

**PROMOUVOIR UNE PAIX UNIVERSELLE :
UN APPEL AU RENFORCEMENT DE CAPACITÉS DU CANADA
EN MATIÈRE DE RÉTABLISSEMENT DE LA PAIX**

**ÉTUDE PAR PAYS :
LA PAIX ET LA JUSTICE DANS LE NORD DE L'OUGANDA**

**DOCUMENT DE RÉFLEXION
RÉDIGÉ PAR
SURENDRINI WIJAYARATNE
ANALYSTE DES POLITIQUES EN MATIÈRE DE PAIX ET DE CONFLITS
CONSEIL CANADIEN POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE**

**LES RECHERCHES EFFECTUÉES DANS LE CADRE DE LA RÉDACTION DU PRÉSENT
DOCUMENT DE RÉFLEXION ONT ÉTÉ FINANCÉES GRÂCE À UNE BOURSE OCTROYÉE PAR LA
WALTER AND DUNCAN GORDON FOUNDATION**

NOVEMBRE 2008



TABLE DES MATIÈRES

1.0	MÉTHODOLOGIE ET CONTEXTE	1
2.0	APERÇU.....	1
3.0	POINTS DE VUE SUR LE RÔLE DU CANADA DANS LE NORD DE L'OUGANDA.....	3
4.0	UN APERÇU DU PROCESSUS DE PAIX DE JUBA	4
5.0	LES POINTS DE VUE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE SUR LE PROCESSUS DE PAX DE JUBA.....	6
6.0	L'INCIDENCE DE LA COUR PÉNAL INTERNATIONALE SUR LES EFFORTS DE PAIX	8
7.0	LA RESPONSABILITÉ ET LA JUSTICE DANS LE PROCESSUS DE PAIX DE JUBA	10
8.0	JUSTICE ET RÉCONCILIATION TRADITIONNELLES AU SEIN DU PROCESSUS DE PAIX DE JUBA.....	12
9.0	LA PARTICIPATION DES FEMMES AU PROCESSUS DE PAIX	14
10.0	ASSURER LA PARTICIPATE DE LA LRA	16
11.0	LE MÉDIATEUR ET LE FACILITATEUR INTERNATIONAL.....	18
12.0	CONCLUSION.....	19

**PROMOUVOIR UNE PAIX UNIVERSELLE :
UN APPEL AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DU CANADA EN MATIÈRE
DE RÉTABLISSEMENT DE LA PAIX**

**ÉTUDE PAR PAYS :
LA PAIX ET LA JUSTICE DANS LE NORD DE L'OUGANDA**

1.0 MÉTHODOLOGIE ET CONTEXTE

La présente étude sur l'appui du Canada aux processus de paix a été menée grâce à une Bourse de recherche des jeunes citoyens du monde, en collaboration avec la Fondation Walter and Duncan Gordon et avec le soutien financier du Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI). Cette recherche qualitative qui a duré un an, comprend des entrevues individuelles semi structurées et des discussions en petits groupes réalisées en août 2008 à Kampala et Gulu, en Ouganda, et à Juba dans le Sud-Soudan. Le document porte plus particulièrement sur le processus de paix de Juba et vise à dégager des leçons, des bonnes pratiques et des recommandations susceptibles d'alimenter la discussion sur le renforcement des capacités du Canada en vue d'instaurer de la paix.

2.0 APERÇU

Depuis 2000, le Canada s'est fait un promoteur de la paix dans le Nord de l'Ouganda, notamment particulier en ce qui concerne les enfants touchés par la guerre. Malheureusement, pendant plus d'une décennie, les médias grand public, tout comme les programmes de politique étrangère des donateurs et du Conseil de sécurité des Nations Unies, ont passé sous silence la violence qui sévit dans le Nord de l'Ouganda. À la fin des années 1990, les enlèvements d'enfants et les attaques contre les civils perpétrés par l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) ont commencé à attirer l'attention au dehors du pays. Malgré les atrocités, il y a eu peu d'interventions internationales pour mettre la fin de la violence. Le Nord de l'Ouganda ne revêtait pas un intérêt stratégique pour la communauté internationale, déjà préoccupée par les conflits dans les Balkans, au Rwanda, en Somalie et au Moyen-Orient.

De 1986 à 2006, les civils du Nord de l'Ouganda ont essuyé la brutalité des tactiques d'enlèvement, de meurtre et de mutilation de la LRA. La très violente réaction militaire du gouvernement de l'Ouganda et les violations des droits de la personne commises par les troupes gouvernementales dans le nord du pays ont ajouté à la désaffection actuelle des collectivités du Nord à l'égard du gouvernement de Yoweri Museveni. La violence a entraîné le déplacement de 1,8 million de personnes vers des camps dans le nord¹. En 2005, l'Organisation mondiale de la

¹ Pour en apprendre davantage sur les déplacements, voir : The Internal Displacement Monitoring Centre (en anglais) : [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpCountries\)/04678346A648C087802570A7004B9719?OpenDocument&expand=3&link=49.3&count=10000#49.3](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpCountries)/04678346A648C087802570A7004B9719?OpenDocument&expand=3&link=49.3&count=10000#49.3).

santé a estimé que les piètres conditions de vie causaient jusqu'à 1 000 morts par semaine dans les camps où vivaient les déplacés².

L'Ouganda a connu de nombreuses périodes de violence depuis son indépendance obtenue de la Grande-Bretagne en 1962. La manipulation par les dirigeants politiques des allégeances ethniques et tribales au sein des forces de sécurité a contribué à polariser le pays selon des critères ethniques, tribaux, religieux et régionaux. Durant la dictature d'Idi Amin, les exécutions massives parmi les troupes des Acholis et des Langis, jugées fidèles à ses rivaux politiques, ont avivé encore davantage la profonde discorde nationale. La violence s'est poursuivie provoquant une série de coups d'État, et le Mouvement d'armée nationale de résistance (NRM/A) de Museveni a pris le pouvoir par la force en 1986. L'arrivée de ce dernier sur la scène politique a donné lieu à une nouvelle période de violence armée, fortement concentrée dans le nord et associée à l'Armée de résistance du Seigneur (LRA).

L'Armée de résistance du Seigneur, dirigée par le « médium spirituel » autoproclamé Joseph Kony, a suivi les traces d'une autre « force spirituelle », connue sous le nom de Force mobile du Saint-Esprit (HSMF) et dirigée par Alice Auma Lakwena. Kony a profité de l'habileté de Lakwena pour attirer des recrues en s'appuyant sur la « puissance spirituelle », en ayant recours à un amalgame des traditions spirituelles autochtones mondiales, du christianisme et de l'islam, et en invoquant les griefs des Acholis du Nord à l'endroit du gouvernement. L'absence de leadership politique dans le Nord a ouvert la voie à la LRA, qui a pu exercer une influence sur les collectivités locales. La LRA s'est révélée une force redoutable contre les troupes du gouvernement, et peut-être encore davantage contre la population civile du Nord. En plus de recourir abondamment aux enlèvements pour grossir ses rangs, après 1996, la LRA a aussi profité des faveurs du gouvernement du Soudan, qui cherchait à embrigader les rebelles ougandais pour repousser les attaques de l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS), basée dans le Sud-Soudan³.

Après les nombreuses négociations de paix avortées dans les années 1990, une nouvelle série de discussions entre le gouvernement de l'Ouganda et la LRA a débuté à Juba, dans le Sud-Soudan, en juillet 2006. À la suite de la signature de l'Accord de paix global (APG) entre l'APLS et le gouvernement du Soudan (GS), les conditions étaient réunies pour que la LRA et le gouvernement ougandais entament des pourparlers de paix. Khartoum a accepté de retirer son soutien aux rebelles ougandais (LRA). Le gouvernement du Sud-Soudan (GSS), ancien allié du gouvernement ougandais, a convenu d'agir comme médiateur au cours des pourparlers de paix de Juba. Depuis lors, la LRA a, dans une large mesure, cessé ses attaques dans le Nord de l'Ouganda, ce qui a permis l'émergence d'une paix fragile. Malheureusement, après le refus de Joseph Kony de signer l'accord de paix final (APF), en avril 2008, les négociations ont tourné court, ce qui rendait incertaines les perspectives de paix dans le Nord de l'Ouganda. En l'absence d'un APF, et sans la mise en vigueur des accords signés par les parties au conflit, la violence

² Étude conjointe du ministère de la Santé (Ouganda) et d'organismes des Nations unies, *Health and mortality survey among internally displaced persons in Gulu, Kitgum and Pader districts, northern Uganda* (juillet 2005) (en anglais) : <http://www.who.int/hac/crises/uga/sitreps/Ugandamortsurvey.pdf>.

³ Pour en connaître davantage sur l'ALS et le Soudan, voir Mareike Schomerus, *The Lord's Resistance Army in Sudan: A History and Overview*, Small Arms Survey (2007) (en anglais) : http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/spotlight/sudan/Sudan_pdf/SWP%208%20LRA.pdf.

reste possible. Pour ajouter à l'anxiété, la LRA se livre à des affrontements occasionnels dans le Sud-Soudan, et des rapports plus récents font état de pillages et d'enlèvements d'enfants en République démocratique du Congo⁴. La LRA, qui est aussi associée à des enlèvements et à des actes de violence en République centrafricaine⁵, demeure une menace pour les civils de la région.

3.0 POINTS DE VUE SUR LE RÔLE DU CANADA DANS LE NORD DE L'OUGANDA

D'après Erin Baines, du Liu Institute de l'Université de la Colombie-Britannique, la convergence d'opinions de quelques acteurs clés au Canada, y compris le ministre libéral des Affaires étrangères de l'époque, Lloyd Axworthy, et Ben Hoffman, un médiateur canadien du Carter Centre, a contribué à inscrire le Nord de l'Ouganda à l'ordre du jour de la politique étrangère du Canada. La Conférence internationale de Winnipeg sur les enfants touchés par la guerre, tenue sous l'égide du Canada en 2000, a été la première conférence internationale sur les droits des enfants victimes de conflits violents; y participaient d'anciennes victimes d'enlèvement par la LRA. Au cours de la conférence, le Canada a facilité la rencontre des représentants des délégations du Soudan et de l'Ouganda, qui a eu pour résultat le communiqué de Winnipeg demandant à chacun des gouvernements et à la LRA de collaborer pour libérer et réintégrer les enfants enlevés⁶.

En 2004, le Nord de l'Ouganda était enfin à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, en grande partie grâce à Jan Egeland, alors secrétaire général adjoint aux Affaires humanitaires. Erin Baines signale aussi le travail d'Alan Rock, ambassadeur du Canada aux Nations unies de 2004 à 2006; en tant que président du groupe Friends of Northern Uganda des Nations unies, il n'a pas ménagé ses efforts et a plaidé pour que le Nord de l'Ouganda continue de figurer à l'ordre du jour du Conseil de sécurité⁷.

Un certain nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'instituts de recherche canadiens (le projet Justice and Peace du Liu Institute; Children and Youth as Peace Builders; Gulu Walk; War Child; Canadian Physicians for Aid and Relief; etc.) se sont aussi employés à soutenir les initiatives de rétablissement de la paix, de relèvement, de justice et de réconciliation dans le pays. Les organisations de la société civile locales en Ouganda se réjouissent aussi du travail de plaidoyer qu'effectuent Kathy Vandergrift et Vision mondiale Canada au sujet des enlèvements d'enfants et des enfants touchés par la guerre dans le Nord de l'Ouganda.

⁴ On trouvera un complément d'information sur les sites Refworld du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) (en anglais) : <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,COUNTRYNEWS,SDN,456d621e2,4901bebfc,0.html> (octobre 2008); et Human Rights Watch : <http://www.hrw.org/en/news/2008/11/13/rd-congo-il-faut-prot-ger-les-civils-contre-les-attaques-brutales-des-rebelles> (novembre 2008).

⁵ Pour en savoir davantage, voir Human Rights Watch : <http://www.hrw.org/en/news/2008/05/18/uganda-lra-regional-atrocities-demand-action> (mai 2008) (en anglais) ; Rapport du Conseil de sécurité des Nations Unies (S/2008/409) sur les enfants et le conflit armé en Ouganda : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48634f2b2> (juin 2008).

⁶ Erin Baines, ébauche d'un document intitulé *Canadian Advocacy and Uganda's Stolen Children* (2007).

⁷ *Ibid.*

Sous le gouvernement de Stephen Harper, le Canada a appuyé financièrement le processus de paix de Juba et a soutenu la participation aux pourparlers de Bryan Burton, un observateur canadien.

4.0 UN APERÇU DU PROCESSUS DE PAIX DE JUBA

Le Canada a contribué 8 millions de dollars en appui au processus de paix de Juba, dont un montant estimé à 3,5 millions est allé directement aux pourparlers de paix organisés par les Nations unies pour le secrétariat pour la paix du gouvernement du Sud-Soudan (GSS). De février à avril 2008, Bryan Burton a agi, au nom du gouvernement canadien à titre de témoin officiel de la signature d'un certain nombre d'accords négociés. Le Canada a aussi délégué une équipe d'experts diplomatiques et militaires auprès des Nations unies en vue d'élaborer un plan d'ensemble pour le désarmement et la démobilisation des combattants, et a collaboré avec l'équipe chargée d'observer le cessez-le-feu.

D'après des entrevues menées avec les membres de l'équipe internationale d'appui aux négociations de paix, le processus de paix de Juba recevait, au début, peu d'appuis financiers ou politiques. Après les mises en accusation par la Cour pénale internationale (CPI) de cinq commandants de haut rang de la LRA, y compris le chef de la LRA, Joseph Kony, on ne voyait pas d'un bon œil la tenue de pourparlers avec la LRA. Aux dires d'un diplomate interviewé, lorsqu'il a été clair que les accusations de la CPI ne rendaient pas illégales les discussions avec les accusés, la participation des chefs de la LRA à des négociations de paix été envisagée plus sérieusement. Les donateurs internationaux demeuraient toutefois réticents en raison de la réputation de la LRA, de ses violations massives des droits de la personne et de son inscription sur la liste des organisations terroristes.

Le lancement du processus de paix de Juba est attribué dans une large mesure à l'intérêt et au soutien du secrétaire général adjoint des Nations unies de l'époque, Jan Egeland. En novembre 2006, M. Egeland a lui-même rencontré Joseph Kony, devenant ainsi le premier diplomate international de haut rang à le faire depuis l'inscription de la LRA sur la liste des organisations terroristes. Cette rencontre a été perçue comme déterminante pour réduire les stigmates associés aux pourparlers avec la LRA. Selon les personnes interviewées, lorsqu'il a été jugé légitime d'engager des négociations avec la LRA, les donateurs, y compris le Canada, ont commencé à octroyer des fonds à cette fin. Le Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH) à Juba, déjà responsable de la réaction à la crise humanitaire dans le Nord de l'Ouganda, a reçu le mandat d'agir comme secrétariat des pourparlers. Jusqu'en mai 2008, le BCAH gérait aussi le Fonds d'initiative de Juba (FIJ), ainsi que les contributions des donateurs au titre des pourparlers de paix de Juba.

Les pourparlers de paix de Juba ont réuni deux délégations d'environ 12 à 15 représentants de la LRA et du gouvernement de l'Ouganda. Participaient aussi en tant que médiateurs, animateurs et observateurs :

- ❑ Le médiateur en chef, Riek Machar, Ph.D., vice-président du gouvernement du Sud-Soudan (GSS);
- ❑ Le secrétariat chargé de la médiation;

- ❑ L'envoyé spécial des Nations unies pour les zones touchées par LRA, Joaquim Chissano, ancien président du Mozambique;
- ❑ L'équipe de l'envoyé des Nations unies, y compris une conseillère en matière d'égalité des sexes et membre du personnel politique, et un agent de liaison;
- ❑ Des observateurs locaux représentants de la société civile, des chefs traditionnels, y compris des chefs acholis, des chefs religieux et des dirigeants communautaires;
- ❑ Des observateurs internationaux, y compris des diplomates des pays donateurs qui appuyaient financièrement les pourparlers.

Des pourparlers de paix de Juba sont issus six principaux documents signés par les représentants du gouvernement de l'Ouganda et de la LRA, et authentifiés par le médiateur en chef, l'envoyé spécial des Nations unies et de nombreux représentants de pays étrangers, y compris le Canada.

Les documents :

1. L'Agreement on the Cessation of Hostilities et ses six addenda engagent les parties à un cessez-le-feu immédiat (mais non permanent). L'accord s'est avéré une réalisation importante puisqu'il a permis de réduire considérablement les actes de violence perpétrée par la LRA dans le Nord de l'Ouganda.
2. L'Agreement on Comprehensive Solutions (et son protocole de mise en œuvre) décrit les réformes de la gouvernance nécessaires pour permettre une juste représentation des parties du Nord et du Nord-Est du pays au sein du gouvernement. Le document comprend aussi des dispositions engageant le gouvernement de l'Ouganda à assurer un développement équilibré partout au pays et à soutenir les efforts de relèvement postérieurs aux conflits, y compris le retour volontaire des personnes déplacées dans le Nord.
3. L'Agreement on Accountability and Reconciliation (et son annexe) fixe certaines dispositions juridiques (officielles et non officielles) pour exercer la justice. L'accord reconnaît les droits des victimes, des enfants et des femmes. L'annexe détermine les dispositions institutionnelles de mise en œuvre qui engagent le gouvernement de l'Ouganda à créer une division spéciale de la Haute Cour pour juger les personnes qui ont perpétré des violations graves, à constituer une unité d'enquête, et à promouvoir des mécanismes de réparation et de justice traditionnelle. Il est à noter que la clause 4.1 de l'accord stipule que, dans le cadre des poursuites criminelles et civiles pour « graves crimes ou violations des droits de la personne », les acteurs étatiques ne seront pas soumis aux processus de justice extraordinaires, mais seront plutôt assujettis aux processus de justice pénale existants. Cette clause est mal perçue parce que les acteurs étatiques ne sont pas assujettis aux mêmes processus de justice que les cadres de la LRA.
4. L'Agreement on a Permanent Ceasefire s'inspire de l'Agreement on the Cessation of Hostilities en établissant les conditions d'un cessez-le-feu permanent, y compris la mise sur pied d'une équipe de surveillance.

5. L'Agreement on Disarmament, Demobilization and Reintegration décrit les engagements pris par le gouvernement de l'Ouganda et la LRA pour désarmer les cadres de la LRA et les réinsérer dans la vie civile.
6. Parmi tous les accords, l'Agreement on Implementation and Monitoring Mechanisms comprend, et de loin, la clause qui suscite le plus de controverse. La clause 37 oblige le gouvernement de l'Ouganda à obtenir que le Conseil de sécurité des Nations Unies d'adopter adopte une résolution en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies demandant à la Cour pénale internationale de reporter toutes les enquêtes et les poursuites contre les chefs de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA). Cette disposition dépend de la signature de l'accord de paix final par les deux parties.

Bien que Joseph Kony n'ait pas ratifié l'accord de paix final, qui comprenait un calendrier de mise en œuvre des dispositions que renferment les accords mentionnés ci-dessus, la LRA et le gouvernement de l'Ouganda ont signé les documents essentiels et leurs dispositions. Il est encore possible de mettre en application ces accords. Le gouvernement ougandais peut, par exemple, mettre en vigueur les accords qui relèvent de lui.

5.0 LES POINTS DE VUE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE SUR LE PROCESSUS DE PAIX DE JUBA

« L'arrêt des hostilités permet un semblant de stabilité et de retour à la vie ordinaire ... Les donateurs doivent comprendre qu'on ne saurait mesurer l'argent alloué aux pourparlers de Juba à deux autres années de violence continue que la LRA aurait pu infliger (à la population civile) dans le Nord. »

(Un représentant d'une ONG, Gulu)

Si l'on pense à ce que deux autres années de combats auraient signifier pour la population civile, même les sceptiques à l'égard du processus de paix s'entendent pour dire que le processus de paix de Juba valait l'investissement. Quoi qu'il en soit, les représentants d'organisations de la société civile qu'on a interviewés sont bien conscients de la fragilité de la paix actuelle. Ils désignent l'échec de la conclusion d'un accord de paix final pour expliquer l'incertitude actuelle. Malgré cet échec, la plupart disent que les pourparlers de paix ont contribué à mettre fin aux actes de violence dans les zones du Nord dominées par la LRA. Cependant les habitants de ces zones savent fort bien que la violence pourrait ressurgir, surtout les actes de violence perpétrée par la LRA dans le Nord-Est de la RDC.

Mais plus encore qu'un regain de violence, les acteurs de la société civile interviewés craignent que la communauté internationale cesse de s'intéresser au Nord de l'Ouganda. Le fait que Joseph Kony n'ait pas signé l'accord de paix final a beaucoup déçu les donateurs (y compris le Canada). Certaines des personnes interviewées craignent que la déception des donateurs ne se traduise par une diminution des fonds alloués au relèvement après les conflits. De plus, nombreux sont ceux qui craignent que l'étape de relèvement, n'ayant pas l'éclat des pourparlers de paix, soit moins attirante pour les donateurs et que ceux-ci soient donc moins enclins à offrir leur soutien.

Leçon apprise

Les pourparlers de paix attirent l'attention et les fonds. Toutefois, il est encore difficile de trouver des fonds pour le travail plus général de consolidation de la paix à l'échelon local, en particulier pour les organisations locales. Pour renforcer la résilience, réduire la dépendance à l'égard des acteurs de l'extérieur, et reconstruire l'économie et les moyens de subsistance, il faut un engagement à long terme de la part des donateurs.

Recommandation

- ❑ L'ACDI et le MAECI devraient faire en sorte que le soutien accordé aux États fragiles en proie à des conflits comprenne les initiatives de consolidation de la paix et de relèvement à l'échelon local.

Les représentants des organisations de la société civile, en particulier les groupes locaux et les groupes communautaires qui travaillent à la consolidation de la paix et à la réconciliation, ont toujours affirmé qu'il est difficile de recueillir des fonds, même s'il reste encore beaucoup à faire pour la consolidation de la paix, la réconciliation, la réintégration et le relèvement. Les organisations de la société civile craignent de ne pas être en mesure de répondre à l'immense besoin de soutien si l'aide des donateurs diminue.

Les dirigeants traditionnels et ceux de la société civile du Gulu ont réclamé

des pourparlers de paix tripartites, auxquels participeraient la société civile, le gouvernement et les rebelles. Toutefois, le gouvernement de l'Ouganda et la LRA s'opposaient à la participation de la société civile en tant que délégués officiels. Les observateurs locaux des pourparlers de paix de Juba ont soutenu que parce que les acteurs de la société civile jouissant d'une plus grande autorité morale auprès des collectivités locales que le gouvernement de l'Ouganda et la LRA, leur présence en tant que délégation aurait pu servir de contrepoids aux parties au conflit. Ces mêmes observateurs se sont dits déçus des pourparlers de paix parce que le gouvernement de l'Ouganda, tout comme la LRA, a nié sa responsabilité quant aux atrocités

Leçon apprise

Les délégations des OSC ne participent habituellement pas aux processus officiels de négociation, bien qu'elles aient participé à des conférences sur la paix à plus vaste échelle, telles que le Dialogue inter congolais (voir la Partie trois). N'étant pas considérées comme partie au conflit, les OSC ne sont donc pas invitées à la table de négociation. Il faudra déployer encore beaucoup d'efforts si l'on veut que les OSC et les collectivités locales participent aux processus de paix.

Recommandation

- ❑ Le programme de Renforcement des capacités de médiation devrait financer une étude sur divers mécanismes utilisés pour rallier les collectivités locales, les organisations de la société civile, les groupes de femmes et les civils (non belligérants) aux processus de dialogue.

commises durant le conflit. Encore une fois, les observateurs ont dit que la présence d'une délégation de la société civile aurait pu résoudre la dynamique des accusations et contre-accusations lors des pourparlers puisque de nombreux représentants de la société civile ont été témoins de violations perpétrées par les deux parties. Des observateurs locaux ont aussi indiqué que les OSC, en raison de leurs liens avec les collectivités locales, auraient favorisé l'appropriation locale du processus de paix.

6.0 L'INCIDENCE DE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE (CPI) SUR LES EFFORTS DE PAIX

« Comme la Cour pénale internationale (CPI) et certains organismes internationaux agissaient en tant que chiens de garde depuis le début, il est devenu nécessaire de faire face à la question de la responsabilité... En ce sens, les pourparlers de Juba ont établi un précédent quant à la façon dont les normes de la justice internationale pourraient influencer sur les résultats d'un accord de paix. »

(Représentant d'une ONG à Gulu)

« Pour ce qui est de la CPI, certains sont déçus du moment choisi pour réaliser l'enquête ainsi que de son alignement précoce sur le gouvernement de l'Ouganda. On met en doute l'impartialité lorsque le gouvernement n'a pas lui aussi fait l'objet d'une enquête. »

(Représentant d'une ONG, Kampala)

Dès le milieu des années 1990, les évêques, les chefs traditionnels et les dirigeants communautaires du Nord de l'Ouganda ont essayé de faciliter les pourparlers entre les chefs de la LRA et le gouvernement ougandais. En 2004, Betty Bigombe, une ancienne ministre du gouvernement, a entamé des discussions avec la LRA quant à la possibilité de pourparlers de paix avec le gouvernement de l'Ouganda. Ce rôle n'était pas nouveau pour M^{me} Bigombe puisqu'elle avait déjà amorcé un cycle de négociations en 1994. Des Ougandais et des représentants de la communauté internationale ont constaté que ce cycle avait fait progresser le processus de paix en amenant la LRA à s'y engager avec le gouvernement. Ses efforts renouvelés en 2004-2005 ont été soutenus par la communauté des chefs des Acholis du Nord. Au même moment, la CPI annonçait la mise en accusation de cinq des principaux dirigeants de la LRA. Une telle décision a été une mauvaise surprise pour M^{me} Bigombe et les chefs acholis. Alors que de nombreuses personnes dans les capitales des pays donateurs étaient impatientes de voir la CPI s'établir et instruire son premier procès en Ouganda, les dirigeants locaux et les personnes engagées dans les initiatives de paix ont été outrés par cette démarche.

Les accusations de la CPI portaient sur des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, y compris l'enlèvement et l'asservissement sexuel des enfants.

Les cinq accusations étaient dirigées contre :

1. Le chef de la LRA, Joseph Kony : 12 chefs d'accusation pour crimes contre l'humanité et 1 pour crimes de guerre;

2. Le chef adjoint de la LRA, Vincent Otti : 11 chefs d'accusation pour crimes contre l'humanité et 21 pour crimes de guerre (il semble qu'Otti serait mort depuis);
3. Okot Odhiambo : 2 chefs d'accusation pour crimes contre l'humanité et 8 pour crimes de guerre;
4. Dominic Ongwen : 3 chefs d'accusation pour crimes contre l'humanité et 4 pour crimes de guerre;
5. Raska Lukwiya : 1 chef d'accusation pour crimes contre l'humanité et 3 pour crimes de guerre.

D'après un diplomate, la plupart des ambassades et des ONG internationales établies dans le pays sur place avaient conseillé que la CPI ne porte pas d'accusations durant un conflit. Toutefois, les pays donateurs qui soutiennent la CPI voulaient la voir agir, et l'Ouganda lui offrait la possibilité d'un premier procès. Les diplomates et les dirigeants de la société civile s'entendaient pour dire que le fait de pousser la CPI à entreprendre son premier procès allait à l'encontre des points de vue de la population locale du Nord de l'Ouganda.

Aucune accusation n'a été portée contre les hauts fonctionnaires. Comme les militaires étaient responsables d'un grand nombre de violations des droits de la personne commises durant le conflit, le fait qu'aucun fonctionnaire ou militaire ne soit accusé a déçu de nombreux dirigeants de la société civile et de la communauté⁸. Les personnes interviewées à Gulu et les non-Acholis à Kampala jugent sévèrement la décision de la CPI de ne pas inculper des représentants du gouvernement. Selon la CPI, les preuves résultant de l'enquête sur le gouvernement étaient insuffisantes pour porter des accusations de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité. L'association de la CPI avec le gouvernement de l'Ouganda et le fait que ce gouvernement ait demandé à la cour d'enquêter sur la LRA entretiennent la perception que le gouvernement aurait manipulé la CPI, et que celle-ci l'aurait traité avec indulgence.

Leçon apprise

La perception voulant que les capitales des pays donateurs dictent la voie de la CPI et que celle-ci ne s'inspire pas des priorités locales a engendré du ressentiment, en particulier chez les collectivités touchées par le conflit, dans le Nord. Les personnes interviewées ont déclaré que les pressions en faveur de l'établissement de la CPI prenaient le pas sur les points de vue des Ougandais. Une grande part des critiques à l'égard de la CPI portaient sur la façon dont la cour gérait le processus, le peu d'information de la part de la CPI sur les enquêtes et les mises en accusation, et le manque de communication avec les chefs traditionnels et les dirigeants des collectivités du Nord de l'Ouganda. La CPI prétend avoir communiqué avec des collectivités du Nord de l'Ouganda. Malgré cette démarche, il est clair qu'il reste de l'insatisfaction à l'égard du processus de la CPI.

Recommandation

- ❑ Le gouvernement du Canada devrait continuer d'offrir son soutien diplomatique et financier à la CPI, et il devrait l'inciter à communiquer avec les représentants des collectivités locales le plus tôt possible au cours d'un processus d'enquête et de mise en accusation.

⁸ Pour un exemple des violations contre les droits de la personne commises par les Ugandan People's Defense Forces, voir Human Rights Watch, *Uprooted and Forgotten* (2005) (en anglais) : <http://hrw.org/reports/2005/uganda0905/>; *Abducted and Abused* (2003) (en anglais) : <http://www.hrw.org/reports/2003/uganda0703/>.

Bien qu'ils critiquent la manière dont la CPI gère le processus, les chefs traditionnels et les organisations de la société civile à Gulu et à Kampala n'ont pas dit que l'inculpation de certaines personnes pour de crimes de guerre et crimes contre l'humanité n'était pas justifiée. Cependant, d'après des responsables gouvernementaux et certains représentants d'ONG à Gulu, la LRA a réussi à monter la population locale contre la CPI et a brandi la menace de sévices en cas de maintien des inculpations. En se servant des mises en accusation de la CPI comme prétexte, la LRA s'est assuré l'appui populaire pour ne pas signer l'accord de paix final.

Des représentants d'organisations de la société civile locales ont prévenu la communauté internationale qu'elle ne doit pas conclure que la menace de violence de la part de la LRA était la seule cause d'insatisfaction à l'égard de la CPI. L'antipathie envers la CPI est due à une combinaison de facteurs, dont le déplacement et le manque de respect présumé à l'égard des chefs traditionnels et des dirigeants des collectivités dans le Nord de l'Ouganda, en particulier les chefs acholis, ainsi que l'association de la CPI avec le gouvernement.

Malgré les remarques acerbes à l'endroit de la CPI dans le Nord de l'Ouganda, on a obtenu certains résultats positifs que reconnaissent même les pires critiques de la CPI. Les mises en accusation ont placé les questions de la responsabilité des violations des droits de la personne, de la justice et de la réconciliation à l'avant-plan des pourparlers de paix. Selon de nombreuses personnes interviewées, sans les mises en accusation de la CPI, ces questions n'auraient pas été au cœur des négociations. Plutôt qu'une discussion sur le partage du pouvoir, comme c'est le cas dans de nombreux pourparlers de paix, ce sont les questions de responsabilité qui ont défini le processus de Juba.

7.0 LA RESPONSABILITÉ ET LA JUSTICE DANS LE PROCESSUS DE PAIX DE JUBA

« Il n'y a que dans le cas de l'article sur la responsabilité et la réconciliation qu'on a ouvert la voie à une plus vaste consultation publique. »

(Représentant d'une ONG, Gulu)

« Pour ce qui est de la CPI, nous ne favorisons pas l'impunité, mais réclamons une amélioration des lois de l'Ouganda de manière à ce qu'elles tiennent compte des demandes et des normes de la CPI. Il faudra octroyer une aide internationale à la création de la Division spéciale de la Haute cour pour les crimes de guerre et à celle du Comité spécial pour enquêter sur les crimes contre l'humanité, de part et d'autre. Le rôle de la CPI devrait être complémentaire; si le gouvernement n'agit pas, ils (la CPI) pourraient alors entrer en jeu. »

(Chef religieux, Gulu)

Dans le cadre de l'accord sur la responsabilité et la réconciliation, des délégations du gouvernement et de la LRA ont tenu de longues consultations dans tout le pays sur la manière d'obtenir justice pour les violations commises durant le conflit. Les organisations de la société civile ont aussi mené partout des consultations sur la responsabilité et la justice. Le processus de consultation a donné aux organisations de la société civile (OSC) l'occasion de participer aux pourparlers de paix. D'après les personnes interviewées, le processus de consultation a permis le dialogue et le débat portant sur les questions de responsabilité et de justice – y compris la recherche plus poussée relativement au rôle de la CPI, aux mécanismes de justice nationaux et

aux processus de justice traditionnels. Les résultats des consultations ont été plus favorables aux mécanismes de justice nationaux et traditionnels qu'à la CPI. Ces résultats ont servi à la rédaction de l'annexe au point trois de l'ordre du jour sur la responsabilité et la réconciliation ainsi que de l'accord sur les mécanismes de mise en œuvre et de surveillance. L'annexe fixe des étapes pour une recherche de la justice sans passer par la CPI (mais toujours conformément au Statut de Rome), y compris l'établissement de mécanismes juridiques nationaux pour juger les personnes accusées de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.

Deux points portent à controverse dans les articles sur la responsabilité et la réconciliation. Le premier, le fait que les acteurs étatiques n'ont pas à être jugés par des « mécanismes de justice extraordinaires », établis conformément à l'accord, remet en question la mesure dans laquelle les acteurs politiques et militaires fidèles au gouvernement de l'Ouganda feront l'objet d'enquêtes relatives à de graves violations des droits de la personne. Le deuxième, la mise en œuvre de l'accord, engage le gouvernement de l'Ouganda à demander que le Conseil de sécurité reporte les mises en accusation contre la LRA si Joseph Kony signe l'accord de paix final.

Quant aux promoteurs de la CPI, ils ont tendance à croire que les dispositions des accords demandant au Conseil de sécurité le report des accusations nuisent à la CPI et favorisent l'impunité. Toutefois, la plupart des personnes interviewées à Gulu et à Kampala étaient d'avis qu'il fallait respecter les conclusions et les recommandations de l'accord puisqu'elles résultaient de vastes consultations et de négociations acceptées par les deux parties en cause. Par ailleurs, on soutient que le fait d'omettre la recommandation voulant que le gouvernement de l'Ouganda demande un report des accusations (si Kony signe l'accord) nuit à la légitimité des consultations et à la mesure dans laquelle le processus de certaines ONG locales œuvrant en faveur de la paix et de la justice ont appuyé le retrait des accusations. Mais il se pourrait qu'on doive recourir à l'option de la CPI si la direction de la LRA n'en vient pas à signer l'accord de paix final, ou si le gouvernement de l'Ouganda n'applique pas intégralement les articles déjà ratifiés (y compris l'établissement de mécanismes de justice nationaux).

Bonne pratique

Le débat sur la CPI a mené à une recherche plus approfondie des options en matière de justice et de responsabilité par l'entremise d'un processus de consultation à l'échelle du pays. Sans les mises en accusation de la CPI, la responsabilité n'aurait probablement pas été au cœur du processus de paix de Juba. Le processus de consultation a permis une meilleure compréhension des questions relatives à la justice; diverses collectivités ont pu exprimer leurs objectifs prioritaires et leurs préoccupations quant à la manière dont le pays devrait aborder les questions de justice. Les dispositions nécessaires pour mettre au point des mécanismes nationaux de justice, fondés sur les consultations, pourraient renforcer la capacité du gouvernement de mener des enquêtes et d'intenter des poursuites pour crimes de guerre, crimes contre l'humanité et d'autres graves violations des droits de la personne.

Leçon apprise

Les forces de sécurité de l'Ouganda, connues sous le nom de Ugandan People's Defense Force (UPDF), n'étaient pas visées par les mises en accusation de la CPI. Les mécanismes nationaux dont il était question dans les accords comprenaient une disposition qui semblait exempter les acteurs du gouvernement des processus de justice auxquels était assujettie la LRA. Si les mécanismes de justice nationaux n'enquêtent pas sur les deux parties au conflit, les collectivités du Nord pourraient ressentir une profonde insatisfaction.

Des personnes militant pour la justice ont souligné que tout processus de justice national doit maintenant se concentrer sur les droits des victimes et sur l'assurance que les victimes ont accès à la justice. Des représentants d'organisations de promotion de la justice ont signalé que la reconnaissance des violations, les mesures de

Recommandation

Le MAECI, en collaboration avec d'autres donateurs, devrait recommander que le gouvernement de l'Ouganda mette pleinement en œuvre les mécanismes de responsabilité décrits dans l'annexe sur la responsabilité et la réconciliation et dans l'accord sur la mise en œuvre et la surveillance. Ces accords devraient s'appliquer à la fois à la LRA et à l'UPDF.

mesures de réparation et l'intégration des points de vue des victimes doivent être au cœur d'un mécanisme de justice national. Malheureusement, beaucoup craignent que le gouvernement ne soit en train de mettre en place ces mécanismes sans tenir compte des recommandations des populations du Nord touchées par la guerre. Une réelle consultation auprès des victimes et le fait de tenir compte de leurs recommandations permettent l'appropriation locale du processus de responsabilisation et de réconciliation, et sont essentiels pour convaincre les collectivités que la justice suit son cours.

8.0 JUSTICE ET RÉCONCILIATION TRADITIONNELLES AU SEIN DU PROCESSUS DE PAIX DE JUBA

« La vérité est aussi quelque chose qui peut tuer et détruire si on ne l'accueille pas avec indulgence pour être capable de l'accepter et de faire face à la réalité de la perte. »

(Chef religieux)

Dans le cadre du processus de paix de Juba, la justice traditionnelle met l'accent sur la réconciliation et la quête de vérité. Les chefs religieux et les chefs acholis reconnaissent qu'il faut appuyer les activités de recherche de la vérité tout en intervenant auprès des collectivités locales dans le but de promouvoir la réconciliation et le pardon pour les violations commises autrefois. Étant donné le niveau de la violence perpétrée par la LRA contre les collectivités du Nord, les chefs traditionnels ont insisté sur le fait qu'il fallait pardonner aux cadres qui revenaient afin d'assurer leur réintégration à la vie civile.

D'après les chefs traditionnels et religieux, la justice traditionnelle et la mise au jour de la vérité peuvent aider à atteindre l'objectif de justice et de réconciliation. Toutefois, certains représentants de la société civile se demandent dans quelle mesure les victimes des membres de la LRA pourraient vivre côte à côte avec ceux-là mêmes qui leur ont infligé des sévices. Les personnes interviewées ont dit que, tout en appuyant le processus de pardon et de vérité, il faudrait tenir compte de la réalité complexe du Nord de l'Ouganda. Par exemple, la plupart des personnes interviewées sont d'accord pour pardonner aux enfants qui ont été forcés par la LRA de commettre des actes de violence et ont donc été eux-mêmes des victimes d'enlèvement.

Bien qu'on estime qu'en général la grande majorité des cadres de la LRA étaient des enfants enlevés, une analyse effectuée récemment par un expert de l'Ouganda, le professeur Tim Allen, de la London School of Economics, et corroborée par certaines des personnes interviewées, brosse un tableau bien plus complexe des rangs de la LRA⁹. Celle-ci accueillait aussi des combattants adultes, dont le nombre et le ratio des adultes par rapport aux enfants demeurent imprécis. Certains de ces adultes avaient été enlevés, mais d'autres étaient des cadres volontaires. Ce qui complique encore davantage le tableau, c'est la question de l'âge des jeunes et des jeunes adultes lors de l'enlèvement, qui sont susceptibles d'avoir été enlevés à 18 ans ou plus, et ne sont donc pas considérés comme des enfants, mais qui n'ont toutefois pas développé des rapports sociaux, comme les adultes plus âgés. Si le désir de pardonner est fonction du statut « d'enfants enlevés » des auteurs des crimes, un bon nombre des anciens cadres de la LRA seront laissés en marge du processus. Les actuels processus de vérité et de justice traditionnelle, et les idées qu'ils formulent sur le pardon, ne semblent pas toutefois prendre en considération la réalité des combattants plus âgés ou qui n'ont pas été enlevés.

Les anciens de l'Église ont aussi évoqué la nécessité de porter la réconciliation nationale au-delà de la LRA en tenant compte des décennies de violence en Ouganda. Ils ont souvent parlé des époques de Milton Obote et d'Amin, disant qu'elles avaient dressé la table pour la militarisation et la marginalisation du Nord. Ils ont souligné le besoin de s'attaquer à cet héritage de violence avec les collectivités du Sud et avec le gouvernement. Il est intéressant de constater qu'une dynamique générationnelle semble dégager d'autres facteurs de conflit que la LRA. Ceux qui sont assez âgés pour se souvenir des décennies de violence veulent que la réconciliation porte aussi sur cet héritage de violence.

Leçon apprise

Bien que, dans le Nord de l'Ouganda, la population semble appuyer le pardon accordé aux cadres de la LRA, on ne sait toujours pas très bien dans quelle mesure les victimes d'atrocités seront capables de pardonner à leurs agresseurs et d'accepter le retour de ces personnes dans leur collectivité.

Les initiatives de réconciliation et de pardon sont surtout axées sur le pardon accordé aux cadres de la LRA. On a moins insisté sur les acteurs militaires ou gouvernementaux. On n'a toujours pas examiné les façons d'aborder les tensions nord-sud en Ouganda, lesquelles datent des périodes d'Obote et d'Amin.

Recommandation

- ❑ Par l'entremise du MAECI et de l'ACDI, et de concert avec d'autres donateurs, le Canada devrait soutenir les programmes de réconciliation et de rétablissement dirigés par les chefs religieux et les leaders communautaires.

⁹ Voir Tim Allen, *Trial Justice: The International Criminal Court and the Lord's Resistance Army*. Zed Books, 2006.

9.0 LA PARTICIPATION DES FEMMES AU PROCESSUS DE PAIX

« Nous avons besoin d'un plus grand nombre de femmes au sein des délégations; une seule ne peut s'attaquer comme il se doit à ces questions. Les organisations qui s'occupent de l'aménagement et de l'animation du processus de paix, et du plaidoyer en sa faveur devraient préconiser une représentation des femmes au moins équivalente à celle de la CEDAW. Les hommes qui vivent dans la brousse ne sont pas nécessairement spécialistes des négociations, mais leur rôle de combattants leur assure une place à la table, alors que les femmes doivent faire leurs preuves doublement. »

(Délégué de la LRA)

« Il faut que les femmes occupent des postes supérieurs avant que ne débute le processus de paix si l'on veut qu'elles exercent une influence... on ne choisira pas n'importe quelle femme. Elle doit avoir du poids. »

(Observateur international)

Les femmes interviewées ont remarqué qu'au moment de négocier l'accord de cessation des hostilités (CHA), les pourparlers de paix ne tenaient pas compte de la spécificité des sexes. Elles ont déclaré qu'on donnait une définition incomplète des « hostilités », les limitant à l'utilisation de « fusils »; les pourparlers ne portaient pas sur d'autres actes de violence sexuelle ou de violence faite aux femmes, comme les viols et l'esclavage sexuel, commis au cours du conflit. Les femmes ont aussi souligné qu'il était peu probable que leurs consoeurs rapportent à des responsables masculins les agressions sexuelles qu'elles avaient subies, même si les agressions contre les femmes étaient comprises dans le CHA, étant donné que tous les responsables de l'accord de paix étaient des hommes

Leçon apprise

Les groupes de femmes et les femmes militantes doivent s'organiser et participer d'emblée au processus de paix de façon à pouvoir situer le conflit en désignant les actes de violence déterminés commis contre les femmes pendant le conflit.

Recommandation

- Les programmes du MAECI et de l'ACDI qui soutiennent le processus de paix devraient affecter des fonds particuliers aux groupes de femmes pour qu'elles se rencontrent au cours des étapes précédant les négociations.

D'après les personnes interviewées, l'Initiative for Gender Justice et UNIFEM ont contribué à soutenir la participation de coalitions de femmes aux pourparlers de paix de Juba. Bien qu'il y ait eu deux coalitions de femmes aux pourparlers de paix de Juba, des dirigeants de Gulu ont signalé qu'on avait tenu à l'écart des groupes populaires composés de femmes crédibles. Selon ces personnes, les deux coalitions de femmes ne regroupaient pas suffisamment de représentantes des secteurs les plus vulnérables des collectivités touchées par le conflit. On a laissé peu de place à ces personnes pour qu'elles contribuent directement le processus.

L'Ugandan Women's Peace Coalition, une des deux coalitions présentes aux pourparlers de paix de Juba, a ébauché des protocoles sexospécifiques qui portaient sur des solutions globales, sur la responsabilisation et la réconciliation, et sur le désarmement, la démobilisation, la réintégration (DDR) et d'autres questions relatives à la situation des femmes. Au dire de ses représentantes, ont avait accordé à la coalition le statut d'observatrice au 18^e mois d'une négociation qui en a duré 24, et seulement après beaucoup d'activités de couloirs. La coalition a réussi à obtenir que certaines recommandations sexospécifiques soient énoncées dans les accords de paix.

La deuxième coalition de femmes, la Northern Uganda Women's Coalition, créée pour faire entendre la voix d'autres femmes du Nord de l'Ouganda, a fini par obtenir le statut d'observatrice. Des tensions ont surgi entre les deux coalitions parce que certaines femmes du Nord avaient la perception que l'Ugandan Women's Peace Coalition était dominée par des femmes de l'élite du Sud n'ayant pas été directement touchées par le conflit.

Selon les personnes interviewées, les tensions entre les deux coalitions de femmes traduisaient la délicate ligne de faille Nord-Sud présente dans le conflit. Ont également alimenté les tensions, les différences entre les capacités des femmes vivant dans le Sud et ayant davantage accès à l'éducation et aux emplois et les femmes habitant dans le Nord, qui avaient vécu dans des camps pour personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI). Ainsi, il leur était difficile de travailler ensemble et cela aurait aussi contribué à perpétuer les stéréotypes de la « femme acholie », de la « femme du Nord » et de la « femme du Sud ».

Les personnes interviewées ont aussi mentionné que les acteurs de l'extérieur, tels que l'Initiative for Gender Justice et UNIFEM, chacun appuyant l'une ou l'autre des coalitions, ont par mégarde accentué les lignes de démarcation du conflit.

Les observateurs et les sympathisants internationaux ont constaté que les femmes de la délégation de la LRA avaient plus d'influence que les femmes de la délégation gouvernementale. D'après les personnes interviewées, la représentante du gouvernement n'occupait pas un poste assez élevé par rapport aux autres délégués du gouvernement pour être en mesure d'exercer une influence sur la délégation. Les femmes de la délégation de la LRA, de leur côté, exerçaient une influence considérable au sein de l'équipe de la LRA. Un participant aux pourparlers a observé que comparativement aux délégués du gouvernement, les délégués de la LRA avaient généralement plus de liberté de parole, et que les femmes déléguées par la LRA montraient plus d'autorité.

Leçon apprise

Il serait préférable d'intervenir séparément auprès des femmes de collectivités différentes, et dont les expériences sont différentes, pour les aider à accroître leur autonomie. De tels engagements requièrent cependant que les sympathisants internationaux adoptent une approche stratégique pour veiller à ce que le soutien aux groupes n'accroisse pas les divisions qui caractérisent le conflit ou ne perpétue pas les stéréotypes négatifs.

Recommandation

- Le MAECI, en particulier l'enveloppe pour les femmes, la paix et la sécurité, devrait favoriser les stratégies qui visent à appuyer les groupes de femmes en se fondant sur de solides évaluations des forces, des capacités et des ressources qui permettent aux femmes de participer aux processus de paix.

Les femmes interviewées estimaient que les femmes des coalitions ou celles qui participaient en tant qu'observatrices n'avaient pas toutes une bonne compréhension de leur rôle et de leurs responsabilités. Par exemple, elles ne comprenaient pas toutes les distinctions entre les « observateurs » et les « délégués ». Certaines femmes qui jouaient un rôle d'observatrices s'alignaient sur les parties au conflit, en particulier la LRA, ce qui a miné la crédibilité des observatrices.

Selon des ONG et des observateurs locaux présents aux pourparlers de paix de Juba, on se servait aussi des femmes et des filles d'une manière immorale, pour influencer les dirigeants de la LRA. Par exemple, le gouvernement de l'Ouganda a communiqué avec des filles et des jeunes femmes qui avaient autrefois été enlevées par la LRA, et les a encouragées à influencer leurs « maris » ou leurs « amis de cœur » au sein de la LRA pour qu'ils appuient les pourparlers de paix. Au cours des négociations de Juba, on a incité les femmes de Kony à convaincre celui-ci de s'engager dans les pourparlers de paix. On voit ces efforts d'un mauvais œil, comme l'a fait remarquer une personne interviewée, parce qu'ils soulèvent des questions quant à la manipulation pratiquée par le gouvernement de l'Ouganda et à l'utilisation de victimes de violence, sans leur consentement total et éclairé, pour qu'elles interviennent auprès de ceux-là mêmes qui leur ont infligés des mauvais traitements.

10.0 ASSURER LA PARTICIPATION DE LA LRA

« Durant la discussion, il est devenu clair que Kony ne saisissait pas l'ampleur du conflit. Il ne comprenait pas de quelle façon ses actions et celles de la LRA détruisaient la communauté. »

(Représentant d'une ONG, Gulu)

« Parfois, il semblait n'y avoir personne pour représenter la LRA, c'est-à-dire des personnes qui auraient réellement eu l'autorité de représenter la LRA. Au départ, Matsanga avait revendiqué ce rôle, mais il l'a abandonné après que Kony ne se soit pas présenté le 10 avril pour signer l'accord. Par la suite, Obita s'est trouvé à la tête de la délégation, mais on se demande à quel point la diaspora de la LRA contrôle effectivement la base de la LRA. »

(Chef religieux, Gulu)

Leçon apprise

Malheureusement, il faut encore défendre et justifier le rôle que les femmes peuvent jouer dans les négociations de paix. Parce qu'on fait peu de cas de leurs compétences, on peut les « instrumentaliser » et les utiliser de manière douteuse – par exemple en se servant des « épouses » de la LRA (qui ont été enlevées et, souvent, agressées) pour qu'elles influencent leurs « maris » (souvent leurs agresseurs). Les collectivités, les familles et même les victimes de violence peuvent être en mesure d'influencer les forces combattantes afin qu'elles cessent de combattre. Toutefois, pour appuyer ces efforts, les parties à un processus de paix qui comprend des facilitateurs et des observateurs internationaux, doivent être pleinement informées et être d'accord pour agir efficacement.

Recommandation

- ❑ Les diplomates canadiens qui participent à des processus de paix devraient encourager les médiateurs, les négociateurs et les facilitateurs des processus à obtenir le consentement éclairé des femmes et des hommes avant de leur demander d'intervenir auprès des belligérants.

Presque toutes les personnes interviewées ont observé qu'il était difficile de trouver des personnes pour représenter la LRA. La plupart des répondants qui ont participé directement aux pourparlers ont dit que la délégation de la LRA n'était pas vraiment préparée pour les négociations. Selon des délégués de la LRA, la société civile et les observateurs internationaux, la délégation de la LRA n'était pas unie. Les Ougandais locaux et la diaspora, au sein de la LRA, avaient des ordres du jour et des intérêts divergents.

Le manque de communications véritables et efficaces s'est avéré un problème d'importance pour la délégation de la LRA. Elle n'est pas allée « dans la brousse » pour expliquer à Kony le déroulement du processus de paix, ainsi que l'accord. Les délégués de la LRA comme les chefs communautaires et traditionnels ont estimé que c'était surtout le manque fondamental d'information qui avait empêché Kony de signer l'accord de paix final (FPA). La délégation aussi bien que l'équipe de médiation ont été montrés du doigt pour ne pas avoir communiqué suffisamment avec le chef de la LRA.

Les observateurs locaux et internationaux, ont aussi critiqué le fait que la délégation de la LRA n'avait pas suffisamment travaillé avec Joseph Kony en vue de mettre au point un programme politique clair susceptible de remplacer le programme militaire.

Leçon apprise

Les capacités des délégations sont un facteur décisif pour la réussite de négociations. Dans une délégation, le fait de pouvoir compter sur des personnes qui puissent influencer les dirigeants absents des pourparlers est essentiel si l'on veut parvenir à concrétiser un accord. De nombreuses personnes interviewées, qui connaissaient bien la délégation de la LRA, ont dit que les délégués n'entretenaient pas de relations de longue date et étroites les uns avec les autres. Ce manque d'antécédents personnels s'ajoutait aux problèmes de communication. Dans les délégations où la cohésion est faible, ou encore où les représentants ne se connaissent pas bien, il faut souvent chercher à resserrer les liens et à établir la confiance parmi les membres, et entre les délégués et les dirigeants, avant d'entamer des négociations.

Recommandation

- ❑ Si possible, le MAECI, de concert avec d'autres donateurs aux processus de paix, devrait favoriser les mesures de renforcement des capacités et des relations propres aux parties avant les pourparlers de paix.

Les personnes interviewées ont rapporté qu'elles ne savaient trop qui représentait l'aile politique de la LRA et quels étaient les objectifs politiques du groupe. Beaucoup ont dit que le médiateur aurait pu être plus proactif en veillant à bien définir le programme politique de la LRA avant le début des pourparlers.

La rencontre organisée avec les chefs culturels, religieux et politiques pour expliquer les accords à Kony n'a jamais eu lieu. Lorsqu'on leur a demandé pourquoi Kony n'avait pas signé l'accord de paix final en avril 2008 comme c'était prévu, bon nombre des personnes interviewées ont dit que Kony essayait encore de déterminer si les accusations de la CPI seraient ou non reportées et s'il serait arrêté.

11.0 LE MÉDIATEUR ET LE FACILITATEUR INTERNATIONAL

« Les donateurs doivent trouver des façons d'exprimer leurs intérêts politiques et autres, et non les seuls intérêts financiers... De plus, les guerres de drapeaux ne sont pas très utiles. »

On a doté le secrétariat de la médiation de deux postes de soutien, d'un agent de liaison, de l'Envoyé spécial des Nations Unies et de deux conseillers. Au moins deux femmes étaient aussi en poste : une au sein de l'équipe de médiation et l'autre, la conseillère de l'envoyé des Nations unies en matière d'égalité des sexes.

En novembre 2007, une conseillère chargée de l'égalité des sexes pour les pourparlers de paix a été affectée au bureau de l'Envoyé spécial de l'ONU, Joaquim Chissano, ancien président du Mozambique. Cette conseillère a été nommée à l'instigation du Conseil de sécurité de l'ONU, conformément à sa résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité. La résolution préconise la participation des femmes aux processus de résolution des conflits. Selon les personnes interviewées, l'idée de nommer une conseillère s'est tout d'abord heurtée à une certaine résistance, quelques membres de l'équipe de facilitation ne saisissant pas la pertinence d'aborder l'égalité des sexes dans les pourparlers de paix. Toutefois, cette résistance s'est estompée et l'Envoyé spécial s'est penché par la suite sur l'égalité des sexes au cours des rencontres avec le médiateur et les parties au conflit. Les participants aux pourparlers ont jugé qu'il était essentiel d'avoir une personne ressource chargée de l'égalité entre les sexes pour tenir compte des droits des femmes au cours des discussions. Pourtant, malgré cet appui politique, la participation des femmes et à l'inclusion des droits des femmes dans les pourparlers de paix de Juba a reçu un soutien financier négligeable. Quelques-unes d'entre elles, il a été difficile de planifier la participation des femmes et de prévoir un budget suffisant en raison du manque de financement particulier.

Bonne pratique

La nomination, par l'Envoyé spécial de l'ONU, d'une conseillère en matière d'égalité des sexes, lui a permis d'intégrer cette problématique aux discussions et aux négociations. Sans la présence d'une conseillère chargée de soulever sans cesse les questions relatives à l'égalité des sexes et en l'absence de l'obligation du Conseil de sécurité de donner suite à la Résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité, les questions relatives à l'égalité des sexes ou aux femmes n'auraient probablement pas été à l'ordre du jour des pourparlers de Juba.

Recommandation

- ❑ Les critères appliqués par le MAECI et l'ACDI pour appuyer le processus de paix devraient favoriser le recours à des affectations particulières, dans les budgets des négociations de paix, pour rémunérer les conseillers en matière d'égalité des sexes et encourager la participation des femmes.

L'Envoyé spécial des Nations Unies et ses conseillers, y compris l'agent de liaison, ont joué un rôle déterminant dans le déroulement du processus de paix. Les observateurs locaux et les organisations de la société civile ont souligné que la nomination de l'Envoyé spécial pour les zones touchées par la LRA a stimulé le processus de paix. Le choix du président Chissano en tant qu'Envoyé spécial a conféré encore plus de crédibilité au processus de paix, selon les Ougandais interviewés. Les antécédents du président en tant qu'ancien révolutionnaire (au sein du mouvement Frelimo combattant l'autorité du Portugal au Mozambique) devenu président, ayant négocié un accord de paix avec les rebelles (Renamo), qui a ensuite quitté la présidence (sans solliciter un troisième mandat), ont été perçus comme un exemple pour l'Ouganda.

Au dire des diplomates, le Juba Initiative Project (JIP), créé pour financer les pourparlers, a reçu trop de fonds, ce qui a entraîné à la fois des problèmes de gestion et des attentes plus élevées à l'égard du processus de paix. Les donateurs étaient aussi intéressés par la visibilité, et les principaux bailleurs de fonds s'adonnaient à une « guerre de drapeaux » (dans le but d'être associés publiquement au processus). La multiplicité des donateurs a compliqué la gestion du processus et nuï à la perception d'une prise en charge locale et d'une initiative dirigée par l'Afrique.

D'après des observateurs des pourparlers, Pax Christi et Caritas, toutes deux actives au Sud-Soudan, ont aussi joué un rôle dans le processus de paix de Juba. On dit qu'elles ont influencé le gouvernement du Sud-Soudan pour qu'il agisse en tant que médiateur entre la LRA et le gouvernement de l'Ouganda. Parmi les donateurs, les Pays-Bas et la Norvège ont joué un rôle de premier plan en facilitant le processus de paix, tandis que le Canada a été un bailleur de fonds majeur des pourparlers (8 millions de dollars).

Bonne pratique et leçon apprise

Les organisations de la société civile ont joué un rôle pour faciliter le processus de paix. D'après les observateurs des pourparlers de paix, Pax Christi et Caritas ont toutes deux influencé le gouvernement du Sud-Soudan et la LRA. Pax Christi a joué un rôle de conseiller auprès du médiateur au cours des pourparlers et Caritas a fourni l'assistance, des aliments de base et des installations aux cadres de la LRA.

Toutefois, le rôle qu'ont joué Pax Christi et Caritas pour faciliter la participation de la LRA et encourager les pourparlers a suscité des réactions mitigées. Les participants aux pourparlers de paix et les membres des collectivités locales du Nord de l'Ouganda ont dit que les deux organisations étaient parfois indulgentes ou trop sympathiques à l'endroit de la LRA. On a mis en doute les motifs qu'avaient les organisations pour soutenir les pourparlers. Et il se pourrait qu'à long terme, leur appui à la participation de la LRA aux pourparlers nuise à leur capacité de s'engager dans des œuvres humanitaires, puisqu'elles ne seront peut-être plus considérées comme neutres ou impartiales.

Recommandation

L'ACDI et le MAECI devraient financer des efforts de paix multiples, idéalement par l'entremise d'un éventail d'organisations, de manière à assurer un soutien aux activités à la fois humanitaires et d'« engagement en faveur de la paix ».

12.0 CONCLUSION

« Les personnes déplacées reviennent chez elles, mais c'est à la pauvreté qu'elles retournent. »

Même si la LRA est toujours active en Afrique centrale et dans la région des Grands Lacs, elle n'est plus aussi menaçante et elle a vu son pouvoir de terroriser une bonne partie du Nord de l'Ouganda sensiblement diminué. Si le processus de paix de Juba, n'a pas obtenu la signature du chef de la LRA, Joseph Kony, il a néanmoins créé des conditions favorables au rétablissement et à la réconciliation dans cette partie du pays.

Au moment où le Nord de l'Ouganda essaie de se libérer de la violence qu'il a endurée au cours des 20 dernières années, il aura besoin d'un appui concerté pour aborder les questions de justice et de réconciliation. Il faut presser le gouvernement de l'Ouganda de mettre pleinement en œuvre les mécanismes de justice nationaux qu'il a ratifiés dans les accords de paix. Il faut encourager les cadres de la LRA à se démobiliser et à retourner à la vie civile. Ayant appuyé les pourparlers de paix, le Canada et les autres bailleurs de fonds du processus de paix doivent maintenant soutenir les efforts de justice, de réconciliation et de concrétisation des accords de paix.

Au cours des deux dernières années, le Nord de l'Ouganda a fait des pas de géant vers la paix. Après avoir affronté le conflit et la violence, il doit maintenant s'attaquer à l'enjeu majeur que représente la réduction de la pauvreté. L'Ouganda empruntera réellement le sentier du rétablissement post-conflit, si la population est à même de constater les avantages de la paix : les moyens de subsistance, le logement, les terres, la santé et l'éducation.

Pour appuyer l'Ouganda dans sa marche vers la paix et la justice, le Canada devrait :

- ❑ Inciter le gouvernement de l'Ouganda à mettre pleinement en œuvre les mécanismes de responsabilité décrits dans l'annexe sur la responsabilité et la réconciliation et dans l'accord relatif à la mise en œuvre et à la surveillance. Il faut aussi que ces accords s'appliquent à la fois à la LRA et à l'UPDF.
- ❑ Financer des programmes de consolidation de la paix, de réconciliation et de relèvement à long terme dans le Nord de l'Ouganda, en particulier des initiatives axées sur les enfants, les filles et les jeunes.
- ❑ Préconiser le prolongement du mandat de l'Envoyé spécial des Nations unies (et de son personnel politique) pour les zones touchées par la LRA, ce qui comprend un engagement régional en vue de contrer les activités de la LRA en République démocratique du Congo, au Soudan et en République centrafricaine.
- ❑ En l'absence d'un accord de paix final dûment signé, continuer d'accorder un soutien diplomatique et financier à la Cour pénale internationale et encourager la CPI à améliorer les relations et les communications avec les collectivités locales.