

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, November 1, 2023

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met with videoconference this day at 4:15 p.m. [ET] to study foreign affairs and international trade in general.

**Senator Peter M. Boehm** (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

**The Chair:** Hello, senators. My name is Peter Boehm. I am a senator from Ontario and the Chair of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade.

[*English*]

Before we begin, I want to note that Sébastien Payet will be with us for the next two weeks as our clerk. I now wish to invite committee members participating in today's meeting to introduce themselves.

[*Translation*]

**Senator Gerba:** Amina Gerba from Quebec.

[*English*]

**Senator Hartling:** Nancy Hartling, New Brunswick.

**Senator Ravalia:** Mohamed-Iqbal Ravalia, Newfoundland and Labrador.

**Senator MacAdam:** Jane MacAdam, Prince Edward Island.

**Senator MacDonald:** Michael MacDonald, Nova Scotia.

**Senator R. Patterson:** Rebecca Patterson, Ontario.

**Senator Lankin:** Frances Lankin, Ontario. I'm subbing in for Senator Coyle who sends her regrets; she's attending a family funeral today.

**Senator M. Deacon:** Marty Deacon from Ontario. Welcome.

**The Chair:** Thank you, senators. I want to welcome you, as well as those who may be watching us across the country on SenVu.

Colleagues, we're meeting today under our general order of reference to discuss the important file of Women, Peace and

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 1<sup>er</sup> novembre 2023

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 16 h 15 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier les relations étrangères et le commerce international en général.

**Le sénateur Peter M. Boehm** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président :** Honorables sénateurs, bonjour. Je m'appelle Peter Boehm, je suis un sénateur de l'Ontario et je suis président du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international.

[*Traduction*]

Avant de commencer, je tiens à signaler que Sébastien Payet sera notre greffier pour les deux prochaines semaines. J'invite maintenant les membres du comité qui participent à la réunion d'aujourd'hui à se présenter.

[*Français*]

**La sénatrice Gerba :** Amina Gerba, du Québec.

[*Traduction*]

**La sénatrice Hartling :** Nancy Hartling, du Nouveau-Brunswick.

**Le sénateur Ravalia :** Mohamed-Iqbal Ravalia, de Terre-Neuve-et-Labrador.

**La sénatrice MacAdam :** Jane MacAdam, de l'Île-du-Prince-Édouard.

**Le sénateur MacDonald :** Michael MacDonald, de la Nouvelle-Écosse.

**La sénatrice R. Patterson :** Rebecca Patterson, de l'Ontario.

**La sénatrice Lankin :** Frances Lankin, de l'Ontario. Je remplace la sénatrice Coyle, qui vous présente ses excuses; elle assiste aujourd'hui aux funérailles d'un membre de sa famille.

**La sénatrice M. Deacon :** Marty Deacon de l'Ontario. Bienvenue.

**Le président :** Merci, chers collègues. Je souhaite la bienvenue aux membres du comité, ainsi qu'à ceux qui nous regardent d'un peu partout au pays sur SenVu.

Chers collègues, nous nous réunissons aujourd'hui, conformément à notre ordre de référence général, pour discuter

Security. This will also be our topic of discussion at tomorrow's meeting.

To discuss the matter, we are pleased to welcome, for our first panel, Bénédicte Santoire, Doctoral Student, Political Studies, Faculty of Social Sciences, University of Ottawa; and Stéphanie von Hlatky, Full Professor and Canada Research Chair on Gender, Security, and the Armed Forces at Queen's University in Kingston, Ontario. Welcome and thank you both for being with us.

Before we hear your opening remarks and proceed to questions and answers, I wish to ask members and witnesses in the room to please refrain from leaning in too closely to your microphone, or remove your earpiece when doing so. This will avoid any sound feedback that could negatively impact the committee staff and others in the room who might be wearing an earpiece for interpretation purposes.

We are now ready to hear your opening remarks, which will be followed by questions from senators. We'll begin with Professor von Hlatky — you have the floor.

**Stéphanie von Hlatky, Full Professor and Canada Research Chair on Gender, Security, and the Armed Forces, Queen's University, as an individual:** Thank you so much for the invitation.

My research primarily focuses on NATO's Women, Peace and Security agenda in that alliance context. I recently published a book entitled *Deploying Feminism* which looks at the implementation of the Women, Peace and Security agenda across missions and operations. That research will inform my opening remarks today.

The timing is ripe for a discussion on Women, Peace and Security — not only because Canada has an important voice in those international discussions, but also because at the latest NATO summit in Vilnius, it was announced that there would be an update to the NATO policy on Women, Peace and Security.

At the same time, it's clear that the Women, Peace and Security agenda is also being contested not only by member states in the NATO context, but also more broadly in the global context. I think we want to acknowledge that as well in our discussions, and to really focus on how gender equality and security intersect yet, at the same time, are being contested in many different contexts.

Moreover, I think it's important to acknowledge that the Russian war in Ukraine has also led to a re-evaluation of the NATO policy on Women, Peace and Security. A refocusing on

du dossier très important des femmes, de la paix et de la sécurité. Ce sera également notre sujet de discussion lors de la réunion de demain.

Pour en discuter, nous avons le plaisir d'accueillir, pour notre premier groupe de témoins, Mme Bénédicte Santoire, doctorante en études politiques à l'Université d'Ottawa, et Mme Stéphanie von Hlatky, professeure titulaire et détentrice de la Chaire de recherche du Canada sur le genre, la sécurité, et les forces armées, à l'Université Queen's, à Kingston, en Ontario. Bienvenue et merci à toutes les deux de votre présence.

Avant d'entendre vos déclarations et de passer aux séries de questions, je demanderais aux membres du comité et aux témoins présents dans la salle d'éviter de se pencher trop près de leur microphone ou, s'ils le font, de retirer leur oreillette. Cela permettra d'éviter toute rétroaction acoustique qui pourrait nuire au personnel du comité et à d'autres personnes, dans la salle, qui écoutent l'interprétation à l'aide d'une oreillette.

Nous sommes maintenant prêts à entendre vos remarques préliminaires, qui seront suivies des questions des membres du comité. Nous commencerons par la professeure von Hlatky. La parole est à vous.

**Stéphanie von Hlatky, professeure titulaire et détentrice de la Chaire de recherche du Canada sur le genre, la sécurité, et les forces armées, Université Queen's, à titre personnel :** Je vous remercie beaucoup de l'invitation.

Mes recherches portent principalement sur la politique de l'OTAN sur les femmes, la paix et la sécurité dans le contexte de l'Alliance. J'ai récemment publié un livre intitulé *Deploying Feminism*, qui examine la mise en œuvre de la politique sur les femmes, la paix et la sécurité dans le cadre des missions et des opérations. Mes remarques préliminaires d'aujourd'hui seront fondées sur cette recherche.

Le moment est propice à une discussion sur les femmes, la paix et la sécurité, non seulement parce que le Canada a une voix importante dans les discussions internationales à cet égard, mais aussi en raison de la mise à jour de la politique de l'OTAN sur les femmes, la paix et la sécurité, annoncée lors du dernier sommet de l'OTAN, à Vilnius.

En même temps, il est évident que la politique sur les femmes, la paix et la sécurité est également contestée, non seulement par les États membres dans le contexte de l'OTAN, mais dans le contexte mondial en général. Je pense que nous voudrions également reconnaître ce fait dans nos discussions et mettre l'accent sur les liens entre l'égalité des sexes et la sécurité, même si cela ne fait pas l'unanimité dans de nombreux contextes différents.

En outre, je pense qu'il est important de reconnaître que la guerre que mène la Russie en Ukraine a également entraîné une réévaluation de la politique de l'OTAN sur les femmes, la paix et

collective defence and deterrence is having some implications for how member states are approaching the Women, Peace and Security policy.

At the UN, Women, Peace and Security has focused on the four pillars of participation, protection, prevention, as well as relief and recovery, while NATO's policy has been articulated around the principles of integration, inclusiveness and integrity. While these two policy frameworks at the UN and NATO are very compatible, as I mentioned before, NATO's return to the deterrence mindset has created some challenges in terms of providing clear articulation of Women, Peace and Security goals when the priority is to stand up brigades on the eastern flank.

The existing policy does not provide much guidance, so that will be one of the key areas of focus in the consultations that will lead up to the unveiling of a renewed policy for Women, Peace and Security in the NATO context, which is expected to be released in 2024 at the Washington Summit.

By contrast, the Women, Peace and Security policy is a lot more specific in how it relates to NATO's other core pillars of crisis management and cooperative security, and it has been implemented in the context of NATO missions in Afghanistan, Iraq and Kosovo.

Findings from my research — based on interviews and fieldwork data — highlight that Women, Peace and Security considerations are integrated into the operational planning and execution of missions when there is full participation of NATO gender advisers and gender focal points, consistent with NATO's gender structure; when there is civilian representation in the leadership structure of the mission; and when there is representation and participation of women on the NATO side to model the importance of the Women, Peace and Security agenda in host countries, with some credibility and legitimacy.

From a NATO perspective, the Women, Peace and Security agenda was shaped by the operational experiences of two long-standing missions: the International Security Assistance Force and the Resolute Support Mission in Afghanistan, as well as the Kosovo Force, or KFOR.

As part of these NATO-led missions, there have been tangible efforts to increase the representation of women in local security forces and to conduct local engagement with women in host communities, as well as to diversify the targets of civil-military cooperation activities and public affairs initiatives.

la sécurité. Le recentrage sur la défense collective et la dissuasion a une incidence sur l'approche des États membres à l'égard de la politique sur les femmes, la paix et la sécurité.

Le programme Les femmes, la paix et la sécurité des Nations unies repose sur les quatre piliers suivants : la participation, la protection, la prévention, ainsi que le secours et le rétablissement, tandis que la politique de l'OTAN s'articule autour des principes d'intégration, d'inclusivité et d'intégrité. Si ces deux cadres stratégiques — celui de l'ONU et celui de l'OTAN — sont très compatibles, comme je l'ai déjà mentionné, le retour de l'OTAN à une mentalité de dissuasion, qui fait du déploiement de brigades sur le flanc oriental la priorité, a engendré des difficultés quant à la définition claire des objectifs du programme Les femmes, la paix et la sécurité.

La politique existante ne fournit pas beaucoup d'orientations. Cela fera donc partie des grandes questions prioritaires lors des consultations en vue d'une nouvelle politique sur les femmes, la paix et la sécurité dans le contexte de l'OTAN, attendue en 2024 lors du sommet de Washington.

En revanche, la politique sur les femmes, la paix et la sécurité est beaucoup plus précise quant aux liens de la politique avec les autres piliers fondamentaux de l'OTAN que sont la gestion de crise et la sécurité coopérative, et elle a été mise en œuvre dans le contexte des missions de l'OTAN en Afghanistan, en Irak et au Kosovo.

Les résultats de mes recherches — fondés sur des entrevues et des données collectées sur le terrain — soulignent que les considérations relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité font partie intégrante de la planification et de l'exécution opérationnelles des missions lorsque les conseillers en genre et les centres de coordination des rapports entre les genres de l'OTAN participent pleinement, conformément à la structure relative au genre de l'OTAN; lorsque les civils sont représentés dans la structure de direction de la mission; lorsque les femmes sont représentées et participent, du côté de l'OTAN, pour reconnaître l'importance de la politique sur les femmes, la paix et la sécurité dans les pays d'accueil, avec une certaine crédibilité et légitimité.

Du point de vue de l'OTAN, la politique sur les femmes, la paix et la sécurité a été façonnée par les expériences opérationnelles de deux missions de longue date : la Force internationale d'assistance à la sécurité et la Mission Resolute Support en Afghanistan, en plus de la Force pour le Kosovo, ou KFOR.

Des efforts concrets ont été déployés dans le cadre de ces missions dirigées par l'OTAN pour accroître la représentation des femmes dans les forces de sécurité locales, mobiliser les femmes dans les communautés d'accueil et diversifier le public cible des activités de coopération civilo-militaire et des initiatives liées aux affaires publiques.

To some extent, it's fair to say that Women, Peace and Security policies were implemented into practice. They were institutionalized to a large extent because there was a commitment of resources and personnel, and some guidance that was issued — both on the civilian and military sides of the house — to support these efforts, but there are important shortcomings to note as well and to learn from as we consider the topic of Women, Peace and Security.

First, I want to identify the marginalization of gender advisers and gender focal points within and across missions, as these roles were poorly socialized within national militaries. I want to also highlight the lack of responsiveness by NATO member states when it comes to increasing the representation of women in missions and operations, despite stated policy objectives.

I also want to highlight the unintended consequences of engagement activities with women, which undoubtedly improved intelligence and situational awareness for the mission, but did not necessarily improve the security conditions for women in the short or long term. More significant achievements were met through investments in health and education.

In short, the implementation of Women, Peace and Security in NATO and other militarized contexts has prioritized the focus on women's participation as a means of improving operational effectiveness rather than improving gender equality as a pathway to achieving more just and peaceful societies.

For example, in NATO directives on Women, Peace and Security, a close link is made between gender and the use of force in that "Integrating a gender perspective contributes to the understanding and application of fighting power . . ." It talks about gender as leverage, as a capability and as a force multiplier.

This is in tension with the original intent of the Women, Peace and Security agenda, which is to respond to conflict in a way that is sensitive to the differentiated impacts on some groups and populations, understanding that women's roles, in particular, have been marginalized in the design of national and international conflict responses.

Men, for their part, tend to be overrepresented when we look at combat deaths — that's what we mean by "differentiated impacts" in the context of conflict.

On paper, NATO's policy acknowledges this fact, as it states there's a strong correlation between gender equality and a country's stability. In practice, the operational effectiveness

Il est juste de dire, dans une certaine mesure, que les politiques sur les femmes, la paix et la sécurité ont été mises en pratique. Elles ont été institutionnalisées, en grande partie grâce à la mobilisation de ressources et de personnel et aux orientations qui ont été émises — tant du côté civil que du côté militaire — pour appuyer ces efforts. Toutefois, lorsqu'on examine le thème des femmes, de la paix et de la sécurité, il convient de noter certaines lacunes importantes dont il faut tirer des leçons.

La première est la marginalisation des conseillers en genre et des centres de coordination des rapports entre les genres dans le cadre des missions, au sein des diverses missions, étant donné le manque d'information sur leurs rôles respectifs au sein des armées nationales. Je tiens également à souligner le manque de réactivité des États membres de l'OTAN pour ce qui est de l'augmentation de la représentation des femmes dans les missions et les opérations, malgré les objectifs stratégiques énoncés.

Je veux aussi souligner les conséquences involontaires des activités de mobilisation auprès des femmes, qui contribuent sans doute à l'amélioration du renseignement et de la connaissance de la situation pour la mission, mais sans nécessairement améliorer les conditions de sécurité pour les femmes à court ou à long terme. Les investissements en santé et en éducation ont permis d'obtenir des résultats plus importants.

En résumé, la mise en œuvre de la politique sur les femmes, la paix et la sécurité au sein de l'OTAN et dans d'autres contextes militarisés a principalement été axée sur la participation des femmes comme moyen d'améliorer l'efficacité opérationnelle plutôt que d'améliorer l'égalité des genres dans le but de favoriser l'édification de sociétés plus justes et plus pacifiques.

À titre d'exemple, les directives de l'OTAN sur les femmes, la paix et la sécurité établissent un lien étroit entre le genre et l'utilisation de la force, en ce sens où « l'intégration d'une perspective de genre contribue à la compréhension et à l'application de la puissance de combat... ». On traite du genre comme d'un levier, d'une capacité et d'un multiplicateur de force.

Cette optique va à l'encontre de l'objectif initial de la politique sur les femmes, la paix et la sécurité, qui consiste à répondre aux conflits d'une manière qui tient compte des effets différenciés sur certains groupes et certaines populations, sachant que le rôle des femmes, en particulier, a fondamentalement été marginalisé dans les interventions nationales et internationales aux conflits.

De leur côté, les hommes sont généralement surreprésentés lorsqu'on examine le nombre de décès au combat. C'est ce qu'on entend par « effets différenciés » dans le contexte de conflits.

Sur papier, la politique de l'OTAN reconnaît ce fait; on y affirme qu'il existe une forte corrélation entre l'égalité des sexes et la stabilité d'un pays. Dans la pratique, l'argument de

argument tends to dominate the articulation of official policy, as well as military training and practices.

I'll end my opening remarks there, and I look forward to questions and discussions.

**The Chair:** Thank you very much, Professor von Hlatky.

**Bénédicte Santoire, Doctoral Student, Political Studies, Faculty of Social Sciences, University of Ottawa, as an individual:** Thank you. Dear senators, I am deeply honoured to stand before you today to address the critical issue of Women, Peace and Security.

Last week, I had the privilege to be in New York City with the Canadian delegation to the UN as a civil society representative of the Women, Peace and Security Network – Canada. People from all over the world gathered during Women, Peace and Security, or WPS, Week to celebrate and reflect on the landmark UN Security Council Resolution 1325 that was adopted in 2000.

Today — 23 years later — what constitutes the Women, Peace and Security agenda is the most comprehensive normative framework that we have to address the differentiated and disproportionate impacts of armed conflicts on women and girls, but also the necessity for their meaningful participation in every step of international peace and security decision making.

However, this agenda is not a magical solution to the world's deepest crises that we are currently facing. One clear take-away message from WPS Week is that 23 years after the passing of this resolution, not only is there still so much to be done to achieve its full implementation, but we are also observing alarming drawbacks on women's rights worldwide. Armed conflicts, nuclear threats, increased military spending, arms proliferation, irreversible climate change, the rise of authoritarianism and far-right movements are all phenomena that seem to be gender-neutral in appearance, but, in reality, they have very distinct and specific impacts on women, their loved ones, their livelihood, their freedom of movement and even their rights over their own body.

Today, my heart is grieving for women in Haiti, Sudan and the Democratic Republic of Congo who are victims of atrocious sexual violence committed by different armed groups; for women in Afghanistan whose fundamental human rights are denied by the Taliban regime; and for women in Palestine who — in addition to suffering occupation for the last decades — have to try, once again, to survive under the brutal,

l'efficacité opérationnelle tend à avoir préséance sur l'énoncé de la politique officielle, ainsi que sur l'instruction et les pratiques militaires.

C'est là-dessus que je termine ma déclaration préliminaire. Je serai ravie de répondre aux questions et d'échanger avec vous.

**Le président :** Merci beaucoup, madame von Hlatky.

**Bénédicte Santoire, doctorante en études politiques, Faculté des sciences sociales, Université d'Ottawa, à titre personnel :** Je vous remercie. Honorables sénatrices et sénateurs, je suis profondément honorée d'être devant vous aujourd'hui pour parler de l'importante question des femmes, de la paix et de la sécurité.

La semaine dernière, j'ai eu le privilège d'accompagner la délégation canadienne à l'ONU, à New York, comme représentante de la société civile du Réseau Femmes, paix et sécurité — Canada. Des personnes du monde entier se sont réunies pendant la Semaine des femmes, de la paix et de la sécurité, ou FPS pour célébrer la résolution emblématique 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies qui a été adoptée en 2000, et pour y réfléchir.

Aujourd'hui — 23 ans plus tard — le programme Les femmes, la paix et la sécurité constitue le cadre normatif le plus complet dont nous disposons pour traiter des effets différenciés et disproportionnés des conflits armés sur les femmes et les filles, mais aussi la nécessité d'une participation importante des femmes et des filles à chaque étape des décisions prises à l'échelle internationale sur les questions liées à la paix et la sécurité.

Ce programme n'est toutefois pas une solution magique aux crises les plus profondes auxquelles nous sommes actuellement confrontés. S'il y a un message clair à retenir de cette semaine des femmes, de la paix et de la sécurité, c'est que 23 ans après l'adoption de cette résolution, il reste non seulement beaucoup à faire en vue de sa mise en œuvre complète, mais on observe également d'alarmants reculs des droits des femmes dans le monde entier. Conflits armés, menaces nucléaires, augmentation des dépenses militaires, prolifération des armes, changements climatiques irréversibles, montée de l'autoritarisme et des mouvements d'extrême droite sont autant de phénomènes qui, en apparence, semblent neutres sur le plan du genre, mais qui ont en réalité des répercussions très distinctes et spécifiques sur les femmes, leurs proches, leur subsistance, leur liberté de circulation et même leurs droits à disposer de leur propre corps.

Aujourd'hui, je suis profondément affligée par le sort des femmes d'Haïti, du Soudan et de la République démocratique du Congo qui sont victimes d'atroces violences sexuelles commises par différents groupes armés, des femmes d'Afghanistan dont les droits fondamentaux sont bafoués par le régime taliban, et des femmes de Palestine qui, en plus de subir l'occupation depuis des décennies, doivent essayer, encore une fois, de survivre à la

genocidal Israeli violence in an open-air prison. This includes pregnant women who must give birth under the bombs, without electricity or access to clean water.

I want to shed light on two cases that I know best from my fieldwork in Eastern Europe and the South Caucasus: Ukraine and Armenia. The war in Ukraine, as you know, did not start in 2022, but the full-scale invasion made everything worse. Since 2014, while mostly men are dying on the front lines, vulnerable populations across Ukraine — such as women, children, internally displaced persons, elderly people, the Roma communities, the LGBTQ+ communities and people with disabilities — have also paid the high price of war. Ukrainians who live in illegally Russian-occupied territories, or near heavily affected conflict areas, face many challenges, including poverty, destroyed infrastructure and land mine incidents, as well as the lack of social services, essential goods, transportation and primary health care.

In the last year, mass graves have been found, pointing to the existence of unspeakable atrocities committed by Russian soldiers against civilians, including rape as a weapon of war and other forms of sexual torture.

The vast majority of Ukrainians who have fled the country are women and children, and research has shown that they are at an extremely high risk of human trafficking, survival sex work and gender-based violence.

Unfortunately, Armenians do not receive the same amount of global attention. In the past month, following the total dissolution of the Republic of Artsakh, also known as Nagorno-Karabakh — an ethnically Armenian-populated enclave in what is internationally recognized as Azerbaijan — the entire population has been forcibly displaced and pushed out of their ancestral lands, refusing to live under Azerbaijan's brutal regime. According to several legal experts, this amounts to ethnic cleansing.

Before this mass exodus, the population of Nagorno-Karabakh was under a nine-month blockade without access to essential necessities like food, fuel, transportation and medicine, leading to a humanitarian catastrophe.

As we know all too well, based on other conflicts around the world, Karabakh Armenian women fleeing their homes are subjected to significantly increased levels of gender-based violence with few means of protection. While displaced, women have to care for themselves and their relatives. They have limited access to hygiene kits, menstrual products, contraceptive options and emergency supplies for pregnant women. This massive

violence brutale et génocidaire d'Israël dans une prison à ciel ouvert. Cela inclut les femmes enceintes qui doivent donner naissance sous les bombes, sans électricité ni accès à l'eau potable.

Je tiens à attirer votre attention sur deux cas que je connais mieux en raison du travail que j'ai fait sur le terrain en Europe de l'Est et dans le Caucase du Sud, soit l'Ukraine et l'Arménie. Comme vous le savez, la guerre en Ukraine n'a pas commencé en 2022, mais l'invasion à grande échelle a aggravé la situation. Depuis 2014, si ce sont surtout des hommes qui sont morts sur la ligne de front, les populations vulnérables de partout en Ukraine — femmes, enfants, personnes déplacées à l'intérieur du pays, personnes âgées, communautés roms, communautés LGBTQ+ et personnes handicapées — ont également payé le lourd tribut de la guerre. Les Ukrainiens qui vivent dans des territoires illégalement occupés par la Russie ou à proximité de zones de conflit fortement touchées se heurtent à de nombreuses difficultés, notamment la pauvreté, la destruction des infrastructures et les incidents liés aux mines terrestres, sans compter le manque de services sociaux, de biens essentiels, de moyens de transport et de soins de santé primaires.

Dans la dernière année, on a découvert des fosses communes, faisant état de l'existence d'indicibles atrocités commises par des soldats russes contre des civils, y compris le viol comme arme de guerre et d'autres formes de torture sexuelle.

La grande majorité des Ukrainiennes et Ukrainiens qui ont fui le pays sont des femmes et des enfants. Les recherches révèlent que ces personnes ont un risque extrême d'être victimes de la traite de personnes, du travail du sexe de survie et de violence fondée sur le genre.

Malheureusement, les Arméniens ne reçoivent pas le même niveau d'attention sur la scène mondiale. Le mois dernier, à la suite de la dissolution totale de la République d'Artsakh, également appelée le Haut-Karabakh — une enclave habitée par des Arméniens de souche connue comme l'Azerbaïdjan par la communauté internationale —, toute la population a été déplacée de force et poussée hors de ses terres ancestrales par refus de vivre sous le régime brutal de l'Azerbaïdjan. Selon plusieurs experts juridiques, cela équivaut à un nettoyage ethnique.

Avant cet exode, la population du Haut-Karabakh a subi durant neuf mois un blocus la privant d'un accès aux biens de première nécessité comme la nourriture, le carburant, les moyens de transport et les médicaments, ce qui a entraîné une catastrophe humanitaire.

Comme nous le savons tous trop bien, d'après d'autres conflits dans le monde, les femmes arméniennes du Karabakh qui fuient leur foyer subissent beaucoup plus de violence fondée sur le genre et ont peu de moyens de se protéger. Les femmes déplacées doivent s'occuper d'elles-mêmes et de leurs proches. Elles ont un accès limité à des trousses d'hygiène, aux produits d'hygiène féminine, aux moyens de contraception et aux

influx of refugees has a high impact on Armenia, which is a geopolitically isolated country with limited resources and infrastructure. Armenia was still recovering from the massive losses, collective trauma and consequences of the Second Karabakh War in 2020.

There are several documented instances of violence committed against women soldiers as well — with, unfortunately, the most famous case being Anush Apetyan who was tortured, raped and dismembered by the Azerbaijani forces in 2022. This is a grim picture of the world that I am sharing with you today, but women, in all their diversity — despite bearing a disproportionate burden of the conflicts — are not only victims. Their voices, experiences and expertise must be heard and acknowledged.

Unfortunately, women remain excluded from the vast majority of peace processes worldwide. Canada must support initiatives that ensure their safety, dignity and economic empowerment through sustained advocacy in multilateral spaces and resource mobilization. We must not forget, however, that what is happening inside Canada is not disconnected from all of this. I have in mind, especially, the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls, which is still waiting to be fully implemented. I think Canada can play a major role, both globally and at home, in promoting the Women, Peace and Security agenda.

I thank you, senators.

**The Chair:** Thank you, Ms. Santoire, for your commentaries.

Colleagues, as per usual, we'll go to a round of questions and answers. I encourage you to indicate your interest. I think we only have three senators thus far, so don't be shy.

I want to inform members of the committee that, as per usual, you will have a maximum of four minutes for the first round of each panel, and this includes the questions and answers. My suggestion to you, as always, is to keep your questions concise, and that also encourages our witnesses to be concise in their responses — at least that is my hope.

**Senator M. Deacon:** Thank you for being here. I appreciated listening to both of your introductions today, with the background of today.

I will start off by asking a question for Ms. Santoire, and it's regarding a research article that you published discussing the post-Soviet space: It's entitled "Neither the Global North nor the Global South: locating the post-Soviet space in/out of the Women, Peace and Security agenda."

fournitures d'urgence pour femmes enceintes. Cet afflux massif de réfugiés a des répercussions importantes sur l'Arménie, un pays isolé géopolitiquement et aux ressources et infrastructures limitées. L'Arménie se remettait encore des pertes massives, du traumatisme collectif et des conséquences de la deuxième guerre du Haut-Karabakh, en 2020.

On a également documenté plusieurs cas de violence contre des soldates, dont, malheureusement, le tristement célèbre cas d'Anush Apetyan, qui a été torturée, violée et démembrée par les forces azerbaïdjanaises en 2022. Je dresse aujourd'hui un sombre portrait du monde, mais les femmes, dans toute leur diversité — bien qu'elles subissent un fardeau disproportionné des conflits —, ne sont pas seulement des victimes : leurs voix, leurs expériences et leur expertise doivent être entendues et reconnues.

Malheureusement, partout dans le monde, les femmes demeurent exclues de la vaste majorité des processus de paix. Le Canada doit appuyer les initiatives qui garantissent la sécurité, la dignité et l'autonomie économique des femmes en militant sans relâche dans les cadres multilatéraux et en mobilisant des ressources. Toutefois, il ne faut pas oublier que le Canada ne vit pas en vase clos et n'est pas déconnecté de tout cela. Je pense notamment à l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, dont la pleine mise en œuvre complète se fait attendre. Je pense que le Canada peut jouer un rôle majeur dans la promotion du programme Les femmes, la paix et la sécurité, tant sur la scène mondiale qu'au pays.

Merci, honorables sénatrices et sénateurs.

**Le président :** Merci, madame Santoire, de votre témoignage.

Chers collègues, comme d'habitude, nous passons aux séries de questions. Je vous encourage à manifester votre intérêt. Si je ne me trompe pas, je n'ai que trois noms sur la liste des intervenants jusqu'à maintenant, alors ne vous gênez pas.

Je tiens à informer les membres du comité qu'ils auront, comme d'habitude, quatre minutes tout au plus pour ce premier tour, question et réponse comprises. Comme toujours, je vous suggère de poser des questions concises, ce qui incitera également nos témoins à donner des réponses concises, du moins je l'espère.

**La sénatrice M. Deacon :** Je vous remercie de votre présence. J'ai apprécié vos deux présentations aujourd'hui, dans le contexte d'aujourd'hui.

Pour commencer, je vais poser une question à Mme Santoire. Elle porte sur un article de recherche que vous avez publié au sujet de l'espace postsoviétique, intitulé « Neither the Global North nor the Global South: locating the post-Soviet space in/out of the Women, Peace and Security agenda ».

I do hope to do your thesis justice, but in it you suggest that these regions fall into a gap in our thinking, as they are neither the Global North nor the Global South. I'm hoping you can elaborate on that, and maybe comment specifically on how it affects our thinking on Women, Peace and Security in places like Ukraine and Nagorno-Karabakh.

**Ms. Santoire:** Thank you so much for your question and your interest in my research. This is an extremely difficult question because it's ongoing research. Indeed, it's the subject of my thesis, and it's actually kind of the empirical and theoretical starting point, I would say.

After travelling and working extensively in this region, I did notice a gap in the literature in the Women, Peace and Security framework — not only the resolution, but also the discursive politics around it — where research and advocacy are really structured around the Global North and the Global South.

Usually the Global North is seen as, let's say, the norm teacher or the provider of Women, Peace and Security expertise to the Global South, which is the norm recipient, let's say, of Women, Peace and Security policies and funding resources.

You can see that very easily in the national action plans of Global North countries. A national action plan is the main way to implement this Women, Peace and Security agenda. Usually national action plans in the Global North are concentrated on the country's foreign policy; whereas, national action plans in the Global South are concentrated on their own domestic policy.

The major consequence that it has on how we understand, how we study and how we implement Women, Peace and Security is that there are so many gaps in this region. Let me give an example:

Women, Peace and Security was elaborated mostly for conflict and post-conflict settings. What we don't understand, and what remains unexplored — and what I wish to do in my thesis — is that we know very little about Women, Peace and Security, as well as how it's understood and how it's implemented in the context of long-term protracted conflicts, and also in the context of Russian imperialism and colonialism.

I don't know if that answers your question, but I would say this is the major gap in terms of knowledge production, but also in terms of the fact that we don't know how this framework works in those settings.

J'espère rendre justice à votre thèse, dans laquelle vous laissez entendre que ces régions mettent au jour une lacune de notre façon de penser, puisqu'elles ne font partie ni des pays du Nord ni des pays du Sud. J'espère que vous pourrez en dire plus à ce sujet, en commentant peut-être, en particulier, la façon dont cela influence notre réflexion sur la question des femmes, de la paix et de la sécurité dans des endroits comme l'Ukraine et le Haut-Karabakh.

**Mme Santoire :** Je vous remercie énormément de votre question et de votre intérêt pour ma recherche. Il est extrêmement difficile de répondre à cette question, car la recherche se poursuit. Il s'agit effectivement du sujet de ma thèse, et je dirais que c'en est le point de départ empirique et théorique.

Après avoir beaucoup voyagé et travaillé dans cette région, j'ai remarqué des lacunes dans les recherches sur le cadre sur les femmes, la paix et la sécurité — non seulement sur la résolution, mais aussi dans le discours politique sur le sujet. En effet, les recherches et les efforts de mobilisation s'organisent par rapport à l'hémisphère Nord et l'hémisphère Sud.

L'hémisphère Nord est habituellement perçu comme l'enseignant ou le prestataire d'expertise sur les femmes, la paix et la sécurité à l'égard de l'hémisphère Sud, qui — on pourrait le dire ainsi — est le bénéficiaire de ressources liées aux politiques et au financement entourant les femmes, la paix et la sécurité.

Cet état des faits est très évident dans les plans d'action nationaux des pays de l'hémisphère Nord. Un plan d'action national est l'outil principal pour mettre en œuvre les programmes entourant les femmes, la paix et la sécurité. Les plans d'action nationaux dans l'hémisphère Nord sont habituellement axés sur les politiques étrangères du pays, alors que les plans d'action nationaux dans l'hémisphère Sud portent sur les politiques intérieures du pays en question.

Il en découle principalement de nombreuses lacunes dans la région sur la compréhension, l'étude et la mise en œuvre des programmes touchant les femmes, la paix et la sécurité. Permettez-moi de vous donner un exemple.

Les politiques sur les femmes, la paix et la sécurité ont surtout été élaborées pour les périodes de conflits et postérieures aux conflits. Ce que nous ne comprenons pas, et ce qui n'a toujours pas été exploré — et c'est ce que je souhaite étudier dans ma thèse — est le sujet des politiques sur les femmes, la paix et la sécurité. Nous en savons également très peu sur l'application de ces politiques pendant les longs conflits ainsi que dans le contexte de l'impérialisme et du colonialisme russe.

Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question, mais je dirais qu'il s'agit là de la plus grande lacune quant à la génération de savoir, mais aussi quant au fonctionnement du cadre dans ces contextes.



**Senator M. Deacon:** Thank you. Good luck in your continued research.

**Senator Ravalia:** Thank you very much for your very powerful testimony. My question is for Professor von Hlatky.

In your extensive research, have you witnessed any emerging trends or challenges in the field of Women, Peace and Security that NATO could address in the future, and that could possibly act as a catalyst for a more positive global change?

**Ms. von Hlatky:** Thank you, Senator Ravalia; that's an excellent question.

I think one area of challenge — and you were talking about trends, and I think this challenge is manifested in almost every institutional setting, whether it's national or international, such as NATO, the UN, the EU, the African Union or other regional contexts — is the under-representation of women, whether it's on the civilian side or the military side. And that is a challenge for organizations that have as an explicit goal the increased participation of women within their structures and their activities.

For NATO specifically — and for the goals that it has set out for itself with the support of its member states — I think that one area where it can be improved is specifically on this question of diversity and increased participation of women because there's an obvious credibility gap when NATO is talking about the Women, Peace and Security agenda through its public diplomacy efforts and also with interlocutors in countries where it has missions, but then is entertaining questions about Women, Peace and Security with an almost all-male presence in those countries.

In order to have legitimacy and credibility, I think it's important for an organization like NATO to think about the mechanisms through which it can really fulfill its commitments to increasing the participation of women. And I think it's fair to acknowledge that in the NATO context, when it comes to the international staff, which is NATO's civilian bureaucracy, NATO will have more levers of control in terms of its own hires.

However, when it comes to deployed personnel, whether civilian or military in the context of missions, it really defers to individual member states to make contributions. On that, NATO could demonstrate increased leadership in setting some goals that are essential to the successful execution of the missions so that there is a greater representation of women, as well as a greater representation of civilian personnel, in the context of NATO missions and activities.

That has been a weakness in the NATO context and beyond. NATO — through its fourth-generation conferences and through its own mechanisms and integrated command structure — can

**La sénatrice M. Deacon :** Merci. Je vous souhaite bonne chance dans la poursuite de votre recherche.

**Le sénateur Ravalia :** Je vous remercie énormément pour vos témoignages percutants. Ma question s'adresse à Mme von Hlatky.

Dans vos recherches approfondies, avez-vous relevé des tendances ou des défis émergents entourant les femmes, la paix et la sécurité qui pourraient occuper l'OTAN à l'avenir, et qui pourraient stimuler des changements plus positifs à l'échelle mondiale?

**Mme von Hlatky :** Merci, sénateur Ravalia. C'est une excellente question.

Je crois qu'un des défis — vous parliez de tendances, et je crois que ce défi se manifeste dans près de toutes les organisations nationales ou internationales, comme l'OTAN, l'ONU, l'Union européenne, l'Union africaine, ou d'autres organisations régionales — est la sous-représentation des femmes, tant du côté civil que militaire. C'est même un défi pour les organisations qui se sont explicitement donné l'objectif d'accroître la participation des femmes dans leurs structures et leurs activités.

Du côté de l'OTAN en particulier — et au sujet des objectifs que l'organisation s'est donnés avec l'appui de ses États membres —, je crois qu'un élément qui laisse à désirer est justement la diversité et la participation accrue des femmes. L'OTAN manque effectivement de crédibilité puisque ses représentants sont presque tous des hommes et que ce sont eux qui abordent les questions entourant les femmes, la paix et la sécurité dans le cadre des efforts diplomatiques ainsi qu'avec les interlocuteurs dans les pays où l'organisation a des missions.

Pour veiller à la légitimité et la crédibilité d'une organisation comme l'OTAN, ses représentants doivent réfléchir aux mécanismes qui leur permettraient vraiment de respecter leurs engagements d'accroître la participation des femmes. Je crois qu'il est aussi juste de reconnaître que, du côté du personnel international de l'OTAN — qui compose son administration civile —, l'organisation a plus de contrôle pour ses propres embauches.

Par contre, du côté du personnel déployé — civil ou militaire — pour les missions, chaque État membre détermine ses propres contributions. Sur ce plan, l'OTAN pourrait faire preuve d'un leadership accru en fixant des objectifs essentiels à la réussite des missions. Les femmes ainsi que le personnel civil seraient ainsi mieux représentés dans les missions et les activités de l'OTAN.

C'est une faiblesse qui existe au sein de l'OTAN et d'autres organisations. L'OTAN, grâce à ses conférences de quatrième génération, à ses propres mécanismes et à sa structure de

perhaps offer some more forceful guidance to member states on increasing the representation and participation of women.

**The Chair:** Senator Patterson, I note that you have two questions. Is that because you have to leave for a bit?

**Senator R. Patterson:** I can go during the second round for the second question.

My first question is for Dr. von Hlatky.

To follow up on where you were going, the one thing that we know about Women, Peace and Security is that we have to look at our own home first. If Canada were to try to project Canadian values abroad in other countries without getting our own house in order, it would be pretty hypocritical to tell other countries what to do — that tends to be a Western approach, though.

Given that, looking at the women who serve in all the defence and security forces — because we deploy police as well — what can we actually do better in order to prepare them? How do you think we're doing?

Second, I'm going to focus on NATO specifically. Having worked on both the military and civilian side of NATO, my observation — on the civilian side — is that the two do not meet; there is a delta. I look for Women, Peace and Security as we are on the civilian side looking at the policy, but it is not permeating through.

What can Canada do at NATO to help cross-pollinate so that legislators are also looking at the concepts of Women, Peace and Security? Thank you.

**Ms. von Hlatky:** Thank you so much, Senator Patterson. Let's start with what we can do better at home.

My answer is twofold: First, while I understand that we want to do better at home — and that might create some reluctance to project activities abroad — I also don't think it's wise to wait until we have figured out everything perfectly in Canada before taking action internationally to help support NATO activities in operations. That being said, the ongoing process of culture change that has been initiated can serve as important lessons for member states. This is a crucial learning moment, and NATO, as an institution, is a bit of a teaching machine for its 31 member states. In full transparency, for some of the challenges that the Canadian Armed Forces is facing, it can perhaps help by sharing some of those challenges from a military-to-military perspective — if we're staying focused on the Canadian Armed Forces for now — in the hopes of breaking down some barriers

commandement intégrée, pourrait peut-être davantage imposer une orientation aux États membres pour accroître la représentation et la participation des femmes.

**Le président :** Sénatrice Patterson, je vois que vous avez deux questions. Est-ce parce que vous devrez vous absenter pendant quelques instants?

**La sénatrice R. Patterson :** Je pourrai poser ma deuxième question pendant la deuxième série de questions.

Ma première question s'adresse à Mme von Hlatky.

Pour revenir à ce que vous alliez dire, nous savons sans l'ombre d'un doute que nous devons d'abord regarder la situation chez nous pour les questions liées aux femmes, à la paix et à la sécurité. Si le Canada tentait de projeter les valeurs canadiennes à l'étranger sans d'abord bien faire les choses ici, il serait assez hypocrite de dire aux autres pays quoi faire. C'est néanmoins souvent l'approche de l'Occident.

Dans ce contexte, si on pense aux femmes qui servent dans toutes les forces de défense et de sécurité — n'oublions pas, en effet, que nous déployons aussi des forces policières —, que pouvons-nous faire de mieux pour les préparer? Quel est notre bilan, selon vous?

Dans un deuxième temps, je vais m'intéresser précisément à l'OTAN. J'ai travaillé du côté militaire et du côté civil de l'OTAN et j'ai observé — du côté civil — que les deux volets ne se rencontrent pas et qu'un fossé les sépare. Du côté civil, on cherche les éléments liés aux femmes, à la paix et à la sécurité dans les politiques, mais les efforts ne gagnent pas le côté militaire.

Que peut faire le Canada au sein de l'OTAN pour favoriser un partage d'information qui permettrait aux législateurs d'étudier également les concepts liés aux femmes, à la paix et à la sécurité? Merci.

**Mme von Hlatky :** Merci beaucoup, sénatrice Patterson. Commençons par les éléments que nous pouvons améliorer ici.

Je répondrai en deux temps. Tout d'abord, bien que je comprenne que nous voulions nous améliorer au Canada — ce qui pourrait nous faire hésiter à planifier des activités à l'étranger —, je ne crois tout de même pas qu'il soit sage d'attendre que nos actions soient parfaites ici avant d'intervenir sur la scène internationale pour appuyer les activités de l'OTAN dans ses opérations. Cela dit, le processus en cours pour changer la culture pourrait servir de précieuses leçons pour les États membres. Nous en sommes à une étape cruciale d'apprentissage et l'organisation qu'est l'OTAN transmet en quelque sorte ses enseignements à ses 31 États membres. Je dirai en toute transparence que les Forces armées canadiennes, ou FAC — si on s'intéresse aux Forces armées canadiennes pour l'instant —, pourraient aider la communauté militaire en transmettant à

in order to have very difficult conversations about military culture.

By its very process of going through this journey of culture change, Canada can have some influence in broader multinational conversations. The approach that the Canadian Armed Forces has taken, which is really an approach informed by the Arbour report, encourages a very comprehensive look at culture from recruitment to training, as well as from the way people are rewarded and promoted to the way they are trained for missions and operations.

That updated and improved approach can serve more broadly in ensuring best practices with other member states.

I will push back a little bit on the idea of the Western construct being extended in other countries because when I think, for instance, about the NATO mission in Iraq, and when we look at the lines of effort that were developed in support of the Women, Peace and Security agenda, they were in response to and to support the Iraqi national action plan, working with Iraqi interlocutors. There was a fairly intentional design of this line of effort to provide support to the national action plan as opposed to, let's say, projecting the NATO Women, Peace and Security agenda as a bundled package.

These exchanges and conversations between NATO and Iraqi interlocutors are very important, and serve as an example for how this can be done iteratively as opposed to a NATO model being exported to another setting.

**The Chair:** I'm afraid I have to interrupt because you've gone over time on the segment.

**Ms. von Hlatky:** I'm sorry.

**The Chair:** That's fine. We can pick up on this.

[Translation]

**Senator Gerba:** My question is for Ms. Santoiere. You painted a fairly grim picture of the situation and of the serious consequences for women and girls in conflict zones. As you often said, gender-based violence is used as a weapon of war, especially in countries in the south, specifically African countries, as you said. On the whole, do you think Canada's framework to combat this problem is relevant? Can this framework effectively combat the problem?

**Ms. Santoiere:** I'm not sure I understand what you mean by "framework." Are you referring to Canada's National Action Plan for Women, Peace and Security?

d'autres organisations militaires leurs expériences sur certaines de leurs difficultés. Ainsi, on pourrait espérer aplanir les obstacles qui empêchent les conversations très difficiles sur la culture militaire.

Étant donné son cheminement pour changer sa culture militaire, le Canada peut influencer les discussions multinationales plus larges. L'approche qu'adoptent les FAC — qui s'appuie vraiment sur le rapport Arbour — favorise une analyse exhaustive de la culture en étudiant le recrutement jusqu'à l'entraînement, en passant par les façons de récompenser et de promouvoir les membres ainsi que leur entraînement pour les missions et les opérations.

Cette approche revue et améliorée peut servir plus généralement à inculquer des pratiques exemplaires à d'autres États membres.

Je rejette quelque peu l'idée voulant que les valeurs occidentales soient imposées aux autres pays. Quand je pense notamment à la mission de l'OTAN en Irak et aux efforts déployés pour appuyer le programme entourant les femmes, la paix et la sécurité, je constate que ces efforts ont été faits en collaboration avec les interlocuteurs irakiens ainsi qu'en appui et en réaction au plan d'action national irakien. Les efforts visaient assez intentionnellement à appuyer le plan d'action national plutôt que, disons, à projeter en bloc la vision qu'a l'OTAN sur les femmes, la paix et la sécurité.

Ces échanges et conversations entre l'OTAN et les interlocuteurs irakiens sont très importants et constituent un exemple à répéter pour éviter que le modèle de l'OTAN soit exporté dans un autre contexte.

**Le président :** Je crains de devoir vous interrompre puisque vous avez dépassé le temps alloué pour cet échange.

**Mme von Hlatky :** Je suis navrée.

**Le président :** Ne vous en faites pas. Nous pourrions reprendre la discussion à ce sujet.

[Français]

**La sénatrice Gerba :** Ma question s'adresse à Mme Santoiere. Vous avez dressé un portrait assez sombre de la situation et des graves conséquences pour les femmes et les filles dans les zones de conflits. Comme vous l'avez souvent mentionné, les violences sexistes sont utilisées comme arme de guerre, surtout dans les pays du Sud, notamment dans les pays africains, comme vous l'avez mentionné. De manière générale, pensez-vous que le cadre canadien de lutte contre ce phénomène est d'actualité? Est-ce un cadre qui permet de lutter contre ce phénomène?

**Mme Santoiere :** Je ne suis pas certaine de comprendre ce que vous voulez dire par « cadre »; faites-vous référence au Plan d'action national du Canada pour les femmes, la paix et la sécurité?

**Senator Gerba:** How can Canada's action plan help counter this problem?

**Ms. Santoire:** That is a very broad question. I am not a specialist on rape as a weapon of war.

Canada is doing a lot in this regard. It is very engaged in multilateral spaces such as the UN, for instance, and in forums. In particular, Canada heads up the Group of Friends of Women, Peace and Security. That is why I mentioned this in my remarks: One of the things Canada can do — and that it must also continue doing and has done for 23 years, since the adoption of Resolution 1325 — is to be a real advocate in multilateral spaces such as the Security Council.

In recent years, we have seen very hostile and anti-feminist reactions and a deeply alarming regression in the language used in those spaces. There have been several instances of this in recent years: Russia, for example, proposed resolutions to the Security Council which, if they had been accepted, would have seriously diluted the language of resolutions relating to women, peace and security. I am thinking in particular of resolutions pertaining to rights and access to reproductive and sexual health services, and the very mention of gender. A number of countries oppose the very use of the word “gender” and consider it an import from the West.

I am somewhat skeptical of that, unfortunately. I think we need to work on the full implementation of the Women, Peace and Security program and, in light of where we are now, we must also work to protect what we already have because what is happening around the world is truly alarming considering the anti-feminist alliances in these multilateral spaces. I think Canada can be a force in this regard.

**The Chair:** Thank you very much. Your speaking time is up. Now for the second round of questions.

[English]

**Senator Lankin:** I appreciate the opportunity to ask a couple of questions.

I'll begin with Ms. Santoire. You've referenced Israel and Gaza — a current, ongoing, tragic situation. I want to stay away from the politics and history of those communities. I want to talk about what's happening today, and Canada's role with respect to the Women, Peace and Security resolution and our commitment to that.

**La sénatrice Gerba :** De quelle façon le plan d'action canadien permet-il de lutter contre ce phénomène?

**Mme Santoire :** C'est vraiment une grande question. Je ne suis pas spécialiste du viol comme arme de guerre.

Le Canada fait beaucoup de choses à cet égard. Le Canada est vraiment impliqué dans les espaces multilatéraux comme l'ONU, par exemple, et dans les forums. Le Canada est notamment à la tête du Groupe des amis des femmes, de la paix et de la sécurité. C'est pour cette raison que j'ai mentionné ceci dans mon discours : une des choses que le Canada peut faire — qu'il doit aussi continuer de faire et qu'il fait depuis 23 ans, soit depuis l'adoption de la Résolution 1325 —, c'est vraiment d'être un porte-voix dans les espaces multilatéraux comme le Conseil de sécurité.

On voit, depuis les dernières années, des réactions hostiles et antiféministes très importantes et une régression fort alarmante dans le langage qu'on utilise dans ces espaces. C'est arrivé à plusieurs reprises au cours des dernières années : la Russie, par exemple, a proposé des résolutions au Conseil de sécurité, qui, si elles avaient été acceptées, auraient sérieusement dilué le langage dans les résolutions associées aux femmes, à la paix et à la sécurité. Je songe notamment à des résolutions en matière de droits et d'accès aux services reproductifs et sexuels, par exemple, ou à la seule mention du genre. Plusieurs pays pensent que l'on ne devrait même pas utiliser le mot « genre » et que c'est une importation de l'Occident.

Malheureusement, j'ai une vision un peu sceptique de tout cela. Je pense que non seulement il faut travailler à la pleine mise en œuvre du programme Femmes, paix et sécurité, mais là où nous en sommes actuellement, il faut aussi travailler à protéger ce que l'on a déjà, parce que ce qui se passe dans le monde entier est vraiment alarmant en raison des alliances antiféministes au sein de ces espaces multilatéraux. Je crois que le Canada peut être une force à cet égard.

**Le président :** Merci beaucoup. Votre temps de parole est écoulé. Nous passons à la deuxième ronde de questions.

[Traduction]

**La sénatrice Lankin :** Je suis ravie de pouvoir poser quelques questions.

Je vais commencer par Mme Santoire. Vous avez fait référence à la situation en Israël et à Gaza, un conflit tragique qui se poursuit. Je ne veux pas aborder le climat politique et l'histoire de ces communautés. Je veux parler des événements actuels et du rôle du Canada par rapport à la résolution sur les femmes, la paix et la sécurité, ainsi que de notre engagement en ce sens.

The first thing I would like to ask is whether you have seen any evidence in any of Canada's statements that the Women, Peace and Security resolution principles have been used to inform our country's analysis of what is going on there. I specifically think that in a domestic situation, in a legislative situation, of Gender-based Analysis Plus — which we often don't get until much later when we're studying a bill — I wonder what influence these tools have because we've called for them for years. Could you comment on that and anything you've seen with respect to Israel and Hamas right now?

**Ms. Santoire:** Again, this is a really big question, but thank you for your interest, Senator Lankin.

Unfortunately, I think that how the Women, Peace and Security framework has been institutionalized across the years is insufficient to address such structural problems and atrocities. Again, I'm very skeptical — I'm sorry — but just being in the Security Council last week really shows how we lack teeth, and how we are unable to name the aggressor.

I'm afraid I cannot comment much more on that because I'm not an expert on the Israel-Palestine situation, or what Canada is doing in regard to the situation.

**Senator Lankin:** I appreciate you trying. I asked specifically because you referenced that in a negative way around this.

Am I right that Canada's policy commitment to this has expired at this point in time? Do you know what's happening there? Do you know when it's expected to be renewed?

**Ms. Santoire:** Yes, of course. Canada is working on its third National Action Plan on Women, Peace and Security. We are still waiting for it. There is a lot of work and advocacy being done on our part. The Women, Peace and Security Network — Canada is the network of civil society organizations across Canada. We monitor Canada's implementation of Women, Peace and Security, and we work in concert with them. We find ownership in different ministries — for example, we establish partnerships mostly with Global Affairs Canada and also the cabinet of our ambassador for Women, Peace and Security, Jacqueline O'Neill. We do a lot of advocacy and back and forth with them.

We just released a report on how to apply the Women, Peace and Security framework inside Canada with a domestic lens — addressing questions such as military culture, violence against Muslim women, violence against LGBTQ+ communities and armed gang violence — and we make sure that Canada also applies a domestic lens to its next national action plan.

**The Chair:** Thank you very much.

J'aimerais d'abord vous demander si vous avez vu des signes, dans les déclarations du Canada, démontrant que les principes de la résolution sur les femmes, la paix et la sécurité ont influencé l'analyse du Canada de cette région. En particulier, dans notre contexte national et législatif, où on se sert d'analyses comparatives entre les sexes Plus — qu'il nous faut longtemps attendre pendant les études de projets de loi —, je me demande quelle influence ces outils peuvent avoir puisque nous les réclamons depuis des années. Pouvez-vous commenter la question et tout élément que vous avez observé sur le conflit actuel entre Israël et le Hamas?

**Mme Santoire :** Il s'agit ici encore d'une question très vaste, mais je vous remercie de votre intérêt, sénatrice Lankin.

Malheureusement, étant donné l'institutionnalisation du cadre sur les femmes, la paix et la sécurité au fil des années, je crois qu'il est inadéquat pour remédier à de tels problèmes structurels et atrocités. Je le répète : je suis très sceptique. Je suis désolée, mais ma présence au Conseil de sécurité la semaine dernière m'a permis de voir toute notre impuissance et notre incapacité à nommer l'agresseur.

Je crains de ne pouvoir commenter plus longuement la question parce que je ne suis pas experte sur la situation entre Israël et la Palestine, ou sur les actions du Canada à cet égard.

**La sénatrice Lankin :** Je vous remercie d'avoir essayé de répondre à ma question. Je vous l'ai posée parce que vous avez justement fait référence à la situation de façon négative.

Ai-je raison d'affirmer que l'engagement du Canada sur cette politique est maintenant échu? Savez-vous où en sont les choses? Savez-vous quand l'engagement devrait être renouvelé?

**Mme Santoire :** Oui, bien sûr. Le Canada travaille sur son troisième plan d'action national sur les femmes, la paix et la sécurité. Nous l'attendons toujours. Nous travaillons fort et faisons beaucoup de militantisme de notre côté. Le Réseau Femmes, paix et sécurité — Canada réunit diverses organisations de la société civile au pays. Nous assurons un suivi des initiatives sur ces enjeux et travaillons de concert avec ce réseau. Nous établissons des partenariats avec divers ministères, mais surtout avec Affaires mondiales Canada et le cabinet de notre ambassadrice pour les femmes, la paix et la sécurité, Jacqueline O'Neill. Nous faisons beaucoup de militantisme et échangeons beaucoup avec eux.

Nous venons de publier un rapport sur la manière d'appliquer le cadre « Femmes, paix et sécurité » au Canada dans une optique nationale — en abordant des questions telles que la culture militaire, la violence à l'égard des femmes musulmanes et des communautés LGBTQ+ et la violence des gangs armés — et nous veillerons à ce que le Canada applique également une optique nationale à son prochain plan d'action national.

**Le président :** Merci beaucoup.

**Senator MacDonald:** Ms. Santoire, I'm reading your statement, and you said your heart was grieving for women in Haiti, Sudan, the Democratic Republic of Congo, Afghanistan and Palestine. I think we all share those sentiments. However, I can't help but notice that you mention nothing about the Hamas attack on October 7 of Israel where hundreds of girls and young women were raped and murdered.

I'm just curious why you didn't mention that. Why wasn't that part of your presentation?

**Ms. Santoire:** Of course, I'm aware that gender-based violence is committed by Hamas toward Israeli citizens — mostly women and girls — such as rape and other forms of sexual violence and sexual torture. I chose to focus on Israeli violence because I think that we should not look at this violence devoid of its context. We need to understand that this is a consequence of ongoing occupation — decades of occupation.

**Senator MacDonald:** That's a very strong political statement.

I didn't ask you about why you did it. I'm asking you why you wrote what you wrote. I'm asking why you showed no empathy for those young women and innocent people who were raped and murdered and slaughtered by the Hamas attack on October 7. Why did you avoid that? Why did you specifically ignore that?

**Ms. Santoire:** Thank you, Senator MacDonald. Of course, I have empathy. Violence against civilians is condemnable on all sides. No civilian should suffer such violence — whoever it is committed by.

However, I chose to focus on Israeli violence because I think this balance of power is totally unequal, and all this violence that we see committed toward Israeli citizens is not happening in a void. We should understand it as part of Israel's ongoing occupation of Palestine.

**Senator MacDonald:** You are trying to rationalize it.

**Ms. Santoire:** No, I'm not.

**Senator MacDonald:** You seem to be.

**Ms. Santoire:** Well, I don't know what to say.

**Senator MacDonald:** Well, I think our universities are full of anti-Semitism, and I think you're another example of it.

**Ms. Santoire:** I don't agree with that.

**Senator MacDonald:** [Technical difficulties]

**Le sénateur MacDonald :** J'ai lu votre déclaration, madame Santoire. Vous dites que votre cœur pleure pour les femmes d'Haïti, du Soudan, de la République démocratique du Congo, de l'Afghanistan et de la Palestine. Je pense que nous partageons tous ces sentiments. Cependant, je ne peux m'empêcher de remarquer que vous n'avez pas mentionné l'attaque du Hamas survenue le 7 octobre en Israël, lors de laquelle des centaines de filles et de jeunes femmes ont été violées et assassinées.

Je suis simplement curieux. Pourquoi ne l'avez-vous pas mentionnée dans vos remarques liminaires?

**Mme Santoire :** Je suis bien sûr consciente que le Hamas perpètre de la violence sexospécifique envers des citoyens israéliens, surtout des femmes et des jeunes filles. Il est question de viols et d'autres formes de violence et de torture sexuelles. J'ai choisi de me concentrer sur la violence perpétrée par les Israéliens, car je crois que nous devons tenir compte du contexte de cette violence. Il faut comprendre que cette violence est une conséquence de l'occupation qui perdure depuis des décennies.

**Le sénateur MacDonald :** Il s'agit d'une déclaration politique très forte.

Je ne vous ai pas demandé pourquoi vous l'avez fait. Je vous demande pourquoi vous avez écrit ce que vous avez écrit. Je vous demande pourquoi vous n'avez démontré aucune empathie envers ces jeunes femmes et ces personnes innocentes qui ont été violées, assassinées et massacrées lors de l'attaque du Hamas le 7 octobre. Pourquoi évitez-vous le sujet?

**Mme Santoire :** Merci, sénateur MacDonald. J'ai bien sûr de l'empathie pour ces personnes. Je condamne toute violence envers les civils, des deux côtés. Aucun civil ne devrait être victime d'une telle violence, peu importe l'agresseur.

Cela dit, j'ai choisi de me concentrer sur la violence perpétrée par les Israéliens, parce que j'estime que le rapport de force est complètement inégal. La violence commise à l'encontre de citoyens israéliens s'inscrit dans un contexte. On doit comprendre qu'elle découle de l'occupation israélienne continue de la Palestine.

**Le sénateur MacDonald :** Vous tentez de la rationaliser.

**Mme Santoire :** Non.

**Le sénateur MacDonald :** C'est ce que vous semblez vouloir faire.

**Mme Santoire :** Eh bien, je ne sais pas quoi vous dire.

**Le sénateur MacDonald :** Je trouve que nos universités sont remplies d'antisémitisme, et que vous en êtes un exemple.

**Mme Santoire :** Je ne suis pas de votre avis.

**Le sénateur MacDonald :** [Difficultés techniques]

**The Chair:** Okay.

**Senator Lankin:** Mr. Chair, I don't want to be a troublemaker — it's my first time here — particularly with my friend Senator MacDonald.

I find that kind of beratement and assumption of a witness's perspective to be inappropriate, particularly as we're talking about gender issues here — to be issued by a man to a young woman student who is doing her doctoral research on this. I might agree with you that I missed that statement, but I don't agree with that conduct at the table.

**The Chair:** Senator MacDonald, you still have about 40 seconds if you want.

**Senator MacDonald:** I have nothing to say.

**The Chair:** Okay. Thank you very much — so noted.

We will go to the second round, but I'm going to ask a question first of Professor von Hlatky.

Canada has had an ambassador for Women, Peace and Security for several years now. We will hear from her at tomorrow's meeting. I'll ask our ambassador this as well: For Canada staking out its position, and with the work that you have done — and I'm sure you have your international network as well — are there best practices that Canada can learn from other countries and other governments? I mean, the usual Europeans and Nordics come to mind, but are there others? Are there things that can be put into an inventory of best practices as you look ahead?

**Ms. von Hlatky:** Thank you very much for the question, Mr. Chair. I would point to the experience, for instance, of the EU as a good model for civil society engagement. I think that's been a challenge across the board for Women, Peace and Security. That's been one of the lessons learned from the last Canadian national action plan that can be applied to the one that's currently being finalized: Create more space for civil society engagement, understanding that a whole-of-government process is essential to the successful implementation of Women, Peace and Security commitments, but also that there are still gaps when it comes to taking a whole-of-society approach. Finding the right mechanism for meaningful civil society engagement is challenging, but, in terms of policy development in a multinational context, I think the EU has some interesting lessons to share.

I think that NATO, by contrast, has had more challenges on that front. Perhaps that's where we need Canada's voice, along with other Nordic member states who have led on this question, including those who have, in the past, adopted formal feminist

**Le président :** D'accord.

**La sénatrice Lankin :** Je ne veux pas être une faultrice de troubles, monsieur le président — c'est la première fois que je siége à ce comité —, surtout envers mon ami le sénateur MacDonald.

Cela dit, je trouve inacceptable qu'on critique un témoin ainsi et qu'on présume de son opinion, surtout dans ce contexte où nous traitons d'enjeux sexospécifiques. Je trouve cela inacceptable qu'un homme se comporte ainsi envers une jeune étudiante qui fait son doctorat sur le sujet. J'ai peut-être manqué cette déclaration, mais je n'approuve pas ce comportement autour de la table.

**Le président :** Il vous reste encore environ 40 secondes si vous voulez ajouter quelque chose, sénateur MacDonald.

**Le sénateur MacDonald :** Je n'ai rien à dire.

**Le président :** D'accord. Merci beaucoup, c'est noté.

Nous allons maintenant passer au deuxième tour de questions, mais j'aimerais d'abord poser une question à Mme von Hlatky.

Le Canada dispose depuis plusieurs années d'une ambassadrice pour les femmes, la paix et la sécurité. Nous la recevons demain. J'ai une question pour vous, que je lui poserai également. Le Canada cherche à établir sa position. Avec tout le travail que vous avez accompli — et je suis certain que vous avez aussi votre réseau international — sauriez-vous relever des pratiques exemplaires d'autres pays et gouvernements dont le Canada pourrait s'inspirer? Les pays européens et nordiques habituels me viennent à l'esprit, mais y en a-t-il d'autres? Y a-t-il des choses que l'on pourrait inclure dans un inventaire de pratiques exemplaires à l'avenir?

**Mme von Hlatky :** Je vous remercie de cette question, monsieur le président. Je dirais que l'Union européenne est un bon modèle de mobilisation de la société civile. Cet enjeu pose problème dans le cadre d'initiatives pour les femmes, la paix et la sécurité. C'est l'une des leçons tirées du dernier plan d'action national canadien que l'on pourrait intégrer dans celui en cours de finalisation. Il faut donner plus de place à la mobilisation de la société civile. Certes, il est essentiel d'avoir une approche pangouvernementale pour réussir à mettre en œuvre les engagements sur les femmes, la paix et la sécurité, mais cette approche n'est pas parfaite. Il est difficile de trouver le bon mécanisme pour encourager une mobilisation considérable de la société civile, mais je crois que l'on pourrait tirer quelques leçons intéressantes de l'Union européenne à propos de l'élaboration de politiques dans un contexte multinational.

En revanche, je crois que l'OTAN a connu plus de défis à cet égard. C'est peut-être là que la voix du Canada est nécessaire, tout comme celle d'autres États membres nordiques qui se sont davantage mobilisés à cet égard. Je pense notamment à ceux qui

foreign policies. NATO currently has a civil society advisory panel, but I understand that there have been some interruptions in the consultations with that body.

Deepening that type of engagement with civil society interlocutors — both at the headquarters level and also across activities, whether it's in Canada or in the NATO context — is where major improvements deserve to be made. On that front, we can look to other member states of NATO and other international organizations and regional organizations for guidance.

**The Chair:** Do your professional colleagues in these countries share your views?

**Ms. von Hlatky:** Across the board, there's a fairly strong scholarly consensus, at least in the feminist literatures, that civil society engagement has been wanting — and that is a definite pathway for improvement of the agenda so that it is more responsive to the needs of different subgroups of the populations that Canada chooses to engage with in its international programming efforts.

**The Chair:** Thank you very much.

**Senator M. Deacon:** I'm going to ask this question to Dr. von Hlatky. Again, it's going to look at expanding on something that you said in your opening comments.

I got the sense — and you'll have to help me if I have misread it — you suggested that if NATO responds to Russian aggression with boots on the ground and a focus on defence spending, topics like Women, Peace and Security may, will or are falling by the wayside, as attention turns to the more traditionally recognized security threats. Is that a fair assumption? If so, what steps should Canada take within the alliance to ensure that the gains we have made are not lost?

We've touched a bit upon this in some other questions, but I just want to make sure that I'm clear.

**Ms. von Hlatky:** I'll dive right in. My comment is informed by the fact that NATO has implemented Women, Peace and Security predominantly through the prism of crisis management and cooperative security — two of its pillars. It has experience in that realm, but less experience when it comes to the articulation of Women, Peace and Security for deterrence and collective defence.

It is definitely a challenge because the policy guidance is fairly vague and unclear in its official policy documents. Hopefully, the next iteration will provide some precision.

ont adopté des politiques étrangères féministes officielles. L'OTAN dispose d'un groupe consultatif composé de membres de la société civile, mais j'ai cru comprendre que les consultations avec ce groupe ont été interrompues.

Il faut vraiment mobiliser davantage la société civile, tant au niveau de l'administration centrale que lors d'activités, que ce soit au Canada ou dans le contexte de l'OTAN. Nous pouvons nous inspirer d'autres États membres de l'OTAN et d'autres organisations internationales et régionales à cet égard.

**Le président :** Vos collègues professionnels dans ces pays sont-ils du même avis?

**Mme von Hlatky :** De manière générale, il existe un consensus assez fort dans le milieu universitaire, à tout le moins dans le domaine de la littérature féministe. On s'entend pour dire que la mobilisation de la société civile laisse à désirer. C'est une piste certaine pour améliorer les initiatives, qui pourraient répondre davantage aux besoins des divers sous-groupes auprès desquels le Canada choisit de se mobiliser dans le cadre de ses programmes à l'international.

**Le président :** Merci beaucoup.

**La sénatrice M. Deacon :** J'ai une question pour Mme von Hlatky. À nouveau, je cherche à développer un point que vous avez soulevé dans vos remarques liminaires.

J'ai eu l'impression — corrigez-moi si je me trompe — que vous disiez que les enjeux liés aux femmes, à la paix et à la sécurité pourraient être relégués au second plan si l'OTAN répondait à l'agression russe en envoyant des soldats sur le terrain et en axant ses dépenses sur la défense. On se concentrerait sur les menaces à la sécurité plus traditionnelles avec une telle approche. Mon hypothèse est-elle juste? Si oui, quelles mesures le Canada devrait-il prendre au sein de l'alliance pour veiller à ce que les acquis ne se perdent pas?

Nous avons déjà abordé le sujet dans d'autres questions, mais je veux m'assurer de bien comprendre.

**Mme von Hlatky :** Plongeons dans le vif du sujet. Je me suis appuyée sur le fait que l'OTAN a mis en œuvre l'initiative Femmes, paix et sécurité principalement à travers le prisme de la gestion des crises et de la sécurité coopérative, qui sont deux de ses piliers. Elle a de l'expérience dans ce domaine, mais elle n'est pas aussi habituée à inclure ces éléments dans les initiatives de dissuasion et de défense collective.

Ce n'est pas facile, parce que les orientations politiques sont plutôt vagues et peu claires dans les documents politiques officiels. Espérons que la prochaine itération apportera des précisions.



There's an opportunity here to really think about deterrence and collective defence not only in terms of the number of personnel and tanks on the eastern flank, but also in terms of societal resilience. That's key to the equation of deterrence. You need to have your societies on board, especially with the full spectrum of threats that NATO is exposed to. You cannot have societal resilience by excluding 50% of the population.

**Senator Ravalia:** This is a follow-up question for Professor von Hlatky.

Are you able to address how gender-based analysis can help improve military operational effectiveness and potentially lead to improved security based on your research and your collegiality with other members of the NATO community? Do we have examples in this regard that we can learn from?

**Ms. von Hlatky:** Thank you very much. The narrow focus on operational effectiveness in the NATO context has led to a few blind spots. It was an essential narrative to introduce Women, Peace and Security to military audiences, connecting it to the mission and mission success right away. But, at the same time, by having a narrow focus on military effectiveness, we're losing an opportunity to think about security with a longer-term lens.

Of course, there's always going to be this push of thinking through six-month increments in the military because that's the length of a deployment, of a rotation. If we don't design operations with the long game in mind, and how gender equality and improvements in gender equality can lead to long-term security and stability, we will keep facing — which we've been facing, unfortunately, with the latest missions — mission failure and withdrawal after very costly losses.

I would challenge Canada, NATO and the military stakeholders — who are often the first to respond in very volatile environments — to think through that longer-term lens with GBA Plus. That's what GBA Plus and a focus on gender equality can deliver.

**Senator Ravalia:** Just to dig deeper, when you are doing this analysis, do we look at the changing demographic in Europe? Are we seeing a representation from minorities, individuals from the LGBTQ2S+ communities and Indigenous involvement, in terms of the women from these respective communities? Are they rising in the ranks within the military?

**Ms. von Hlatky:** In NATO member states?

**Senator Ravalia:** Yes.

Nous avons ici l'occasion de réfléchir à la dissuasion et à la défense collective, non seulement en matière d'effectifs et de chars sur le flanc est, mais aussi en matière de résilience sociétale. C'est la clé de l'équation de la dissuasion. Il faut que les sociétés s'impliquent, surtout pour faire face au spectre complet des menaces auxquelles l'OTAN est exposée. On ne peut pas avoir une résilience sociétale en excluant 50 % de la population.

**Le sénateur Ravalia :** J'aimerais poser une question de suivi à Mme von Hlatky.

Vous avez mené des recherches et établi une certaine collégialité avec d'autres membres de la communauté de l'OTAN. Cela vous permet-il d'expliquer comment l'analyse comparative entre les sexes peut contribuer à améliorer l'efficacité opérationnelle des forces armées et, éventuellement, à renforcer la sécurité? Auriez-vous des exemples à nous donner dont nous pourrions nous inspirer?

**Mme von Hlatky :** Merci beaucoup. L'OTAN a une vision étroite; elle se concentre sur l'efficacité opérationnelle, ce qui mène à quelques angles morts. Il était essentiel de présenter les enjeux liés aux femmes, à la paix et à la sécurité aux militaires en les reliant immédiatement à la mission et à sa réussite. Cela dit, en nous concentrant sur l'efficacité militaire, nous perdons l'occasion de réfléchir à la sécurité à plus long terme.

Bien sûr, on aura toujours tendance à ne penser qu'aux six prochains mois dans l'armée, puisque c'est la durée d'un déploiement, d'une rotation. Or, si on ne conçoit pas les opérations en pensant au long terme et à la façon dont l'égalité des sexes et les améliorations en la matière peuvent mener à la sécurité et à la stabilité à long terme, la mission finira par échouer et il faudra se retirer après de très lourdes pertes. C'est malheureusement ce qui s'est produit lors des dernières missions.

J'invite le Canada, l'OTAN et les intervenants militaires — qui sont souvent les premiers à intervenir dans des environnements très instables — à envisager l'ACS Plus dans une perspective à plus long terme. C'est ce que l'ACS Plus et l'accent mis sur l'égalité des sexes peuvent apporter.

**Le sénateur Ravalia :** J'aimerais creuser un peu plus le sujet. Lorsque vous menez cette analyse, examinez-vous l'évolution démographique en Europe? Y a-t-il une représentation des minorités, des membres des communautés LGBTQ2S+ et de la mobilisation autochtone? Je fais référence aux femmes issues de ces diverses communautés. Montent-elles en grade au sein de l'armée?

**Mme von Hlatky :** Parlez-vous des États membres de l'OTAN?

**Le sénateur Ravalia :** Oui.

**Ms. von Hlatky:** You definitely see some evolution in the representation of women and other under-represented populations in NATO member states. Certainly, you have seen it in Canada — probably too slow when looking at the ambitious nature of those targets. Of course, we collect that kind of data differently from one member state to the next, including for deployed personnel on operations.

That being said, it is important to raise these questions in the NATO context, and for Canada to be bold in raising this question to its member states because while NATO has adopted a diversity strategy, for instance, and tracks these numbers and pays attention to its LGBTQ staff and personnel, it isn't the case for all member states — and Canada can be bold here in raising this.

**Senator R. Patterson:** Thank you for that response. I agree with you. I'm going to shift gears a little bit, and start focusing on the UN and Canada's role in there.

To follow up, we have Women, Peace and Security, but just for clarification, there are other resolutions connected to it, and one of them is about gender-based violence, child soldiers, et cetera.

Now, on the Canadian front, we are participating in the Elsie Initiative for Women in Peace Operations, which I know you're tracking. It's quite a unique look at trying to help build Women, Peace and Security into voluntary nations that wish to be part of this.

Could you talk a little bit about the Elsie Initiative specifically, as well as Canada's role, and do you think it's a model that we should continue to pursue?

**Ms. von Hlatky:** Thank you. I'm very interested in the Elsie Initiative because this is one area where Canada made a bold move by launching a pilot initiative — and launching initiatives where it didn't already have all of the answers.

In regard to the Elsie Initiative, this model of introducing a big, bold idea, and then inviting a lot of different players to the table to shape the contours of that initiative, is a good model to follow.

I have some reservations about providing financial incentives for meeting certain targets on the representation of women in the UN context, but, putting that aside, the Elsie Initiative has been successful in signalling Canadian leadership, and signalling — through diplomatic channels — the importance of the participation of women. It keeps this high in terms of visibility. It's an opportunity to raise the topic in various diplomatic circles, and to gain buy-in from other member states.

**Mme von Hlatky :** Il y a certainement une certaine évolution de la représentation des femmes et d'autres groupes sous-représentés dans les États membres de l'OTAN. C'est d'ailleurs le cas au Canada, mais elle est probablement trop lente compte tenu de la nature ambitieuse des objectifs. Bien sûr, la collecte de données diffère d'un État membre à l'autre, y compris pour le personnel déployé dans le cadre d'opérations.

Cela dit, il est important de soulever ces questions dans le contexte de l'OTAN. Le Canada doit faire preuve d'audace et soulever cet enjeu auprès des autres États membres, car si l'OTAN a adopté une stratégie de diversité, suit ces chiffres et prête attention à son personnel issu de la communauté LGBTQ, ce n'est pas le cas de tous les États membres, et le Canada peut faire preuve d'audace en soulevant cet enjeu.

**La sénatrice R. Patterson :** Je vous remercie de cette réponse. Je suis du même avis. Je change de sujet. J'aimerais maintenant me concentrer sur les Nations unies et le rôle que le Canada y joue.

Je poursuis sur cette lancée. Il y a la résolution « Femmes, paix et sécurité », mais, pour que ce soit clair, il y en a d'autres qui y sont liées, dont une sur la violence sexospécifique et les enfants-soldats.

Le Canada participe à l'Initiative Elsie pour les femmes dans les opérations de paix, et je sais que vous en assurez un suivi. Il s'agit d'une approche particulière visant à intégrer les femmes, la paix et la sécurité dans les nations souhaitant participer à cette initiative.

Pourriez-vous nous en dire plus sur l'Initiative Elsie et sur le rôle du Canada à cet égard? Pensez-vous que nous devrions continuer à suivre ce modèle?

**Mme von Hlatky :** Merci. Je m'intéresse beaucoup à l'Initiative Elsie, parce que le Canada a fait preuve d'audace en lançant un projet pilote et des initiatives où il n'avait pas encore toutes les réponses.

En ce qui concerne l'initiative Elsie, c'est un bon modèle à suivre. Il consiste à présenter une idée grande et ambitieuse, puis à inviter un grand nombre d'intervenants différents à la table pour déterminer la portée de l'initiative.

J'ai quelques réserves quant à l'octroi d'incitatifs financiers pour atteindre certains objectifs en matière de représentation des femmes dans le contexte des Nations unies, mais, outre cela, l'Initiative Elsie a permis de signaler le leadership du Canada et l'importance de la participation des femmes par le biais de canaux diplomatiques. Elle permet de maintenir cette importance et d'offrir une certaine visibilité. Nous avons l'occasion de soulever cet enjeu dans divers cercles diplomatiques et d'obtenir l'adhésion d'autres États membres.

Seeking some voices that have been traditionally under-represented in those conversations — from day one — is the model to replicate. I've written about the Elsie Initiative elsewhere, so I will park my caveats and my reservations for now, and I'll say that the consultative model that emerged alongside the Elsie Initiative is definitely something to replicate. We don't need, again, the perfect solution before launching a well-funded initiative to promote women's participation in the UN and elsewhere.

**The Chair:** Thank you very much.

[Translation]

**Senator Gerba:** I will be very quick. I want to go back to the issue of representation. The UN secretary general stated recently that the participation of women contributes to establishing lasting peace. Yet there are few women mediators, even though it has been demonstrated that peace accords facilitated or negotiated by women are more long-lasting.

I have two quick questions. Why do we see such a paradox? My second question for you both is the following: What can be done to promote the participation of women in peace negotiations?

**Ms. Sautoire:** You're right. The paradox you mentioned is very frustrating and persistent. The research is very clear. It has been found that when women are signatories, mediators or negotiators, when women are at the negotiation table, the peace accords are more likely to last.

Your question is very broad, but I have some ideas as to why this paradox persists. First, diplomatic spaces are traditionally dominated by men. Further, in some cases, the number of women present is diverse; they are present but their voice is not given equal weight to that of men. There is also something called "corridor diplomacy" whereby informal decisions are made away from the negotiating table and to which women do not have access.

There has indeed been some progress, but it is extremely slow. Just last week, the secretary general noted that, among the peace accords signed in 2023, only one of them included a woman signatory. Diplomatic spaces are still strongly dominated by men. This is unfortunate because women's expertise on the ground is truly essential in concluding and signing a peace accord.

Il faut partir à la recherche de voix traditionnellement sous-représentées dans ces discussions dès le départ. C'est le modèle à reproduire. J'ai déjà écrit sur l'Initiative Elsie, alors je délaisserai mes avertissements et mes réserves pour le moment. Je dirai simplement qu'il conviendrait assurément de reproduire le modèle consultatif qui a émergé parallèlement à l'Initiative Elsie. Nous n'avons pas besoin d'une solution parfaite avant de lancer une initiative bien financée pour promouvoir la participation des femmes aux Nations unies et ailleurs.

**Le président :** Merci beaucoup.

[Français]

**La sénatrice Gerba :** Je vais aller très rapidement. Je vais revenir sur la représentation. Le secrétaire général des Nations unies a indiqué récemment que la participation des femmes contribue à l'instauration d'une paix durable. Pourtant, le pourcentage de médiatrices est peu élevé, même s'il a été prouvé que les accords de paix facilités ou négociés par les femmes durent plus longtemps.

J'aurais deux questions rapides. Pourquoi observe-t-on un tel paradoxe? Ma deuxième question pour vous deux est la suivante : que pourrait-on faire pour favoriser la participation des femmes dans les négociations de paix?

**Mme Sautoire :** Vous avez raison. Vous avez noté un paradoxe qui est vraiment frustrant et qu'on voit perdurer à travers le temps. La recherche est très claire. On a constaté que, quand il y a des femmes signataires, médiatrices ou négociatrices, quand il y a des femmes assises aux tables de négociations, les accords de paix ont plus de chance de durer dans le temps.

Votre question est large, mais je peux fournir quelques pistes de réflexion sur la raison pour laquelle on continue de voir ce paradoxe. Premièrement, les espaces diplomatiques sont traditionnellement dominés par les hommes. On remarque aussi que, parfois, il y a une diversité de femmes qui sont présentes du point de vue numérique; elles sont présentes, mais leur voix n'est pas prise en compte au même titre que celle des hommes. Il y a aussi quelque chose qu'on appelle la « diplomatie de corridor », où il y a des décisions informelles qui se prennent en dehors de la table de négociations et auxquelles ces femmes n'ont pas accès.

On remarque effectivement des progrès, mais ils sont extrêmement lents. Juste la semaine dernière, le secrétaire général a mentionné qu'en 2023, parmi les accords de paix qui ont été signés, il y avait une femme présente parmi les signataires pour seulement l'un d'entre eux. Les espaces diplomatiques restent extrêmement dominés par les hommes. C'est malheureux, parce que l'expertise des femmes sur le terrain est vraiment essentielle pour conclure et signer un accord de paix.

[English]

**Senator Lankin:** I offer this question to either or both of you to answer.

I'm not sure of the year, but four or five years ago, the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians conducted a report and issued it on the progress of gender-based plus diversity across the community of national security and intelligence organizations. While I would say the review looked at the efforts that were made, the results were not what anybody would want.

Given that we can't even recruit numbers to many of these organizations — defence, RCMP and others — have you seen a backsliding of the representation of women, both civilian and in combat, as well as in uniform in terms of the RCMP? Is it more at the senior levels, or is it right through the organizations? Do you have any comments on where we're headed? Are the numbers looking better or worse?

**Ms. von Hlatky:** I'm sorry; I can't comment on the RCMP numbers. I can maybe comment on the Canadian Armed Forces, which is more in my realm of expertise, by acknowledging that there are major personnel shortages right now that the Canadian Armed Forces is facing, both in the reserves and the regular Armed Forces.

The tailored marketing campaign efforts of the military have borne fruit when it comes to increasing the visibility of a career in the Canadian Armed Forces with women in the targeted demographic. There are hopeful signs.

If we're talking about diversity writ large as well, the policy to open the door for permanent residents to join the Canadian Armed Forces has also been incredibly successful. There have been, of course, some challenges with processing some of the documentation, and doing security background checks in particular, but I think there are some encouraging signs on that front.

By no means do I mean to suggest that this is an effort that has come to its culmination, but I think that there are some encouraging trends, even if the overall personnel picture remains worrying from a trained effective strength perspective.

**The Chair:** Thank you, senators. On behalf of the committee, I'd like to thank our witnesses, Professor von Hlatky and Ms. Santoiere, for being with us today. We appreciate your commentary.

[Traduction]

**La sénatrice Lankin :** Ma question s'adresse à l'une ou l'autre d'entre vous, ou aux deux.

Je ne me souviens pas de l'année exacte, mais le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement a publié un rapport sur le progrès de la diversité sexospécifique au sein de la communauté des organisations de sécurité nationale et de renseignement il y a quatre ou cinq ans. Dans ce rapport, le comité s'est penché sur les efforts déployés, mais les résultats n'ont pas été à la hauteur des espérances.

Étant donné qu'on n'arrive même pas à recruter du personnel dans de nombreuses organisations — je pense notamment au secteur de la défense et à la GRC — avez-vous constaté un recul de la représentation des femmes, tant dans la vie civile qu'au combat? Qu'en est-il des femmes portant l'uniforme de la GRC? Parle-t-on davantage du niveau de cadre supérieur ou de l'ensemble des organisations? Avez-vous quelque chose à dire sur la voie qu'on emprunte? Les chiffres s'améliorent-ils ou se détériorent-ils?

**Mme von Hlatky :** Je suis désolée, mais je ne peux pas me prononcer sur les chiffres de la GRC. Je peux peut-être parler des Forces armées canadiennes, qui relèvent davantage de mon domaine d'expertise. Elles font présentement face à d'importantes pénuries de personnel, tant dans les réserves que dans les forces armées régulières.

L'armée a mené une campagne de marketing sur mesure, et elle a porté ses fruits. Elle a permis d'accroître la visibilité d'une carrière dans les Forces armées canadiennes auprès des femmes qui font partie du groupe démographique ciblé. Cela donne espoir.

Si on parle de diversité au sens large, la politique visant à ouvrir la porte aux résidents permanents pour qu'ils puissent rejoindre les Forces armées canadiennes a également connu un succès incroyable. Il y a bien sûr eu quelques difficultés liées au traitement de certains documents et aux vérifications des antécédents en matière de sécurité en particulier, mais je pense qu'il y a des signes encourageants à cet égard.

Je n'ai aucunement l'intention d'insinuer qu'on a atteint le point culminant. Cela dit, j'estime qu'il y a des tendances encourageantes, même si la situation générale du personnel demeure inquiétante si on pense aux soldats entraînés et opérationnels.

**Le président :** Je remercie les honorables sénateurs. Au nom du comité, j'aimerais remercier nos témoins, Mme von Hlatky et Mme Santoiere, d'avoir discuté avec nous aujourd'hui. Nous vous remercions de vos propos.

For our second panel, we are pleased to welcome Yolande Bouka, Assistant Professor, Department of Political Studies, Queen's University.

[Translation]

Finally, we welcome by video conference Marie-Joëlle Zahar, professor and director of the Research Network on Peace Operations at the Université de Montréal.

Welcome and thank you for accepting our invitation.

[English]

We're ready to hear your opening statements. We'll start with Professor Bouka — the floor is yours.

**Yolande Bouka, Assistant Professor, Department of Political Studies, Queen's University, as an individual:** Good afternoon, everyone. It's a pleasure to be among you today. I'm coming to you from here, even though I teach at Queen's University. In addition to my position, I'm also the co-director of the Research Network on Women, Peace and Security, which is a network that is funded by the Department of National Defence. My work focuses on Women, Peace and Security in Africa.

In less than two years, we will be celebrating the twenty-fifth anniversary of the UN Security Council Resolution 1325 — one of the founding documents of the Women, Peace and Security agenda.

I would be remiss if I did not highlight the fact that while the agenda emerged after years of global exchanges across women's movements, it is the leadership of Namibia who held the presidency of the Security Council that tipped the balance in our favour.

Prior to the adoption of Resolution 1325, there was some serious resistance against elevating and centralizing women's issues, and the need for a stand-alone mandate to promote the equal representation of women in security practices. Selma Ashipala-Musavyi, who was Namibia's deputy permanent representative to the UN at that time, along with a number of civil society organizations and other countries, pushed and shoved to allow a debate and a motion to pass Resolution 1325.

When Women, Peace and Security scholars share this story, they talk broadly and they often forget to contextualize the ways in which the Cold War — and its end — shaped many of the contributing women's realities and experiences with insecurity, conflict and war.

In the case of southern Africa, the South West Africa People's Organisation — today the leading party of the Government of Namibia — and the African National Congress — today the

Passons à notre deuxième groupe de témoins. Nous avons le plaisir d'accueillir Yolande Bouka, professeure adjointe au département des sciences politiques à l'Université Queen's.

[Français]

Enfin, nous accueillons, par vidéoconférence, Marie-Joëlle Zahar, professeure titulaire et directrice du Réseau de recherche sur les opérations de paix, Université de Montréal.

Bienvenue et merci d'avoir accepté notre invitation.

[Traduction]

Nous sommes prêts à entendre vos déclarations préliminaires. Nous commencerons par Mme Bouka. La parole est à vous.

**Yolande Bouka, professeure adjointe, Département des sciences politiques, Université Queen's :** Bonjour à tous. Je suis ravie d'être avec vous aujourd'hui. Je me trouve ici, même si j'enseigne à l'Université Queen's. En plus de mon poste, je suis également codirectrice du Réseau de recherche sur le programme Femmes, paix et sécurité, qui est financé par le ministère de la Défense nationale. Mon travail porte sur les femmes, la paix et la sécurité en Afrique.

Dans moins de deux ans, nous célébrerons le 25<sup>e</sup> anniversaire de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies, l'un des documents fondateurs du programme sur les femmes, la paix et la sécurité.

Je m'en voudrais de ne pas rappeler que si le programme a vu le jour après des années d'échanges mondiaux entre les mouvements de femmes, c'est grâce au leadership de la Namibie, qui assurait la présidence du Conseil de sécurité, et qui a fait pencher la balance en notre faveur.

Avant l'adoption de la résolution 1325, il y avait une forte réticence à l'idée de mettre de l'avant et de centraliser les enjeux relatifs aux femmes. Il fallait donc un mandat distinct afin de promouvoir la représentation égale des femmes dans les pratiques de sécurité. Selma Ashipala-Musavyi, alors représentante permanente adjointe de la Namibie auprès des Nations unies, ainsi qu'un certain nombre d'organisations de la société civile et d'autres pays, ont fait pression pour qu'un débat soit organisé et qu'une motion soit présentée en vue d'adopter la résolution 1325.

Lorsque les spécialistes des femmes, de la paix et de la sécurité évoquent cette histoire, ils parlent en termes généraux et oublient souvent de remettre en contexte la manière dont la guerre froide — et sa fin — a façonné les réalités et les expériences des femmes qui apportent aujourd'hui leur contribution en raison de l'insécurité, des conflits et de la guerre.

Dans le cas de l'Afrique australe, l'Organisation du peuple du Sud-Ouest africain — aujourd'hui le principal parti du gouvernement namibien — et le Congrès national africain —

leading party in the Government of South Africa — fought a long war against the apartheid South Africa regime. Namibians and South African women contributed to the liberation of independent struggles as teachers, doctors, fighters and negotiators. They knew well before Resolution 1325 the role they had to play to ensure their community's safety.

During these decades of conflict, Namibian and South African women also experienced first-hand how war impacted women uniquely and disproportionately. A UN delegation that visited the Cassinga camp in Angola reported the devastating impact and toll of the South African defence forces bombing and the massacre in the camp. The Truth and Reconciliation Commission in South Africa only recorded a small fraction of the ways in which Black women were sexually tortured under the apartheid government. At the time, foreign policy imperatives aligned the U.S. government with the apartheid government, and linked them through various ways of provision of military training through various states. These alliances forged through the Western world order not only prolonged the war, but also shaped the experiences of some of the women who would move forward to contribute to the development of the Women, Peace and Security agenda. The end of the Cold War upended patronage links between undemocratic governments in Western countries, and brought about other forms of conflict and gendered violence around the world.

Today, thanks to the courage of Rwandan women and institutions like the International Criminal Tribunal for Rwanda, we have a legal precedent for the prosecution of genocidal rape. It is on the suffering of countless women — who have experienced devastating violence — that we build our entire practice and discipline of Women, Peace and Security.

Before I conclude, I would like to cite a short section of the UN Beijing Platform for Action, which came five years before Resolution 1325. Paragraph 131 reads:

Violations of the human rights of women in situations of armed conflict are violations of the fundamental principles of international human rights and humanitarian law. Massive violations of human rights, especially in the form of genocide, ethnic cleansing as a strategy of war and its consequences, and rape, including systematic rape of women in war situations, creating a mass exodus of refugees and displaced persons, are abhorrent practices that are strongly condemned and must be stopped immediately, while perpetrators of such crimes must be punished. Some of these situations of armed conflict have their origin in the conquest or colonialization of a country by another State

aujourd'hui le principal parti du gouvernement de l'Afrique du Sud — ont mené une longue guerre contre le régime de l'apartheid sud-africain. Les femmes namibiennes et sud-africaines ont contribué à surmonter les obstacles indépendants en tant qu'enseignantes, médecins, combattantes et négociatrices. Elles savaient bien avant la résolution 1325 le rôle qu'elles devaient jouer pour assurer la sécurité de leur communauté.

Au cours de ces décennies de conflit, les femmes namibiennes et sud-africaines ont également pu constater personnellement les effets particuliers et démesurés qu'a la guerre sur les femmes. Une délégation des Nations unies qui a visité le camp de Cassinga en Angola a fait état de l'effet dévastateur qu'ont eu les bombardements et le massacre perpétré là-bas par les Forces de défense sud-africaines. La Commission de vérité et réconciliation en Afrique du Sud n'a retenu qu'une infime partie des tortures sexuelles que le gouvernement de l'apartheid a infligées aux femmes noires. À l'époque, les impératifs de la politique étrangère unissaient le gouvernement américain et celui de l'apartheid, ce qui a notamment donné lieu à une formation militaire dispensée par différents États. Ces alliances forgées pour l'ordre du monde occidental ont prolongé le conflit, mais également façonné l'expérience de certaines femmes qui allaient contribuer à l'élaboration du programme sur les femmes, la paix et la sécurité. La fin de la guerre froide a bouleversé les liens de favoritisme entre les gouvernements non démocratiques des pays occidentaux et a entraîné d'autres formes de conflit et de violence sexospécifique dans le monde.

Aujourd'hui, grâce au courage des femmes rwandaises et à des institutions telles que le Tribunal pénal international pour le Rwanda, nous disposons d'un précédent juridique permettant de poursuivre les auteurs de viols génocidaires. C'est à partir de la souffrance d'innombrables femmes — qui ont subi une violence dévastatrice — que nous bâtissons l'ensemble de notre pratique et de notre discipline sur les femmes, la paix et la sécurité.

Avant de conclure, je voudrais citer un bref passage du Programme d'action de Beijing de l'ONU, qui a été adopté cinq ans avant la résolution 1325. Le paragraphe 131 se lit comme suit :

La violation des droits fondamentaux des femmes dans les situations de conflit armé est contraire aux principes fondamentaux des droits de l'homme reconnus sur le plan international et du droit humanitaire. Les violations systématiques des droits de l'homme, particulièrement le génocide, l'utilisation du nettoyage ethnique et ses conséquences, le viol, notamment le viol systématique de femmes dans les situations de guerre, qui provoquent un exode massif de réfugiés et de personnes déplacées, sont des pratiques abominables, qui sont condamnées et auxquelles il faut mettre un terme immédiatement, et les auteurs de ces crimes doivent être punis. Certains de ces conflits armés ont

and the perpetuation of that colonization through state and military repression.

It has been over 30 years since Beijing and, as a country and international community, we still do not have the clarity or determination to develop foreign policies as if Black and Brown lives mattered. We struggle to take action informed by the Women, Peace and Security agenda as robustly in Palestine as we do in Ukraine, and sadly, we fail to see the dangers of our complicity in our allies' imperial ambitions in places like Haiti. In the 23 years since the adoption of Resolution 1325, we've done a lot, but there is still a long way to go. Thank you.

**The Chair:** Thank you very much, Professor Bouka, for your comments.

[Translation]

Ms. Zahar, please go ahead.

[English]

**Marie-Joëlle Zahar, Professor and Director of the Research Network on Peace Operations, Université de Montréal, as an individual:** Thank you. I'm extremely sorry not to be with you in person.

As my colleague has already stated, it's been almost 25 years since the Women, Peace and Security agenda was established. In those almost 25 years, it has become a normative framework that informs the ways in which — or ought to inform the ways in which — we think about international peace and security. However, nowadays, we are experiencing a global backlash against the agenda — a backlash in the form of populism and in the form of the rise of extreme-right movements, including in our own countries.

In this context, I would like to take the case of Afghanistan to highlight some of the things that we do well and, unfortunately, some of the things that we do less well. Currently, in Afghanistan, the situation of women is dire. When we and our allies decided to withdraw, we left behind women who had courageously come forward to become our partners in attempting to change the situation on the ground — not just for themselves, but for the majority of Afghan people.

The latest UN report on the situation of women in Afghanistan indicates that over 80% cannot any longer engage in income-generating activities, and that includes women who are the heads of households. And 48% speak of a serious deterioration of

leur origine dans la conquête ou la colonisation d'un pays par un autre État et dans la perpétuation de cette colonisation par la répression politique et militaire.

Plus de 30 ans se sont écoulés depuis Beijing. Or, le pays et la communauté internationale n'ont toujours pas la volonté ou la détermination nécessaires pour élaborer des politiques étrangères comme si les vies des Noirs et des Bruns comptaient, elles aussi. Nous avons du mal à prendre des mesures découlant du programme sur les femmes, la paix et la sécurité aussi fermes en Palestine qu'en Ukraine. Malheureusement, nous ne voyons pas non plus les dangers de notre complicité avec les ambitions impérialistes de nos alliés dans des endroits comme Haïti. Au cours des 23 années qui se sont écoulées depuis l'adoption de la résolution 1325, nous avons fait beaucoup de chemin, mais il reste encore énormément de pain sur la planche. Je vous remercie de votre attention.

**Le président :** Je vous remercie beaucoup, madame Bouka, pour vos observations.

[Français]

Madame Zahar, vous avez la parole.

[Traduction]

**Marie-Joëlle Zahar, professeure titulaire et directrice du Réseau de recherche sur les opérations de paix, Université de Montréal, à titre personnel :** Merci. Je suis extrêmement désolée de ne pas me joindre à vous en personne.

Comme ma collègue l'a déjà dit, cela fait près de 25 ans que le programme sur les femmes, la paix et la sécurité existe. Durant cette période, le programme est devenu un cadre normatif qui renseigne — ou qui devrait renseigner — sur les façons dont nous devons réfléchir à la paix et à la sécurité internationales. Toutefois, de nos jours, nous observons une réaction négative à l'échelle mondiale à l'égard de ce programme sous la forme de mouvements populistes et d'extrême droite, y compris dans nos propres pays.

Dans ce contexte, j'aimerais prendre l'exemple de l'Afghanistan pour mettre en lumière les bonnes et, malheureusement, les moins bonnes mesures. Actuellement, la situation des femmes afghanes est désastreuse. Lorsque le Canada et ses alliés ont décidé de se retirer de l'Afghanistan, nous avons laissé pour compte des femmes qui étaient courageusement devenues nos partenaires afin d'essayer de changer la situation dans leur pays, non seulement pour elles-mêmes, mais pour la majorité du peuple afghan.

Le dernier rapport de l'ONU sur la situation des femmes en Afghanistan indique que plus de 80 % d'entre elles ne peuvent plus participer à des activités rémunératrices, et ce pourcentage inclut les femmes qui sont chefs de famille. Le rapport indique

relations with male family members. Worryingly, 69% indicate that they have mental health issues due to isolation and despair.

What are we doing in this regard? Instead of securing the gains we made in the Women, Peace and Security space, we have actually failed our women partners in this country and, as my colleague has also highlighted, elsewhere around the world. When we started evacuating partners and resettling them upon the Taliban's seizure of power in Kabul, the women peacebuilders — the same women that we, in Canada, and our partners had funded and supported — ended up falling to the bottom of our lists.

I have the honour of serving on the board of the International Civil Society Action Network, or ICAN — one of the non-governmental organizations, or NGOs, funded by Canada that has been a driver of this agenda since the very beginning. For the past three years, we have been fighting to convince both our government and our allies to actually accept more women peacebuilders and resettle them.

We have also failed these women by adopting a normatively understandable yet, unfortunately, empirically devastating policy of blank sanctions. The women in Afghanistan — the ones who were left behind — absolutely need our support in the same way that the women in Gaza today also need and deserve our support. Women's organizations were at the forefront of efforts to respond to the earthquake that happened in Afghanistan about a year ago. The reason they were at the forefront was that they realized that female-headed households could not receive male assistance and, therefore, would be left alone.

ICAN, the organization of which I spoke, was able to deliver funding to help with this assistance, but it's not easy to reroute funds that have been earmarked for something else to respond to urgent crises. However, that is the price and the cost to maintain our former partners in a situation where they can still operate and try to do good, and secure some of the gains they have made in the Women, Peace and Security space.

I would be remiss not to also talk about our efforts to include women in mediation and peace processes. These efforts — which were one of the important parts of the Women, Peace and Security agenda — have recently stalled. Not only are we unable to include more women in peace processes, but there are also fewer processes today than there ever were. In fact, we are increasingly supporting military and security responses to problems that cannot be resolved in ways other than through diplomacy and development.

également que 48 % des femmes afghanes font état d'une détérioration grave de leurs relations avec des membres de la famille masculins. Ce qui est préoccupant, c'est que 69 % des femmes afghanes ont affirmé souffrir de problèmes de santé mentale en raison de l'isolement et du désespoir.

Que faisons-nous à cet égard? Plutôt que de protéger les progrès réalisés dans le cadre du programme sur les femmes, la paix et la sécurité, nous avons abandonné nos partenaires féminines dans ce pays et, comme ma collègue l'a également souligné, ailleurs dans le monde. Lorsque nous avons commencé à évacuer des partenaires et à les réinstaller lorsque les talibans ont pris le pouvoir à Kaboul, les artisanes de la paix — ces femmes mêmes que le Canada et ses partenaires avaient financées et soutenues — se sont retrouvées au bas de nos listes.

J'ai l'honneur de siéger au conseil d'administration de l'International Civil Society Action Network, l'ICAN, l'une des organisations non gouvernementales financées par le Canada qui est un moteur du programme depuis le début. Au cours des trois dernières années, nous nous sommes efforcés de convaincre notre gouvernement et nos alliés d'accepter davantage d'artisanes de la paix pour assurer leur réinstallation.

Nous avons également abandonné ces femmes en adoptant une politique normative de sanctions aveugles justifiée, mais malheureusement dévastatrice. Les femmes en Afghanistan — celles qui ont été laissées pour compte — ont absolument besoin de notre soutien de la même façon que les femmes à Gaza ont aussi besoin de notre soutien en ce moment. Des organisations féminines ont été parmi les premières à participer aux efforts pour répondre aux besoins à la suite du tremblement de terre survenu en Afghanistan il y a environ un an. Elles ont été parmi les premières, car elles se sont rendu compte que les femmes chefs de famille ne pourraient pas recevoir d'aide de la part des hommes et que, par conséquent, elles seraient laissées à elles-mêmes.

L'ICAN, l'organisation dont j'ai parlé, a été en mesure de fournir des fonds pour contribuer à cette aide, mais il n'est pas facile de réacheminer des fonds qui ont été affectés à d'autres fins pour répondre à des crises urgentes. Cependant, c'est le prix à payer pour maintenir nos anciens partenaires dans une situation où ils peuvent encore exercer leurs activités et essayer de faire le bien, et de préserver certains des progrès qu'ils ont réalisés dans le cadre du Programme sur les femmes, la paix et la sécurité.

Je m'en voudrais de ne pas parler aussi des efforts que nous avons déployés pour intégrer les femmes dans les processus de médiation et de paix. Ces efforts, qui constituaient l'une des parties importantes du Programme sur les femmes, la paix et la sécurité, se sont récemment enlisés. Non seulement nous ne sommes pas en mesure d'inclure davantage de femmes dans les processus de paix, mais il y a également moins de processus de paix en cours à l'heure actuelle qu'il n'y en a jamais eu. En fait, nous soutenons de plus en plus les interventions militaires et



The Women, Peace and Security agenda is an agenda that puts peace and negotiated outcomes at the forefront of efforts to resolve today's conflicts in the world. Whether the women peacebuilders are in Ukraine, the Philippines, Iraq, Gaza or Afghanistan, they have all worried about the trend toward militarization — not only amongst those countries that we identify as threatening the liberal international order, but also amongst countries that defend, or claim to defend, the liberal international order.

Only two days ago, all the women's organizations associated with ICAN, which are regrouped in an alliance for security and leadership, issued a call for us — our countries' democratic leaders — to take stock of the fact that by supporting military solutions to conflicts, we are contributing to undoing the progress that was made in the Women, Peace and Security space. That call, I think, needs to be heeded.

It does take courage to deal with crises. It takes even more courage to actually sit at the table and deal with them peacefully.

Thank you.

**The Chair:** Thank you very much for your commentary, Professor Zahar.

We will go to questions. As before, senators, you have four minutes, and we'll work toward a second round as well.

**Senator Ravalia:** Thank you to both of our witnesses for your testimony.

My question is for you, Professor Bouka. Are you using any specific metrics or evaluation methods that can be used to assess the impact of gender equality policies — and ensure they remain focused on the intended goals — rather than potentially using gender politics as an instrument for political optics?

I ask that question given the fact that there is some criticism that meaningful empowerment and influence may not necessarily accompany numerical representation.

Thank you.

**Ms. Bouka:** Thank you for the question.

sécuritaires aux problèmes qui ne peuvent être résolus autrement que par la diplomatie et le développement.

Le Programme sur les femmes, la paix et la sécurité est un programme qui place la paix et les résultats négociés au premier plan des efforts visant à résoudre les conflits actuels dans le monde. Qu'elles soient en Ukraine, aux Philippines, en Irak, à Gaza ou en Afghanistan, les femmes artisanes de la paix s'inquiètent toutes de la tendance à la militarisation — non seulement dans les pays que nous distinguons comme des menaces à l'ordre international libéral, mais aussi dans les pays qui défendent, ou prétendent défendre, l'ordre international libéral.

Il y a deux jours à peine, toutes les organisations de femmes associées à l'ICAN, qui forment une alliance pour la sécurité et le leadership, ont lancé un appel pour que nous — les chefs de file démocratiques de nos pays — prenions la mesure du fait qu'en soutenant des solutions militaires aux conflits, nous contribuons à réduire à néant les progrès accomplis dans le cadre du Programme sur les femmes, la paix et la sécurité. Je crois que cet appel doit être entendu.

Il faut du courage pour faire face aux crises, mais il faut encore plus de courage pour s'asseoir à la table des négociations et les gérer pacifiquement.

Je vous remercie de votre attention.

**Le président :** Je vous remercie beaucoup de vos observations, professeure Zahar.

Nous allons maintenant passer aux séries de questions. Comme précédemment, les sénateurs disposeront de quatre minutes pour intervenir, et nous nous efforcerons également d'organiser une deuxième série de questions.

**Le sénateur Ravalia :** Je remercie nos deux témoins de leurs déclarations.

Ma question vous est destinée, professeure Bouka. Utilisez-vous des mesures ou des méthodes d'évaluation particulières pour évaluer l'incidence des politiques sur l'égalité entre les sexes — et pour garantir qu'elles restent axées sur les objectifs visés —, au lieu d'utiliser peut-être des politiques fondées sur le sexe comme moyen de politiser la question?

Je pose cette question étant donné que certains critiquent le fait que la représentation numérique n'est pas nécessairement accompagnée d'une autonomisation ou d'une influence constructive.

Merci.

**Mme Bouka :** Je vous remercie de votre question.

It's one of the challenges, whether we're talking about politics, the military or mediating spaces. I teach my students that it's the difference between substantive representation and descriptive representation. It's whether you have the number of under-represented groups — whether they be women, sexual minorities or racial minorities — in the space that you want to diversify, and the actual type of representation, and their capacity to impact policy in the spaces in which they operate.

Theoretically, we have this kind of conceptual difference between substantive and descriptive. We often look at descriptive representation simply by looking at the percentage of women in armed forces and the percentage of women in parliaments. What we struggle more to do is assess the type of decision-making power they actually have.

In countries like ours — but also other countries around the world — we'll try to ensure that we add and recruit very intensely. When we use a metric or a justification for inclusion that seeks to improve the quality of institutions, we do two things: The first thing is that we set the burden of changing of institutions on the individuals that we're trying to put into those spaces. Then, the other challenge is the reality that the people who will be in these spaces — in order to be deemed efficient, or in order to look as if they are performing — will often adopt the very culture of the spaces we're trying to change.

There is definitely a conceptual difference between substantive and descriptive representation, but depending on which institution we engage with, the emphasis will be different.

The Secretary-General of the United Nations recently made a statement — I think it was a month ago — about the ways in which they have tried to put women in decision-making power positions at the upper echelons of the United Nations. That, in and of itself, allows for more power and influence on policy. At the same time, we have to be very wary about expecting all women — who are in positions of decision-making — to make decisions that will be beneficial for women to begin with. That's quite a challenge.

**Senator Ravalia:** Just very quickly, you alluded to the situation in Namibia and the South West Africa People's Organisation, as well as the critical role that women played in the liberation. Has that transposed into an equality of power for women in Namibia today?

C'est l'un des défis à relever, qu'il s'agisse d'un milieu politique, d'un milieu militaire ou d'un milieu de médiation. J'enseigne à mes étudiants que c'est la différence entre une représentation substantielle et une représentation descriptive. C'est la question de savoir si vous disposez du nombre nécessaire de groupes sous-représentés — qu'il s'agisse de femmes, de minorités sexuelles ou de minorités raciales — dans le milieu que vous souhaitez diversifier, et du type approprié de représentation, et si ces groupes ont la capacité d'influencer les politiques dans les milieux où ils exercent leurs activités.

Théoriquement, il y a ce genre de différence conceptuelle entre la représentation substantielle et la représentation descriptive. Nous nous penchons souvent sur la représentation descriptive en examinant simplement le pourcentage de femmes dans les forces armées ou le pourcentage de femmes dans les parlements. Ce que nous avons plus de mal à faire, c'est d'évaluer le type de pouvoir de décision dont elles disposent réellement.

Dans des pays comme le nôtre — mais aussi dans d'autres pays du monde entier —, nous nous efforcerons de recruter très intensivement et d'embaucher des membres de ces groupes. Lorsque nous utilisons une mesure ou une justification de l'inclusion qui vise à améliorer la qualité des institutions, nous faisons deux choses : tout d'abord, nous faisons peser le poids de l'évolution des institutions sur les personnes que nous essayons de placer dans ces milieux. L'autre problème que nous rencontrons par la suite, c'est le fait que les personnes qui travailleront dans ces milieux adopteront souvent la culture même des milieux que nous essayons de changer — afin d'être jugées efficaces ou de donner l'impression qu'elles donnent un bon rendement.

Il y a bien une différence conceptuelle entre la représentation substantielle et la représentation descriptive, mais selon l'institution avec laquelle nous dialoguons, l'accent sera différent.

Le secrétaire général des Nations unies a récemment fait une déclaration — je crois que c'était il y a un mois — au sujet des moyens mis en œuvre pour essayer de nommer des femmes à des postes de décision au sein des échelons supérieurs des Nations unies. En soi, cela permet aux femmes d'exercer plus de pouvoir et d'influence sur les politiques. En même temps, nous devons nous garder d'attendre de toutes les femmes — qui occupent des postes de décision — qu'elles prennent des décisions qui, au départ, seront bénéfiques pour les femmes. Cette situation est un véritable défi.

**Le sénateur Ravalia :** Je mentionne très rapidement que vous avez fait allusion à la situation en Namibie et à la South West Africa People's Organisation, ainsi qu'au rôle crucial que les femmes ont joué dans la libération de ce pays. Cela s'est-il traduit par un pouvoir égal pour les femmes de Namibie d'aujourd'hui?

**Ms. Bouka:** That's an excellent question.

Across countries where we've seen war, particularly in southern Africa, we've seen an increased number of women in politics, in parliament and in some decision-making positions. Initially in Namibia, after the liberation, women were not allowed to join the military. After, they were reintegrated. At the same time, in countries where you have seen war, while you have women in positions of power, you also have the legacy of war that leads to increased gender-based violence in women's everyday lives. So it's a little bit of a conundrum.

**Senator Ravalia:** Thank you.

**Senator M. Deacon:** Earlier, the comment was made about it having been 30 years — a generation — since this, and 25 years since that, so we are looking at a couple of generations. Learning a little bit more, my question concerns the generational trauma that would arise from rape in conflict — quite candidly.

I have to believe this trauma echoes into not only the generation that was affected, but perhaps also into the individuals who arose from such horrible actions. I wonder how the psychological scars will present themselves in 5, 10, 15 or 20 years down the road, and what we can do about it.

**Ms. Bouka:** It's an excellent question.

The reality is that with war, broadly speaking, conflict-affected societies take quite a long time to recover from instances and episodes of violence. We have the case of Rwanda as a perfect example. Children — in Rwanda or Uganda — born out of rape, for example, have challenges in being accepted in their communities. The mothers who have given birth to those children struggle to reclaim their space in life as parents and as members of their families.

Dr. Erin Baines from the University of British Columbia has amazing research on children born out of sexual violence.

And sexual violence as a weapon of war is used by different institutions, but particularly by non-state armed groups. We are having a conversation here about the Women, Peace and Security agenda, and I'm focusing the majority of my remarks on state institutions and foreign policy, and countries who have been signatory or have accepted Women, Peace and Security.

**Mme Bouka :** C'est une excellente question.

Dans les pays où nous avons observé des conflits armés, en particulier en Afrique australe, nous avons constaté une augmentation du nombre de femmes qui faisaient carrière en politique, qui étaient élues au parlement ou qui occupaient certains postes de décision. Au début, après la libération de la Namibie, les femmes n'étaient pas autorisées à s'enrôler dans l'armée. Par la suite, elles ont été réintégrées dans l'armée. En même temps, dans les pays qui ont connu des guerres, même si des femmes occupent des postes de pouvoir, ces conflits ont entraîné une augmentation de la violence fondée sur le sexe dans la vie quotidienne des femmes. Ces conséquences sont donc un peu une énigme.

**Le sénateur Ravalia :** Je vous remercie de vos réponses.

**La sénatrice M. Deacon :** Tout à l'heure, on a dit qu'il s'était écoulé 30 ans — une génération — depuis ceci, et 25 ans depuis cela, ce qui fait que nous avons affaire à deux générations. Pour en apprendre un peu plus sur le sujet, ma question porte sur le traumatisme générationnel qui découlerait d'un viol perpétré au cours d'un conflit — en toute franchise.

J'ose croire que ce traumatisme a des répercussions non seulement sur la génération qui a été touchée, mais peut-être aussi sur les personnes qui sont nées d'actes aussi horribles. Je me demande comment les cicatrices psychologiques se manifesteront dans 5, 10, 15 ou 20 ans, et ce que nous pouvons faire pour y remédier.

**Mme Bouka :** Vous posez une excellente question.

Le fait est qu'en cas de guerre, les sociétés touchées par un conflit mettent, en général, beaucoup de temps à se remettre des incidents ou des épisodes de violence. Le cas du Rwanda en est un parfait exemple. Les enfants — au Rwanda ou en Ouganda — nés d'un viol, par exemple, ont du mal à être acceptés dans leur collectivité. Les mères qui ont donné naissance à ces enfants luttent pour retrouver leur place dans la vie en tant que parents et membres de leur famille.

Mme Erin Baines, qui travaille à l'Université de la Colombie-Britannique, a mené des recherches étonnantes sur les enfants nés d'actes de violence sexuelle.

Et la violence sexuelle en tant qu'arme de guerre est utilisée par différentes institutions, mais surtout par des groupes armés non étatiques. Comme nous discutons en ce moment du Programme sur les femmes, la paix et la sécurité, j'oriente la majorité de mes observations vers les institutions étatiques et la politique étrangère, ainsi que vers les pays qui ont signé la résolution concernant les femmes, la paix et la sécurité ou qui ont approuvé le Programme sur les femmes, la paix et la sécurité.

The challenge is non-state armed groups around the world — whether they are in Latin America, the Middle East or Africa — are not actually abiding by these rules. We are facing situations where we have a framework that is focused on how states should behave, but we have less control over non-state armed groups.

Across generations, we know that traumatic experiences with violence, whether sexual or not, are felt not only in the body but also psychologically. There's quite a bit of research on the ways in which chronic diseases that emerge from trauma can also be passed down from one generation to the next.

**The Chair:** Thank you. I see that Professor Zahar would like to jump in as well. We'll let her jump in, please.

**Ms. Zahar:** I was nodding in approval of all that my colleague said.

I will maybe add one consideration. Although the trauma is often intergenerational, our funding and support do not follow. The structure of foreign aid to the recovery of societies is such that there is little space to think of programs in the long term, such as the programs needed to really assist in helping generations, both women and their children, recover from the trauma.

Part of the problem is also the inability to really think systemically about how to approach these things. Although the Government of Canada, for example, has made the funding of the Peace and Stabilization Operations Program, or PSOPs, and Global Affairs Canada be multi-year, that still is relatively medium term compared to the kind of challenges raised by trauma and intergenerational transmission.

[Translation]

**Senator Gerba:** I want to stick to our current topic and get back to my question. I think you were already here when I asked about gender-based violence. We seem to have lost a lot of ground in this regard. What could Canada do to reduce violence? What could be done to improve the situation of women and better protect them in conflict zones?

**Ms. Bouka:** That is quite a complex matter. First of all, we are facing what is called the patriarchal backlash, in various contexts politically and in security matters. I think there is also a problem in society. The UN recently conducted a survey of men's gender roles in general. It found that young men of a certain generation have much more traditional views than the

Le problème, c'est que les groupes armés non étatiques du monde entier — qu'ils se trouvent en Amérique latine, au Moyen-Orient ou en Afrique — ne respectent pas ces règles. Nous faisons face à des situations où nous disposons d'un cadre axé sur le comportement des États, mais où nous avons moins de contrôle sur les groupes armés non étatiques.

D'une génération à l'autre, nous savons que les expériences traumatisantes liées à des actes de violence, qu'ils soient de nature sexuelle ou non, sont ressenties non seulement physiquement, mais aussi psychologiquement. De nombreuses recherches ont été menées quant à la façon dont des maladies chroniques résultant d'un traumatisme peuvent être transmises d'une génération à l'autre.

**Le président :** Je vous remercie de vos réponses. Je vois que la professeure Zahar aimerait intervenir également, alors nous allons lui permettre de le faire.

**Mme Zahar :** J'approuvais d'un signe de tête tout ce que disait ma collègue.

J'ajouterai peut-être une considération. Bien que les traumatismes soient souvent intergénérationnels, notre financement et notre soutien ne donnent pas suite à cela. L'aide étrangère accordée pour le rétablissement des sociétés est structurée d'une manière qui laisse peu de place pour prévoir des programmes à long terme, tels que ceux qui sont nécessaires pour aider réellement les générations, les femmes et leurs enfants à se remettre des traumatismes subis.

Une partie du problème réside également dans notre incapacité de réfléchir de manière systémique à la façon d'aborder ces questions. Bien que le gouvernement du Canada, par exemple, ait rendu pluriannuel le financement du Programme pour la stabilisation et les opérations de paix, ou PSOP, et d'Affaires mondiales Canada, ce financement est relativement à moyen terme par rapport au type de défis soulevés par les traumatismes et leur transmission intergénérationnelle.

[Français]

**La sénatrice Gerba :** Je vais rester dans le sujet sur lequel on discute actuellement et revenir sur ma question. Je crois que vous étiez déjà là lorsque j'ai posé une question sur les violences sexistes. Il semblerait qu'on ait beaucoup régressé par rapport à ce contexte et ce domaine. Quelles mesures pourrait-on prendre au Canada pour faire en sorte qu'il y ait moins de violence? Y a-t-il quelque chose à faire pour améliorer la situation des femmes et mieux les protéger dans le contexte des zones de conflits?

**Mme Bouka :** C'est une question assez complexe. Déjà, au départ, ce qu'on appelle le contrecoup patriarcal — que l'on voit dans différents contextes dans le monde politique ou dans un contexte de sécurité — est une réalité à laquelle nous devons faire face. Je crois aussi qu'il y a une situation problématique sur le plan social. Les Nations unies ont récemment fait un sondage

previous generation. It is not a big difference, just a few percentage points.

As a result, despite our efforts to promote gender equality and reduce gender-based violence, we find that, in a context of economic and political inequality, there is a hardening of certain forms of masculinity that encourage or increase violence against women in security contexts, as we might call them here depending on one's perspective, and in conflict zones. Even in countries that should be promoting the security of women, there is an increase in violence against women in general, globally, in fact. So that is a risk we are facing in the context of rapidly increasing inequality. This is a systemic, economic and social issue, in our countries and elsewhere. What can be done? A much more systemic analysis of inequalities beyond gender is needed, including economic and racial inequalities, and so forth.

**Senator Gerba:** Thank you.

**Ms. Zahar:** Yes, once again, I completely agree with what Yolande said. I would add that the enormity of the task can sometimes cause us to feel paralyzed and give up.

What can Canada do, strategically speaking? As of right now, wherever we are working around the world, we can think seriously about how we can ensure the safety of the women we are working with.

I mentioned Afghanistan earlier. We have worked with extraordinary Afghan women on the issue of women, peace and security. Those women chose to work publicly on a subject that they knew was not widely agreed upon in their country. They knew they were taking risks.

Nonetheless, as a donor country that has supported them, we should have put those women at the top of our list when we started getting our partners out of Afghanistan. They were actually at the bottom of our lists. We gave priority to police officers and all kinds of people, but the women who were working for NGOs on women, peace and security issues ended up making desperate calls to their partner, saying that people were trying to kill them, that they were moving from house to house every night to try to survive. They were pleading for help. By the time we got to the bottom of the list, it was too late. The Taliban had closed the borders and it had become too difficult.

sur les perceptions des rôles du genre des hommes en général. On a découvert que les jeunes hommes d'une certaine génération ont des perceptions beaucoup plus traditionnelles que la génération précédente. Ce n'est pas une grande différence; il s'agit seulement de quelques points de pourcentage.

Cela veut dire que, malgré nos efforts en vue de promouvoir l'équité des genres et de réduire les violences genrées, on constate que, dans un contexte d'inégalité économique et politique, il y a un renforcement de certaines formes de masculinité qui encouragent ou augmentent les violences contre les femmes dans les contextes sécuritaires, comme on pourrait les appeler dans ce pays selon notre contexte, et dans les zones de conflits. Même dans les endroits où les pays qui devraient promouvoir la sécurité des femmes, il y a une croissance des violences contre les femmes en général — et à l'échelle mondiale, en fait. C'est donc un risque que l'on court dans un contexte d'inégalité qui s'accroît très rapidement. C'est une question systémique, économique et sociale qui se retrouve dans nos pays et dans les pays d'ailleurs. Comment faire? Il faudrait qu'il y ait une analyse beaucoup plus systémique des inégalités au-delà du genre, comme les inégalités économiques, raciales, et cetera.

**La sénatrice Gerba :** Merci.

**Mme Zahar :** Oui, encore une fois, je souscris complètement à tout ce que Yolande a dit. J'ajouterais que l'énormité de la tâche peut parfois mener à un sentiment de paralysie qui nous fait baisser les bras.

De façon stratégique, qu'est-ce que le Canada peut faire? Nous pouvons d'ores et déjà, là où nous travaillons, partout dans le monde, avoir une réflexion sérieuse sur la manière dont nous accompagnons les femmes avec lesquelles nous travaillons pour assurer leur sécurité.

J'ai parlé tout à l'heure de l'Afghanistan. Nous avons travaillé avec des femmes afghanes extraordinaires sur la question des femmes, de la paix et de la sécurité. Ces femmes ont choisi de travailler publiquement sur un sujet dont elles savaient qu'il n'était pas nécessairement consensuel dans leur pays. Elles savaient qu'elles prenaient des risques.

Néanmoins, en tant que pays donateur qui les a appuyées, nous aurions dû mettre ces femmes au sommet de notre liste lorsqu'on a commencé à sortir nos partenaires d'Afghanistan. En fait, elles se sont retrouvées au bas des listes. On a favorisé les agents de police et toutes sortes de personnes, mais les femmes qui travaillaient dans les ONG qui se consacrent à la question des femmes, de la paix et de la sécurité se sont retrouvées à faire des appels désespérés à leur partenaire en disant qu'on cherchait à les tuer, qu'elles passaient d'une maison à l'autre et d'une nuit à l'autre pour essayer de survivre. Elles appelaient au secours. Lorsque nous sommes arrivés au bas de la liste, il était trop tard. Les talibans avaient bouclé les frontières et c'était devenu très difficile.

We need to make a commitment when we establish programs: Those programs must include physical protection for the women we work with. Perhaps that cannot be extended to the entire population at this time.

Yolande is right: All of this requires thought about the inequalities and how international systemic conditions contribute to these backlashes and the increase in violence. At least, though, we can protect the people we work with and ensure they are not made vulnerable as a result of their association with us.

**The Chair:** Thank you, Ms. Zahar.

[English]

**Senator Lankin:** Professor Zahar, you spoke, I believe, about the hope that this kind of framework being brought to life more and more every day would move us to a situation where women play a role in an alternative dispute resolution — I'm going to call it that — as opposed to the violence of war. Where is the discussion, the mediation and the coming together of common values and ideas where they exist? I think Professor Bouka spoke about that in Namibia.

I have argued for many years and have been active in trying to get more women of all political parties, and non-partisan women, involved in the political process to bring those voices because I believed when there is a critical mass, it would change the dialogue. I'm not sure that the critical mass of women changes the dialogue in today's world. I'd like to know how you view implementing such a situation. How do we bring women to a table where the men who are waging war don't want to set a table?

**Ms. Zahar:** That's an important and difficult question.

To your point about critical mass, I honestly think that if I look back at the last 15 or 20 years, I can seldom identify a situation in which we had a critical mass of women included — we've had women included. My colleague highlighted earlier that the inclusion of women does not necessarily mean that it is going to shift the balance because we have to ask the following: Who are the women who are included? Whom do they represent? What is the real effective decision power?

Having said that, there was more that we could do. The last two years, and the resurgence of war as a way of settling problems, have put a bit of a dent in my optimism, if I may. I have to admit, though, that we have not done as much as we could have.

Il y a un engagement que l'on doit faire lorsqu'on met des programmes en place : il faut s'assurer que, dans ces programmes, il y a une composante de protection physique pour les femmes avec lesquelles nous travaillons. On ne peut peut-être pas l'élargir actuellement à l'ensemble des populations.

Yolande a raison : tout cela exige une réflexion sur les inégalités et sur la manière dont des conditions systémiques internationales contribuent à ces contrecoups et à l'augmentation de la violence, mais nous pouvons au moins nous assurer que les personnes avec qui nous travaillons sont sécurisées et qu'elles ne sont pas vulnérabilisées en raison de leur association avec nous.

**Le président :** Merci, madame Zahar.

[Traduction]

**La sénatrice Lankin :** Professeure Zahar, vous avez parlé, je crois, de l'espoir que ce type de cadre, qui voit le jour de plus en plus souvent chaque jour, nous conduise à une situation où les femmes jouent un rôle dans un mode alternatif de règlement des conflits — et je vais l'appeler ainsi — par opposition à la violence de la guerre. Où sont la discussion, la médiation et la mise en commun de valeurs et d'idées lorsque de telles idées ou valeurs existent? Je crois que la professeure Bouka a parlé de ce qui s'était passé à cet égard en Namibie.

Depuis de nombreuses années, je m'efforce de faire participer au processus politique un plus grand nombre de femmes de tous les partis politiques et de femmes non partisans, afin de faire entendre ces voix, car je pensais que lorsqu'une masse critique serait atteinte, le dialogue s'en trouverait modifié. Je ne suis pas sûre que la masse critique de femmes change le dialogue dans le monde d'aujourd'hui. J'aimerais savoir comment vous envisagez la mise en œuvre d'un tel scénario. Comment pouvons-nous amener les femmes à s'asseoir à une table où les hommes qui font la guerre ne veulent pas s'asseoir?

**Mme Zahar :** C'est une question importante à laquelle il est difficile de répondre.

Pour ce qui est de la masse critique, je pense honnêtement que si j'examine les 15 ou 20 dernières années, je peux rarement trouver une situation dans laquelle nous avions une masse critique de femmes incluses — et des femmes étaient incluses. Ma collègue a souligné tout à l'heure que l'inclusion des femmes ne signifie pas nécessairement qu'elle va modifier l'équilibre, car nous devons nous poser les questions suivantes : qui sont les femmes incluses? Qui représentent-elles? Quel est leur véritable pouvoir de décision?

Cela dit, nous pouvons faire plus. Les deux dernières années et la réapparition de la guerre comme moyen de régler les problèmes ont un peu entamé mon optimisme, si je puis me permettre de le dire. Mais je dois reconnaître que nous n'avons pas pris autant de mesures que nous aurions pu le faire.

I have been involved with the United Nations as an expert on mediation — for part of my tenure there actually lent by the Canadian government to support the Syrian peace process. The Syrian peace process was often hailed as an example of the way in which we should include women, except that the women whom we included were not necessarily seen as representative by their counterparts in Syria, and they were not really given the space to express their political opinions. They were framed as “peacebuilders,” and, as peacebuilders, they were required to have consensus among themselves. As we know, when people have different ideas, even if they have the same objective, it means you are going to agree on some sort of lowest common denominator.

There were better ways in which we could have thought about inclusion. It’s ways that would allow women — the same as men — to express differences among themselves, yet work toward the objective of peace.

I would dare say that, even today, with the situation developing in Israel-Palestine, the women peacebuilders — who, until October 7, were actually working hand in hand across lines to try to build peace — are still there, but they are not the ones we privilege when we’re talking about the situations. They are not the ones we showcase, and, unfortunately, when the time comes to talk across sides, they will not be the ones invited.

There is definitely space to do much better in this realm than we have collectively done. This is not just about Canada, but, in general, the actions that we have done in this realm have been more symbolic than really strategic.

**The Chair:** Thank you very much. We’re out of time there, Senator Lankin. Did you want to go to the second round? Okay. Thank you.

I’m going in hot pursuit of Senator Lankin’s question because I found the answers very interesting.

In some parts of the world, you have what is called Track 2 initiatives. They are all about building confidences — not necessarily a mediation exercise, but it’s about getting there. Some countries have sponsored some of them. Some have been successful, but with others, you really have to have a lot of patience and see what happens.

J’ai travaillé aux Nations unies en tant qu’experte en médiation — pendant une partie de mon mandat, le gouvernement canadien a d’ailleurs prêté mes services pour soutenir le processus de paix en Syrie. Le processus de paix syrien a souvent été salué comme un exemple de la manière dont nous devrions inclure les femmes, sauf que les femmes que nous avons incluses n’étaient pas nécessairement considérées comme représentatives par leurs homologues en Syrie, et qu’elles n’avaient pas vraiment la possibilité d’exprimer leurs opinions politiques. Elles étaient considérées comme des « artisanes de la paix » et, en tant qu’artisanes de la paix, elles devaient parvenir à un consensus entre elles. Comme nous le savons, lorsque les gens ont des idées différentes, même s’ils ont le même objectif, cela veut dire que vous allez vous mettre d’accord sur une sorte de plus petit dénominateur commun.

Il y avait de meilleures façons d’envisager l’inclusion. Il faut avoir recours à des moyens qui permettraient aux femmes — comme aux hommes — d’exprimer leurs pensées différentes, tout en s’employant à faire la paix.

J’oserais dire que, même aujourd’hui, avec l’évolution de la situation en Israël et en Palestine, les femmes artisanes de la paix — qui, jusqu’au 7 octobre, travaillaient main dans la main, de part et d’autre des frontières, pour tenter de bâtir la paix — sont toujours là, mais ce ne sont pas elles que nous privilégions lorsque nous parlons des situations. Ce ne sont pas elles que nous mettons en avant et, malheureusement, lorsque le moment sera venu pour les deux camps de discuter, elles ne seront pas invitées.

Il est tout à fait possible de faire beaucoup mieux dans ce domaine que ce que nous avons fait collectivement. Il ne s’agit pas seulement du Canada, mais, en général, les mesures que nous avons prises dans ce domaine ont été plus symboliques que réellement stratégiques.

**Le président :** Je vous remercie de votre intervention. Sénatrice Lankin, le temps qui nous était imparti est écoulé. Souhaitez-vous passer à la deuxième série de questions? D’accord. Merci.

Je vais donner immédiatement suite à la question de la sénatrice Lankin, car j’ai trouvé très intéressantes les réponses qui ont été données.

Dans certaines parties du monde, il existe ce que l’on appelle des initiatives Track II. Elles servent à cultiver la confiance — ce ne sont pas nécessairement des exercices de médiation, mais elles visent à atteindre le stade de la médiation. Certains pays ont parrainé quelques-unes de ces initiatives. Certaines de ces initiatives ont été couronnées de succès, mais dans d’autres cas, il faut vraiment faire preuve de beaucoup de patience et observer ce qui se passe.

Usually, the people who are involved tend to be older and might have had a previous career, and they are almost invariably all male.

As we look at Track 2 situations in any part of the world, I'm wondering whether there might be a push — or maybe I'm being a little naive on that — where we could get more women — former practitioners, and people who are outstanding in their communities, with knowledge of the culture and languages — involved at the table.

This is a question for both of our witnesses. Professor Bouka, I will go to you first.

**Ms. Bouka:** Thank you so much for the question.

One of the great examples of this particular type of thinking is the African Union — where I'm conducting some research on Women, Peace and Security — where they have understood, in theory, the need for women practitioners and mediators. At the moment, they have an organization attached to the African Union called FemWise-Africa. They conduct a lot of training for women mediators.

What is interesting, however, is the assumption that women need training in order to engage in mediation. The President of Togo, for example, was called to mediate a crisis in the Sahel during a coup. He has limited training in mediation, but he's a head of state.

There's this perception about the obstacles to women entering these spaces of mediation, as my colleague mentioned a little bit earlier in the previous session, as well as the reality of homosocial capital, which is the capital shared between people of the same gender. The capital that men are able to exchange in terms of knowledge and networking ends up predicating more who will be in mediation spaces than the availability of women or the types of training that women get.

There's definitely a need to break down barriers more than trying to identify women because the women are there.

There is a quick example that I will give before I let my colleague speak. During the coup in Mali, the Economic Community of West African States, or ECOWAS, decided they wanted to put an embargo on Mali. Mali is landlocked, and that would have prevented trade. It was the women of a civil society organization — I don't think you can call it Track 2; it's Track 3 diplomacy — who, on the margins of the margins, went and negotiated against the embargo in order to ensure that the population would not be punished by the decision of the military junta. All we saw in the news media was the men having

En général, les personnes qui participent à ces initiatives sont plus âgées et ont peut-être eu une carrière antérieure, et ce sont presque toujours des hommes.

En ce qui concerne les initiatives Track II dans n'importe quelle partie du monde, je me demande s'il n'y aurait pas une possibilité — ou peut-être suis-je un peu naïf à ce sujet — d'inviter un plus grand nombre de femmes — d'anciennes praticiennes ou des personnes qui se distinguent dans leurs communautés et qui connaissent les cultures et les langues parlées — à s'asseoir à la table des négociations.

J'adresse ma question à nos deux témoins. Professeure Bouka, je vais vous donner la parole en premier.

**Mme Bouka :** Je vous remercie beaucoup de votre question.

L'un des meilleurs exemples de ce type de réflexion est l'Union africaine — au sein de laquelle je mène des recherches sur les femmes, la paix et la sécurité — qui a compris, en théorie, la nécessité de faire appel à des femmes praticiennes ou médiatrices. À l'heure actuelle, une organisation, appelée FemWise-Africa, est rattachée à l'Union africaine. Elle organise de nombreuses séances de formation pour les femmes médiatrices.

Ce qui est intéressant, cependant, c'est l'hypothèse selon laquelle les femmes ont besoin d'une formation pour s'engager dans la médiation. Le président du Togo, par exemple, a été appelé à jouer le rôle de médiateur au Sahel dans le cadre d'une crise liée à un coup d'État. Il n'a qu'une formation limitée en matière de médiation, mais c'est un chef d'État.

Il y a cette perception des obstacles qui empêchent les femmes de participer à ces processus de médiation, comme ma collègue l'a mentionné un peu plus tôt au cours de la séance précédente, ainsi que la réalité du capital homosocial, c'est-à-dire le capital partagé entre les personnes du même sexe. Le capital que les hommes sont en mesure d'échanger en matière de connaissances et de réseaux finit par prédéterminer davantage les personnes qui participeront aux processus de médiation que la disponibilité des femmes ou les types de formation qu'elles reçoivent.

Il est certainement nécessaire de balayer ces obstacles plutôt que d'essayer d'identifier les femmes qui prendront part à ces processus, parce qu'elles sont déjà là.

Je vais donner un bref exemple avant de laisser la parole à ma collègue. Lors du coup d'État au Mali, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest a décidé d'imposer un embargo contre le Mali. Puisque le Mali est enclavé, cela aurait empêché tout commerce avec ce pays. Ce sont les femmes d'une organisation de la société civile — à ce stade, ce n'est plus de la diplomatie parallèle, mais plutôt une sorte de diplomatie marginale —, issues de la frange des marginaux, qui sont allées négocier contre l'embargo afin de s'assurer que la population ne serait pas punie par la décision de la junte militaire. Dans les



conversations, but the protection of women, children and unprivileged civilians was actually done by women who have a variety of experiences in those spaces.

There's a challenge between the assumption of what women need and the reality of the changes of the culture and practices in the world of mediation.

**The Chair:** Thank you very much. Professor Zahar, I see that you're nodding. You would probably like to make a comment as well, so please go ahead.

**Ms. Zahar:** It will be very brief because part of what we can do is ensure that if the men do not want to bring the women along, those of us who are in those spaces can bring the women as experts and advisers. That is, unfortunately, the kind of political capital that our countries do not expend enough.

Women from Afghanistan have, time and again, lobbied Canada, the U.S. and other countries to make sure that they were going to be at the discussions in the Gulf when there were still discussions between the Taliban and the U.S. No one brought them along.

There's more we can do, but I totally agree; I was nodding and laughing because I happen to be part of a so-called pipeline of senior women of talent at the UN, and all we are offered is training that I could have provided to my undergraduate students because it is so basic.

There is a failure to recognize that women actually know stuff, and that they not only have experience but also knowledge bases that can be applicable, including the knowledge that people don't necessarily identify as relevant.

Professor Bouka talked about women in Mali. I have had the privilege to work with women in the Sahel. The way in which they engage within their communities with radical actors is actually something that we can get inspiration from in terms of our own policies, except it's not visible because no one is interested in finding out what it is that they do and how they do it, and to learn from them — because we think we know better.

**The Chair:** Thank you very much. I'm so glad that I asked the question. Those were two very good responses.

**Senator Hartling:** Thank you for your wonderful presentations. I'm substituting tonight for my good friend Senator Boniface. In one way, I'm glad I came. In another way, it's disturbing to hear about this. I want to thank you for your presentations and good work.

médias, nous n'avons vu que des hommes qui discutent, mais ce sont en fait des femmes aux expériences variées qui ont assuré la protection des femmes, des enfants et des civils défavorisés.

Il y a un écart entre ce que l'on croit que les femmes ont besoin et la réalité de l'évolution de la culture et des pratiques dans le monde de la médiation.

**Le président :** Merci beaucoup. Madame Zahar, je vois que vous acquiescez. Vous aimeriez probablement ajouter vos propres observations, alors allez-y, je vous prie.

**Mme Zahar :** Je serai très brève. Un exemple de ce que ceux parmi nous qui travaillons dans ce domaine pouvons faire lorsque des hommes ne veulent pas inviter les femmes à participer est d'inviter nous-mêmes des femmes en tant qu'expertes et conseillères. Malheureusement, nos pays ne misent pas assez sur ce genre de capital politique.

Lorsque les talibans et les États-Unis entretenaient encore des discussions, des femmes afghanes ont, à maintes reprises, fait pression sur le Canada, les États-Unis et d'autres pays pour s'assurer qu'elles auraient une place à la table des discussions dans le Golfe. Personne ne les a invitées.

Nous pouvons en faire plus, mais je suis tout à fait d'accord. J'acquiesçais en riant parce qu'il se trouve que je fais partie d'un soi-disant réseau de femmes de talent aux Nations unies. Or, tout ce qu'on nous y offre, c'est de la formation tellement rudimentaire que je pourrais la donner à mes étudiants de premier cycle.

On ne reconnaît pas que les femmes savent des choses, qu'elles ont non seulement de l'expérience, mais des connaissances fondamentales qui peuvent être applicables, y compris des connaissances qui ne sont pas nécessairement reconnues d'emblée comme étant pertinentes.

Mme Bouka a parlé des femmes au Mali. J'ai eu le privilège de travailler avec des femmes dans la région du Sahel. La manière dont elles traitent avec des acteurs radicaux dans leurs communautés pourrait être une source d'inspiration pour nos propres politiques, sauf que leur travail demeure dans l'ombre parce que personne n'est intéressé à apprendre d'elles ou à découvrir ce qu'elles font et comment elles le font. Nous nous croyons plus avisés qu'elles.

**Le président :** Merci beaucoup. Je suis heureux d'avoir posé la question, car ces deux réponses étaient très enrichissantes.

**La sénatrice Hartling :** Je vous remercie pour vos excellents exposés. Je remplace ce soir mon amie la sénatrice Boniface. Dans un sens, je suis contente d'être venue. Cela dit, j'entends aussi parler de choses qui me troublent. Je tiens à vous remercier pour vos exposés et votre bon travail.

I was interested when Professor Zahar was talking about Beijing. I was involved with the World March of Women in 2000, and we were so hopeful of change. Now we're seeing this backlash, and it's very disturbing because we want to go forward. Frankly, I think women are tired of struggling with the day-to-day domestic violence in Canada and around the world. We do need some men to be our allies.

What do you think our committee here in the Senate can do to support you in some of the things you're talking about? Do you have any suggestions? It's nice to hear all of this, but it sort of leaves me thinking this: What can I do as an individual, or what can we do, to support some of these issues?

**Ms. Bouka:** The Women, Peace and Security agenda is based on four main pillars: participation, protection, prevention, as well as relief and recovery. I've said somewhere else that I think our country prides itself on engaging in participation and protection and, many times, in relief and recovery.

The pillar that is missing, in all honesty — and it goes back to what Professor Zahar was saying a bit earlier — is prevention in terms of rethinking how we respond to crises in a way that is not always militarized.

I also agree with her that when we turn to military options, we actually undermine the very ways that we can protect women from violence and conflict. For me, I'm also a critical scholar of world systems, and I'm part of those scholars who are looking at long-term trends of colonization, imperialism and capitalism, and the impact that it has on issues such as inequality, as well as issues of racial hierarchies in the world system.

One of the key things that this committee, and also our government, should be involved in — or, at least, try to take very seriously — is a type of foreign policy that we put forward in order to prevent conflict or encourage mediation as opposed to the militarization of solutions.

I want to make a distinction between — what we've called for the past few years — feminist foreign policy and simply the type of foreign policy in which we understand the reality that the militarization of solutions to crises only leads to more violence. We have to think about the cost of intervention not only in terms of tanks or deployment of troops, but also, as we were talking earlier, the long-term impacts of violence and entrenched violence in the long term.

J'ai trouvé particulièrement intéressant ce que Mme Zahar a dit au sujet de Pékin. J'ai participé à la Marche mondiale des femmes en 2000. Nous avons tellement espoir que les choses changent. Aujourd'hui, nous assistons à ce retour en arrière, et c'est très troublant, car nous voulons aller de l'avant. En toute franchise, je pense que les femmes sont fatiguées de lutter contre la violence domestique qu'elles subissent quotidiennement au Canada et partout ailleurs dans le monde. Nous avons besoin d'alliés du côté des hommes.

Que pensez-vous que notre comité, ici au Sénat, pourrait faire pour vous soutenir dans certaines des choses dont vous parlez? Avez-vous des suggestions? C'est bien d'entendre tout cela, mais je ne peux m'empêcher de me demander ce que je peux faire personnellement, ou ce que nous pouvons faire collectivement, pour aider à surmonter certains de ces problèmes?

**Mme Bouka :** Le programme sur les femmes, la paix et la sécurité repose sur quatre grands piliers : la participation, la protection, la prévention, ainsi que le secours et le redressement. J'ai déjà dit dans une autre tribune qu'à mon avis, notre pays contribue fièrement aux piliers de la participation et de la protection, ainsi que, dans bien des cas, à celui du secours et du redressement.

Le pilier qui manque — et cela nous ramène à ce que disait Mme Zahar un peu plus tôt — est celui de la prévention, en vertu duquel nous devons repenser la manière dont nous répondons aux crises en appliquant des solutions qui ne sont pas toujours militarisées.

Je suis également d'accord avec elle pour dire que lorsque nous adoptons des solutions militaires, nous nuisons en fait à ce que nous pouvons faire pour protéger les femmes de la violence et des conflits. Pour ma part, en tant que spécialiste critique des systèmes mondiaux, je fais partie de ces spécialistes qui étudient les tendances à long terme de la colonisation, de l'impérialisme et du capitalisme, ainsi que leurs répercussions sur des enjeux tels que les inégalités ou les hiérarchies raciales dans le système mondial.

L'une des principales choses que ce comité et le gouvernement devraient faire — ou, du moins, essayer de prendre très au sérieux — est d'instaurer un type de politique étrangère visant à prévenir les conflits ou à encourager les efforts de médiation, plutôt que d'être axée sur des solutions militarisées.

Je tiens à faire la distinction entre, d'un côté, ce que nous appelons depuis quelques années la politique étrangère féministe et, de l'autre, le type de politique étrangère selon laquelle nous comprenons que la militarisation des solutions aux crises ne conduit qu'à plus de violence. Comme nous le disions plus tôt, quand nous examinons le coût d'une intervention, outre le nombre de chars et de troupes déployés, nous devons également tenir compte des impacts à long terme de la violence et de l'enracinement de la violence.

It's about rethinking foreign policy in a way that will lead to ensuring that violence is not what we resort to first, or even second, in order to prevent the escalation of militarized conflict. Systemically, this is where we should spend a lot more time. We do the participation. We want to include women. We want to protect women and children, and we deploy peacekeepers, police and relief services. Where we fail is in the prevention.

**The Chair:** We're slightly over time, but I do want to give Professor Zahar a chance to respond, if she wishes.

**Ms. Zahar:** This is going to sound like a broken record because I agree, again, with everything that Professor Bouka has said. I would add only one thing.

Part of the way in which we need to think and craft our foreign policy is not just about pursuing our own interests. We claim to be a normative country — to have a foreign policy based on norms. These norms, particularly feminist norms, involve collaborating with our partners on the ground in various countries. A more systematic consultation with allies and partners in countries where we are trying to develop prevention measures is essential to make sure that the way in which we do things does not end up worsening situations — particularly for women, but also through the women — for the entire society.

It's about prevention with consultations and partnering with the women on the ground to understand what the priorities are, and to think through different options in terms of how we formulate our foreign policy and how we implement it in practice.

**The Chair:** Thank you very much. Thank you, Senator Hartling, for the question. You should join us more often on this committee.

[Translation]

**Senator Gerba:** I think she answered my question.

I want to return to the situation in Africa. You mentioned Mali. It seems there are in fact a lot of women involved in peacekeeping in Africa, but they are confined to informal roles. You touched on that. I would like to know whether Canada's foreign policy — Canada's feminist policy — could be helpful. What more could it do locally to prevent violence against women?

Nous devons repenser nos politiques étrangères de manière à éviter que le recours à la violence soit la première ou même la deuxième solution envisagée, afin de prévenir l'escalade des conflits militarisés. D'un point de vue systémique, c'est sur cela que nous devrions vraiment nous pencher sérieusement. Nous participons déjà au pilier de la participation. Nous voulons inclure les femmes. Nous voulons protéger les femmes et les enfants, et c'est pourquoi nous offrons des services de maintien de la paix, de police et de secours. C'est du côté de la prévention que nous échouons.

**Le président :** Nous avons légèrement dépassé le temps alloué, mais j'aimerais donner à Mme Zahar l'occasion de répondre, si elle le souhaite.

**Mme Zahar :** Au risque de me répéter, je suis d'accord, une fois de plus, avec tout ce qu'a dit Mme Bouka. Je n'ajouterais qu'une chose.

Au moment d'établir nos politiques étrangères, nous devons penser au-delà de nos propres intérêts. Nous prétendons être un pays normatif, c'est-à-dire que nos politiques étrangères sont basées sur des normes. Ces normes, en particulier les normes féministes, nécessitent une collaboration avec nos partenaires sur le terrain dans différents pays. Nous devons impérativement mener des consultations plus systématiques avec nos alliés et nos partenaires dans les pays où nous cherchons à instaurer des mesures de prévention afin de nous assurer de ne pas agir d'une manière qui finirait par aggraver la situation pour l'ensemble de la société — en particulier pour les femmes, mais aussi à travers elles.

La prévention doit passer par des consultations et des partenariats avec les femmes sur le terrain afin de comprendre quelles sont les priorités et de réfléchir aux différentes options pour l'élaboration et la mise en œuvre de nos politiques étrangères.

**Le président :** Merci beaucoup. Et merci à vous, sénatrice Hartling, pour votre question. Vous devriez vous joindre à notre comité plus souvent.

[Français]

**La sénatrice Gerba :** Je pense qu'elle a répondu à ma question.

Je voulais revenir sur la situation en Afrique. Vous avez mentionné le Mali. Il semblerait qu'il y ait quand même beaucoup de femmes impliquées dans les actions de maintien de la paix en Afrique, sauf qu'elles sont cantonnées dans des rôles informels. Vous en avez un peu parlé. Je voudrais savoir si la politique étrangère canadienne — la politique féministe canadienne — pourrait être utile. Qu'est-ce qu'elle pourrait faire de plus pour prévenir localement les violences faites aux femmes?

**Ms. Bouka:** Ms. Zahar, you worked in that region for a long time.

**Ms. Zahar:** That is an excellent question, senator. For the time being, much of our support in the region relating to conflict resolution is focused on the Elsie Initiative, that is, the inclusion of women in peacekeeping forces as blue berets. As Ms. Bouka suggested earlier in her answers, a tremendous burden is being placed on those women because their inclusion is expected to change the way things are done in military institutions, given that it is indeed military members who are deployed from the various countries participating in those missions. There is also the expectation that their presence will create strong ties with the societies where those troops are deployed. They are being asked to do the impossible. Those women are doomed to fail.

The number of women deployed has indeed increased slightly under the Elsie Initiative. Many women who were questioned by researchers expressed reservations about this approach: Upon their return, they believe that their deployment created problems, including domestic issues in families that are not considered and for which no assistance is provided.

Further, we often provide support to women working for NGOs. I have already touched on the limitations of that support, since it essentially depends on a positive evaluation of the context. As soon as the context deteriorates, such as in Mali, our presence shrinks and we leave the women we put forward to face the storm alone. In short, a stronger commitment to providing support is needed, including when the situation is deteriorating.

Of course, I think Ms. Bouka could say a lot more about this. More serious thought must be given to the areas in which we must invest in order to support change in various countries. Right now, the focus is on the military. Consideration is also given to civil society and NGOs, but the structural economic inequalities that contribute to the persistent instability of those countries are overlooked.

**The Chair:** Thank you.

[English]

**Senator Lankin:** Thank you very much to both of you. This question follows up on our chair's question to you.

Professor Zahar, you talked about those places where you are trying to put in place the prevention model that Professor Bouka spoke about. You gave some examples about the Elsie Initiative.

**Mme Bouka :** Madame Zahar, vous avez travaillé longtemps dans la région.

**Mme Zahar :** C'est une excellente question, madame la sénatrice. Pour l'instant, une grande partie de notre appui dans la région sur le plan de la résolution des conflits est concentrée sur l'Initiative Elsie — donc sur l'inclusion de femmes dans les forces de maintien de la paix en tant que bérets bleus ou Casques bleus. Comme Mme Bouka l'a suggéré précédemment dans une de ses réponses, on fait porter à ces femmes un poids énorme, parce qu'en fait, on s'attend à ce que leur inclusion change des manières de faire au sein de l'institution militaire, puisque ce sont quand même des militaires qui sont déployés de différents pays qui participent à ces missions. On s'attend également à ce que leur présence permette de créer un lien fort avec les sociétés dans lesquelles ces troupes sont déployées. On leur demande l'impossible. On voue ces femmes à l'échec.

Certes, le nombre de femmes déployées a augmenté légèrement depuis la mise en œuvre de l'Initiative Elsie. Beaucoup de femmes auxquelles les chercheurs ont posé des questions ont exprimé des réticences par rapport à ce genre d'approche : elles estiment, quand elles reviennent au pays, que leur déploiement a créé des problèmes, y compris des problèmes domestiques au sein de la famille qui ne sont pas pris en compte et pour lesquels il n'y a pas d'accompagnement.

Nous donnons aussi souvent notre appui aux femmes dans les ONG. J'ai déjà parlé des carences liées à cet appui, parce qu'il dépend essentiellement d'une évaluation positive du contexte. Dès que le contexte se détériore, comme au Mali, notre présence s'amenuise et nous laissons les femmes que nous avons mises de l'avant seules face à la tempête. En résumé, un engagement plus sérieux dans l'accompagnement, y compris lorsque les choses vont moins bien, pourrait aider.

Cela dit, je crois que c'est un sujet sur lequel Mme Bouka pourrait en dire beaucoup plus. Une réflexion plus sérieuse sur les champs dans lesquels on doit s'investir pour appuyer le changement dans différents pays a lieu d'être faite. En effet, pour l'instant, on pense beaucoup aux militaires; on pense également à la société civile et aux ONG, mais on laisse de côté les inégalités économiques structurelles qui contribuent à l'instabilité permanente de ces pays.

**Le président :** Merci.

[Traduction]

**La sénatrice Lankin :** Je vous remercie toutes les deux. Ma question fait suite à celle de notre président.

Madame Zahar, vous avez parlé des endroits où vous essayez de mettre en place le modèle de prévention dont a parlé Mme Bouka. Vous avez donné quelques exemples de l'Initiative Elsie.

Are there other examples that you could set out for us? Is it all on the shoulders of women in the not-for-profit, UN-supported and state-supported networks? Are there states involved conscientiously in trying to bring about places of prevention where there are roles for women to play in mediation, et cetera?

**Ms. Zahar:** I don't know whether I can say there are states that are seriously involved. There are states that have made nods to the agenda and have adopted — including some with the support of Canada — national action plans on Women, Peace and Security. However, as I think both my colleague and I have highlighted, this is the kind of change that is structural and long term, and that needs sustained accompaniment.

As you have probably gathered, I straddle academia and the world of policy. In my own engagement, I've found that one thing we haven't done as well — but which is quite important — is strength in numbers. Connecting and networking women from the various NGOs — not only within countries, but also across countries — is something that I think is quite important for them to exchange best practices, knowledge and information, and also to support one another.

I was very lucky back in 2018 to have support from the PSOPs to launch what I thought was quite a unique experiment — selecting 25 women from the five countries of the Sahel region to, in part, train them. I say “in part” because they taught us more than we taught them. The idea was to present a framework for training that would be adapted and owned by them so that, therefore, they would identify the things they wanted support on. That connected the women across the region.

One thing that I found very interesting — because I'm still on WhatsApp with most of these women — is how they have all mobilized across borders to help each other in times of need. The women in Niger and Burkina Faso were supporting their colleagues in Mali during the coup. The women of Mali, Niger, Mauritania and Chad were supporting the Burkinabé women when things got tough in that country. Finally, most recently, all of them helped the Niger women draft a statement to call for non-violent dialogue so that Niger doesn't go the way that Burkina and Mali have gone — which is increased violence that has been wreaking havoc in communities, particularly in rural and already vulnerable areas.

Auriez-vous d'autres exemples à nous donner? Est-ce que tout cela repose sur les épaules des femmes faisant partie des réseaux soutenus par les Nations unies, soutenus par un État ou à but non lucratif? Y a-t-il des États qui cherchent sérieusement à créer des espaces de prévention où les femmes auraient des rôles à jouer, par exemple dans le processus de médiation?

**Mme Zahar :** Je ne sais pas si je peux dire qu'il y a des États qui y travaillent sérieusement. Certains États, dont quelques-uns avec l'appui du Canada, ont signalé leur approbation du programme en adoptant des plans d'action nationaux sur les femmes, la paix et la sécurité. Toutefois, comme ma collègue et moi-même l'avons souligné, il s'agit de changements structurels qui prendront du temps à se produire, alors il est essentiel de fournir un accompagnement soutenu.

Comme vous l'avez sans doute compris, je chevauche à la fois le milieu universitaire et la communauté des décideurs. Dans le cadre de mes propres activités, j'ai constaté que nous n'avons pas accordé suffisamment d'importance à la force du nombre, alors qu'il s'agit d'un principe plutôt important. Pour favoriser l'entraide et l'échange de connaissances, de renseignements et de pratiques exemplaires, je crois qu'il est très important que les femmes des différentes organisations non gouvernementales communiquent entre elles et établissent des réseaux qui vont au-delà des frontières d'un pays.

En 2018, j'ai eu la chance de bénéficier d'un soutien au titre du Programme pour la stabilisation et les opérations de paix pour lancer ce que je considérais comme une expérience unique : sélectionner 25 femmes dans les cinq pays de la région du Sahel, en partie pour les former. Je dis bien « en partie », car elles en avaient plus à nous apprendre que nous n'avions à leur enseigner. L'idée était de présenter un cadre de formation qu'elles pourraient adapter et s'approprier, de sorte qu'elles puissent cerner les domaines dans lesquels elles souhaitaient recevoir du soutien. Cela a permis de connecter des femmes de toute la région.

Une chose que j'ai trouvée particulièrement intéressante — parce que je suis toujours en contact avec la plupart de ces femmes sur WhatsApp —, c'est la façon dont elles se sont toutes mobilisées au-delà de leurs frontières pour s'entraider quand le besoin se faisait sentir. Les femmes du Niger et du Burkina Faso ont soutenu leurs collègues maliennes pendant le coup d'État. Les femmes du Mali, du Niger, de la Mauritanie et du Tchad ont soutenu les femmes burkinabées lorsque la situation s'est détériorée dans ce pays. Enfin, tout récemment, elles ont toutes aidé les femmes nigériennes à rédiger une déclaration appelant à l'instauration d'un dialogue non violent afin que le Niger ne se retrouve pas dans la même situation qu'au Burkina Faso et au Mali, où la montée de la violence a fait des ravages dans les communautés, notamment dans les régions rurales et les communautés déjà vulnérables.

**The Chair:** Thank you, professors. We have only one minute left, and I want to see if Professor Bouka wants to respond to Senator Lankin's question.

**Ms. Bouka:** Absolutely. Some of the initiatives also take place in regions. Professor Zahar talked about the Sahel, and one of these organizations is the West Africa Network for Peacebuilding, or WANEP. They're not country-specific, but a network of organizations that work with regional, like ECOWAS, which is for the West African community, and then the East African community. They have their regional frameworks and instruments that try to implement the Women, Peace and Security agenda in their region, and some of this work is supported by various partners.

Ultimately, like the women's movement of the 1990s, the synergies across women's participation are required — across countries, but also across regions. I think that WANEP in West Africa is a perfect example of what is possible when women have the capacity not only to work in their own countries, but also to participate, to exchange ideas and strategies and to support one another. The creation of transnational networks ultimately yields amazing dividends.

**The Chair:** Thank you very much. On behalf of the committee, I'd like to thank Professor Bouka and Professor Zahar for being witnesses today. It was a very rich discussion. I think we had some good take-aways from it.

Tomorrow, we will hear from the ambassador for Women, Peace and Security when we meet at 11:30 a.m. tomorrow morning.

(The committee adjourned.)

**Le président :** Merci, mesdames. Il ne nous reste plus qu'une minute, alors j'aimerais savoir si Mme Bouka souhaite répondre à la question de la sénatrice Lankin.

**Mme Bouka :** Absolument. Certaines initiatives ont aussi une portée régionale. Mme Zahar a parlé de la région du Sahel. Une de ces organisations est le Réseau ouest-africain pour l'édification de la paix, ou WANEP. Il ne s'agit pas d'une organisation propre à un pays, mais d'un réseau d'organismes qui travaillent avec des organisations régionales, comme la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, qui représente les communautés d'Afrique occidentale, mais aussi avec des organisations représentant les communautés d'Afrique de l'Est. Ils ont des cadres et des instruments régionaux dont l'objectif est de mettre en œuvre le Programme sur les femmes, la paix et la sécurité dans leur région, et certains de ces travaux sont soutenus par divers partenaires.

Au bout du compte, à l'instar du mouvement féministe des années 1990, il faut créer des synergies pour la participation des femmes — entre différents pays, mais aussi entre différentes régions. Je pense que le Réseau ouest-africain pour l'édification de la paix est un parfait exemple de ce qu'il est possible d'accomplir lorsque les femmes sont habilitées non seulement à travailler dans leur propre pays, mais aussi à se regrouper, à s'entraider et à échanger des idées et des stratégies. La création de réseaux transnationaux produit des résultats remarquables.

**Le président :** Merci beaucoup. Au nom du comité, j'aimerais remercier mesdames Bouka et Zahar d'être venues témoigner aujourd'hui. La discussion a été très enrichissante. Je pense que nous en avons tiré de bonnes conclusions.

Lorsque nous nous réunirons demain matin à 11 h 30, nous accueillerons l'ambassadrice pour les femmes, la paix et la sécurité.

(La séance est levée.)

---