



# UNION AFRICAINE ET MÉDIATION OÙ SONT LES FEMMES ?

par Mara Jorge

## RÉSUMÉ

À l'occasion de la rencontre entre Thinking Africa et le Prix Nobel de la Paix de 2011, Mme Leymah Gbowee, le 27 septembre 2013, nous avons été interpellés par la question de la participation des femmes dans les médiations au niveau du continent Africain. Mme Gbowee est l'une des femmes africaines qui participe d'une main ferme dans la construction de la paix en Afrique. Mais force est de constater que malgré leur investissement, les femmes restent largement sous-représentées dans les médiations des conflits du continent. Elles sont depuis longtemps victimes de discriminations vis-à-vis des hommes au niveau des institutions nationales, régionales et internationales. Depuis l'adoption du Protocole à la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples relatifs aux droits des femmes en 2003, l'Union Africaine s'est engagée à respecter des critères de parité au sein de ses institutions, ainsi qu'à mettre en œuvre des mesures concrètes visant à favoriser une participation plus active des femmes dans les actions de l'Organisation. Le rôle de médiateur, de facilitateur, de conciliateur ou encore de négociateur est toujours octroyé à des figures politiques de sexe masculin, sans formation particulière préalable en médiation, alors même que le continent regorge de femmes qualifiées et légitimes qui sont des figures de poids sur la scène politique régionale et qui ont une participation très active dans les processus de paix. Les femmes sont toujours reléguées à un rôle secondaire dans ces processus, leur participation se faisant sentir surtout au stade de la mise en œuvre des accords de paix.

---

*Doctorante en Droit comparé à l'Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne, Mara Jorge prépare une thèse de doctorat sur le Statut de l'Individu dans le système juridique africain. Dans le cadre de son Master en Droits Africains, elle a rédigé dans la même Université un mémoire de recherche sur le Les modes pacifiques de règlement des conflits dans l'Union Africaine. En juillet 2013 elle a publié une note de recherche sur « Les défis des médiations de l'UA ».*

[mara.ab.jorge@gmail.com](mailto:mara.ab.jorge@gmail.com)

*« We must send a powerful message that women need peace, but more importantly, peace needs the involvement of women »*

(UNIFEM, 2001:49)

## MOTS CLEFS

Femmes, droits des femmes, médiations, Union Africaine.

## INTRODUCTION

Les hommes sont la plupart du temps les principaux acteurs dans les conflits, mais aussi c'est à eux que l'on a recours pour la résolution des conflits. Ils se trouvent alors en quelque sorte en position de «juge et partie» dans les négociations de paix. Les femmes quant à elles sont parmi les principales victimes des conflits qui affectent le continent africain, mais elles restent encore en dehors des processus de règlement des conflits dans le cadre de l'Union Africaine (UA), et de manière générale, alors même que la gente féminine constituerait un apport précieux dans la résolution des conflits, en raison de leurs expériences personnelles, du rôle social essentiel que la femme joue en Afrique.

Les femmes africaines participent très activement dans la construction de la paix du continent, au niveau des communautés de base et des associations de la société civile, par la promotion d'un message de paix et de réconciliation aussi bien auprès des communautés qu'auprès des autorités politiques. Mais leurs voix ne sont pas encore suffisamment entendues à un niveau décisionnel élevé. Elles se voient alors reléguer le rôle de simples accompagnatrices et/ou d'observatrices dans les processus de paix, sans pouvoir réellement avoir un mot à dire dans la prise de décisions. Cela a été le cas dans les négociations de paix qui se sont tenues à Arusha pour le conflit burundais et celui de la Casamance au Sénégal. De même lors du conflit libérien, les femmes instigatrices des débats pour la paix tenus à Accra, ont dû se contenter des conversations de couloir pour faire passer leurs messages. Le même scénario a eu lieu dans le long processus de paix au Congo (RDC).

Les raisons de la marginalisation des femmes dans les médiations sont nombreuses. Certains auteurs soutiennent que cela peut être notamment lié au caractère maternel des femmes qui les conduit à être plus indulgentes et à faire plus de concessions que celles attendues par les hommes, lesquels sont surtout focalisés sur leurs propres intérêts personnels (Whitman, 2005).

L'inclusion des femmes dans les médiations au niveau des institutions régionales africaines comme l'Union Africaine ne se concrétisera pas tant que les femmes continueront à être perçues seulement comme des victimes des guerres (Whitman, 2005). On relègue alors à la femme à un rôle de «sujet passif» exclues dans la prise de décisions, comme si elles n'étaient que des acteurs distants des conflits.

L'Organisation des Nations Unies (ONU) a montré sa préoccupation concernant la faible participation des femmes dans les processus de paix et s'est dotée d'instruments permettant la mise en place de règles plus inclusives en la matière. C'est ainsi qu'a été adoptée la résolution 1325 (2000), par le Conseil de Sécurité, demandant au Secrétaire Général des NU ainsi qu'aux États membres de promouvoir la représentation des femmes dans les processus de paix, notamment au niveau décisionnel. Selon une déclaration de Rachel Mayanja, ancienne Conseillère Spéciale pour les questions de genre auprès du Secrétaire Général des Nations Unies, «*The SCR 1325 fundamentally changed the image of women from being exclusively victims of war to being participants as peacemakers, peace-builders and negotiators*»<sup>1</sup>.

L'Union Africaine s'est engagée à mettre en œuvre les principes de la résolution 1325 et à assurer «la pleine participation et représentation des femmes au processus de paix, y compris la prévention, la gestion et le règlement des conflits»<sup>2</sup>. Mais en réalité, treize ans après l'adoption de la résolution 1325, l'Union Africaine n'a nommée qu'une seule femme au poste de Représentante Spéciale de l'Union dans la résolution d'un conflit. Cette situation met en exergue l'inexistence et l'absence de médiatrices dans les processus de paix de l'UA (I), alors même que plusieurs cas témoignent de la plus-value susceptible d'être apportée par les femmes dans les médiations en Afrique, comme cela a été le cas dans les négociations de paix tenues en 2003 à Arusha dans le conflit libérien (II).

## DIFFICILE INCLUSION DES MÉDIATRICES DANS LES PROCESSUS DE PAIX DE L'UNION AFRICAINE

Pour toutes les raisons exposées, et d'autres qui restent encore à démontrer, les femmes sont exclues des médiations de l'UA, du moins à un niveau décisionnel. Elles sont le plus souvent reléguées au rang d'observatrices dans les processus de paix. Jusqu'à présent seule une femme a été désignée pour jouer un rôle majeur dans un conflit dans le cadre de l'UA. Il s'agit de Mme Hawa Ahmed Youssouf, nommée Représentante Spéciale par l'ancien Président de la Commission M. Jean Ping, dans le conflit en République Centre-Africaine.

1. «La résolution 1325 du Conseil de sécurité a fondamentalement changé l'image des femmes, elles sont passées de victimes de la guerre à participantes en tant que faiseuses de paix et négociatrices».

2. Déclaration Solennelle de l'Union Africaine sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique, juillet 2004.

Cet état des choses reflète la place de la femme dans la politique en Afrique au niveau national et continental, et ne se justifie pas dans une Afrique où la participation des femmes dans la résolution des conflits devient un besoin de plus en plus évident, et est même dans plusieurs cas cruciale. Dans les conflits au Libéria et en Sierra Léone, il a fallu que des femmes se soulèvent au début des années 2000 pour que les chefs d'État décident d'entamer les négociations de paix. La participation des femmes a également été cruciale au stade de la mise en œuvre des accords de paix et dans les processus de réconciliation nationale en République Démocratique du Congo ou encore au Soudan.

L'UA s'est dotée d'outils juridiques lui permettant de mettre en place une politique d'inclusion des femmes dans la résolution des conflits. Ainsi l'article 4-1 de l'Acte Constitutif pose au niveau régional le principe de l'égalité entre les sexes. Il en est de même du Protocole de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes, entré en vigueur le 25 novembre 2005<sup>3</sup>, ainsi que la Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique, adoptée en le 8 juillet 2004. Ces deux instruments prônent, entre autres, le renforcement de la participation des femmes dans les processus de prévention, de gestion et de règlement des conflits, aussi bien à un niveau national qu'à un niveau continental, conformément aux stipulations de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité de l'ONU.

L'Union Africaine est donc tenue de respecter les principes proclamés dans ces textes, alors que, comme nous pouvons le constater, ces principes restent encore lettre morte parce que malgré ses engagements, l'UA peine à traduire ces instruments juridiques par des mesures concrètes. En guise d'illustration, il suffit de regarder la composition du Conseil de paix et de sécurité (CPS), organe central dans l'architecture de paix et de sécurité de l'Union. Les femmes y sont sous-représentées. D'ailleurs, ni le Protocole portant création du CPS, ni la Déclaration d'engagement des chefs d'État et de Gouvernement qui l'accompagne ne font référence à la nécessité d'une représentation et d'une participation féminine plus effective dans les actions accomplies par cet organe. Mais le CPS est tenu, en

tant qu'organe de l'UA, d'appliquer le principe de la parité au regard des textes mentionnés plus haut.

Plusieurs organisations de femmes<sup>4</sup> ont proposé un cadre d'action qui permettrait de mettre en place des mesures concrètes en vue du renforcement du rôle des femmes au sein du CPS. Ces mesures préconisent, entre autres :

« La représentation des femmes au sein des membres du Conseil de paix et de sécurité, et du Comité des sages

La mobilisation de moyens pour la formation et le développement des capacités en égalité entre les sexes

La définition de cibles précises en matière de formation, de recrutement et de déploiement des contingents féminins dans les missions de maintien de la paix

La mise sur pieds d'un mécanisme de consultation avec les organisations de la société civile, notamment les groupes de femmes

La définition d'un partenariat entre le Conseil de paix et de sécurité, la Division genre et développement de la Commission de l'Union africaine, les structures gouvernementales et les structures des Communautés économiques régionales chargées du genre» (Nduwimana, 2010).

Au niveau des Communautés économiques régionales (CER), malgré les efforts déployés en vue de la tenue de médiations plus inclusives en termes de genre, force est de constater que la participation des femmes dans les médiations au niveau des CER souffre des mêmes difficultés qu'au niveau de l'UA, à savoir des résistances politiques de la part des États membres... Ainsi au niveau de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), en 2002 a été adoptée une résolution sur l'inclusion des femmes dans les processus de paix en cours au Soudan et en Somalie. L'adoption de cette résolution a été suivie de la création d'un Département des femmes et d'un centre de ressources pour les femmes déléguées aux conversations de paix. L'introduction de ces instruments au niveau de l'IGAD a permis à un nombre raisonnable de femmes de prendre place lors de la Conférence sur la réconciliation nationale somalienne, mais une fois de plus celles-ci sont reléguées à une place secondaire.

Malgré l'inexistence de femmes en tête des médiations de l'UA, la pratique montre que les femmes sont très actives dans la résolution des conflits africains, à un niveau moins institutionnalisé, notamment en tant que membres de la société civile.

3. Union Africaine, Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes, adoptée à Maputo, Mozambique, le 11 juillet 2003. Ce Protocole a été ratifié par 21 pays : Bénin, Burkina Faso, Cap vert, Comores, Djibouti, Gambie, Libye, Lesotho, Mali, Malawi, Mozambique, Mauritanie, Namibie, Nigeria, Rwanda, Afrique du Sud, Sénégal, Seychelles, Tanzanie, Togo et Zambie.

4. FEMNET, *Intégration du genre au sein de l'Union Africaine*, Proposition d'un cadre d'action, 2005, p. 22-23. Voir aussi Centre for conflict resolution/UNIFEM, *Women and Peacebuilding in Africa*, Seminar Report, 2006, p. 21.

## L'APPORT DES FEMMES DANS LES MÉDIATIONS

L'Afrique regorge d'exemples de femmes qui participent activement à la construction de la paix dans le continent. En Ouganda, Betty Bigombe s'est démarquée par ses efforts dans les médiations en vue de la résolution du conflit entre le gouvernement ougandais et les forces de l'Armée de résistance du seigneur (*Lord's Resistance Army*, LRA). Au Libéria, la lauréate du prix Nobel de la paix, Leymah Gbowee a fait un travail remarquable avec d'autres femmes pour réunir les responsables politiques de la région autour d'une table de négociations, ayant abouti à la fin de la guerre civile libérienne en 2003.

Dans les zones de conflit il est commun de voir émerger des associations de femmes qui se rassemblent autour d'un idéal commun, sans égard à leurs différences ethniques, politiques ou religieuses. Dans le conflit soudanais la *Sudanese Women's Voice for Peace* a eu une contribution non négligeable dans la construction de la paix en négociant avec les chefs militaires et les groupes de rebelles, favorisant ainsi la sécurisation de zones sensibles pour les rendre accessibles à l'aide humanitaire. Elles ont fait preuve d'une grande connaissance du terrain ainsi que des coutumes locales, permettant aux divers organismes présents de sécuriser le périmètre (Hunt & Posa, 2005).

Les femmes se réunissent pour lutter contre la guerre et tous les effets qu'elle a sur la société et sur le développement des pays. Par ailleurs, le fait que les femmes ne participent pas autant que les hommes dans les conflits armés, notamment le fait qu'elles ne soient pas les auteurs de crimes graves commis lors de ces conflits<sup>5</sup>, rend celles-ci plus légitimes pour les parties en conflit à négocier les termes d'une paix durable (Hunt & Posa, 2005).

La participation des femmes en tant que médiatrices dans le cadre de l'Union Africaine serait une manière pour cette Organisation de faire avancer les législations nationales en matière de représentation des femmes au sein de leurs institutions, mais également en matière de protection des droits des femmes, notamment dans une situation conflictuelle. L'exclusion des femmes des processus de paix exclut des débats les questions relatives à la protection des intérêts liés aux couches sociales les plus vulnérables, comme les enfants, les personnes âgées, les déplacés de guerre, et les femmes

5. Même si les femmes qui occupent des positions élevées sont de plus en plus mises en cause pour leur participation dans des actes criminels, comme c'est le cas de Mme. Simone Gbagbo, ex-Première-Dame de la Côte d'Ivoire, qui fait l'objet d'un mandat d'arrêt de la Cour pénale internationale pour crimes contre l'humanité après les violences postélectorales de 2010-2011.

elles-mêmes. Les femmes étant plus proches de cette catégorie de personnes, et faisant elles-mêmes partie de cette catégorie, connaissent mieux leurs besoins et les intérêts.

Il est important que les femmes puissent s'exprimer lors de l'élaboration des accords de paix, d'autant plus que leur participation est souvent demandée dans l'application de ces accords de paix, et dans les processus de réconciliation nationale. Mais comment veut-on construire une paix effective et durable si les processus de paix laissent toujours subsister un sentiment de révolte et d'insatisfaction de la part des plus faibles? Selon Shelly Whitman, l'exclusion des femmes des dialogues inter-congolais de 2000 à 2003, a été l'un des facteurs qui a empêché la construction d'un climat de stabilité en RDC (Whitman, 2005).

Les accords de paix conclus à l'issue de négociations de paix regroupant des chefs de gouvernement et des leaders de groupes de rebelles sont rarement le point de départ pour une paix durable parce que les hommes sont plus préoccupés avec les questions relatives au partage des pouvoirs et des richesses, alors que les femmes s'intéressent d'avantage à la nécessité de cesser les hostilités, ce qui devait être le point central des débats.

## RECOMMANDATIONS

La construction d'une paix durable repose en partie sur l'adoption d'une logique d'inclusion des genres dans les processus de paix de l'Organisation panafricaine. Reléguer les femmes au second rôle s'est avéré jusqu'à présent improductif. Autant que les hommes, les femmes sont ouvertes à entamer un processus de paix tourné non seulement vers la résolution des conflits nationaux, mais également au niveau régional. Un changement de paradigme dans les médiations de l'UA impliquerait l'adoption de trois types de mesures générales :

Construction d'un cadre opérationnel en matière de règlement des conflits plus inclusif en question de représentation des genres ;

Promouvoir un changement dans les politiques nationales visant la prise en compte des intérêts des femmes dans l'élaboration et la mise en place des législations nationales ;

Effectuer un investissement financier, matériel et humain en vue de la formation de femmes aux méthodes de la médiation. Dans ce sens Thinking Africa, a conçu un programme de formation aux méthodes de résolution des conflits, ouvert indistinctement aux femmes comme aux hommes, qui sensibilise les cadres institutionnels à l'utilité et à la nécessité d'intégrer les femmes dans les processus de paix au

plus haut niveau. Thinking Africa prépare un projet «54 Femmes», pour former une femme par pays africain aux techniques de médiation et leadership afin de les rendre plus équipées et visibles sur une question centrale du devenir du continent, la paix.

## BIBLIOGRAPHIE

AYISSI Anatole, «Société civile et résolution des conflits en Afrique de l'Ouest», Institut des Nations Unies pour la Recherche sur le Désarmement (UNIDIR), 19 p.

BOYD Roselind, "Women's organisations working for peace and reconciliation in the Great Lakes Region of Africa", McGill, 2001.

Centre for conflict resolution/UNIFEM, "Women and Peacebuilding in Africa", Seminar Report, 2006, p. 21

FEMNET, Intégration du genre au sein de l'Union Africaine, Proposition d'un cadre d'action, 2005 p. 22-23.

HUNT Swanee & POSA Cristina, "Women Waging Peace", 2005. Article disponible sur <[www.womenwavingpeace.org](http://www.womenwavingpeace.org)>

NDUWIMANA Françoise, «La résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité : comprendre les implications, remplir les obligations», Bureau de la Conseillère spéciale pour la parité entre les sexes et la promotion de la femme (OSAGI), 2010. Article disponible sur <[http://www.un.org/womenwatch/osagi/cdrom/documents/Background\\_Paper\\_Africa\\_fr.pdf](http://www.un.org/womenwatch/osagi/cdrom/documents/Background_Paper_Africa_fr.pdf)>

NDUWIMANA Françoise, «La paix africaine est inconcevable sans leadership féminin», 2003.

PEUCHGUIRBAL Nadine, "Gender and Peace Building in Africa : Analysis of some structural obstacles", 2005. Article disponible sur <[www.upace.org](http://www.upace.org)>

Rapport UNIFEM, "Women, War and Peace", octobre 2002.

Secretary General of the United Nations, Statement by the Secretary-General of the United Nations, SG/SM/7700, 2001.

UNESCO, «Les femmes et la paix en Afrique : études de cas sur les pratiques traditionnelles de résolution des conflits», 2003, 134 p.

UNIFEM, "Engendering Peace : reflections on the Burundi Peace Process", New York : UNIFEM, 2001.

Union Africaine, Déclaration Solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique, adoptée le 8 juillet 2004, à Addis-Abeba, Ethiopie.

Union Africaine, Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes, adoptée à Maputo, Mozambique, le 11 juillet 2003.

WHITMAN Shelly, "Women and Peace-building in the Democratic Republic of the Congo : An assessment of their role in the Inter-Congolese Dialogue", paper presented at the Southern African Universities Social Sciences Conference (SAUSSC), Gabarone, 2005.