

Points de mire



La mise en œuvre des résolutions sur les femmes, la paix et la sécurité : des progrès encore bien minces

Par Sophie Toupin

Membre associée, Observatoire sur les missions de paix et opérations humanitaires de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, Université du Québec à Montréal (UQAM)

À la fin octobre 2010, la communauté internationale célébra le dixième anniversaire de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies (RCS 1325) portant sur les femmes, la paix et la sécurité (FPS). Cette résolution est un cadre juridique et politique selon lequel les gouvernements, les organisations régionales et les agences des Nations unies ont une obligation de prendre des mesures concrètes pour assurer la participation pleine et entière des femmes et l'intégration d'une perspective sexospécifique (c'est-à-dire qui prend en compte les différences entre les hommes et les femmes) à l'ensemble des initiatives de paix et de sécurité.

Fruit de la mobilisation et du militantisme de quelques groupes de femmes et de pays du Sud, la RCS 1325 a créé beaucoup d'espoir lors de son adoption le 31 octobre 2000. Quelques années plus tard, quatre autres résolutions du Conseil de sécurité sont venues compléter la RCS 1325 et raviver la thématique FPS. Véritable régime de droit international, ces résolutions se basent sur quatre axes interdépendants et étroitement liés à savoir, la prévention des conflits, la protection des civils notamment des femmes et des filles contre les violences sexuelles, les secours et le rétablissement, et la participation des femmes dans toutes les activités de rétablissement, maintien et consolidation de la paix. Malgré le caractère obligatoire de ces résolutions la réalité sur le terrain est loin de correspondre à ce cadre juridique. En fait, les attentes qu'a suscitées ce régime de droit international sont loin d'avoir été satisfaites. Seule une vingtaine d'États membres, dont le Canada, se sont engagés formellement à travers des plans d'action nationaux (PAN) à respecter leurs obligations internationales.

Il convient donc de s'interroger d'une part, sur les raisons du retard dans la mise en œuvre de cet agenda. Un changement du contexte international, la confusion quant aux priorités à la base de l'agenda FPS ainsi que le laisser-aller et le désintérêt suscités par certains axes des RCS ont contribué au retard dans la mise en œuvre. D'autre part, il faut également se demander quelle direction devrait prendre la communauté internationale pour concrétiser cet impératif normatif.

Des progrès modestes

Dans les dernières années, quelques progrès ont été réalisés dans le secteur de la paix et de la sécurité. Soulignons tout d'abord que la question FPS est maintenant un enjeu pour le Conseil de sécurité (CS) tout comme celle des violences sexuelles. De plus, une perspective sexospécifique dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité est devenue un champ d'activités et de recherche à part entière. La RCS 1325 et ses résolutions sœurs ont donc provoqué quelques changements au sein des politiques et pratiques de l'Organisation des Nations unies (ONU), des gouvernements et des organisations non gouvernementales (ONG). Cependant, même si ces avancées sont encourageantes, il demeure que la dernière décennie a été marquée par une mauvaise compréhension, voire une simplification de l'agenda FPS et plus de rhétorique que d'actions.

Une conjonction de facteurs négatifs

La RCS 1325 est un produit de son temps. En effet, cinq ans avant son adoption, 189 États membres de l'ONU signaient la déclaration et la plate-forme d'action de Pékin issue de la 4e Conférence mondiale des femmes. Celle-ci exhortait les États à mettre en œuvre tous les moyens menant à une réelle égalité homme/femme. De surcroît, certains États du Sud, notamment le Bangladesh, la Jamaïque et la Namibie, tous membres non permanents du CS en l'an 2000, démontraient une réelle volonté d'agir pour inclure la voix des femmes dans le rétablissement, le maintien et la consolidation de la paix. Pour sa part, le Canada avait initié le «Groupe des amis de la résolution 1325», un groupe informel d'États membres appuyant l'adoption de la résolution. Le groupe qui plaide en faveur de la mise en œuvre des RCS est toujours présidé par le Canada. Notons également qu'à cette époque le concept englobant de sécurité humaine avait une certaine résonance sur le plan international. Malheureusement, les attentats du 11 septembre 2001 sont venus changer radicalement la donne. Le contexte favorable à une approche sexospécifique sur les questions de paix et de sécurité tout comme le concept de sécurité humaine ont depuis presque disparu au profit de la « guerre au terrorisme ».

Par ailleurs, au cours des dix dernières années, les États membres, la société civile et les agences des Nations unies ont eu une compréhension différente de ce que représente la thématique FPS. Pour certains, notamment la société civile, la promotion du droit des femmes, l'émancipation et la participation de celles-ci dans les processus de paix doivent être la priorité. Pour d'autres, principalement les États membres, l'aspect de prévention et de protection contre les vio-

lences sexuelles suscite le plus d'intérêt et d'actions. Ainsi, huit ans après l'adoption de la RCS 1325, le CS, sous la présidence des États-Unis, recommença à s'intéresser à la question FPS, mais cette fois à travers une tentative de lutter contre les violences sexuelles commises contre les femmes et les enfants dans les zones de conflit. Cela amena l'adoption de la RCS 1820 (2008) puis de la RCS 1888 (2009) et de la RCS 1960 (2010), trois résolutions chapeautées par les États-Unis et portant sur deux des quatre piliers de l'agenda FPS soit la prévention et la protection contre les violences sexuelles. Il est intéressant de noter que cet intérêt marqué pour les violences sexuelles a eu des effets pervers. En effet, les États membres du CS en sont venus, d'une part, à porter leur attention quasi exclusivement à la question des violences sexuelles et, d'autre part, à simplifier l'enjeu de la prévention qui, à son origine, était celle de la guerre et des conflits et non celle des seules violences sexuelles. Au-delà de ces désaccords fondamentaux, il est également important de souligner le manque d'engagement de la part de certains acteurs.

Un engagement tardif

Lors de l'adoption de la RCS 1325, les Nations unies n'ont pas lancé de campagne globale d'éducation et de sensibilisation pour expliquer les origines, le raisonnement et le contenu de la résolution. Mise à part, l'UNIFEM, la petite agence des Nations unies dédiée à l'avancement des femmes, aucune autre agence ne s'est véritablement impliquée dès le début pour faire connaître et intégrer les principes émanant de la résolution. C'est seulement à partir de 2005 que des agences tels le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) se sont engagés plus activement.

Les États membres des Nations unies, les premiers concernés dans ce dossier, ont été lents à réagir. En juin 2005, le Danemark a été le premier pays à lancer un plan d'action national (PAN). Jusqu'à maintenant, seuls vingt-quatre pays (dont les deux-tiers sont des pays donateurs) ont adopté des PAN, dont les mesures sont généralement organisées suivant les quatre principaux piliers des RCS. De plus, malgré l'adoption de PAN, très peu d'actions concrètes ont été réalisées, et des budgets minimes ont été alloués à leur mise en œuvre. C'est notamment le cas du Canada qui a lancé son PAN au début d'octobre 2010, et ce, sans budget spécifique pour sa mise en œuvre.

Quelques pistes d'actions pour la prochaine décennie

La nature changeante des conflits et la fragmentation du concept de sécurité exigent que la réponse de la communauté internationale soit flexible. L'agenda FPS peut être un bon point d'ancrage pour permettre une approche plus inclusive et globale des questions de paix et de sécurité. Lors des célébrations du 10e

anniversaire de la RCS 1325, la société civile a insisté auprès des États membres et des Nations unies pour que les dix prochaines années soit axées sur la mise en œuvre des résolutions FPS. Pour que ce souhait ne relève pas d'un vœux pieux, la communauté internationale devra tout d'abord assurer une plus grande visibilité aux résolutions en organisant des campagnes d'éducation et de sensibilisation pour bien faire comprendre leur contenu et leur portée ainsi que leur historique. Les bailleurs de fonds devront, de leur côté, fournir une assistance financière et politique à la société civile pour concrétiser leurs engagements.

Également, le CS, les Nations unies et la société civile devront encourager et soutenir tous les pays pour qu'ils se dotent de PAN appuyés par des ressources financières adéquates garantissant leur mise en œuvre. Les pays ayant lancé publiquement des PAN, comme le Canada, devront tenir leurs engagements ou être rappelés à l'ordre par une société civile vigilante. Du côté des Nations unies, une approche stratégique et coordonnée de ses agences sera requise pour identifier les meilleures pratiques. De plus, pour que la nouvelle entité des Nations unies ONU Femmes réalise son plein potentiel, elle devra réussir à bien intégrer les résolutions au sein de ses divisions thématiques et géographiques. Rappelons qu'ONU Femmes, devenue opérationnelle en janvier 2011, a été créée pour accélérer les progrès en réponse aux besoins des femmes et des filles à travers le monde. Finalement, le CS devrait adopter et faire le suivi des indicateurs présentés dans le rapport du Secrétaire général en avril 2010. Ce rapport émanant de la RCS 1889 (2009) établit une liste de vingt-six indicateurs permettant au CS de mieux mesurer le progrès de la mise en œuvre de la RCS 1325 et de ses résolutions sœurs. Cette adoption des indicateurs par le CS permettrait non seulement d'établir un point de référence pour évaluer les progrès réalisés, mais aussi d'adopter une stratégie de mise en application des mesures à prendre.

En conclusion, l'inclusion des femmes et la prise en compte d'une démarche sexospécifique dans toutes les activités de rétablissement, maintien et consolidation de la paix sur le plan international, national et local permettent d'envisager un véritable changement de la conception politique et des pratiques de la paix et de la sécurité. Cet agenda doit être intégré dans les plus brefs délais par les gouvernements, les agences multilatérales et les ONGs pour s'assurer que les dix prochaines années verront de réels progrès dans le domaine.

Liens utiles

The NGO working group on women, peace and security: <http://www.womenpeacesecurity.org/>
Peace women: <http://www.peacewomen.org/>
The Global Network of Women Peacebuilders: <http://www.gnwp.org/>
UNIFEM : <http://www.unifem.org/campaigns/1325plus10/>
Offrir la paix et la sécurité à tous, Plan d'action national du Canada : http://www.international.gc.ca/START-GTSR/women_canada_action_plan-plan_action_femme.aspx?lang=fra