

Przemoc seksualna w konfliktach zbrojnych

Abstract

The paper presents the position of international governmental organisations in regard to sexual violence in armed conflicts. After civil wars in Bosnia and Hercegovina and Rwanda international society recognizes that conflict – related sexual violence (CRSV) could be considered as genocide or crimes against humanity and treated as a serious threat to international peace and security. Consequently, it is emphasized that prevention of sexual violence in conflicts and gender mainstreaming must be implemented. The advocate of such perspective are the United Nations that creates the conceptual framework for the fight against CRSV through resolutions of Women, Peace, and Security. Actions of other intentionally established agencies within the UN are noticed as well. International organizations differ when implementing the UN guidelines. The EU and NATO are proponents of the systematic protection of women during and after armed conflicts; however, most of organizations remain passive. The latter do not appreciate the issue of sexual violence or do not have adequately properly prepared infrastructure, finance, know – how and primarily human resources. Finally, the paper depicts the specific activities within the peacekeeping operations in the context of combating and prevention of CRSV.

Wprowadzenie

Przemoc seksualna w konfliktach zbrojnych (*Conflict – Related Sexual Violence – CRSV*, *Sexual and Gender Based Violence in Armed Conflict – SGBVAC*) należy do tych zagadnień, które znalazły się w orbicie zainteresowań organizacji międzynarodowych, międzyrządowych ze względu na rosnący nacisk różnorodnych struktur pozarządowych (humanitarnych, związanych z prawami kobiet i feministycznych). Przez szereg lat problem przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych, czy przemocy seksualnej w ogóle, był systematycznie ignorowany, co było konsekwencją m.in. niskiej pozycji społeczno-politycznej kobiet. Pomimo dość wczesnego zauważenia problemu (już w XIX wieku) ani organizacje międzynarodowe, ani odpowiednie organy państwowe albo nie ścigały i nie karały sprawców takowych naruszeń, albo traktowały przemoc seksualną jako produkt uboczny wojny, albo jako kwestię drugo- czy trzeciorzędą.

Organizacją międzynarodową, która zainicjowała kompleksową politykę wobec przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych, jest Organizacja Narodów Zjednoczonych, natomiast aktywność pozostałych organizacji międzynarodowych jest funkcją działań ONZ na tym polu. Narody Zjednoczone dostarczają konceptualnych ram i wytyczają kierunki

działań innych podmiotów (głównie państw). Tym samym polityka organizacji międzynarodowych wobec CRSV pozostaje w ścisłym związku z działaniami ONZ i jest konkretyzacją jej polityki. Warto zwrócić uwagę, że spora część znaczących instytucji międzynarodowych nie zajęła się w sposób szczególny przemocą seksualną w konfliktach zbrojnych (dotyczy to m.in. Organizacji Państw Amerykańskich czy Stowarzyszenia Państw Azji Południowo-Wschodniej).

Stosunek organizacji międzynarodowych jest oceniany głównie na podstawie aktów prawnych lub dokumentów danej instytucji, ewentualnie innych działań na których podstawie można określić jej podejście wobec omawianego zagadnienia (np. uczestnictwa w globalnych inicjatywach dotyczących CRSV). W wielu kwestiach odnoszących się do przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych organizacje międzynarodowe nie zajmowały stanowiska – w takiej sytuacji przesłędzona zostanie postawa poszczególnych państw członkowskich danej organizacji. Krótkiej analizie w tekście poddano głównie Organizację Narodów Zjednoczonych (wraz z trybunałami karnymi *ad hoc* jako powiązanymi instytucjonalnie z ONZ), ale także Unię Europejską i Organizację Paktu Północnoatlantyckiego jako organizacje, które w największym stopniu dokonały implementacji dorobku ONZ. Kilka słów poświęcono Unii Afrykańskiej oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Spora część organizacji nie podjęła jak dotąd w sposób szczególny problematyki CRSV, dotyczy to m.in. Organizacji Państw Amerykańskich (*Organisation of American States*, OPA), Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (*Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN), Ligi Państw Arabskich (*League of Arab States*, LPA), Organizacji Współpracy Islamskiej (*Organisation of Islamic Cooperation*, OWI, dawnej Konferencji Państw Islamskich) czy Wspólnoty Niepodległych Państw (*Community of Independent States*, WNP). Przemoc seksualna w konfliktach zbrojnych może być postrzegana jako element przemocy wobec kobiet (mimo że CRSV jest w sensie płciowym neutralna), niemniej jednak niniejszy artykuł nie porusza kwestii powiązanych z reakcją organizacji międzynarodowych na dyskryminację i przemoc wobec kobiet w czasach pokoju (w rodzinie, w miejscu pracy *etc.*).

Organizacja Narodów Zjednoczonych

Organizacja Narodów Zjednoczonych zwróciła uwagę na problem CRSV już pod koniec lat 60., kiedy Komisja ds. Statusu Kobiet, czyli jeden z funkcjonalnych organów Rady Gospodarczo-Społecznej, podjęła dyskusję dotyczącą problemu bezpieczeństwa kobiet w państwach, w których toczą się konflikty zbrojne. W konsekwencji, w 1974 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Deklarację o ochronie kobiet i dzieci w stanach zagrożenia i konfliktach zbrojnych. Dokument podkreślał rolę kobiet w społecznościach i nawoływał do zapewnienia im ochrony wynikającej z prawa międzynarodowego (głównie czwartej konwencji genewskiej). Warto podkreślić, że elementem stymulującym przyjęcie aktu przez Zgromadzenie Ogólne były masowe zgwałcenia w konflikcie w Pakistanie Wschodnim (późniejszym Bangladeszu) w 1971 roku, ale i to, że społeczność międzynarodowa zgromadzona w ONZ była zdolna przyjąć jedynie deklarację. Przez kolejne lata ani organy ONZ, ani inne organizacje międzynarodowe nie zajmowały się skutecznie problemem

przemocy seksualnej. Za przełomowe należy uznać dwa konflikty po zakończeniu zimnej wojny (konflikt w Bośni i Hercegowinie 1992–1995 oraz Rwandzie 1994), w których trakcie zwrócono uwagę na masowość, brutalność i funkcjonalność przemocy seksualnej. W przypadku wojny w Bośni i Hercegowinie ONZ dysponowała w wyniku aktywności Specjalnego Sprawozdawcy Komisji Praw Człowieka ONZ Tadeusza Mazowieckiego oraz tzw. Komisji Jugosłowiańskiej bogatym materiałem, który potwierdzał informacje m.in. o instrumentalnie stosowanej przemocy seksualnej¹. Po raz pierwszy Rada Bezpieczeństwa poświęciła swoją rezolucję tylko i wyłącznie przemocy seksualnej, określając ją jako „niewymownie brutalną”, z kolei Sekretarz Generalny w jednym z raportów przedstawił zagadnienie przemocy seksualnej w konflikcie². W przypadku konfliktu w Rwandzie, początkowo przemoc seksualną ignorowano, ale z czasem obrazowały ją m.in. raporty agend ONZ. Przede wszystkim jednak opinia publiczna zapoznawała się ze zjawiskiem dzięki aktywności organizacji pozarządowych oraz trybunału *ad hoc*³.

Międzynarodowe trybunały karne *ad hoc* do spraw Jugosławii (MTKJ) oraz Rwandy (MTKR) powstały na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ⁴. MTKJ i MTKR odegrały niezwykle istotną rolę w zakresie definiowania i penalizacji przemocy seksualnej, a ich znaczenie dla rozpowszechnienia wiedzy na temat CRSV, a także ukazania jej jako problemu politycznego jest bezdyskusyjne. Na podstawie praktyki trybunałów utworzono stosowaną powszechnie definicję zgwałcenia, wyróżniono inne formy przemocy seksualnej i wygenerowano system ochrony ofiar przemocy seksualnej⁵. Kluczowe dla ścigania i karania przemocy seksualnej było uznanie jej, pod określonymi warunkami, za wyjątkowo perfidną i ohydną

¹ Interim Report of the Commission of Experts Established Pursuant to Security Council Resolution 780 (1992), S/25274, 10 February 1993; Final Report of the Commission of Experts Established Pursuant to Security Council Resolution 780 (1992), S/1994/674, 24 May 1994 and 31 May 1995 (Annex IX); Report on the Situation of Human Rights in the former Yugoslavia, submitted by Mr. Tadeusz Mazowiecki, Special Rapporteur of the Commission of Human Rights, pursuant to Commission resolution 1992/S-1/1 of 14 August 1992, E/CN.4/1993/50, 10 February 1993.

² Rezolucja 798 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 3150 spotkania, 18 grudnia 1992, UN Doc. S/RES/798 (1992); Raport Sekretarza Generalnego, „Rape and Abuse of Women in the Territory of the Former Yugoslavia”, (E/CN.4/1994/5), 30 czerwca 1993.

³ Zob. m.in. Report on the Situation of Human Rights in Rwanda submitted by Mr René Degni-Ségui, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, E/CN.4/1996/68, 29 January 1996. Początkowo, analogiczny jak w przypadku byłej Jugosławii, panel ekspertów utworzony przez Radę Bezpieczeństwa (Komisja Rwandyjska) nie zwracał szczególnej uwagi na masową przemoc seksualną w konflikcie.

⁴ Międzynarodowy Trybunał do Sądzenia Osób Odpowiedzialnych za Poważne Naruszenia Międzynarodowego Prawa Humanitarnego Popelnione na terenie Byłej Jugosławii od 1991 roku oraz Międzynarodowy Trybunał Karny do Sądzenia Osób Odpowiedzialnych za Ludobójstwo i Inne Poważne Naruszenia Międzynarodowego Prawa Humanitarnego Popelnione na Terytorium Rwandy oraz Obywateli Rwandy Odpowiedzialnych za Ludobójstwo i Inne Takie Naruszenia Popelnione na Terytorium Państw Sąsiednich pomiędzy 1 stycznia 1994 r. i 31 grudnia 1994 r. Rezolucja 827 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 3217 spotkania, 25 maja 1993, UN Doc. S/RES/827 (1993); Rezolucja 955 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 3453 spotkania, 8 listopada 1994 roku, UN Doc. S/RES/955 (1994).

⁵ Na podstawie spraw m.in. Furundžija (ICTY Furundžija Judgement IT-95-17/1-T) i Kunarac (ICTY Kunarac Judgement IT-96-23-I), za zgwałcenie uważa się powszechnie seksualną penetrację dokonaną pod przymusem lub przy użyciu siły wobec ofiary bądź osoby trzeciej poprzez (a) wprowadzenie przez dokonującego przestępstwa do pochwy lub odbytu ofiary albo penisa, albo jakiegokolwiek przedmiotu lub (b) wprowadzenie przez dokonującego przestępstwa penisa do ust ofiary. Na podstawie m.in. sprawy Akayesu (ICTR Akayesu Judgement ICTR 96-4-T) uznano, że warunki, w których dochodzi do gwałtu (przemocy seksualnej), same w sobie mogą zawierać tak duży element przymusu, że dyskusowanie o oporze fizycznym ze strony ofiary jako koniecznym komponentie zbrodni jest bezcelowe. Do form przemocy seksualnej (przy określeniu katalogu za otwarty) zaliczono zgwałcenie, niewolnictwo seksualne, przymusową prostytucję, wymuszoną ciążę i wymuszoną sterylizację (zob. m.in. Elements of Crimes ICC-ASP/1/3 (part II-B), za: <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Legal+Texts+and+Tools/Official+Journal/Elements+of+Crimes.htm>, 23 sierpnia 2012.

zbrodnię prawa międzynarodowego. Za bezprecedensowe należy uznać to, że statuty MTKJ i MTKR wprost określają możliwość zakwalifikowania zgwałcenia jako zbrodni przeciwko ludzkości, a MTKR dodatkowo zbrodni wojennych. W przypadku trybunału dla Rwandy doszło także kilkakrotnie (m.in. w sprawach *Akayesu* i *Gacumbitsi*) do określenia, że w specyficznych sytuacjach przemoc seksualna może być potraktowana jako działanie ludobójcze⁶. Pomimo początkowego oporu, trybunały zajmowały się często naruszeniami tego typu, a postanowienia statutowe w przypadku karania za zbrodnie przemocy seksualnej nie stały się martwą literą⁷. Nie ma wątpliwości, że bez dorobku tychże nie funkcjonowałyby ani stały Międzynarodowy Trybunał Karny, ani Rada Bezpieczeństwa i ONZ nie podjęłyby dalszych starań mających na celu zwalczanie i zapobieganie przemocy seksualnej w konfliktach.

Jedną z konsekwencji działalności trybunałów *ad hoc* było podjęcie przez Radę Bezpieczeństwa ONZ dyskusji na temat roli i znaczenia kobiet w kontekście utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Rada, w wielu przyjętych od 2000 roku rezolucjach, zasygnalizowała, że ignorowanie lub lekceważenie podejścia uwzględniającego specyfikę potrzeb i zagrożeń związanych z kobietami jako ofiarami konfliktów i jako aktorami procesu pokojowego zmniejsza skuteczność odpowiedzi ONZ na międzynarodowe kryzysy humanitarne. Impulsem dla Rady była także sesja specjalna Zgromadzenia Ogólnego *Women 2000: gender equality, development and peace for the twenty first century*, poruszająca problem przemocy seksualnej⁸. Za przełomowe powszechnie uważa się przyjęcie jednomyślnie przez Radę Bezpieczeństwa rezolucji nr 1325 (nazywanej często wraz z kolejnymi rezolucjami *Women, Peace, and Security*) w 2000 roku, która m.in. wzywa państwa członkowskie ONZ do:

- a) zwiększenia znaczenia i liczby kobiet na wszystkich szczeblach w instytucjach zajmujących się zapobieganiem konfliktom, zarządzaniem kryzysowym, rozwiązywaniem konfliktów oraz procesami budowania pokoju,
- b) zapewnienia odpowiednich kandydatek na stanowiska specjalnych przedstawicieli i wysłanników Sekretarza Generalnego ONZ,
- c) włączenia do programów szkoleń sił policyjnych i wojskowych wytycznych i materiałów dotyczących wagi kobiet dla procesów utrzymywania i budowania pokoju oraz praw i ochrony kobiet w konfliktach zbrojnych,
- d) wsparcia dla programów zwiększenia wrażliwości na problemy kobiet jako elementu bezpieczeństwa międzynarodowego,
- e) zwrócenia baczniejszej uwagi na problemy kobiet w planowaniu procesów DDR (rozbrojenia, demobilizacji i reintegracji),
- f) wykorzystania perspektywy genderowej w procesach pokojowych i pojednania narodowego,
- g) zwrócenia uwagi na specyficzne potrzeby kobiet i ochronę ich praw (np. w budowaniu i utrzymywaniu obozów dla uchodźców),

⁶ ICTR *Gacumbitsi Judgement* ICTR 2001-64-T; ICTR *Akayesu Judgement* ICTR 96-4-T. W praktyce MTKJ i MTKR traktowały przemoc seksualną za zbrodnie wojenne lub zbrodnie przeciwko ludzkości.

⁷ Zob. więcej na ten temat A. Domagała, *Ściganie i karanie sprawców gwałtu i przemocy seksualnej podczas konfliktów zbrojnych po zakończeniu zimnej wojny*, „Wrocławskie Studia Politolologiczne” 2011, nr 12, s. 215–220.

⁸ Rezolucje i decyzje przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne podczas 23. sesji specjalnej 5–10 czerwca 2000 roku, UN Doc. A/S-23/13 (2000).

- h) zapobiegania i zwalczania przemocy seksualnej⁹. Rezolucja podkreśliła również odpowiedzialność państw za ściganie sprawców przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych, nie zapowiadała jednak wprowadzenia intruzywnych środków reakcji w przypadku ujawnienia masowej przemocy seksualnej.

Przyjęta w 2008 roku przez Radę Bezpieczeństwa ONZ rezolucja nr 1820 podkreślała niszczycielski charakter przemocy wobec kobiet, która w określonych okolicznościach może konstytuować zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciw ludzkości, a nawet zbrodnie ludobójstwa. Rada w rezolucji wzywa również do zwiększenia wrażliwości na przemoc seksualną w przygotowywaniu operacji pokojowych, a wszystkie strony konfliktów zbrojnych do ochrony ludności cywilnej, w szczególności kobiet, przed przemocą seksualną¹⁰. Z kolei rezolucje 1888 i 1889, poza powtórzeniem głównych postanowień rezolucji 1820, podkreślały zobowiązania ONZ i państw członkowskich w kontekście monitorowania przemocy wobec kobiet przez specjalne zespoły ekspertów oraz wskazania środków zwiększających zaangażowanie kobiet we wszystkich etapach procesu pokojowego¹¹. W rezolucji 1960 z 2010 roku Rada Bezpieczeństwa po raz pierwszy wyraziła zaniepokojenie z powodu skali przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych i w efekcie (także pod wpływem innych agend ONZ) poprosiła o wskazywanie w raportach przedkładanych przez Sekretarza Generalnego na grupy i struktury będące domniemanymi sprawcami przemocy seksualnej. Ponadto, wezwała państwa do ustanowienia jasnego łańcucha rozkazów zakazującego używania przemocy wojennej, a także zasugerowała stosowanie sankcji wobec osób i grup dopuszczających się w sposób zorganizowany przemocy seksualnej¹². Rezolucję 1820, a także rezolucje 1888, 1889 i 1960 należy postrzegać jako komplementarne wobec 1325.

Najistotniejszym elementem uzupełniającym rezolucję Rady Bezpieczeństwa i postulaty innych organów i agend ONZ, jak i pożądaną ich konsekwencją są tzw. Narodowe Plany Działania – NPD (*National Action Plans*). NPD są zobowiązaniem państw wynikającym z rezolucji *Women, Peace, and Security* (m.in. punktu szóstego rezolucji 1325 oraz punktów szóstego, ósmego i dziewiątego rezolucji 1888) i mają być w zamierzeniu strategią zapobiegania i zwalczania przemocy seksualnej, także w wymiarze międzynarodowym, poprzez odpowiednie przygotowanie struktur rządowych i publicznych (głównie sił zbrojnych, policji, służb socjalnych)¹³. NPD akcentować mają zapewnienie odpowiednich szkoleń, w duchu *gender mainstreaming*, zapewnienia odpowiedniej infrastruktury prawnej i zasobów ludzkich, w tym kobiet, oraz stworzenie kodeksu dobrych praktyk. Skuteczna implementacja planów działania może wydatnie wpłynąć na sprawną i efektywną reakcję organów państwa

⁹ Rezolucja 1325 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 4213 spotkania, 31 października 2000, UN Doc. S/RES/1325 (2000).

¹⁰ Rezolucja 1820 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 5916 spotkania, 19 czerwca 2008 roku, UN Doc. S/RES/1820 (2008).

¹¹ Rezolucja 1888 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 6195 spotkania, 30 września 2009 roku, UN Doc. S/RES/1888 (2009); Rezolucja 1889 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 6196 spotkania, 5 października 2009 roku, UN Doc. S/RES/1889 (2009).

¹² Rezolucja 1960 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 6453 spotkania, 16 grudnia 2010 roku, UN Doc. S/RES/1960 (2010).

¹³ Ponadto, Przewodniczący Rady Bezpieczeństwa przypominał o tym zobowiązaniu w specjalnych oświadczeniach z 28 października 2004 roku i 27 października 2005 roku, zob.: UN Doc. S/PRST/2004/40 oraz UN Doc. S/PRST/2005/52.

i sił ekspedycyjnych (np. w operacjach pokojowych) na przemoc seksualną. Dotychczas, podobne plany działania przyjęło trzydzieści siedem państw, głównie europejskich, będących głównymi adwokatami procesu *Women, Peace, and Security*¹⁴.

Do istotnego przełomu instytucjonalnego w Organizacji Narodów Zjednoczonych w kontekście zwalczania przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych doszło w 2007 roku, kiedy powołano platformę współpracy trzynastu agend ONZ pod nazwą Działanie Narodów Zjednoczonych przeciwko Przemocy Seksualnej w Konfliktach (*UN Action Against Sexual Violence in Conflict*, UNAASVC)¹⁵. UNAASVC jest zorientowana na wypracowanie kompleksowego programu wsparcia przez ONZ realizacji planów zwalczania przemocy seksualnej podejmowanych przez poszczególnych członków organizacji¹⁶. Ponadto jest autorem szerokiej kampanii społecznej znanej jako *Stop Rape Now*. Z UNAASVC ściśle współpracuje powołany przez Sekretarza Generalnego ONZ na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1888 Specjalny Przedstawiciel ds. Przemocy Seksualnej w Konfliktach. Pierwszym przedstawicielem została Margot Wallström ze Szwecji, a po jej rezygnacji 31 maja 2012, Zainab Hawa Bangura z Sierra Leone. Pracę Wallström określono mianem „wyjątkowego przywództwa”, m.in. dzięki jej wysiłkom ustanowiono system raportowania przemocy seksualnej, kluczowego dla badania przyczyn przemocy seksualnej i karania sprawców (co miało odzwierciedlenie w rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1960). Wallström, wspólnie z Sekretarzem Generalnym Ban Ki-moonem, raczej bezskutecznie nawoływała Radę Bezpieczeństwa do uruchomienia systemu sankcji wobec państw dopuszczających do masowej przemocy seksualnej kwalifikowanej jako zbrodnie wojenne, ludobójstwo czy zbrodnie przeciwko ludzkości.

Wysiłki ONZ w celu zapobiegania i zwalczania przemocy seksualnej należy ocenić pozytywnie, jeśli chodzi o wymiar deklaracyjny. Nie sposób nie zauważyć, że dopiero w ostatnich kilkunastu latach organy i agendy ONZ uznały za istotny i podjęły wątek CRSV. Bez wątpienia w wymiarze koncepcyjnym organizacja jest dobrze przygotowana na prewencję i zwalczanie przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych, jednak główna odpowiedzialność w wymiarze implementacyjnym spada na państwa, które przecież są

¹⁴ Do końca 2012 roku NPD przyjęły: Wielka Brytania, Szwecja, Dania, Finlandia, Norwegia, Portugalia, Słowenia, Szwajcaria, Hiszpania, Holandia, Austria, Belgia, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Serbia, Estonia, Francja, Irlandia, Islandia oraz Kanada, Stany Zjednoczone, Chile, Australia, Uganda, Rwanda, Burundi, Gwinea, Gwinea Bissau, Gruzja, Demokratyczna Republika Konga, Liberia, Nepal, Senegal, Filipiny.

¹⁵ Niniejszy artykuł pomija przedstawienie polityki organów ONZ odpowiedzialnych za kwestie równości płci, praw kobiet, dyskryminacji i przemocy wobec kobiet w sytuacjach innych niż konflikt zbrojny (np. UN Women – United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, Inter-Agency Network on Women and Gender Equality). Do członów UNAASVC należą: Departament Spraw Politycznych ONZ, Departament Operacji Pokojowych, Biuro ds. Koordynacji Spraw Humanitarnych, Biuro Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka, Wspólny Program Narodów Zjednoczonych ds. HIV/AIDS, Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych, Fundusz Ludnościowy Narodów Zjednoczonych, Agencja Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci, Fundusz Rozwojowy Narodów Zjednoczonych na rzecz Kobiet, Światowa Organizacja Zdrowia, Światowy Program Żywnościowy, Biuro Wsparcia Operacji Pokojowych Narodów Zjednoczonych.

¹⁶ Specyficznym przypadkiem jest sformułowanie przez UNAASVC strategii zwalczania przemocy seksualnej w Demokratycznej Republice Konga, przyjętej przez rząd DRK. W Kongo dochodzi do co najmniej kilkunastu tysięcy gwałtów rocznie wskutek toczących się w państwie konfliktów zbrojnych (głównie w prowincjach Kivu). Zob. m.in. <http://monusco.unmissions.org/Default.aspx?tabid=10818&language=en-US> (data dostępu 23 sierpnia 2012) oraz *Comprehensive Strategy on Combating Sexual Violence in DRC*, za: <http://monusco.unmissions.org/Portals/MONUC/ACTIVITIES/Sexual%20Violence/KeyDocuments/Comprehensive%20Strategy%20Executive%20Summary.pdf> (data dostępu 23.08.2012).

kontrybutorami operacji pokojowych, a których przygotowanie do szybkiej i skutecznej reakcji na przemoc seksualną nadal pozostaje niewiadomą (zob. Narodowe Plany Działania). Biorąc pod uwagę skomplikowaną naturę problemu i ogólną niechęć do stosowania środków koercyjnych, trudno przewidywać szybkie postępy w zwalczaniu przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych na świecie.

Unia Europejska

Unia Europejska jest jednym z najgorliwszych orędowników zwalczania dyskryminacji i przemocy seksualnej względem kobiet. W tym celu podejmuje od przeszło kilkunastu lat wiele działań mających na celu poprawienie pozycji kobiet i zwiększenie szans oddziaływania kobiet na życie publiczne, także w wymiarze międzynarodowym. Przemoc seksualna w konfliktach zbrojnych jest postrzegana jako swoista kontynuacja przemocy wobec kobiet w czasach pokoju, stąd UE jest promotorem głównie kompleksowych programów (strategii, planów *etc.*) o charakterze społeczno-ekonomicznym¹⁷. UE pozostaje, jak i inne organizacje międzynarodowe, zależna od woli politycznej państw członkowskich, co warunkuje w dużym stopniu skalę wdrażania zobowiązań dotyczących wrażliwych stref polityki zagranicznej, obrony i bezpieczeństwa. W konsekwencji, UE nie jest zorientowana na zwalczanie CRSV w takim stopniu, jak by to wynikało z deklaracji przedstawicieli UE, aczkolwiek należy podkreślić, że w sensie koncepcyjnym, instytucjonalnym czy przygotowania finansowego Unia poczyniła w implementacji rezolucji *Women, Peace, and Security* daleko większe postępy niż inne organizacje międzynarodowe.

Podstawą polityczną polityki Unii Europejskiej wobec przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych jest przyjęte przez Radę UE 1 grudnia 2008 roku „Kompleksowe podejście względem implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1325 oraz 1820”. Jego celem jest „ochrona, wsparcie, zwiększenie uprawnień i możliwości kobiet oraz długoterminowa współpraca służąca osiągnięciu równości płci”¹⁸. Dokument określa trzy typy kanałów (możliwości oddziaływania) skutkujących kreowaniem pożądanego przez rezolucje Rady Bezpieczeństwa stanu: dialog polityczny z państwami, wprowadzenie *gender mainstreaming* do polityk, programów i działań UE oraz specyficzne strategiczne działania takie jak Instrument na rzecz Stabilności oraz Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka.

Działaniami implementacyjnymi, które dokument przewidywał, były m.in. polityczne wsparcie na forum międzynarodowym dla rezolucji Rady Bezpieczeństwa i aktywności ONZ, współpraca z ONZ i innymi strukturami międzynarodowymi, wsparcie aktywności państw na forum krajowym, monitorowanie i ocena dotychczasowych działań, wymiana informacji i dobrych praktyk, a nade wszystko szkolenia odpowiednich instytucji bezpieczeństwa i obrony w UE, genderyzacja działań zewnętrznych UE (uwzględnienie

¹⁷ Zob. m.in. *Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security* (Doc. 15671/1/08 REV 1), za: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/hr/news187.pdf, s. 9 (data dostępu 21.08.2012).

¹⁸ *Ibidem*, s. 11.

potrzeb i roli kobiet w realizacji misji cywilnych i militarnych UE)¹⁹. W 2009 roku ustanowiono przy Komisji Europejskiej specjalną grupę zadaniową (*Women, Peace, and Security Task Force, WPS Task Force*), mającą dokonać konkretyzacji i operacjonalizacji „Kompleksowego podejścia...”. Ponadto, jego uzupełnieniem są przyjęte w lipcu 2010 wskaźniki implementacji rezolucji *Women, Peace, and Security* na gruncie UE, ułatwiające ocenę i monitorowanie wdrożenia unijnych dokumentów strategicznych²⁰.

Fundamentalne znaczenie dla aktywności zewnętrznej Unii Europejskiej mają wytyczne dla funkcjonowania misji zagranicznych (cywilnych i wojskowych)²¹. Mimo wysiłków koncepcyjnych warto zauważyć, że praktyka misji EDSP/CSDP wskazuje na ograniczoną realizację założeń dokumentów UE, co jednak obciąża w daleko większym stopniu państwa członkowskie, w odmienny sposób przygotowane „progenderowo”²². Istotnym komponentem instytucjonalnym misji unijnych, zwłaszcza po 2008 roku, są doradcy ds. praw człowieka i płci (*gender*) oraz specjalne punkty kontaktowe (*gender focal points*). W misjach UE proces uwzględniania konsekwencji działań dla spraw kobiet toczy się co najmniej od 2004 roku, jednakże dopiero w ostatnich latach zwrócono baczniejszą uwagę na problemy kobiet i poprawę ich sytuacji, w tym przez: a) skuteczne zapobieganie przemocy seksualnej na obszarze odpowiedzialności misji, b) zapewnienie pomocy medycznej i psychologicznej, współpracę z organami lokalnymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości, c) odpowiednią liczebność kobiet w strukturach cywilno-wojskowych misji, d) raportowanie i zgłaszanie przypadków przemocy seksualnej, e) współpracę z organizacjami pozarządowymi. Testem dla aktywności Unii Europejskiej w tej materii było i jest Kongo (EUPOL DR Congo, EUSEC DR Congo)²³. Poza wspomnianymi już strukturami (*WPS Task Force* oraz doradcami ds. płci w misjach zagranicznych) Unia Europejska nie ma specjalnie utworzonych organów odpowiedzialnych za proces implementacji rezolucji *Women, Peace, and Security*, a problem przemocy seksualnej jest rozwiązywany w ramach istniejących struktur. Odróżnia to UE od ONZ, która znacząco zmodyfikowała swoje instytucje w odpowiedzi na CRSV. Warto mimo to zwrócić uwagę na duży nacisk sektora pozarządowego, a także Parlamentu Europejskiego i części

¹⁹ *Ibidem*, s. 13–20. Zob. także G. Gya, *Implementation of EU Policies following the UN Security Council Resolution 1325*, Bruksela 2010, s. 27–90.

²⁰ *Indicators for the Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security*, Doc. 11948/10, za: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/hr/news272.pdf (data dostępu 24.08.2012).

²¹ Mowa tu głównie o: *Implementation of UNSCR 1325 and UNSCR 1820 in the context of training for the ESDP missions and operations – recommendations on the way forward* (Doc. 13899/09), za: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st13/st13899.en09.pdf> (data dostępu 27.08.2012); *Implementation of UNSCR 1325 as reinforced by UNSCR 1820 in the context of ESDP* (Doc. 15782/3/08), za: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st15/st15782-re03.en08.pdf> (data dostępu 27.08.2012); *Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations* (Doc. 8373/3/05), za: http://www.eulex-kosovo.eu/training/material/docs/esdp/reading_material/Generic_Standards_of_Behaviour_for_ESDP_Operations.pdf (data dostępu 27.08.2012).

²² Zob. m.in. G. Gya, Ch. Isaksson, M. Martinelli, *Report on ESDP missions in the Democratic Republic of the Congo (DRC)*, Bruksela 2009, s. 5; L. Olsson, M. Åhlin, *Strengthening ESDP Missions and Operations Through Training on UNSCR 1325 and 1820. Inventory of Ongoing Training*, (Draft paper prepared for the Seminar ‘Strengthening ESDP missions and operations through training on UNSCR 1325 and 1820’), za: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/02_Inventory_of_1325_training_in_the_EU_%282%29.pdf (data dostępu 27.08.2012, s. 9–20).

²³ Więcej na temat genderyzacji misji UE zob. G. Gya, *op. cit.*, s. 54–62 oraz 97–102.

państw (np. skandynawskich) na te organy UE, które w decydującym stopniu odpowiadają za kształt działań zewnętrznych Unii.

Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego zdynamizowała wysiłki skierowane na zwalczanie przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych i implementację rezolucji *Women, Peace, and Security* w podobnym czasie jak Unia Europejska, czyli po 2007 roku. Działania NATO mają szczególne znaczenie ze względu na militarny charakter organizacji i stosunkowo częste rozmieszczanie sił zbrojnych, mające na celu ochronę ludności cywilnej. Teoretycznie więc NATO ma realne możliwości wypracowania modelu reakcji na przemoc seksualną występującą na obszarach konfliktów zbrojnych.

W 2007 roku utworzono zespół *ad hoc*, którego zadaniem było wypracowanie sposobów implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa. W efekcie utworzono struktury poziome podległe Departamentowi ds. Politycznych i Bezpieczeństwa harmonizujące wdrożenie wygenerowanych rozwiązań, a ponadto jako organy wspierające powstały Biuro ds. Gender (*Office of Gender Perspectives*) i Komitet ds. Gender (dawny Komitet ds. Kobiet w Siłach Zbrojnych) podległe Międzynarodowemu Sztabowi Wojskowemu. „Genderyzacja” funkcjonowania NATO dotyczy kilku sfer: prowadzonych polityk, programów i dokumentów, w tym o znaczeniu strategicznym, współpracy z organizacjami międzynarodowymi (także pozarządowymi), dyplomacji publicznej, szkoleń i ćwiczeń oraz operacji NATO. Na szczycie lisbońskim w 2010 roku przyjęto (a w 2011 zrewidowano) Plan Działania NATO, dotyczący implementacji rezolucji *Women, Peace, and Security*, adekwatny do Narodowych Planów Działania. Wprowadzono także instytucję Doradcy ds. Gender zarówno na poziomie dowództw NATO, jak i w poszczególnych misjach paktu (ISAF, KFOR).

Najistotniejsze znaczenie z operacyjnego punktu widzenia ma dyrektywa Zjednoczonych Dowództw z 2009 roku²⁴. Wskazuje ona na potrzebę ustanowienia, analogicznych do operacji UE, doradców ds. gender w misjach natowskich, określając jednocześnie ich zadania – ścisłą współpracę z dowództwem w zakresie planowania, realizacji i oceny operacji, wprowadzenie i nadzorowanie zgodnych z rezolucjami *Women, Peace, and Security* programów szkolenia, wymianę informacji i praktyk dotyczących problematyki genderowej na poziomie organów i agend sojuszu oraz innych instytucji (w tym międzynarodowych)²⁵. Ponadto, w dyrektywie zwrócono baczną uwagę na uwarunkowania kulturowe w kontekście ochrony przed przemocą seksualną, zarysowano plan zrewidowania programów szkolenia sił zbrojnych pod kątem uwrażliwienia na potrzeby kobiet oraz zasady postępowania podczas operacji NATO (*Standards of Behaviour for Operations and Missions*). Dyrektywa podobnie jak odpowiednie dokumenty UE wymaga doprecyzowania, nakreślając raczej kierunek zmian, niż je wprowadzając.

²⁴ Bi-SC Directive 40-1 Integrating UNSCR 1325 and Gender Perspectives into the NATO Command Structure including Measures for Protection during Armed Conflicts, TT207428, przyjęta 2 września 2009, za: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2009_09/20090924_Bi-SC_DIRECTIVE_40-1.pdf (data dostępu 27.08.2012).

²⁵ *Ibidem*, s. 1-4–1-5.

Problem przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych został poruszony na szczycie NATO w Chicago w 2012 roku. Przedstawiciele państw członkowskich, ubolewając nad nieefektywnością organizacji międzynarodowych w zwalczaniu CRSV, potwierdzili swoją determinację i gotowość do dalszego dostosowywania funkcjonowania NATO do wymogów rezolucji *Women, Peace, and Security*. Jednocześnie zapowiedziano utworzenie instytucji specjalnego przedstawiciela ds. implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa na potrzeby misji i operacji Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego²⁶.

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie nie podejmowała zdecydowanych kroków względem przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych, co jest konsekwencją charakteru organizacji i specyfiki jej funkcjonowania. OBWE, co do zasady, nie bierze udziału w operacjach pokojowych czy innych formach aktywności w trakcie toczących się konfliktów, koncentrując się na działaniach prewencyjnych. Niemniej jednak warto wspomnieć przede wszystkim o zaimplementowaniu zagadnienia CRSV do systemu wczesnego ostrzegania oraz misji *fact-finding* OBWE, który uważany jest za wzorcowy, także w kontekście podobnych wysiłków innych organizacji (głównie UE)²⁷. Ponadto, organizacja przyjęła akty prawne obligujące państwa członkowskie do działań będących konkretyzacją rezolucji *Women, Peace, and Security*, w tym do udzielenia wszelkiej pomocy ofiarom przemocy seksualnej w konfliktach i bezwzględnego ścigania sprawców tejże przemocy²⁸.

Unia Afrykańska i organizacje subregionalne w Afryce

Afryka jest kontynentem, na którym przypadki przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych występują niezwykle często i mają nierzadko masowy charakter. Co więcej, społeczeństwa afrykańskie borykają się z przemocą wobec kobiet także niezwiązaną z konfliktami zbrojnymi, a jej stopień prawdopodobnie przewyższa naruszania praw kobiet w państwach azjatyckich czy środkowoamerykańskich. Niemniej jednak, organizacje afrykańskie, głównie Unia Afrykańska (UA), dostrzegły jako polityczny problem przemocy seksualnej i relacji między prawami kobiet a pokojem i bezpieczeństwem międzynarodowym stosunkowo późno. Czynnikiem stymulującym była rezolucja 1325 Rady Bezpieczeństwa oraz późniejsza permanentna presja ze strony ONZ i innych podmiotów, także pozarządowych, na podjęcie kroków służących ograniczeniu przemocy seksualnej i ściganiu jej sprawców. Jeszcze w 2002 roku Zgromadzenie Szefów Państw i Rządów Unii Afrykańskiej zobowiązało się do wdrożenia rezolucji *Women, Peace, and Security* i przyjęcia perspektywy *gender mainstreaming*. Rok później Unia Afrykańska zdecydowała się przyjąć Protokół o prawach kobiet w Afryce do Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów (wszedł w życie

²⁶ Sekretarz Generalny NATO na Specjalnego Przedstawiciela ds. Kobiet, Pokoju i Bezpieczeństwa wyznaczył 28 sierpnia 2012 Mari Skåre z Norwegii. Chicago Summit Declaration of NATO issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Chicago on 20 May 2012, para. 16, za: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm#unscr1325 (data dostępu 29.08.2012).

²⁷ 'Gender and Early Warning Systems – An Introduction', za: <http://www.osce.org/odihr/40269?download=true> (data dostępu 28.08.2012); G. Gya, *op. cit.*, s. 63–64.

²⁸ Decyzja 15/05 Rady Ministerialnej OBWE na temat zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet (MC.DEC/15/05, 6 grudnia 2005), za: <http://www.osce.org/mc/17451> (data dostępu 28.08.2012); Decyzja 14/04 Rady Ministerialnej OBWE na temat roli kobiet w zapobieganiu konfliktów, rozwiązywaniu konfliktów i sytuacjach pokonfliktowych (MC.DEC/14/05, 6 grudnia 2005), za: <http://www.osce.org/mc/17450> (data dostępu 28.08.2012).

25 listopada 2005 roku), której jeden z artykułów odnosi się do przemocy wobec kobiet w konfliktach zbrojnych. Nakłada on zobowiązanie do stosowania międzynarodowego prawa humanitarnego i ochrony cywilów (w szczególności kobiet) oraz wzywa państwa do podjęcia środków koniecznych do ochrony uchodźców (w tym wewnętrznych), kobiet szukających schronienia i wracających do swoich domostw przed zgwałceniem i innymi formami przemocy i wykorzystywania seksualnego. Protokół wzywa państwa do zapewnienia, że naruszenia o wspomnianym charakterze będą uznawane za zbrodnie wojenne, ludobójstwo i zbrodnie przeciwko ludzkości, a ich sprawcy będą ścigani²⁹.

W 2009 roku Unia Afrykańska przyjęła dokument implementujący postanowienia rezolucji *Women, Peace, and Security*³⁰. Miał on charakter politycznej deklaracji i zawierał wytyczne dla organów UA i organizacji regionalnych, zapowiadając przeanalizowanie dotychczasowego dorobku Unii Afrykańskiej pod kątem wpływu na sytuację kobiet i współpracę z ONZ i organizacjami subregionalnymi przy włączaniu środowisk kobiecych do programów prewencyjnych i rozwiązywania konfliktów. Wedle stanowiska Lithy Musyimi-Ogana, przewodniczącej dysekcji Komisji Unii Afrykańskiej ds. Kobiet, Gender i Rozwoju, prawie 3/4 państw UA przyjęło na szczycie państwowym zręby polityki równouprawnienia oraz zapobiegania przemocy wobec kobiet, ale zdecydowana większość z nich pozostaje niewdrożona³¹. Sytuację ma zmienić zainaugurowana w 2009 roku dekada kobiet w Afryce (2010–2020). W latach 2010–2012 problematyka CRSV była także kilkakrotnie przedmiotem obrad Rady Bezpieczeństwa i Pokoju Unii Afrykańskiej.

Na szczycie Unii Afrykańskiej w Addis Abebie w 2010 roku zainicjowano regionalną kampanię przeciwko przemocy wobec kobiet (*Africa UNiTE*), będącej częścią globalnej akcji oenzetowskiej przeciwko SGBV i CRSV. Analiza celów *Africa UNiTE* sugeruje, że oprócz priorytetów typowych dla *Stop Rape Now*, nacisk kładzie się na przygotowanie i realizację planów działania oraz właśnie zwalczanie przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych³².

Pośród organizacji subregionalnych, zwalczanie CRSV najsilniej uwidacznia się w pracach Południowej Wspólnoty Rozwoju (*Southern African Development Community*, SADC) oraz Gospodarczej Wspólnoty Państw Afryki Zachodniej (*Economic Community of West African States*, ECOWAS), współpracujących m.in. z *Africa UNiTE*³³. Problem CRSV absorbuje także centra treningowe sił pokojowych, w tym afiliowane przy Unii Afrykańskiej i SADC³⁴.

²⁹ *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*, (zob. art. 11. protokołu) za: <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/Protocol%20on%20the%20Rights%20of%20Women.pdf> (data dostępu 31.08.2012).

³⁰ *African Union Gender Policy*, Rev. 2, 10 February 2009, za: www.africa-union.org/root/au/auc/departments/ge/african%2520union%2520gender%2520policy.doc (data dostępu 31.08.2012).

³¹ *Statement of the African Union Commission, at the 54th session of the UN Commission on Status of Women*, za: www.un.org/womenwatch/daw/beijing15/general_discussion/African_Union.pdf (data dostępu 2.09.2012).

³² *The Africa UNiTE Campaign*, za: <http://www.africaunitecampaign.org/africa-unite> (data dostępu 31.08.2012).

³³ Zob. m.in. *Security for All. West Africa's Good Practices on Gender in the Security Sector*, za: <http://www.eisf.eu/resources/library/DCAF%20and%20ECOWAS%20report.pdf> (data dostępu 31.08.2012); *Communiqué – 2011 Meeting of SADC Ministers Responsible for Gender/ Women's Affairs*, za: <http://www.sadc.int/english/current-affairs/news/2011-meeting-of-sadc-ministers-responsible-for-gender-and-women/> (data dostępu 31.08.2012).

³⁴ Zob. m.in. G. Carvalho, A. Stensland, *Training to Protect Civilians: Recent Developments and Recommendations*, „Policy & Practice Brief” 2011, vol. June, za: <http://www.accord.org.za/publications/policy-a-practice-briefs/885-training-to-protect-civilians> (data dostępu 30.08.2012).

Organizacja Państw Amerykańskich

Organizacja Państw Amerykańskich nie zajmowała się szczególnie problemem przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych, koncentrując się raczej na prawach kobiet, także w kontekście partycypacji w życiu publicznym. Wprowadzie część organów OPA odnotowała przyjęcie rezolucji 1325 i działania innych agend ONZ, ale nie wpływało to istotnie na aktywność całego ugrupowania. Spośród organów organizacji zagadnieniem zajmowały się te drugorzędne w sensie politycznym: Międzyamerykańska Komisja Kobiet (*Inter-American Commission of Women*, CIM) oraz Sprawozdawca ds. Praw Kobiet Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka. Początkowo CIM w kontekście działań ONZ zwracała uwagę głównie na potrzebę zwiększenia udziału kobiet w zapobieganiu konfliktom, rozwiązywaniu konfliktów i procesach pojednania, ignorując problem przemocy seksualnej w państwach Ameryki Łacińskiej³⁵. Jeszcze w 2002 roku Stały Sekretariat CIM został upoważniony do upowszechnienia dorobku ONZ w zakresie przemocy seksualnej i przeanalizowania możliwości implementacji rezolucji *Women, Peace, and Security*. W przeciwieństwie do CIM, Sprawozdawca ds. Praw Kobiet podczas wizyt roboczych i w raportach zwracała uwagę na CRSV, największą uwagę poświęcając konfliktowi w Kolumbii³⁶. W 2011 roku w Nowym Jorku odbył się specjalny panel ekspertów OPA (*OAS Policy Round Table*) zatytułowany *Women, Peace, and Security*, na którym przedstawiono przygotowany przez Genewskie Centrum Demokratycznej Kontroli nad Siłami Zbrojnymi dokument poświęcony implementacji rezolucji na temat kobiet, pokoju i bezpieczeństwa. Jak ubolewali przedstawiciele spotkania, w tym przewodnicząca Międzyamerykańskiej Komisji Kobiet Rocío García Gaytán, w OPA nie powstał tego typu dokument i nie poświęcono większej uwagi realizacji wytycznych Narodów Zjednoczonych. Wezwano tym samym polityczne organy OPA do zmiany stanu rzeczy w zakresie CRSV³⁷. Warto podkreślić, że zaledwie trzy państwa (Chile, Kanada i Stany Zjednoczone) członkowskie OPA przyjęły Narodowy Plan Działania³⁸.

³⁵ Inter-American Commission of Women, 'Considerations on Women, Peace, and Security in the Americas' CIM/doc.22/04, 29 September 2004, za: www.scm.oas.org/idsms_public/ENGLISH/hist_04/cim01452e04.doc (data dostępu 12.08.2012).

³⁶ Rapporteurship on the Rights of Women IACHR, „Violence and Discrimination against Women in the Armed Conflict in Colombia”, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 67, October 18 2006, za: <http://www.cidh.org/countryrep/ColombiaMujeres06eng/TOC.htm> (data dostępu 21.08.2012) oraz za: <http://www.cidh.org/women/Colombia06eng/part3co.htm> (data dostępu 21.08.2012). W tym kontekście warto zauważyć, że niewiele miejsca w OPA poświęca się powszechnej głównie w Ameryce Środkowej przemocy seksualnej związanej z przestępczością zorganizowaną.

³⁷ 'Experts Urge Greater Participation by Women in the Strengthening of Peace and Security', April 7, 2011, OAS Press Release E-609/11, za: http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-609/11 (data dostępu 12.08.2012).

³⁸ W Stanach Zjednoczonych zaproponowano początkowo podobne do Narodowego Planu Działania inicjatywy, ale ustawa pod nazwą International Violence Against Women Act (I-VAWA) ze względu na opór Kongresu nie weszła w życie. Dopiero w grudniu 2011 roku przyjęto odrębny dokument. Więcej na ten temat zob. A. Domagała, *I-VAWA: kolejne podejście*, za: <http://www.polska-usa.pl/arena-ekspertow/arkadiusz-domagala-i-vawa-kolejne-podejscie-usa-a-przemoc-seksualna-wobec-kobiet-na-swiecie> (data dostępu 21.07.2012) oraz „United States National Action Plan on Women, Peace, and Security” za: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/email-files/US_National_Action_Plan_on_Women_Peace_and_Security.pdf (data dostępu 23.08.2012).

Operacje pokojowe a przemoc seksualna

Elementem wspólnym dla sporej części organizacji międzynarodowych, nawet tych, które koncepcyjnie i instytucjonalnie nie przejawiają aktywności w zwalczaniu CRSV, jest problem reagowania i zapobiegania przemocy seksualnej w operacjach pokojowych. Jest oczywiste, że właśnie w trakcie operacji pokojowych (zwłaszcza tych o ekstensywnym mandacie) istnieją możliwości szybkiej i skutecznej reakcji, stąd są one pożądanym instrumentem w przypadku przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych. Największy dorobek ma w tej dziedzinie Organizacja Narodów Zjednoczonych, ze względu na wagę zagadnienia w polityce samej organizacji, jak i rolę w inicjowaniu i realizacji operacji pokojowych, jakkolwiek wskazane niżej komponenty i zasady działania funkcjonują także w Unii Europejskiej, Unii Afrykańskiej i ECOWAS (często kooperującymi w tej mierze z UE i ONZ) oraz NATO. Warto zauważyć, że wysiłki organizacji międzynarodowych uległy zdynamizowaniu po przyjęciu przez Radę Bezpieczeństwa rezolucji 1820, która szczególnie mocno akcentowała konieczność ochrony ludności cywilnej przed przemocą seksualną.

Problemem przez dłuższy czas były, często celowo nieujawnione, przypadki wykorzystywania seksualnego oraz innych nadużyć o podobnym charakterze przez członków sił pokojowych³⁹. Reakcja Sekretarza Generalnego po doniesieniach z 2002 roku była szybka. Przyjęto wiele instrukcji i kodeksów zachowań dla uczestników operacji pokojowych, które następnie niejednokrotnie były wzorem dla państw-kontrybutorów, a także można je uznać za czynnik stymulujący przyjęcie podobnych rozwiązań w Unii Europejskiej czy NATO⁴⁰. Niemniej jednak ONZ i Sekretarz Generalny mają ograniczony wpływ na szkolenie żołnierzy i personelu cywilnego (*pre-deployment training*) i organizacja musi opierać się bądź na własnych środkach dyscyplinujących, bądź dobrej woli państw, skutecznie implementujących zalecenia organów ONZ.

Środki podejmowane przez siły pokojowe (militarne lub militarno-cywilne) są uzależnione przede wszystkim od specyfiki przemocy seksualnej, nasilenia konfliktu lub napięć w sytuacjach pokonfliktowych oraz potencjału i mandatu danej misji. Najszerze spektrum środków oddziaływania prezentują misje rozlokowane na kontynencie afrykańskim, ze względu na powszechność przemocy seksualnej oraz wyczulenie na nią społeczności międzynarodowej. Podejmowane działania są odpowiedzią na ekstremalną sytuację w danym państwie (głównie konflikt zbrojny) i nie mają zastępować jego aparatu. Dodatkowo, uwzględniając ograniczony w czasie mandat operacji, należy dojść do wniosku,

³⁹ Zarzuty w postępowaniach wewnątrz ONZ postawiono w 2005 roku 373 osobom. Biorąc pod uwagę specyfikę nadużyć oraz postrzeganie procedur przez ofiary jako niosący korzyści ekonomiczne (np. żywność), można wyciągnąć wniosek, że takich przypadków jest co najmniej kilka razy więcej. Zob. m.in. M. Bastick, K. Grimm, R. Kuntz, *Sexual Violence in Armed Conflict. Global Overview and Implications for the Security Sector*, Geneva 2007, s. 171–173.

⁴⁰ Zob. m.in. *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations*, 24 March 2005, UN Doc. A/59/710; *Secretary-General's Bulletin: Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse*, 9 October 2003, UN Doc. ST/SGB/2003/13, za: http://www.un.org/en/pseataaskforce/docs/model_information_sheet_for_local_communities_en.pdf (data dostępu 29.08.2012); *Status, basic rights and duties of United Nations staff members*, ST/SGB/2002/13 1 November 2002, za: http://www.un.org/en/pseataaskforce/docs/standards_of_conduct_policies_and_procedures_manual_human.pdf (data dostępu 29.08.2012); *Directives for Disciplinary Matters Involving Military Members of National Contingents*, DPKO/MD/03/00993.

że aktywność członków misji pokojowych ma charakter reaktywny (jest odpowiedzią na konkretną sytuację), jest działaniem *ad hoc* i zorientowanym na efekt krótkookresowy. Można wyróżnić kilka typów reakcji sił pokojowych: prewencyjnych, wsparcia ofiar przemocy seksualnej, informacyjnych. Najbardziej rozbudowane techniki dotyczą zapobiegania przemocy seksualnej, a personel (zazwyczaj militarny) operacji czyni to albo przez fizyczną obecność, której celem jest odstraszenie lub zniechęcanie potencjalnych sprawców przemocy, albo przez wprowadzanie rozwiązań (technicznych, infrastrukturalnych), które zmniejszają ryzyko CRSV.

Wśród najpowszechniejszych metod operacyjnych należy wyróżnić:

- wprowadzanie patroli złożonych albo z członków misji, albo z członków misji i ludności lokalnej (pożądana jest obecność kobiet). Celem patroli jest nadzorowanie miejsc i dróg często odwiedzanych/przemierzanych przez ludność cywilną, głównie kobiety z racji pełnionych funkcji ekonomicznych. Chodzi tu głównie o zbiór opału, zaopatrywanie w wodę, uprawę pól i ogródków, nabywanie dóbr i żywności *etc.* Patrole mogą mieć charakter zmotoryzowany, pieszy lub mieszany, w zależności od potrzeby. Specjalne jednostki mogą patrolować tereny szczególnie wrażliwe na infiltrację grup zbrojnych, np. obszary nadgraniczne⁴¹;
- ustanawianie i ochrona stref zdemilitaryzowanych i bezpiecznego schronienia (*safe havens*) przez siły pokojowe oraz organizowanie ludności cywilnej dla ochrony przed atakami grup zbrojnych (także przez szybkie powiadomienie sił pokojowych lub miejscowych jednostek policyjnych lub wojskowych);
- ustanawianie tymczasowych i mobilnych baz operacyjnych, często zmieniających swoje miejsce rozlokowania na obszarze, których ludność narażona jest na ataki, w tym przemoc seksualną. Obecność sił pokojowych może być wzmacniana przez działania polegające na uświadomieniu potencjalnym sprawcom (grupom zbrojnym) obecności sił pokojowych, np. przez akcje typu „night flashes”⁴²;
- budowę właściwie zaprojektowanych obozów dla uchodźców wraz z odpowiednim zapleczem sanitarnym (odrębnym dla kobiet i dzieci, znajdującym się w oddaleniu od części przeznaczonej dla mężczyzn);
- ustanawianie specjalnych punktów wspierających miejscową ludność, których zadaniem jest m.in. udzielanie i koordynowanie pomocy humanitarnej, połączone z fizyczną obecnością personelu wojskowego operacji pokojowej (tzw. *Joint Team Sites*);
- zapewnienie wody i opału w jak najbliższym sąsiedztwie grup narażonych na CRSV i promowanie sposobów przygotowywania żywności niewymagających opuszczenia obozów/siedlisk ludzkich (tzw. *Quick Impact Projects*)⁴³.

Siły pokojowe biorą także szczególnie udział w tworzeniu środowiska przyjaznego i bezpiecznego dla dostarczania pomocy humanitarnej i medycznej, zapewnianiu komfortu psychicznego ofiarom przemocy seksualnej i wprowadzeniu przyjaznego sposobu monitoro-

⁴¹ *Addressing Conflict-Related Sexual Violence. An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice* (2010). New York, http://www.unifem.org/attachments/products/Analytical_Inventory_of_Peacekeeping_Practice_online.pdf, s. 20–24 (data dostępu 31.08.2012).

⁴² *Ibidem*, s. 26.

⁴³ *Ibidem*, s. 29–32.

wania i raportowania przypadków przemocy seksualnej, a także we wzmacnianiu powiązań między ludnością cywilną, jednostkami społeczeństwa obywatelskiego i strukturami bezpieczeństwa oraz podejmowaniu działań informacyjnych, np. w zakładanych szkołach. Oprócz tego personel operacji wspiera działania w organizowaniu byłych członków sił zbrojnych, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet i dzieci.

Warto zauważyć, że sukces wspomnianych działań zależy w dużej mierze od obecności wykwalifikowanego personelu militarnego (cywilnego) płci żeńskiej, co w dalszym ciągu pozostaje postulatem rezolucji *Women, Peace, and Security*.

Podsumowanie

Analizując stosunek organizacji międzynarodowych do przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych, warto poczynić kilka uwag. Po pierwsze, skala zaangażowania regionalnych organizacji międzyrządowych w rozwiązywanie problemu CRSV nie jest skorelowana z liczbą aktów przemocy seksualnej na obszarze odpowiedzialności danej organizacji. Pomimo negatywnych doświadczeń historycznych, w tym obejmujących stosowanie przemocy seksualnej jako środka działań wojennych, ani Organizacja Państw Amerykańskich (a także subregionalne organizacje w Ameryce Łacińskiej), ani nieliczne organizacje azjatyckie (np. ASEAN) albo nie zajmują się szczególnie zagadnieniem CRSV, albo poświęcają mu niewspółmiernie mało (do skali problemu) uwagi⁴⁴. Po drugie, organizacje międzynarodowe, które podjęły się wyzwania zwalczania przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych, przyjęły różne strategie w wymiarze instytucjonalnym: część z nich postanowiła w ramach dotychczasowej struktury zająć się problemem i nie zdecydowała się na tworzenie nowych istotnych organów (głównie UE), część zdecydowała się na utworzenie dodatkowych instytucji, zwłaszcza przy implementacji rezolucji *Women, Peace, and Security* (NATO), a najistotniejsze dostosowania instytucjonalne dotknęły Organizację Narodów Zjednoczonych. Wspomniane zmiany dotyczą również operacji pokojowych, których kształt jest systematycznie dopasowywany do potrzeb kobiet i problematyki CRSV – największy postęp w tej mierze dokonały UE i ONZ, mniejszy NATO, a najmniejszy ECOWAS, SADC i Unia Afrykańska. Po trzecie, jeśli chodzi o zastosowane rozwiązania prawne, to większość omawianych organizacji (poza OPA) dostosowała swój dorobek prawny w kierunku zwalczania CRSV czy, szerzej, programu zarysowanego przez ONZ. Część organizacji (np. NATO, UE, ONZ) nie tylko nakreśliła politykę implementacji w postaci strategii, ale i koncentrowała się także na rozwiązaniach szczegółowych (typu regulaminy, kodeksy zachowań, dyrektywy postępowania etc.). Natomiast Unia Afrykańska zdecydowała się na przyjęcie rozwiązań konwencyjnych (Protokół o prawach kobiet w Afryce). Pozostałe organizacje albo przyjęły dokumenty adekwatne do swojej specyfiki (OBWE), albo nie podjęły istotnego wysiłku normotwórczego (Unia Afrykańska, OPA, także ASEAN, ECOWAS, SADC, LPA, OWI). *Last but not least*, część organizacji (głównie afrykańskich) korzysta wyraźnie ze wsparcia i dorobku instytucjonalno-koncepcyjnego Organizacji Narodów

⁴⁴ Dotyczy to także organizacji grupujących głównie państwa muzułmańskie (Organizacji Współpracy Islamskiej i Ligi Państw Arabskich).

Zjednoczonych, która bez wątpienia wytycza kierunek co do zmian funkcji normotwórczej i operacyjnej w kontekście zwalczania przemocy seksualnej. Aktywność regionalnych organizacji międzynarodowych (nie tylko w obszarze CRSV) zależy od stanowiska i zaangażowania państw członkowskich. Analizując przyjęte narodowe plany działania, łatwo dojść do wniosku, że prymusami w implementacji rozwiązań służących zaradzeniu problemu CRSV są Unia Europejska i NATO (z których około połowa członków przyjęła NPD), daleko w tyle pozostają Unia Afrykańska (7 na 54 członków, czyli około 13%), OPA (3 na 35 członków, czyli mniej niż 10%), a na szarym końcu OWI (4 na 57 członków), ASEAN (1 na 10 członków), WNP (1 na 11 członków) i Liga Państw Arabskich (żadne z państw nie przyjęło planu działania).

Literatura uzupełniająca

Addressing Conflict-Related Sexual Violence. An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice, UNIFEM, 2010.

Baaz E.M., Stern M., *Sexual Violence as a Weapon of War?: Perceptions, Prescriptions, Problems in the Congo and Beyond (Africa Now)*, Zed Books, 2013.

Gya G., Isaksson Ch., Martinelli M., *Report on ESDP missions in the Democratic Republic of the Congo (DRC)*, UNIFEM, Bruksela 2009.

Harrington C., *Politicization of Sexual Violence (Gender in a Global/Local World)*, Ashgate, 2013.

Heineman E., *Sexual Violence in Conflict Zones: From the Ancient World to the Era of Human Rights*, Pennsylvania University Press, 2011.

Leatherman J., *Sexual Violence and Armed Conflict*, Polity Press, 2011.

Shame of War: Sexual Violence Against Women and Girls in Conflict, United Nations 2007.