée de 10 personnes.

Pour autant, les femmes qui composent ces équipes de négociation n'emploient pas systématiquement une perspective de genre et n'agissent pas toujours en faveur de l'intégration de clauses destinées à améliorer la condition féminine dans le texte final. Lors des pourparlers de paix pour Aceh tenus en

2005, globalement considérés comme une réussite, la délégation du parti rebelle présente lors des négociations comprenait une femme et la partie représentant le gouvernement n'en comptait aucune. Cette femme admit plus tard qu'elle ignorait l'existence de la résolution 1325 (2000), et qu'elle n'avait pas mesuré à l'époque les répercussions que l'exclusion des femmes et de la problématique de genre allaient avoir sur l'avenir du processus de paix. Elle a reconnu qu'elle aurait souhaité être conseillée sur différentes questions liées au genre, mais qu'aucun soutien n'était disponible pour assurer la sensibilisation des médiateurs et des parties aux négociations sur les conséquences de leurs propositions sur l'égalité des sexes et les droits des femmes.²⁰

Le renforcement des échanges d'informations entre les groupes et les délégations de femmes est une stratégie payante pour encourager les parties à la négociation à soulever les questions relatives au genre et à accroître ainsi les chances que l'accord de paix fasse avancer l'égalité des sexes et protège les droits des femmes. L'exemple de Luz Méndez, déléguée du parti de l'unité révolutionnaire nationale guatémaltèque au cours des pourparlers de paix au Guatemala au milieu des années 1990, démontre comment une femme déléguée peut négocier non seulement au nom de son parti, mais également au nom de toutes les femmes. Influencée par ses liens étroits avec la société civile et par la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes de Beijing en 1995, Luz Méndez a réalisé des progrès significatifs pour les femmes de son pays en s'assurant de leur inclusion dans les accords et en faisant avancer un certain nombre de questions relatives à l'égalité des sexes.

En mars 2012, ONU Femmes a organisé des consultations entre les organisations de femmes de la société civile consacrées aux femmes, à la paix et à la sécurité, et deux femmes membres de la délégation géorgienne aux discussions de Genève. Les groupes de femmes ont donc pu partager leurs recommandations consolidées avec les déléguées avant le 19^{ème} round de discussion. Ainsi, les ONG de femmes et les deux femmes déléguées étaient mieux informées du travail réalisé par chaque partie. Cela a permis d'une part d'élargir l'implication de la société dans le processus et d'autre part de sensibiliser les délégués aux problèmes spécifiques auxquels les femmes sont confrontées dans les zones touchées par des conflits. Au Zimbabwe, une femme ministre, Mme Priscilla Misihairabwi-Mushonga, a été la seule femme à participer aux négociations de paix et est restée en communication permanente avec les organisations de femmes et les militants jusqu'à l'adoption de l'accord politique global de 2008.

En tant que partie aux négociations entièrement féminine représentant un programme axé sur les intérêts des femmes :

cette approche a été utilisée une fois, dans le cas de l'Irlande du Nord, mais elle peut être difficile à reproduire dans d'autres contextes étant donné les circonstances très particulières ayant encadré les pourparlers de paix de 1998 en Irlande du Nord. En effet, la conception particulière du système électoral qui a déterminé la composition des négociations de paix multipartites a donné à Monica McWilliams et May Blood l'opportunité de représenter un nouveau parti, la NIWC (*Northern Ireland Women's Coalition*), à la table des négociations composée de 20 membres.

Des élections ont été organisées pour la répartition des 110 sièges du Forum pour le dialogue politique en Irlande du Nord et deux sièges étaient réservés aux parlementaires des dix premiers partis. Malgré le nombre relativement faible de voix obtenues, le parti des femmes figurait parmi les dix premiers partis et a ainsi obtenu deux sièges au forum consultatif et deux sièges à la table des négociations, accordés en proportion égale à chaque parti représenté au forum de plus large portée.²¹

En tant que signataires : le nombre de femmes ayant réellement signé des textes d'accord de paix est considérablement bas. Deux femmes, Ana Guadalupe Martínez et María Marta Valladares, ont signé l'Accord de Chapultepec ayant mis un terme au conflit qu'a connu El Salvador au début des années 1990, signe du niveau de représentation relativement élevé des femmes au sein de la direction du FMLN. Deux femmes, Sema Wali et Amena Afzali, étaient également signataires de l'Accord de Bonn sur l'Afghanistan de 2001. Elles furent invitées dans le cadre de la délégation de l'ancien monarque, Mohammad Zahir Shah, pour faire contrepoids aux délégations exclusivement masculines représentant les Tadjiks, les Ouzbeks et les Hazaras de l'Alliance du Nord d'une part, et les Pachtounes de l'autre. Parfois c'est un individu qui signe au nom de la cause des femmes, plutôt qu'en tant que membre féminin d'une délégation. Ce fut le cas d'Asha Hagi Elmi, qui devint la première femme à avoir jamais été signataire d'un accord de paix, celui de la Somalie en 2004.²² Elle avait en effet obtenu sa participation aux pourparlers de paix deux ans plus tôt à Eldoret en tant que représentante du « Sixième clan », créé en 2000 sous l'impulsion d'un réseau de femmes mariées à des hommes d'autres clans, qui s'est développé pour représenter le mouvement des femmes de la Grande Somalie. Le Sixième clan a cherché à être représenté dans les pourparlers en réaction au fait qu'aucun des cinq clans somaliens traditionnels n'avait inclus de femmes dans les négociations.

En tant que témoins : bien souvent, les négociations de paix sont officiellement suivies par des individus ou des groupes de personnes qui assistent à la cérémonie de signature et qui ont éventuellement assisté au reste des négociations. Dans la plupart des cas, ceux-ci signent également l'accord, généralement au nom du pays ou des pays qui parrainent ou organisent les pourparlers. Par exemple, Heidi Johansen, qui représentait la Norvège et Anna Sundstrom, Représentante de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs, ont toutes deux participé en tant que témoins officiels à différentes phases des pourparlers de Djouba. Kathleen List a également été signataire de l'Accord de Djibouti de 2008 pour la Somalie au nom des États-Unis, alors État témoin des négociations. Cependant, la catégorie des témoins n'a pas la même importance que les autres, compte tenu de leur rôle essentiellement représentatif et de leur influence limitée sur le processus et le contenu des accords.

En tant que représentantes des membres féminins avec un rôle d'observation : il s'agit-là de l'une des formes les plus recherchées d'engagement des femmes dans les négociations de paix, et pourtant celle qui donne les résultats les plus inégaux. Au Libéria, une délégation de huit femmes du groupe Libéria du Réseau des femmes du fleuve Mano pour la paix, emmenée par Ruth



Une ambiance de fête règne dans la ville de Msallata en Libye, à l'occasion du quatre-vingt-treizième anniversaire de la République de la Tripolitaine, territoire libyen qui a proclamé officiellement son indépendance pendant la période coloniale italienne. Les femmes scandent des slogans et arborent des drapeaux libyens pendant ces festivités d'anniversaire. *Crédit : ONU Photo/Jason Founten*

Sando Perry et Theresa Leigh-Sherman, a participé en 2003 aux négociations de paix en tant qu'observatrices officielles, sans pouvoir faire entendre leurs voix ni voter. Quelques années plus tard, à Accra au Ghana, le statut d'observateur a également été octroyé au réseau du programme des femmes du Libéria pour la consolidation de la paix (WIPNET, Liberian Women in Peacebuilding Program). C'est toutefois en terme d'activisme pacifiste que ce programme a eu le plus fort impact, que ce soit par le biais d'une mobilisation sociale sans relâche de plusieurs mois, de l'organisation de sit-in, de veillées et de manifestations, ou en empêchant physiquement les délégués de quitter le site des négociations sans avoir signé l'accord de paix, comme cela est illustré avec tant de force dans le documentaire « Pray The Devil Back To Hell » de 2008.²³ Les différents groupes de femmes qui participaient en tant qu'observatrices aux négociations ont organisé une rencontre d'une journée peu de temps avant le signature et formulé à cette occasion la 'Déclaration du Golden Tulip' (du nom de l'hôtel où la rencontre a eu lieu), qui résumait les revendications et les aspirations des femmes. Toutefois, les femmes ont limité leurs revendications au retour à la paix, plutôt que sur l'exigence de dispositions spécifiques en matière de justice de genre, craignant que cela n'ait des conséquences néfastes sur l'aboutissement du processus de paix.

De même, deux différentes coalitions de femmes se sont vues accorder le statut d'observateur officiel dans les négociations

de paix de Djouba, mais cela a eu lieu en fin de processus sans qu'elles aient eu l'opportunité d'être consultées ou de prendre la parole. Leur influence a été beaucoup plus importante dans la présentation préalable des protocoles d'application, destinés à compléter les accords, ce qui a été permis grâce à leur contact régulier avec le conseiller en genre de l'UNIFEM (désormais rattaché à ONU Femmes) auprès de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour les négociations, avec les experts juridiques de l'équipe de médiation, ainsi que les femmes qui faisaient partie des délégations de négociation.

Dans les négociations de 2000 pour le Burundi, sept femmes ont reçu tout aussi tardivement le statut d'observateur après plusieurs mois d'exclusion, malgré les pressions intenses qui ont été déployées. Même si le statut d'observateur avait été accordé à d'autres représentants de la société civile, les femmes furent exclues au motif qu'aucun groupe ne pouvait prétendre représenter les femmes ou parler au nom de toutes les femmes du Burundi. Elles occupèrent alors les couloirs pendant les séances et firent pression sur la communauté internationale, notamment les pays donateurs, les dirigeants régionaux et les organisations africaines de défense des droits des femmes. Mais ce n'est qu'après avoir réussi à s'entretenir avec le médiateur en chef, Mwalimu Julius Nyerere, qu'elles furent en mesure de convoquer une réunion spéciale avec les responsables des 19 parties aux négociations, afin de présenter leurs revendications, et après un refus initial, d'être finalement admises dans la salle. En tant que successeur de M. Nyerere, Nelson Mandela a continué à inclure les groupes de femmes et à faciliter leur intégration dans les négociations. En définitive, en juillet 2000, toutes les déléguées et observatrices participèrent, pendant quatre jours, à une conférence multipartite des femmes burundaises pour la paix et rédigèrent à cette occasion un projet de déclaration contenant des propositions pour l'accord final. Celles-ci furent présentées à M. Mandela, et un grand nombre d'entre elles furent intégrées dans l'accord général de paix.

Dans le cadre d'une rencontre ou d'un mouvement parallèle : l'organisation d'une conférence pour la paix en marge de l'événement officiel est l'une des méthodes auxquelles les femmes ont le plus fréquemment recours, non pas par choix ni par dessein la plupart du temps, mais en réaction à leur exclusion des pourparlers officiels. En 2000, près de 500 femmes se sont réunies lors du premier Congrès des femmes d'Aceh. Elles ont diffusé leurs 22 recommandations aux différentes parties, y compris au Président, et ont fait pression pour l'implication des femmes dans les négociations, qui a ensuite été facilitée par le Centre pour le Dialogue Humanitaire. Malgré tous ces efforts, ce processus, qui a duré cinq ans et s'est soldé par un mémorandum d'accord en 2005 entre le gouvernement et le Mouvement pour un Aceh libre (Gerakan Aceh Merdeka/GAM), ne comprenait qu'une seule femme déléguée. Cela a eu des répercussions importantes, notamment une très faible représentation des femmes dans les organes de mise en œuvre post-accord. En dépit de l'omniprésence des femmes sur les photographies utilisées par les campagnes médiatiques du GAM, pas une seule femme ne figurait dans la première liste des bénéficiaires d'indemnisations, qui comportait pourtant quelque 3 000 noms, .²⁴

Un deuxième Congrès des femmes d'Aceh fut organisé en juin 2005, avec un appui technique et financier conséquent d'UNIFEM (désormais rattaché à ONU Femmes). Après plusieurs réunions préparatoires destinées à aider les femmes locales à formuler leurs préoccupations, plus de 400 femmes ont exprimé leurs priorités et déploré leur exclusion des consultations portant sur la réinstallation, la propriété foncière, la distribution des secours, ainsi que sur la protection inadéquate des femmes et des filles déplacées dans des hébergements temporaires. Une approche similaire a été utilisée dans de nombreux pays, notamment lors des conférences des donateurs à l'occasion desquelles la communauté internationale s'engage à contribuer financièrement à la mise en œuvre des accords de paix. Cette approche consiste notamment à établir une liste commune des revendications ou des préoccupations, attirer l'attention sur l'absence des femmes du processus officiel et parfois même, montrer du doigt les participants aux négociations officielles pour les convaincre de donner à l'une de leurs représentantes l'occasion d'introduire ces priorités dans les documents officiels.

L'initiative de la Caravane des femmes pour la paix, organisée en Ouganda par la coalition des femmes ougandaises pour la paix en 2006 est un réel exemple de mobilisation sociale. Cette Caravane est partie de Kampala et a emmené la flamme des femmes pour la paix de l'UNIFEM (désormais rattaché à ONU Femmes) à travers tout le territoire ougandais, jusqu'au site où se tenaient les pourparlers de paix, à Djouba au Soudan, pour protester contre la sous-représentation des femmes dans les négociations.

En tant que conseillères en genre auprès des médiateurs, des facilitateurs ou des délégués : il s'agit de l'une des stratégies les plus efficaces pour garantir l'inclusion de clauses axées sur le genre dans le texte de l'accord. En Ouganda, le conseiller aux questions de genre de l'UNIFEM (désormais rattaché à ONU Femmes) auprès de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour les zones où sévit l'Armée de résistance du Seigneur a pu d'une part influencer l'Envoyé spécial et les autres parties aux négociations, et d'autre part aider la coalition des femmes pour la paix à organiser des consultations et formuler des protocoles spécifiques aux femmes pour chaque thème, en complément des accords. Les différents accords signés suite aux pourparlers de paix de Djouba contiennent ainsi un certain nombre de dispositions en faveur de l'égalité des sexes. On constate par ailleurs une différence marquante au niveau de la terminologie utilisée pour rédiger les textes entre les accords les plus anciens et les plus récents, à partir du moment où la coalition des femmes a pu formuler son point de vue et le communiquer aux parties. Malheureusement, l'accord de paix final n'a jamais été signé par l'Armée de résistance du Seigneur, mais le réseau d'organisations de femmes a poursuivi son action conjointe en assurant le suivi de la mise en œuvre du Plan de développement pour la reconstruction et la paix dans le nord de l'Ouganda.

De même, l'UNIFEM (désormais rattaché à ONU Femmes), a détaché un spécialiste des spécificités de genre auprès de l'équipe de médiation lors des pourparlers d'Abuja pour la paix au Darfour, en 2006. En plus de faciliter la formation d'une équipe d'appui spécialisée dans la spécificité de genre et l'implication des

femmes déléguées pour l'élaboration des priorités des femmes, le spécialiste des questions de genre a contribué à cimenter une plate-forme commune axée sur la spécificité de genre, qui a été largement intégrée dans le texte des accords de paix pour le Darfour. Ceux-ci comprenaient notamment des dispositions spécifiques sur le genre portant sur le partage des richesses et des droits fonciers, la sécurité physique, la discrimination positive et les mesures spéciales, ainsi que sur la participation des femmes au programme de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR). En 2011, des conseillers pour la médiation du Département des affaires politiques des Nations Unies ont régulièrement informé les parties prenantes somaliennes et les médiateurs des Nations Unies des conséquences des dispositions négociées sur les droits des femmes et l'égalité des sexes. Lors de la deuxième Conférence nationale somalienne sur la Constitution en février, ils ont préconisé l'adoption de mesures visant à ce qu'au moins 30 % des sièges de la future Commission électorale indépendante provisoire, de l'Assemblée nationale constituante et des nouveaux sièges du Parlement fédéral soient attribués à des femmes.

En tant que membres de comités techniques ou dans le cadre de groupes de travail ou tables rondes indépendants consacrés aux questions de genre : la possibilité de travailler sur les détails techniques de la mise en œuvre d'accords constitue l'une des modalités les plus souhaitables de participation des femmes, en supposant que la participation à ces comités ou forums techniques s'accompagne d'un canal officiel permettant d'en communiquer les conclusions à la table des négociations. Au Sri Lanka en 2002, les femmes réussirent à établir un sous-comité sur le genre constitué de femmes désignées par les parties aux négociations. Ce sous-comité constituait l'un des nombreux groupes thématiques destinés à aborder certaines préoccupations spécifiques, et son mandat prévoyait le droit de s'adresser aux négociateurs en séance plénière pour, dans ce cas précis, leur faire part des préoccupations, des recommandations et des revendications des femmes.

À El Salvador au début des années 1990, les femmes étaient présentes à presque toutes les réunions techniques post-accord portant sur les modalités d'application de l'accord, leur permettant ainsi d'affiner les détails techniques destinés à faciliter la mise en œuvre de leurs priorités.

En 1996, au Guatemala, les femmes faisaient partie d'une assemblée consultative beaucoup plus large de la société civile qui disposait de circuits réguliers de communication avec les participants aux pourparlers de paix. Cette assemblée pouvait également examiner et commenter le contenu des accords de paix tout au long du processus de rédaction. Cette stratégie est conseillée si les femmes occupent une position relativement forte au sein de la société civile et que leurs revendications sont à même de concurrencer d'autres intérêts de la société civile. Dans des contextes où les revendications des femmes sont réduites au silence par des groupes d'intérêts ou des membres de la société civile plus puissants, il peut être préférable de créer un groupe distinct d'experts en spécificité de genre ayant une fonction consultative, comme ce fut le cas au Sri Lanka ou au Darfour.

Il est impossible d'imposer de fait l'approche la mieux adaptée à chaque situation. En effet, chaque processus de paix est unique, et les possibilités et méthodes de participation des femmes sont influencées par la culture politique, la force et la cohésion du mouvement des femmes pour la paix, la durée du conflit et la mesure dans laquelle il a épuisé ou dissipé le mouvement des femmes, le type d'appui et de ressources fournis au niveau international, et ainsi de suite. En outre, on ne peut pas faire abstraction de l'énorme différence que font certains individus exceptionnels, qu'il s'agisse de médiateurs ayant pris l'initiative de faciliter l'accès des femmes aux négociations de paix, comme M. Arnault au Guatemala, MM. Nyerere ou Mandela au Burundi, M. Annan au Kenya ou M. Benomar au Yémen,²⁵ ou de femmes qui ont tracé leur propre parcours telles qu'Anne Itto au Soudan du Sud, Pampha Bhusal au Népal, Teresita 'Ging' Deles aux Philippines ou Asha Hagi Elmi en Somalie.

Indépendamment de la stratégie choisie ou des circonstances, la médiation devrait comporter une règle standard imposant aux médiateurs de consulter les femmes et de les aider à déterminer les meilleurs moyens de permettre la participation des groupes de la société civile, d'expliquer systématiquement aux délégations participant aux négociations la nécessité d'inclure des femmes déléguées, et de les encourager dans cette voie. En outre, malgré la diversité des contextes, le corpus de revendications et de priorités énoncées par des femmes de tous horizons dans différentes situations de conflit est de plus en plus important. Et même lorsqu'elles ne parviennent pas à être incorporées au texte d'un accord de paix ou qu'elles ne suffisent pas à convaincre les pays donateurs d'accorder davantage d'attention aux questions de genre dans la mise en œuvre des accords, elles rappellent avec force leurs préoccupations et témoignent du droit des femmes à représenter leurs intérêts dans les processus de paix. Bien souvent, si les femmes ne représentent pas leurs revendications, d'autres groupes ne le font pas non plus, et de nombreux problèmes restent par conséquent non traités.

3. REVENDICATIONS DES FEMMES LORS DES PROCESSUS DE PAIX

Malgré le faible niveau de participation des femmes aux pourparlers de paix, la résistance à laquelle les femmes sont souvent confrontées et l'épuisement des femmes et des filles touchées par les conflits, les femmes continuent à trouver des moyens créatifs d'exprimer leurs préoccupations dans les processus de paix. Lorsqu'elles sont exclues de la table des négociations, les femmes organisent leur propre processus de paix en marge des rencontres officielles. Lorsqu'elles sont exclues de la salle où sont prises les décisions, les femmes glissent leurs listes de priorités et de recommandations sous la porte. Lorsqu'on les ignore, les femmes n'hésitent pas à aborder des dirigeants sur le tarmac d'un aéroport pour obtenir une entrevue, ni à barricader la porte d'une salle de réunion pour obliger des délégués à parvenir à un accord, comme au Libéria en 2003. Quand elles sont réduites au silence, elles descendent dans la rue et se rendent même au Conseil de sécurité des Nations Unies pour faire entendre leur voix.

Parfois, les revendications et les priorités des femmes sont élaborées de manière proactive par les femmes des deux équipes de négociation et des groupes de femmes de la société civile, comme pour la Déclaration de Nairobi qui a précédé les pourparlers de Sun City. D'autre fois, les revendications des femmes sont résumées dans une note ou une lettre, et parviennent à la table des négociations par le biais du médiateur ou du facilitateur de la réunion. Ce fut le cas notamment avec Kofi Annan lorsqu'il était médiateur en chef de la crise post-électorale au Kenya ou avec Ian Martin lorsqu'il était Envoyé spécial du Secrétaire général en République démocratique du Timor-Leste. Les revendications des femmes sont parfois d'ordre technique et spécifique, et peuvent également se distinguer par leur beauté et inspiration, comme la Déclaration de 2008 des femmes congolaises qui ont exprimé leur indignation dans un poème intitulé « Je dénonce ». Ces déclarations démontrent parfois une bonne connaissance des processus de planification des Nations Unies, en demandant notamment des analyses de la situation et des évaluations des besoins axés sur les femmes et les filles, ainsi que le recours à des données ventilées par sexe. Et parfois, comme ce fut le cas dans l'Aceh, au Kosovo ou au Soudan du Sud, les revendications ne sont pas décidées, rédigées ou communiquées jusqu'à la phase d'application, après la signature des accords. Malgré cette diversité et en dépit de leur formulation qui peut différer, lorsque les organisations de femmes se réunissent pour élaborer un ensemble de priorités ou de revendications, certains thèmes et recommandations peuvent revenir de manière récurrente.

En matière de sécurité et de protection, les femmes exigent que la violence sexiste soit considérée comme une violation du cessez-le-feu et contrôlée en tant que telle, et que les forces armées nationales ou internationales reçoivent, à tous les niveaux, une formation aux spécificités de genre. Elles réclament également une réforme du secteur de la sécurité et des processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) pour qu'ils prennent en compte les spécificités de genre, des mesures spéciales pour la protection des femmes réfugiées

et des personnes déplacées, et la fin de la prolifération des armes légères et de petit calibre. Dans environ 75 pour cent de leurs revendications, les femmes ont fait ressortir la violence sexuelle comme étant un problème particulièrement préoccupant, ce qui contraste avec la rareté des mentions explicites de violence sexuelle dans le texte des accords de paix. Les recommandations des femmes comprennent souvent des exemples de la façon dont leurs revendications peuvent être mises en œuvre, par exemple grâce à l'établissement de quotas de femmes dans la police, les forces militaires et les équipes de contrôle du cessez-le-feu, l'organisation d'enquêtes pour identifier les coupables ou le déploiement de soldats de la paix ayant un solide mandat en matière de protection des civils. Ces organisations de femmes permettent souvent de mettre en évidence des questions spécifiques à un contexte donné, comme celles des mines anti-personnel en Afghanistan, la violence et les menaces contre les défenseurs des droits des femmes en RDC ou l'enrôlement des enfants en République de Sierra Leone.

S'agissant de la participation, les femmes revendiquent leur droit à siéger à la table des négociations, ainsi qu'une représentation politique accrue une fois les accords signés, tant au niveau local que national. Elles réclament également, souvent sous la forme de quotas, des mesures de discrimination positive ou des garanties de non-discrimination, ainsi que la mise en place de mécanismes nationaux d'égalité entre les sexes au niveau ministériel. Les processus de paix constituent en effet une occasion de transformer le paysage politique de la société, d'accroître la participation politique et la représentation des femmes aux élections, et de plaider en faveur de la nomination des femmes dans les organes de décision, dans les cabinets ministériels et les parlements, au sein des commissions chargées de la mise en œuvre de dispositions particulières prévues par les accords (par exemple, la reconstruction, le retour et la réintégration, et les commissions de réconciliation), et des principaux organes administratifs (comme la Commission sur le pétrole en République du Soudan). Certains des exemples cités ci-dessous démontrent que les femmes militantes ne



Depuis mars 2008, environ 389 familles de personnes déplacées dans leur propre pays sont revenues par leurs propres moyens à Louboutigue dans l'Est du Tchad. Des représentants des Nations Unies et de différentes ONG interrogent ces femmes rapatriées pour tenter d'établir les raisons sous-jacentes de ces retours spontanés. *Crédit : ONU Photo/Olivia Grey Pritchard*

se satisfont pas d'une participation en tant qu'observatrices, octroyée à la dernière minute, et que la demande d'une expertise spécifique en matière de genre au sein des équipes de médiation est indépendante de l'inclusion légitime des femmes aux pourparlers de paix.

En matière d'émancipation économique, de reconstruction et de redressement socio-économique, les organisations de femmes de la société civile mettent généralement l'accent sur les droits fonciers et successoraux, l'accès au crédit (notamment les subventions et les prêts sans intérêt), l'accès à l'éducation pour les femmes et les filles, un investissement important dans la formation et le renforcement des capacités, et la nécessité de porter une attention particulière aux besoins des ménages dirigés par des femmes. Conscientes du fait que l'exclusion des femmes des accords de partage du pouvoir et des richesses à la table des négociations et au sein du gouvernement national,

et que la priorité relativement faible donnée aux besoins des femmes en matière de relèvement peuvent se traduire par de faibles montants alloués au financement des questions de genre, elles exigent l'examen des besoins particuliers des femmes pendant leur rapatriement, leur réinsertion, leur réintégration et au cours du relèvement post-conflit. Elles demandent également l'affectation de crédits spécifiques, de mesures spéciales et de fonds dédiés. Cette recommandation est de plus en plus souvent mise en avant lors des conférences des donateurs, au cours desquelles la communauté internationale promet ou renouvelle son soutien financier pour favoriser l'application d'accords de paix. Par exemple, à la veille de la Conférence des donateurs d'Oslo d'avril 2005 pour le Soudan, une cinquantaine de femmes de toutes les régions du Soudan ont demandé la création d'un fonds spécifiquement consacré au financement de programmes spécifiques aux femmes, au sein du Fonds d'affectation spéciale

multidonateurs,. Elles ont par ailleurs exigé que les organisations de femmes se voient accorder un rôle officiel dans la gestion et le décaissement des fonds. Ces déclarations comportent parfois des sections détaillées consacrées aux thèmes de la santé et de l'éducation.

Exemples de revendications des femmes en matière de sécurité et de protection

Plan d'action de Bruxelles : Table ronde sur le rôle des femmes afghanes dans la reconstruction de leur pays (10 et 11 décembre 2001).

« Renforcer et accélérer la lutte contre les mines en intégrant une spécificité de genre..., avec un accent particulier sur le déminage, la sensibilisation au danger des mines, l'assistance et la réhabilitation. »

Déclaration des femmes militantes de la RDC (Kinshasa, mai 2009).

« En dépit de plusieurs résolutions adoptées par l'ONU pour la protection des femmes avant, pendant et après les conflits, les femmes et les filles, en particulier les militantes, sont de fait de plus en plus menacées, intimidées, attaquées et même tuées en raison de leur volonté de défendre les victimes de la violence sexuelle ».

Appel à mettre un terme au conflit armé en Sierra Leone et mesures à prendre pour une paix durable (Addis-Abeba, 28 janvier 1999).

« Nous condamnons l'enlèvement et l'utilisation des enfants comme combattants armés. L'utilisation des enfants est un facteur majeur de perpétuation de la violence et de désintégration des normes et traditions sociales. Il s'agit d'une violation des conventions africaines et internationales sur les droits des enfants et d'un véritable fléau pour notre avenir ».

Recommandations des femmes sur la démobilisation, extraites du Programme de la coalition des femmes ougandaises pour la paix (2006).

« Recruter des observateurs militaires féminins pour superviser le processus de sélection préliminaire des femmes associées à des forces ou groupes armés.

Veiller à ce que les sites de cantonnement soient suffisamment accueillants pour les femmes, qu'ils soient sûrs et qu'ils offrent des services de soins médicaux, de garde d'enfants et de formation. Créer des centres sécurisés pour les femmes et fournir des services de santé et d'accès à l'éducation sur les sites.

Permettre aux femmes combattantes d'être sous la responsabilité d'agents locaux de sexe féminin et former les intervenants à identifier les besoins spécifiques des femmes et à y répondre.

Donner aux femmes la possibilité d'obtenir leur propre matricule et carte d'identité.

Utiliser des données ventilées par sexe pour identifier le profil socio-économique des différents groupes.

Allouer des fonds spéciaux aux femmes et fournir une assistance financière aux femmes combattantes et associées indépendamment des membres masculins de leur famille.

Informar les femmes des prestations auxquelles elles peuvent prétendre et de leurs droits juridiques.

Protéger les femmes contre la violence sexiste sur les sites militaires et durant les trajets depuis et vers leur domicile.

Recruter et former des femmes anciens combattants à des postes dans la police et les forces de sécurité ».

Priorités des femmes dans le processus de paix et de reconstruction au Darfour (Abuja, 30 décembre 2005).

« Mettre en place un service de police civil au sein duquel les femmes constituent au moins 30 % des effectifs. Les femmes doivent composer au moins 30 % des effectifs recrutés dans les forces régulières et les organes de justice. À des fins d'admission dans les académies et les institutions militaires, il conviendrait d'appliquer une discrimination positive en faveur des meilleures étudiantes du Darfour ».

Principes clés des femmes afghanes pour la jingua de paix nationale (Kaboul, mai 2010).

« Les prestations de réintégration ne doivent pas s'adresser aux combattants individuels mais plutôt bénéficier à l'ensemble de la communauté qui les reçoit, afin d'inciter les communautés à œuvrer pour la réhabilitation des anciens combattants et de leurs familles. Ces prestations peuvent inclure le financement d'écoles, de programmes d'emploi et de formations professionnelles.

La réintégration doit s'appliquer aux familles plutôt qu'aux combattants individuels, afin de soutenir le redressement et le rétablissement de la communauté.

Les efforts de réforme du secteur chargé de la sécurité doivent inclure les six mesures prévues par le plan d'action national des femmes afghanes, qui comprennent la discrimination positive, une budgétisation tenant compte des spécificités de genre, les droits humains et la formation, des outils de planification spécifiques au genre, avec une attention particulière portant sur la violence sexiste, et une culture de la paix. En outre, son objectif est d'augmenter l'emploi des femmes de 20 pour cent en cinq ans.

Les femmes devraient être représentées dans les organes de contrôle du secteur de la sécurité nationale tels que le comité parlementaire de la défense et le Conseil national de sécurité. »

Exemples de revendications des femmes en matière de participation

Déclaration finale de la conférence de toutes les parties des femmes burundaises pour la paix (Arusha, 20 juillet 2000).

« Nous, les femmes du Burundi, participantes et observatrices à cette conférence... déplorons le fait que les femmes burundaises n'aient pas été incluses à la table des négociations jusqu'à ce stade très avancé ».

Déclaration du Golden Tulip des femmes libériennes participant aux négociations pour la paix à Accra (15 août 2003).

« Que les femmes dirigeantes qui sont actuellement observatrices aux pourparlers de paix d'Accra soient nommées déléguées, bénéficient de droits de vote, et puissent participer au comité de validation ».

Mémorandum des femmes adressé à l'équipe de médiation au Kenya (Nairobi, 25 janvier 2008).

« Qu'un conseiller local chargé des spécificités de genre soit nommé pour fournir l'expertise nécessaire à l'équipe de médiation. Il existe une expertise suffisante au sein du mouvement des femmes kényanes dans le domaine du genre, des droits des enfants, des droits des femmes, et de la transformation des conflits.

Priorités des femmes dans le processus de paix et de reconstruction au Darfour (Abuja, 30 décembre 2005).

« Accorder aux femmes tous les droits stipulés dans la Constitution provisoire de la République du Soudan ainsi que ceux prévus par les instruments internationaux et régionaux. Leur donner les moyens de participer et d'être représentées à tous les niveaux de prise de décision, tout en veillant à que cette représentation soit de l'ordre de 30 % au niveau national et de 50 % au niveau de gouvernement du Darfour, conformément à l'accord conclu entre le gouvernement et les mouvements.

Organes exécutifs :

Présidence : les femmes doivent être nommées à des postes d'assistantes et de collaboratrices du président et des deux vice-présidents.

Conseil des ministres : les femmes doivent être nommées à des postes à haute responsabilité au sein des ministères, en particulier les ministères stratégiques tels que les Finances, la Planification économique, l'Énergie, l'Éducation, l'Enseignement supérieur et la recherche scientifique, ainsi que le Conseil du recensement et le Département de l'urbanisation.

Les femmes doivent être nommées à des postes décisionnaires dans toutes les commissions, en particulier les plus déterminantes, telles que la Commission sur le pétrole.

Organes législatifs :

Participation effective des femmes au Parlement et nomination des femmes pour présider les commissions spécialisées.

Participation active des femmes à la Commission électorale nationale.

Organes judiciaires :

Participation effective des femmes à la Commission nationale judiciaires et aux autres organes judiciaires.

Nomination des femmes du Darfour à des postes de responsable au sein de la structure judiciaire et du Bureau du procureur général... »

Lettre adressée par le réseau des femmes du Timor-Leste à l'Envoyé spécial Ian Martin (7 juillet 2006).

Faciliter l'examen du projet de loi électorale pour y inclure une clause de discrimination positive prévoyant l'inclusion d'un minimum de 30 % de femmes à des places sur les listes des partis politiques où elles sont susceptibles d'être élues, et garantir la participation des femmes en tant que candidates indépendantes...

Veiller à ce que les candidates aient accès aux moyens de communication, y compris les communications électroniques, la radio et la télévision.

Établir une Commission électorale nationale.

Élaborer une stratégie tenant compte des spécificités de genre pour le processus électoral. »

Exemples de revendications des femmes en matière d'émancipation économique, de reconstruction et de redressement socio-économique

Plan d'action de Bruxelles : Table ronde sur le rôle des femmes afghanes dans la reconstruction de leur pays (10 et 11 décembre 2001).

« Assurer la sécurité alimentaire des femmes en les impliquant dans la conception et la distribution des programmes d'aide alimentaire et d'approvisionnement en eau, notamment des femmes et de leurs familles vivant dans des zones rurales et des camps...

Apporter une réponse immédiate aux besoins des femmes en matière médicale, psychosociale, de handicap, d'urgence et de santé procréative, notamment ceux liés au VIH/Sida.

Organiser des nouveaux cours et des sessions de mise à niveau dans les villages et les quartiers pour la formation des femmes des services de santé, notamment en matière d'éducation de la santé, d'accouchement et de santé maternelle et infantile.

Attribuer des bourses et organiser des formations spécialisées destinées aux femmes médecins dans le domaine de la gynécologie, de la médecine interne et de la chirurgie...

Donner la priorité à la reconstruction des écoles de filles et construire de nouvelles écoles équipées des fournitures, outils et matériaux nécessaires, et assurer notamment la cantine scolaire.

Examiner les manuels scolaires existants du primaire, du collège et du lycée avec une perspective de genre et assurer l'impression et la distribution des manuels scolaires pour le primaire, le collège et le lycée.

Attribuer des bourses et soutenir les départements universitaires d'études islamiques pour promouvoir l'enseignement d'un Islam progressiste et éclairé.

Encourager les bourses d'études et l'enseignement des langues étrangères pour permettre aux femmes afghanes d'utiliser plus efficacement leurs compétences existantes à la reconstruction de leur pays.

Fournir du matériel informatique, le développement de réseaux nationaux et internationaux, ainsi qu'une formation avancée adaptée aux femmes.

Fournir des jardins d'enfants, des terrains de jeux et des centres de soins maternels et infantiles pour permettre aux mères d'occuper des postes et de profiter des possibilités d'emploi.

Recommandations des femmes sur la réinstallation, extraites du Programme de la coalition des femmes ougandaises pour la paix (2006).

« Le gouvernement doit se réunir et examiner avec les chefs de clan, et les dirigeants culturels et religieux des stratégies visant à la réinstallation des personnes dans le pays de leur famille ou de leur clan et d'explorer des options de propriété foncière autres que celle de limiter leurs solutions à la propriété coutumière, car ce type de propriété tend à en écarter les femmes et les enfants ».

Principes clés des femmes afghanes pour la jirga de paix nationale (Kaboul, mai 2010).

« L'aide doit faire l'objet d'une surveillance afin que son efficacité en matière de promotion des droits des femmes et d'égalité des sexes puissent être mesurée. Les donateurs doivent veiller à ce qu'une certaine quantité des fonds soient spécifiquement destinés à la promotion des droits des femmes et pour apporter une réponse à leurs besoins urgents ».

En matière de justice et de réparations, les femmes réclament, dans leurs déclarations, l'imputabilité pour les crimes de violence basée sur le genre et les autres violations des droits des femmes, et qu'il soit mis fin à l'impunité, en particulier pour les crimes de violence sexuelle en temps de guerre. Elles insistent sur la participation des femmes aux processus de justice transitionnelle, à la gestion des réparations et au versement des compensations. La nécessité de directives permettant de clarifier la relation entre les systèmes juridiques traditionnels ou coutumiers et le système juridique officiel est également mentionnée. Cela peut prendre la forme d'appels à la création de commissions indépendantes des droits de l'homme, comme en Afghanistan, ou d'une mission d'enquête du Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes, en République du Zimbabwe. En Afghanistan tout particulièrement, cette question est tout à fait fondamentale dans la mesure où les femmes exigent que leurs droits ne servent pas de monnaie d'échange pour une réconciliation avec les talibans ni pour la réintégration de ceux derniers. Cependant, cet appel à la justice est parfois ignoré (comme au Libéria) ou différé (par exemple, en Ouganda), avec l'idée que les efforts réalisés pour demander des comptes aux responsables pourraient compromettre la possibilité de mettre fin au conflit.

Fait tout aussi important, les recommandations des femmes demandent souvent explicitement que le gouvernement national, reconnaisse, même de façon symbolique, l'impact particulier du conflit sur les femmes et les filles, et le rôle qu'elles ont joué sur le maintien de la cohésion des communautés ou l'instauration de la paix. Compte tenu de la capacité limitée de l'État et de la communauté internationale à mettre en œuvre les dispositions ambitieuses des accords de paix et à atteindre les communautés des zones reculées touchées par la guerre, elles exigent le renforcement de la société civile et de ses capacités, de manière à ce qu'elle puisse remplir efficacement son rôle.

Les coalitions de femmes ont réussi à des degrés divers à faire intégrer leurs recommandations dans le texte des accords de paix, c'est à dire dans leurs déclarations et l'énoncé des principes

et des priorités. Même si l'ajout de ces dispositions ne signifie pas automatiquement qu'elles seront dûment appliquées (et elles pourraient ne pas l'être du tout), leur simple inclusion peut renforcer la légitimité et l'équité perçue de l'accord vis-à-vis de la population générale. En outre, elle donne plus de poids à la société civile et aux autres acteurs, dans l'optique d'un plaidoyer futur au cours de la phase de mise en œuvre, et contribuent à modifier les attentes quant à la forme que les accords de paix devraient avoir et aux thématiques qu'ils devraient couvrir.

Exemples des demandes exigées par les femmes en matière de justice et de réparations

Déclaration finale de la conférence de toutes les parties des femmes burundaises pour la paix (Arusha, 20 juillet 2000).

« Nous sommes très peinées à l'idée que nous-mêmes et nos filles ayons subi des crimes de guerre tels que le viol, la violence sexuelle, la prostitution et la violence conjugale, crimes qui n'ont pas été reconnus et demeurent impunis. Nous demandons que cet accord mette un terme à l'impunité. »

Mémorandum des femmes adressé à l'équipe de médiation au Kenya (Nairobi, 25 janvier 2008).

« Une enquête indépendante sur l'événement déclencheur aux fins d'établir la vérité sur ce qui s'est passé, et dont les conclusions doivent être utilisées pour définir une solution politique à l'impasse actuelle et rétablir la confiance du public dans les institutions de la démocratie kényane. Tout accord doit être soutenu par la force du droit et veiller à la participation des femmes en tant qu'acteurs essentiels ».

Principes clés des femmes afghanes pour la jirga de paix nationale (Kaboul, mai 2010).

« Des engagements doivent être pris pour assurer des conditions de sécurité aux femmes qui s'engagent dans un processus de vérité, de réconciliation ou de justice, programmé ou futur. Cela nécessitera des mécanismes garantissant la confidentialité totale des témoins, ainsi que la formation et la préparation des magistrats, afin que ces cas soient traités de manière à protéger la dignité des personnes touchées. Tout programme de réparations doit veiller à l'octroi de réparations aux femmes directement victimes du conflit. Ces réparations doivent être octroyées d'une manière non stigmatisante qui ne révèle pas l'identité des femmes bénéficiaires. Les réparations communautaires peuvent constituer une option viable à cet égard ».

Recommandations des femmes sur la responsabilisation et la réconciliation, extraites du Programme de la coalition des femmes ougandaises pour la paix (2006).

« Proposer que le gouvernement s'attèle d'abord à résoudre la question la plus primordiale, à savoir, pour l'instant, le processus de paix. À cet égard, le gouvernement doit garantir la sécurité de l'Armée de résistance du Seigneur dans la limite de ses compétences et intercéder auprès des Nations Unies et de la CPI afin qu'elles acceptent de différer leur requête afin de donner une chance de réussite aux pourparlers de paix ».

4. INTÉGRATION DANS LES TEXTES : CONTENU AXÉ SUR LE GENRE DANS LES ACCORDS DE PAIX

PLUS D'UNE DÉCENNIE APRÈS L'ADOPTION DE LA RÉOLUTION 1325 (2000), L'INDIFFÉRENCE AUX QUESTIONS DE GENRE DANS LES ACCORDS DE PAIX RESTE LA NORME PLUTÔT

QUE L'EXCEPTION. De nombreux accords de paix prévoient une clause générale d'égalité et des références non spécifiques aux garanties relatives aux droits de l'homme et aux traités internationaux, mais ils ne comprennent que rarement des quotas ou d'autres mesures spéciales visant à remédier à l'exclusion des femmes du processus décisionnel, et n'affectent pas non plus de responsabilité pour le contrôle de la réalisation effective de cette égalité.

La violence sexuelle est également souvent absente des accords, même dans les conflits où la violence sexuelle généralisée a été utilisée comme tactique de guerre. Les processus de paix comprennent généralement un cessez-le feu ainsi que plusieurs accords de paix répartis dans le temps. Il peut s'agir parfois d'une succession rapide d'accords de paix portant sur différents thèmes ou étapes, ou d'accords couvrant de plus longues périodes, qui reflètent les nombreuses interruptions et reprises du processus. Sur environ 300 accords de paix examinés par l'UNIFEM (désormais rattaché à ONU Femmes), ce qui correspond à quelque 45 processus de paix qui se sont déroulés entre 1989 et 2008, 18 seulement comportent des références à la violence sexiste, et un nombre encore plus réduit prévoient des mesures concrètes visant à rendre responsables les auteurs de ces crimes ou à proposer des réparations aux survivantes. L'accès des femmes aux terres et à la propriété foncière, ou leur participation dans les dispositions liées au partage des richesses, ne sont presque jamais mentionnés dans le texte d'un accord de paix. De nombreux accords font référence aux femmes au même titre que les enfants, les personnes âgées, les personnes déplacées et les personnes handicapées, en tant que groupe vulnérable nécessitant une assistance particulière, mais sans préciser quel type d'assistance ni quelles en seront les modalités.

Une analyse indépendante et systématique de 585 accords de paix, issus de quelque 102 processus de paix qui se sont déroulés

au cours des deux dernières décennies, révèle que depuis 1990, seulement 92 accords de paix (soit 16 pour cent) contenaient au moins une référence aux femmes ou au genre.²⁶ Cette proportion a évidemment augmenté depuis l'adoption de la résolution 1325 (2000), pour passer de 11 pour cent à 27 pour cent, mais cet accroissement est lié en grande partie à une inclusion plus systématique de références explicites aux femmes et au genre dans les accords de paix depuis 2008, en particulier pour des conflits tels que l'Ouganda ou la RDC, qui présentent des taux alarmants de violence envers les femmes et les filles. En outre, cette étude a établi que les accords résultant de processus de paix auxquels les Nations Unies n'ont pas participé sont davantage susceptibles de parler des femmes ou du genre que ceux dans lesquels les Nations Unies ont indirectement agi lors des pourparlers de paix. Sachant que de nombreux acteurs ont entrepris d'évaluer la performance du système des Nations Unies en matière d'application de la résolution 1325 (2000) dix ans après son adoption, ce résultat est très révélateur. Selon les conclusions des auteurs « il existe peu de preuves de l'inclusion systématique des femmes dans les textes des accords de paix, ou du traitement systématique de ces problèmes sur l'ensemble des accords de paix... Les évaluations à plus long terme semblent s'accorder sur le fait que la résolution 1325 (2000) a permis de mettre davantage l'accent sur la mobilisation des femmes en dehors des processus de paix que de garantir leur participation aux processus de paix officiels ».



Tableau 2 : Nombre d'accords de paix comportant des références et des mentions relatives aux femmes et au genre, sur 585 accords signés entre 1990 et 2009²⁷

| | |
|--|----|
| Référence générale à l'égalité politique et juridique sur la base du genre et de la non-discrimination | 25 |
| Référence à l'égalité sociale ou aux droits des travailleurs qui mentionne spécifiquement les femmes ou le genre | 17 |
| Référence explicite à la violence sexuelle | 17 |
| Nécessité de protéger les droits humains des femmes ou de veiller à l'application du droit humanitaire pour les femmes | 16 |
| Référence générale à la « participation effective des femmes » dans la vie politique ou à la représentation équilibrée des sexes dans les nominations : | 15 |
| Promotion du rôle des femmes dans la mise en œuvre de l'accord de paix (parfois en imposant la nomination de femmes au sein des principaux organes de mise en œuvre) | 13 |
| Référence aux femmes et/ou à leurs besoins dans les processus de réhabilitation ou de reconstruction | 12 |
| Nombre de sièges réservés aux femmes ou instauration de quotas dans les organes législatifs ou exécutifs | 9 |
| Promotion des organisations de femmes | 9 |
| Référence à la violence sexiste et à la violence contre les femmes | 8 |
| Référence à la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ou à d'autres mesures juridiques internationales pour le droit des femmes | 7 |
| Nécessité d'aborder les crimes contre les femmes par le biais de mécanismes spécifiques afin de traiter les violations du passé | 7 |
| Besoins des femmes et des filles combattantes dans les processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) | 7 |
| Référence spécifique à la résolution 1325 (2000) | 5 |
| Quotas pour les femmes autochtones | 5 |
| Représentation des femmes dans la police et réforme de la police pour l'inclusion d'une perspective de genre | 5 |
| Représentation des femmes au sein de la magistrature | 4 |
| Référence faite aux femmes en relation à la réforme de l'administration publique | 4 |
| Référence faite aux femmes en relation à la question du développement | 4 |
| Établissement d'une institution spécifique dédiée aux femmes ou à la lutte pour l'égalité des sexes dans le nouveau paysage institutionnel | 4 |
| Prise en compte de la violence sexuelle en tant que violation de l'accord de cessez-le feu | 4 |
| Priorité donnée aux femmes en cas de libération anticipée des prisonniers | 4 |

Sur les quatre processus de paix organisés sous l'égide de l'ONU ayant abouti à un accord en 2011, seuls deux d'entre eux comportaient des dispositions détaillées sur les droits des femmes et l'égalité des sexes, telles que des mesures provisoires spéciales pour la participation des femmes dans les organes de transition. La déclaration de la Feuille de route pour l'achèvement de la transition en Somalie adoptée en 2011 prévoit un quota minimum de 30 % pour la participation des femmes aux six comités chargés des tâches prioritaires visant à l'achèvement de la transition. L'accord de 2011 sur le mécanisme d'application du processus de transition au Yémen indique également que « chaque partie doit représenter 50 pour cent des candidats pour le gouvernement d'unité nationale, et une attention particulière doit être accordée à la représentation des femmes ». Il souligne également que « le gouvernement d'unité nationale doit organiser une conférence globale pour le dialogue national entre toutes les forces et les acteurs politiques, notamment (...) les femmes » et que « les femmes doivent être représentées dans tous les groupes participants ».

L'examen des principaux accords de paix conclus entre août 2008 et avril 2012 révèle que sur 60 accords signés, 17 contenaient des mots-clés relatifs au genre.²⁸ Toutefois, ces références étaient pour la plupart formulées en des termes génériques et souvent incluses dans le préambule ou les annexes des accords de paix. Par exemple, sur l'ensemble de la période concernée, seul l'accord de politique globale de 2008 pour le Zimbabwe faisait spécifiquement référence au droit des femmes à posséder des terres. L'accord de paix de 2009 conclu entre le gouvernement de la RDC et le CNDP (Congrès national pour la défense du peuple) est également le seul à inclure des dispositions spécifiques sur la réconciliation entre hommes et femmes suite à la violence armée : « Les parties conviennent de la création d'un mécanisme national chargé de définir et de mener une politique de réconciliation entre les hommes et les femmes du Congo, et à lutter contre la xénophobie ».²⁹

Tableau 3 : Ventilation par thème des références aux femmes, à la paix et à la sécurité dans les accords de paix conclus entre août 2008 et avril 2012

| Références aux femmes, à la paix et à la sécurité | Nombre d'accords de paix incluant des références aux femmes, à la paix et à la sécurité |
|---|---|
| Références générales aux femmes, à la sécurité, au développement et au redressement économique (généralement dans le préambule) | 1 |
| Référence générale aux femmes et à la justice, la responsabilisation et la réconciliation | 1 |
| Référence générale aux femmes et aux réparations | 1 |
| Référence générale au genre et au partage du pouvoir | 1 |
| Référence aux femmes et à leur représentation dans les institutions politiques | 4 |
| Référence générale au genre, à la non-discrimination et aux droits de l'homme | 6 |
| Référence à la violence sexiste et à la violence contre les femmes | 3 |
| Référence à la résolution 1325 du Conseil de sécurité et aux résolutions postérieures consacrées aux femmes, à la paix et à la sécurité | 2 |
| Référence au droit des femmes à travailler | 1 |
| Référence aux femmes et aux quotas | 2 |
| Référence à l'accès des femmes aux ressources économiques et aux droits fonciers | 1 |



L'Envoyé spécial de l'Union africaine pour le Darfour s'entretient avec des représentants de la société civile lors des pourparlers de paix à Syrte en Libye.
Crédit : ONU Photo/Fredy Noy

Ces résultats sont préoccupants, étant donné que la participation des femmes aux négociations de paix constitue l'une des pierres angulaires de la résolution 1325 (2000), et que les groupes de femmes de la société civile s'y réfèrent pour intensifier leurs revendications à participer aux accords de paix et à y intégrer un langage qui traduise les enjeux de genre.

L'une des catégories ci-dessus mérite une attention particulière. En 2009, l'UNIFEM (désormais rattaché à ONU Femmes) a fait ressortir le faible nombre de références à la violence sexuelle constaté dans les accords de paix et les processus de médiation, et a identifié 18 accords dans lesquels la violence sexuelle ou la violence sexiste étaient mentionnées au moins une fois. L'échantillon des accords étudié, de l'ordre de 300 environ, était plus réduit que celui utilisé par Bell et O'Rourke. Ces 18 accords de paix correspondent aux 10 situations de conflit suivantes : Burundi, Indonésie-Aceh, RDC, Soudan-Monts Noubas, Soudan-Darfour, Népal, Philippines, Ouganda, Guatemala et Mexique-Chiapas. La violence sexuelle est mentionnée comme

violation du cessez-le-feu dans seulement six processus de paix (Burundi, Indonésie-Aceh, RDC, Soudan-Monts Noubas, Soudan-Darfour et Népal). Dans le reste des cas, elle est parfois mentionnée dans le préambule ou dans une section générale décrivant le conflit. Seuls deux accords de paix (RDC 2003 et Ouganda 2007) établissent la violence sexuelle comme nécessitant une réponse spécifique en matière de justice. Quatre accords y font référence en relation à l'état de droit et aux droits de l'homme (Guatemala 1995 et 1996, Mexique-Chiapas 1996 et Philippines 1998). Dans deux accords la violence sexuelle figure aux côtés des dispositions traitant des arrangements de sécurité (Soudan-Darfour 2006 et Népal 2006) et elle est mentionnée en rapport avec les processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) dans deux autres accords (RDC 2003 et Ouganda 2008). Dans l'échantillon examiné par ONU Femmes, on constate qu'elle n'a été mentionnée dans aucun cas comme méritant une attention particulière en matière de réparation ou de mesures de redressement économique et de développement.

Tableau 4 : Références à la violence sexuelle et/ou basée sur le genre dans les accords de paix conclus entre 1992 et 2008

| Conflit | Type et date de l'accord | Où est mentionnée la violence sexuelle ou la violence sexiste ? |
|--------------------|--|---|
| Burundi | Accord de cessez-le-feu, cessation des hostilités, Accord général de paix - 2000 | Comme acte proscrit par un cessez-le-feu ou une cessation des hostilités |
| | Cessation des hostilités, Accord de cessez-le-feu - 2002 | Comme acte proscrit par un cessez-le-feu ou une cessation des hostilités |
| | Cessation des hostilités, Accord de cessez-le-feu - 2006 | Comme acte proscrit par un cessez-le-feu ou une cessation des hostilités |
| Indonésie-Aceh | Accord de cessez-le-feu, Cessation des hostilités - 2002 | Comme acte proscrit par un cessez-le-feu ou une cessation des hostilités |
| RDC | Accord de cessez-le-feu - 1999 | Comme acte proscrit par un cessez-le-feu ou une cessation des hostilités |
| | Accord provisoire - 2001 | Protection des civils |
| | Accord général de paix-2003 | Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) Justice |
| Soudan-Monts Nouba | Cessation des hostilités, Accord de cessez-le-feu - 2002 | Comme acte proscrit par un cessez-le-feu ou une cessation des hostilités |
| Soudan-Darfour | Accord général de paix-2006 | Comme acte proscrit par un cessez-le-feu ou une cessation des hostilités Suivi et vérification de l'accord de cessez-le-feu Protection des civils et arrangements de sécurité |
| Népal | Accord général de paix-2006 | Droits de l'homme, état de droit |
| | Accord d'application - 2006 | Comme acte proscrit par un cessez-le-feu ou une cessation des hostilités Arrangements de sécurité |
| Philippines | Accord général de paix-1998 | Droits de l'homme et état de droit |
| Ouganda | Accord d'application - 2007 | Clauses de justice |
| | Accord d'application - 2008 | Clauses de justice |
| | Accord d'application - 2008 | DDR |
| Guatemala | Accord subsidiaire -1995 | Droits de l'homme, état de droit |
| | Accord d'application-1996 | Droits de l'homme, état de droit |
| Mexico–Chiapas | Accord d'application-1996 | Droits de l'homme, état de droit |

Certains processus de paix, comme au Guatemala, au Burundi, au Soudan-Darfour et en Ouganda, se distinguent par leur inclusion systématique d'un contenu tenant compte des spécificités de genre. Cela conduit logiquement à deux conclusions qui méritent de plus amples réflexions et investigations. D'une part, ce n'est pas un hasard si dans ces quatre processus de paix, les femmes ont participé de manière significative aux procédures et ont pu présenter leurs recommandations, même si elles ont eu recours à différentes voies, comme décrit à la section 2. Il existe donc effectivement un lien entre la participation des femmes et la qualité des accords de paix. On peut donc en déduire que la participation accrue des femmes dans les pourparlers de paix produit, sans surprise, de meilleurs accords pour les femmes. Toutefois, les accords issus du processus de paix au Guatemala et au Burundi ont tous deux vu leur application différée, et ni l'Accord de paix pour le Darfour, signé seulement par le gouvernement soudanais et l'une des factions rebelles, ni l'Accord de paix global pour l'Ouganda, signé à Djouba par le gouvernement mais pas par l'Armée de résistance du Seigneur, n'ont été appliqués. Cette triste réalité sera abordée dans la dernière section du présent document. Des recherches approfondies sont en effet nécessaires sur l'application des dispositions des accords de paix relatives au genre. Par ailleurs, l'accent doit être davantage mis sur les liens entre la participation des femmes aux processus de paix et la phase d'application, plutôt que sur l'inclusion, dans les accords, de dispositions comportant un langage axé sur le genre.

Exemples de langage axé sur le genre dans les accords de paix consécutifs à la résolution 1325 (2000)

Accord de paix pour le Darfour (Accord général de paix) : sur les arrangements de sécurité (5 mai 2006).

« Les parties soutiennent la participation d'un plus grand nombre de femmes dans les mécanismes (de surveillance et de vérification du cessez-le-feu).

« Les femmes doivent représenter un nombre significatif des effectifs de la police du gouvernement soudanais, des chargés de liaison de la police avec le Mouvement et de la police civile de la MUAS [Mission de l'Union africaine au Soudan]. Ces entités doivent comporter des groupes spécialisés dans la spécificité de genre destinés à la prise en charge des femmes et des enfants, et tous leurs processus d'enquête et de surveillance doivent inclure au minimum une femme ».

« La réforme des institutions chargées de la sécurité doit respecter les conditions suivantes : e) elle passe par l'inclusion des femmes dans la totalité des effectifs et doit comprendre des sections spécifiques destinées à répondre aux besoins particuliers des femmes et des enfants, en termes de sécurité personnelle et d'application de la loi ».

« Les forces de police civile de la MUAS devront, en collaboration avec la police du gouvernement soudanais et les chargés de liaison de la police avec le Mouvement, mettre en place dans les commissariats des bureaux séparés et pourvus en personnel féminin en charge du traitement des crimes commis contre les femmes ».

Négociations intercongolaises : L'Acte final— Accord de Sun City, RDC (2 avril 2003).

« Le mandat de cet organe (organe national de surveillance des droits de l'homme) sera de créer une commission de protection des femmes et des enfants chargée de dénoncer toutes les formes de violence perpétrées spécifiquement contre les femmes et les enfants, les personnes âgées et les personnes atteintes de handicap ».

Côte d'Ivoire, accord d'application de 2006 Résolution 1721 du Conseil de sécurité

« Encourage le Premier ministre à demander, le cas échéant, la participation active de la société civile pour faire avancer le processus de paix, et demande instamment aux parties ivoiriennes, au Haut-Représentant pour les élections, ainsi qu'à l'ONUCI [Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire] de tenir compte des droits, des ressources des femmes et des considérations de genre, comme énoncé dans la résolution 1325 (2000), et de les considérer comme des questions interdisciplinaires pour l'application du processus de paix, y compris au moyen de consultations avec les groupes de femmes locaux et internationaux ».

Accord de paix global pour le Soudan (mai 2006).

« Les Parties reconnaissent que les femmes sont en sous-représentation au sein des institutions gouvernementales et des structures de prise de décision et qu'il s'avère nécessaire de prendre des mesures spéciales pour assurer une participation égale et effective des femmes dans la prise de décision à tous les niveaux ».

« Réserver certains postes de la fonction publique nationale exclusivement aux femmes qualifiées, en particulier celles des régions moins développées telles que le Darfour. Des mesures spéciales doivent être prises pour assurer la participation des femmes dans la fonction publique ».

Accord de paix global pour le Soudan (mai 2006).

« Les femmes du Darfour sont impliqués dans tous les domaines d'activité et constituent l'essentiel de la main-d'œuvre, en particulier dans les secteurs de l'agriculture et des ressources animales. En outre, les femmes jouent le rôle de chef de famille, en particulier parmi les réfugiés, les personnes déplacées dans leur propre pays et les migrants. La situation des femmes dans tous ces domaines a été aggravée par la guerre, dont l'impact a été particulièrement néfaste sur les femmes et les enfants, en particulier en ce qui concerne leurs moyens de subsistance. Il est par conséquent nécessaire de mettre particulièrement l'accent sur la situation spécifique des femmes et d'adopter des mesures concrètes permettant de répondre à leurs préoccupations, ainsi que d'assurer leur participation égale et effective dans les comités, commissions et organes créés en vertu du présent Accord ».

« Le Fonds de reconstruction et de développement du Darfour doit élaborer des mécanismes spéciaux permettant la prise en charge des besoins spécifiques des femmes. Ces mécanismes doivent porter, sans s'y limiter, sur la création d'opportunités d'investissement, l'amélioration des capacités productives,

la fourniture de crédit, les intrants de production et le renforcement des capacités pour les femmes.

« Les autorités compétentes, avec l'aide de l'UA et de la communauté internationale, doivent protéger les personnes déplacées qui retournent chez elles contre toute forme de harcèlement, de coercition, d'imposition parallèle ou de confiscation de leurs biens. Dans cet exercice, une attention particulière à la protection des femmes déplacées contre toutes les formes de harcèlement, d'exploitation et de violence sexiste, est essentielle ».

Accord d'application ougandais (19 février 2008).

« Enquêter sur les violations des droits de l'homme commises pendant le conflit, en accordant une attention particulière aux expériences vécues par les femmes et les enfants... prendre des dispositions pour la protection des témoins, en particulier des enfants et des femmes... adopter des dispositions spéciales pour les cas de violence sexiste ».

« Tous les organes impliqués dans l'application de l'Accord doivent établir des procédures et des modalités internes afin de protéger et d'assurer la participation des victimes, des personnes traumatisées, des femmes, des enfants, des personnes handicapées et des victimes de violence sexuelle à la procédure ».

« Le gouvernement doit, en consultant les interlocuteurs concernés, examiner l'application des mécanismes de justice traditionnelle dans les zones touchées, en vue d'identifier les rôles les plus appropriés pour ces mécanismes. Il devra notamment tenir compte du rôle et de l'impact du processus sur les femmes et les enfants ».

Accord d'application ougandais (22 février 2008).

« Lors de la nomination des membres et du personnel des organes d'applications visés par cet Accord, les critères suivants seront pris en considération en priorité : compétences et aptitudes du candidat pour le poste, connaissances du candidat des zones affectées et représentation équilibrée des sexes dans les nominations ».

Accord général de paix pour le Libéria (2003).

« Les parties doivent refléter une représentation équilibrée des sexes dans toutes les nominations électives et non électives au sein du Gouvernement national de transition du Libéria ».

Burundi, Accord général de cessez-le-feu entre le gouvernement de la République du Burundi et le Parti pour la libération du peuple hutu-FNL [Forces nationales de libération] (septembre 2006) :

« Cessation de tous les actes de violence contre la population civile : actes de vengeance, exécutions sommaires, torture, harcèlement, détention et persécution de civils sur la base de leur origine ethnique, de leurs convictions religieuses et/ou de leur affiliation politique, armement des civils, utilisation d'enfants soldats, violence sexuelle, financement ou promotion d'idéologies faisant l'apologie du terrorisme ou du génocide ».

Ouganda, Accord d'application sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) (29 février 2008).

« L'équipe de gestion du changement doit faire appel aux ressources des Nations Unies en matière de DDR, à la Banque mondiale et à d'autres compétences techniques afin de mettre en place les dispositions nécessaires pour : c) la protection contre la violence ou les abus sexuels, la mise en place de services adaptés pour les femmes enceintes et allaitantes, ainsi que la présence de personnel féminin ».

Somalie, « Déclaration sur l'adoption de la Feuille de route et Feuille de route pour l'achèvement de la transition en Somalie » (11 septembre 2011)

« 5. Lors de la réunion, les participants ont identifié quatre tâches prioritaires dont l'accomplissement est nécessaire pour mettre un terme à la transition avant le 20 août 2012, à savoir : la sécurité, la Constitution, la réconciliation et la bonne gouvernance. En conséquence, la feuille de route décrite à l'Annexe 1 a été adoptée, sur la base des principes suivants :

Prise en main du programme par la Somalie : le Gouvernement fédéral de transition sera chargé de diriger le processus d'application de la Feuille de route, en collaboration avec le Parlement fédéral de transition, les entités régionales et tous les secteurs de la société, y compris les femmes, les milieux d'affaires, les chefs religieux, les personnes âgées et les jeunes.

Nomination avant le 19 septembre 2011 d'un comité d'experts pour la Somalie (composé de 9 personnes au maximum et pouvant comporter jusqu'à 4 femmes) pour aider à la préparation de la Constitution provisoire.

Nomination avant le 19 septembre 2011 d'un comité mixte (regroupant le Gouvernement fédéral de transition, le Parlement fédéral de transition, les administrations régionales, des experts et des représentants des organisations de la société civile - 15 personnes au maximum, dont 5 femmes), chargé des préparations en vue de l'adoption de la Constitution provisoire.

Nomination avant le 19 septembre 2011 d'un comité mixte (composé du Gouvernement fédéral de transition, du Parlement fédéral de transition, des administrations régionales, d'experts et de la société civile - 15 personnes au maximum, dont 5 femmes), pour organiser des consultations et élaborer des recommandations et des modalités pour l'établissement d'un nouveau Parlement fédéral en vertu d'une nouvelle Constitution fédérale. La taille et les critères de formation du nouveau parlement seront déterminés par l'Assemblée constituante. La formation de tous les États fédéraux devra être conforme à la Charte fédérale de transition. Le gouvernement devra encourager la formation de nouveaux États fédéraux conformément à la Charte fédérale de transition.

Nomination avant le 19 septembre 2011 des membres compétents d'une commission électorale indépendante provisoire (9 personnes au maximum et jusqu'à 4 femmes) chargée de la préparation des élections.

Nomination avant le 19 septembre 2011 des membres compétents d'une commission indépendante provisoire chargée de lutter contre la corruption (9 personnes au maximum et jusqu'à 4 femmes) ».

5. RECOMMANDATIONS

ÉTANT DONNÉ LE FAIBLE NOMBRE DE FEMMES PARTICIPANT AUX POURPARLERS DE PAIX OFFICIELS, LES DIFFICULTÉS AUXQUELLES LES FEMMES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE SONT CONFRONTÉES LORSQU'ELLES ESSAIENT DE PARTICIPER EFFICACEMENT AUX PROCESSUS DE PAIX, et l'inclusion très inégale d'une perspective de genre dans l'élaboration des accords de paix, l'objectif minimum est que les cinq mesures proposées ci-après soit fixées et leurs objectifs atteints au cours des cinq prochaines années. Il s'agit de mesures modestes qui auraient déjà dû être en place, ce qui constitue une raison de plus pour ne tolérer aucun compromis ni retard dans leur adoption.

En premier lieu, les Nations Unies, ainsi que les organisations régionales chargées de négocier les traités de paix, doivent adopter un protocole standardisé qui garantisse la participation des groupes de femmes de la société civile aux négociations de paix officielles. Ce protocole ne doit pas être appliqué de façon ponctuelle ou tardive, mais doit être systématique et permettre de régulariser la participation des femmes dès le début du processus. Les groupes de femmes de la société civile doivent s'efforcer de participer le plus efficacement possible aux négociations de paix, plutôt qu'à supplier en permanence d'être inclus dans les pourparlers. Ceci est particulièrement crucial dans un environnement où les négociations de paix commencent désormais plus en amont dans le conflit et sont finalisées plus rapidement qu'il y a vingt ou trente ans. Pour chaque processus de paix, les Nations Unies doivent établir et soutenir des mécanismes de consultation avec les organisations de femmes de la société civile et ce, avant le début de toute négociation de fond. Les participantes doivent être en mesure de faire entendre leurs opinions directement dans les pourparlers officiels de paix, afin qu'elles soient prises en compte par les différentes parties aux négociations, ainsi que par le médiateur et le facilitateur. Comme décrit plus haut, au Guatemala, le secteur féminin de l'assemblée de la société civile a pu inclure ses recommandations dans les discussions officielles, car une personne avait officiellement été nommée à cette fonction dans le cadre de la structure des pourparlers de paix. Dans de trop nombreux processus de paix, les groupes de femmes gravitent autour des pourparlers de paix sans bénéficier d'un canal de communication susceptible d'influencer les négociations. Parfois, le médiateur constitue des sous-groupes de travail auxquels il affecte des représentants de la société civile, afin d'aborder des questions majeures pertinentes pour leurs circonscriptions. Par exemple, lors des récents pourparlers sur le territoire du peuple Ogoni, en République fédérale du Nigéria, la discussion générale de la séance plénière s'est organisée en groupes de travail techniques, au sein desquels les syndicats et les organisations non gouvernementales de développement étaient chargés de négocier des plans de développement avec le gouvernement, tandis que les ONG chargées du règlement des conflits avaient pour mission d'examiner avec l'armée les questions liées à la sécurité, etc.³⁰ Cela n'est pas une mauvaise solution pour les groupes de femmes, même si idéalement, ils devraient pouvoir faire en sorte que les questions d'égalité des sexes soient prises en compte dans un

large éventail de questions. Ils devraient tout du moins pouvoir exercer une influence spécifique sur des domaines thématiques d'importance, tels que les droits de l'homme, notamment dans des contextes où la voix des femmes risquerait d'être diluée si celles-ci se retrouvent en minorité à chaque table de négociation.

Deuxièmement, dans tout rôle d'appui à un processus de paix, les Nations Unies, les groupes d'amis des États membres ou tous les autres acteurs participant à la médiation doivent affecter des financements spécifiques pour accroître la participation des femmes au sein des délégations de toutes les parties et fournir des incitations en faveur d'une plus grande représentation féminine dans les équipes chargées des négociations. Il a été suggéré que les pays donateurs y parviennent en proposant de financer un siège supplémentaire pour toutes les parties aux négociations, à la condition que celui-ci soit occupé par une femme.³¹ La plupart des États membres qu'on retrouve le plus fréquemment associés dans les groupes de contact ou les groupes d'amis, et qui investissent massivement dans la diplomatie et la résolution des conflits, sont également amis de la résolution 1325 (2000), et pourraient, à ce titre, collaborer pour exercer leur influence dans le parrainage des pourparlers, afin d'accroître le niveau de participation des femmes.

Troisièmement, les femmes et les spécialistes des questions de genre devraient être impliqués dans l'aspect technique de chaque composante des accords de paix, notamment les accords de contrôle du cessez-le-feu, la réforme du secteur de la sécurité et le DDR, les dispositions relatives à la justice et aux réparations, les accords de redressement socio-économique et de partage des richesses, ainsi que la réforme de la gouvernance. La représentation équilibrée des sexes et la connaissance de la spécificité de genre sont ici deux aspects qui entrent en ligne de compte. Cela signifie qu'aux côtés des spécialistes des questions de genre, les femmes ayant une expertise technique spécifique sur différents sujets devraient également faire partie des équipes d'appui à la médiation. Pour donner une indication de cette présence, ou tout du moins de leur existence, une étude a révélé que sur 434 personnes travaillant dans 16 grands centres de recherche consacrés à la résolution des conflits et à la paix, près de la moitié (47 pour cent) étaient des femmes.³² Par exemple, il pourrait être extrêmement utile que des juristes ayant une connaissance des questions de genre participent à la rédaction proprement dite des accords. En outre, la connaissance des



Des femmes et des filles soudanaises défilent à El Fasher, dans le Nord du Darfour, pour célébrer la Journée internationale de la femme, dont c'est le centenaire dans de nombreux pays. Thème de cette année : « Égalité de l'accès à l'éducation, à la formation, à la science et à la technologie ». Crédit : ONU Photo/Olivier Chassot

questions de genre, qui peut d'ailleurs également être apportée par les hommes, est nécessaire pour garantir que tous les aspects d'un accord de paix favorisent l'égalité entre les sexes et les droits des femmes. Selon le Rapport sur la sécurité humaine de 2009, les processus de paix se sont améliorés avec la pratique, mais ils restent encore très fragiles et susceptibles d'échouer, et leur potentiel dépendra en grande partie d'une application rapide et efficace. Cela donne toute son importance à l'application des accords subsidiaires, qui ne reçoivent pas la même attention que les accords de cessez-le-feu ou les accords de paix globaux, ainsi qu'aux connaissances en matière de transition et de renforcement d'un État intégrant une perspective de genre.

Quatrièmement, les médiateurs de sexe masculin et féminin devront, avant de commencer leur mission, recevoir une formation de sensibilisation aux questions de genre, ainsi que des dossiers

d'information comprenant des exemples de langage sensible au genre, de meilleures pratiques, de méthodes permettant la collaboration avec les femmes de la société civile, ainsi qu'une analyse de la situation des femmes spécifique à chaque contexte. Depuis janvier 2011, ONU Femmes et le Département des affaires politiques des Nations Unies ont mis en œuvre une stratégie commune sur le genre et la médiation pour plus d'efficacité des efforts de médiation de l'ONU, par le biais d'une participation accrue des femmes et du renforcement de leurs capacités en vue d'intégrer les questions de genre dans les processus de paix. Cela a d'ores et déjà débouché sur la création de textes d'orientation consacrés au genre et à la médiation, sur des formations pour les spécialistes de la médiation et les experts en genre relatives au volet procédural et pratique de la participation des femmes aux processus de paix, ainsi que sur le renforcement de la formation de coalitions et du partage d'informations au sein des organisations

de femmes pour la consolidation de la paix.³³ Cependant, tous ces résultats positifs doivent être plus constamment reconnus et soutenus afin de permettre d'importants progrès pour l'avancement des droits et la participation des femmes aux pourparlers de paix dans les années à venir.

Cinquièmement, la participation des femmes aux processus de paix a un certain coût. Les frais de voyage, d'hébergement, de garde d'enfants, ainsi que les frais associés au renforcement des capacités et à la protection physique coûtent cher. Les donateurs qui déclarent être engagés à promouvoir la participation significative des femmes dans les pourparlers de paix doivent consacrer aux femmes une part importante de l'aide financière apportée aux négociations de paix. C'est seulement dans ces circonstances qu'il sera possible d'exploiter le plein potentiel des coalitions de femmes pour la paix, y compris les coalitions transnationales, ainsi que celui des femmes de la diaspora. On pourra alors parvenir à une participation et à un renforcement des capacités plus significatif, sans que cela ne soit plus réduit à des consultations et des formations ponctuelles. Étant donné que l'existence d'une coalition de femmes dynamique ne garantit pas son accès à des négociations officielles, il faudrait idéalement garantir cet accès avant d'organiser des coalitions ou des forums d'envergure, ou de soutenir leurs activités en matière de pourparlers pour la paix. Par exemple, l'UNIFEM (désormais rattaché à ONU Femmes), a convoqué quelque 500 femmes en Aceh en 2000 et 400 femmes en 2005, à l'occasion du premier et du deuxième congrès des femmes, mais leur impact sur le processus de paix et le contenu des accords reste à clarifier. À la différence de l'Ouganda, où les femmes étaient en contact avec les négociateurs et avec un conseiller aux questions de genre rattaché au bureau de l'Envoyé spécial, les femmes acehnaises ne disposaient d'aucun angle d'attaque direct.

L'efficacité des forums de la société civile organisés en parallèle du processus officiel est largement amoindrie si ceux-ci commencent alors que les pourparlers officiels sont déjà à un stade avancé.³⁴ Finalement, la stratégie qui consiste à placer des spécialistes de la spécificité de genre à des postes stratégiques au sein des pourparlers de paix officiels, notamment au niveau technique du bureau du médiateur, du facilitateur et des délégations des parties aux négociations, ou celle qui consiste à établir un système permettant de se tenir informé des avancements du processus et de véhiculer les recommandations des femmes auprès de tous les acteurs concernés, sont bien plus efficaces que de lutter pour l'obtention d'un statut d'observateur ou d'un siège non consultatif à la table des négociations proprement dite, lesquels sont d'ailleurs bien souvent octroyés seulement à un stade très avancé des négociations.

L'absence des femmes dans les processus de paix ne peut pas être expliquée par leur prétendu manque d'expérience en matière de résolution des conflits ou de négociations. Au lieu de cela, on constate un réel manque d'effort pour intégrer les femmes dans les processus de paix officiels. Même parmi les plus fervents défenseurs de l'égalité des sexes et des droits des femmes, des doutes peuvent subsister quant à certaines de ces recommandations. Non par conviction que les questions de genre soient secondaires et ne doivent pas être une priorité, mais

L'ABSENCE DES FEMMES DANS LES PROCESSUS DE PAIX NE PEUT PAS ÊTRE EXPLIQUÉE PAR LEUR PRÉTENDU MANQUE D'EXPÉRIENCE EN MATIÈRE DE RÉOLUTION DES CONFLITS OU DE NÉGOCIATIONS. AU LIEU DE CELA, ON CONSTATE UN RÉEL MANQUE D'EFFORT POUR INTÉGRER LES FEMMES DANS LES PROCESSUS DE PAIX OFFICIELS.

à cause d'une perception de longue date que la participation des femmes et l'intégration des questions de genre peuvent être préjudiciables à la réussite des négociations de paix. Par exemple, les parties pourraient être opposées à l'idée d'une femme médiatrice. Cela est en effet une possibilité, même si les désaccords quant au choix d'un médiateur ou d'une équipe de médiation ont été parmi les principales causes d'échec des négociations depuis de nombreuses années, alors que les médiateurs ont toujours été des hommes. Les parties peuvent s'opposer à l'inclusion des groupes de femmes de la société civile des femmes, arguant de l'analyse critique des atrocités commises contre les femmes que celle-ci entraînerait, mais elles n'ont généralement pas d'objection à la participation de la société civile proprement dite, et sont plus hésitantes vis-à-vis de groupes spécifiques. Les groupes de femmes sont généralement perçus comme étant relativement plus neutres que les autres groupes de la société civile, surtout quand ils sont larges et représentatifs. Une solution consisterait à prévoir un certain nombre d'invitations de la société civile pour chaque partie, et d'en réserver quelques-unes que le médiateur est libre d'utiliser à sa discrétion, par exemple pour inviter les femmes à participer. Enfin, les revendications des femmes pourraient aller à l'encontre de l'une ou des deux parties aux négociations, et risqueraient ainsi de mettre en péril l'accord.

Toutefois, rien n'indique que les revendications des femmes prêtent moins à la discussion et à la négociation que de nombreuses autres dispositions systématiquement incluses dans le texte des accords de paix.

Alors qu'il existe de nombreux exemples d'échec de processus de paix liés à d'innombrables facteurs, notamment un désaccord sur le choix du médiateur, des dissidences internes dans les groupes armés, des violations du cessez-le-feu, des retards dans l'application de certaines de leurs composantes, telles que la démobilisation, des différences inconciliables portant sur des sujets de fond, comme l'autonomie, il n'existe aucun cas pour lequel des négociations de paix ont échoué en raison des revendications des femmes.

- 1 Des données cohérentes sur le nombre de femmes participant aux négociations de paix font cruellement défaut. La présente étude a par conséquent dû être limitée à un échantillon représentatif de 31 processus de paix, pour lesquels ces données étaient disponibles.
- 2 Luciak, Ilja A., janvier 2004, « Gender Equality in the Salvadoran Transition », *Latin American Perspectives* 26, No. 2, 1999, p. 45, cité dans Pampell Conaway, Camille et Martinez, Salomé, *Adding Value: Women's Contributions to Reintegration and Reconstruction in El Salvador*/Hunt Alternatives Fund, Washington DC, consultable en ligne à l'adresse : http://www.huntalternatives.org/download/14_adding_value_women_s_contributions_to_reintegration_and_reconstruction_in_el_salvador.pdf
- 3 Page, Michelle, Whitman, Tobie, Anderson, Cecilia, octobre 2009, 'Bringing Women Into Peace Negotiations', *Institute for Inclusive Security, Strategies for Policymakers* No. 2, Washington DC, pp 13-16
- 4 Ibid., pp 5-8
- 5 UNIFEM (DÉSORMAIS RATTACHÉ À ONU FEMMES), octobre 2005, « Securing the Peace: Guiding the International Community Towards Women's Effective Participation Throughout Peace Processes », UNIFEM, New York
- 6 Voir par exemple, Wanis-St. John, Anthony, Kew, Darren, 2008, « Civil Society and Peace Negotiations: Confronting Exclusion », *International Negotiation* 13, pp 11-36
- 7 Certaines des publications d'ONU FEMMES sont entièrement consacrées à cette question, notamment « Women at the Peace Table: Making a Difference » (2000) et « Securing the Peace » (2005). En outre, le thème de la 48e session de la Commission de la condition de la femme de 2004 était consacré à la participation égale des femmes dans la prévention, la gestion et la résolution des conflits, ainsi que la consolidation de la paix post-conflit. Elle fut précédée d'une réunion préparatoire du groupe d'experts au Canada en 2003 portant sur les accords de paix comme moyen de promouvoir l'égalité des sexes et la participation des femmes.
- 8 FISAS, Vicenc, 2008, *Anuario 2008 de Procesos de Paz, Escola de Cultura de Pau, Barcelona*, pp 20-22
- 9 Communication informelle du DAP/Groupe de l'appui à la médiation, avril 2012.
- 10 Østby, Gudrun, 2008, « Inequalities, the Political Environment and Civil Conflict: Evidence from 55 Developing Countries », Stewart, Frances, (ed.) *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp 136-159
- 11 DFID, 2011, *The Politics of Poverty: Elites, Citizens and States. Findings from ten years of DFID-funded research on Governance and Fragile States 2011- 2010. A Synthesis paper*, Londres
- 12 UNIFEM (2010), « Conflict-Related Sexual Violence and Peace Negotiations: Implementing Security Council Resolution 1820 (2008) », Collection de ressources sur les femmes, la paix et la sécurité. Rapport sur le colloque de haut-niveau organisé par le Département des affaires politiques, le Département des opérations du maintien de la paix, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le PNUD et l'UNIFEM (désormais ONU Femmes) au nom de la Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit et en partenariat avec le Centre pour le dialogue humanitaire (22-23 juin 2009).
- 13 DÉPARTEMENT DES AFFAIRES POLITIQUES DES NATIONS UNIES, '« Addressing Conflict-Related Sexual Violence in Ceasefire and Peace Agreements », NATIONS UNIES, New York. Voir le site : http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/sexual_violence
- 14 Le groupe des Sages est une assemblée indépendante de dirigeants internationaux qui mettent leur expérience au service des négociations de paix et de la consolidation de la paix. Il est composé de Martti Ahtisaari, Kofi Annan, Ela Bhatt, Gro Brundtland, Lakhdar Brahimi, Fernando Cardoso, Mary Robinson, Desmond Tutu, Graca Machel, Jimmy Carter, Nelson Mandela et Aung San Suu Kyi.
- 15 Mason, Simon, 2009, *Insider Mediators: Exploring Their Key Role in Informal Peace Processes*, Berghof Foundation for Peace Support, Berlin
- 16 Carnevale, Peter J. et Choi, Dong-Won, 2000, « Culture in the Mediation of International Disputes », *International Journal of Psychology* 35/2, pp 105-10. Voir également : Wehr, Paul, 1996, « Mediating Conflict in Central America », *Journal of Peace Research* 28/1, pp 85-98
- 17 ITTO, Anne, 2006, « Guests at the Table? The Role of Women in Peace Processes », *Conciliation Resources*
- 18 Ces processus comprennent Chypre, les discussions de Genève sur la Géorgie, le Guyana et le Yémen.
- 19 Les discussions de Genève représentent la plate-forme des négociations officielles de paix et sont en place depuis la signature de l'accord de cessez-le-feu qui a suivi la crise d'août 2008.
- 20 Marhaban, Shadia, Déclaration lors de la réunion du Conseil de sécurité organisée selon la formule Arria sur le rôle des femmes dans la médiation et la résolution des conflits, 8 mars 2012
- 21 Pour plus d'informations à ce propos, voir Page, Michelle, Whitman, Tobie, Anderson, Cecilia, Octobre 2009, op. cit.
- 22 UN-INSTRAW (désormais rattaché à ONU Femmes), 2008, « Women, Peace and Security in Somalia: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 », UN-INSTRAW (désormais rattaché à ONU Femmes), disponible en ligne : <http://www.un-instraw.org/data/media/documents/Somalia%20background%20paper.pdf>
- 23 Réalisé par Gini Reticker et produit par Abigail Disney, ce documentaire a été diffusé en avant-première lors de l'édition 2008 du Tribeca Film Festival et a remporté de nombreux prix.
- 24 Voir Kamaruzzaman, Suraiya, 2008, '« Agents for Change: The Roles of Women in Aceh's Peace Process », *Conciliation Resources*
- 25 Depuis mai 2011, l'Envoyé spécial des Nations Unies pour le Yémen, M. Jamal Benomar a régulièrement rencontré les représentants des groupes de femmes afin d'écouter leurs opinions et leurs préoccupations, et exhorté les parties impliquées dans les négociations et le dialogue national à inclure les femmes dans leurs délégations. Même si les deux parties ont exprimé leur désaccord avec les suggestions du médiateur concernant l'inclusion des femmes, ses efforts ont toutefois conduit à une sensibilisation accrue parmi les groupes de femmes de leur droit à participer, et de l'impératif de chercher un terrain d'entente commun à l'ensemble des groupes de femmes, pour avoir un impact décisif sur les dialogues nationaux à venir. Suite à ces efforts, l'Accord de transition pour le Yémen de 2011 a appelé à une représentation adéquate des femmes dans les principales institutions, et notamment à tenir compte de la représentation des femmes dans la formation du gouvernement d'unité nationale et lors de la conférence pour le dialogue national.
- 26 Voir Bell, Christine et O'Rourke, Catherine, 2010, « Peace Agreements or Piece of Paper? The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and their Agreements », *International and Comparative Law Quarterly* 59, pp 941-980
- 27 Ibid.
- 28 Ces mots clés comprennent la mention de termes tels que « femmes », « genre », « violence sexiste », « sexe », etc.
- 29 Art 4.1 a) de l'« Accord de paix de 2009 conclu entre le gouvernement de la RDC et le CNDP ».
- 30 Voir Pfaffenholz, Thania, Kew, Darren, Wanis-St. John, Anthony, 2006, « Civil Society and Peace Negotiations: Why, Whether and How They Could be Involved », *Centre for Humanitarian Dialogue*, 7 juillet 2012 : <http://www.hdcentre.org/files/CivilSocietyandPeaceNegotiations.pdf>.

31 Voir Page, Michelle, Whitman, Tobie, Anderson, Cecilia, octobre 2009, *op. cit.*

32 FISAS, Vicenc, 2008, *op. cit.*, pp 20-22

33 Voir la base de données en ligne d'ONU Femmes des organisations de femmes pour la consolidation de la paix : <https://peaceorganizations.unwomen.org/>

34 Voir Pfaffenholz, Thania, Kew, Darren, Wanis-St. John, Anthony, 2008, « Civil Society and Peace Negotiations: Why, Whether and How They Could be Involved », Centre pour le dialogue humanitaire.



Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes