



大会
第六十五届会议
议程项目 33
预防武装冲突

安全理事会
第六十五年

秘书长关于安全理事会第 1820 (2008) 和 1888 (2009) 号决议 执行情况的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 1888 (2009) 号决议提出的,其中安理会要求提交一份执行第 1820 (2008) 和 1888 (2009) 号决议的进度报告。这份报告提出了一个对冲突有关性暴力的分析框架,供实践借鉴;说明了安全理事会议程上各局势的最新情况,包括如果有的话,说明涉嫌有性暴力惯常模式¹各方的最新情况;概述由联合国系统执行决议,包括采取措施改善信息收集所取得的进展;以及提出旨在加强应对措施的提议。国际社会和国家当局集体无力阻止诸如 7 月下旬至 8 月在刚果民主共和国东部发生的引起前所未有公愤的大规模强奸暴行,在在说明必须加强制度,改善办法。

2. 在总部和国家两级的利益攸关方,包括各会员国、非政府组织和专家进行了广泛的协商,提出了许多意见,都已纳入本报告。² 我负责冲突中性暴力问题的特别代表在总部一级通过制止冲突中性暴力联合国行动(“联合国行动”)13 实体网络,征求投入。在国家一级,特派团协调人提供了来自有关维和特派团和政治特派团各组成部分、联合国国家工作队以及执行伙伴的综合投入。

¹ “惯常模式”的定义参考了关于儿童与武装冲突议程制订的列名准则,见我关于该主题的报告(S/2010/181, 第 167-180 段)。

² 除另有说明外,所引述的资料都来自联合国的报告。



3. 本报告的范围只限于安全理事会议程上的各个局势，但值得一提的是，性暴力也出现于其他冲突局势和令人关切的局势。本报告提出的资料回溯到第1820(2008)号决议，但审议这些资料的前提是，性暴力并不是任何时代、文化或洲所独有的，性暴力是穿越历史和横跨各个地理区域的。

4. 根据国际法，性暴力并不等同于强奸。前南斯拉夫问题国际刑事法庭、卢旺达问题国际刑事法庭和塞拉利昂问题特别法庭的规约和案例法，以及国际刑事法院的犯罪要件，都界定性暴力也包括：性奴役；强迫卖淫；强迫怀孕；强迫绝育；或严重程度相当的任何其他形式的性暴力行为，这又可以根据具体情况，包括非礼；贩运；不恰当的医疗检查；及脱衣搜身。³ 将性暴力罪行按上面列出的类别细分，可以更加有重点地加以预防。例如，按逻辑说，性奴役或强迫卖淫很可能不同于为了实现军事目的或政治目的进行“种族清洗”期间实施的强迫怀孕具体政策，或不同于与为了恐吓居民进行抢劫而同时发生的强奸，也不同于因指挥和控制结构过于稀松而导致的强奸。视乎罪行发生的情况，性暴力可构成战争罪、危害人类罪、酷刑行为或构成种族灭绝行为。⁴ 除了个人的刑事责任外，这样严重的罪行可能涉及指挥责任。因此，指挥系统中的上级领导依法必须采取措施，制止、防止和惩处违规侵权行为。⁵ 此外，作为联合国的一贯政策，在冲突结束后颁布的任何特赦法令必须排除国际犯罪和严重侵犯人权的罪行。这有助于确保实施或下令实施性暴力行为的当事方不能逃脱责任，同时防止让这样的行为有罪不罚。⁶

二. 在安全理事会议程上的国家与冲突有关的性暴力

5. 本节探讨冲突有关性暴力构成对安全理事会议程上局势的安全威胁及建和障碍的动态和后果。“冲突有关性暴力”一词用来表示在冲突中或冲突后发生的对冲突本身有直接或间接因果关系的性暴力。例子是交战一方为肇事者；扩散以及使用小武器和轻武器；法治崩溃；日常活动场所如领燃料和取水地点的军事化；跨界后果，如流离失所、贩运或经济混乱；艾滋病毒的传播(有时是蓄意的)；以种族、教派或其他少数人、或在有争议领土上的居民为攻击对象，从而取得经济、军事或政治优势，包括违反停火协议。在第1820(2008)号决议第1段，安理会强调性暴力一旦被作为蓄意以平民为目标的一种战争策略，或作为大规模或有计划

³ 这六类性暴力的定义见《国际刑事法院罗马规约》第6、7和8条。(联合国，《条约汇编》；第2187卷，第38544号)。

⁴ S/RES/1820(2008)；S/RES/1888(2009)；S/2009/362；过于酷刑，见63/155；A/HRC/7/3。

⁵ 见《国际刑事法院罗马规约》第28条；S/RES/1820(2008)，第3段。

⁶ 见S/RES/1820(2008)，第4段；又见《尼泊尔真相与和解委员会法案》(2010年2月)，其中规定不得对性暴力案件给予大赦。

地对平民实施攻击的一部分，便会使武装冲突局势严重恶化，而且有可能阻碍恢复国际和平与安全。安理会在“战争策略”之前用了“包括”一词，指出这只是一类案件，还有对平民犯下的、在武装冲突情况下、在难民营和境内流离失所者营地周围、以及在解除武装、复员和重返社会进程中发生的性暴力。在这些情况下，性暴力应该是媾和、维和、建和人员以及人道主义行为体必须优先考虑解决的问题。

6. 性暴力传统上被视为是生殖健康问题或发展问题，不过国际社会已开始采用冲突有关性暴力这个概念，以便应对这种暴力与安全有关的结构性驱动因素。这个问题如果从安全和保护平民的视角考虑，除了补救和应对措施之外，重点应放在预防和实时反应之上。这就要求不仅监测向服务提供者报告的受害者的人数，还要监测导致他们到此地步的整个事件的发展。因此，开发一个将疑犯列名的系统，进行保护对话，跟踪改正行动，仍然是关键的优先工作。

7. 虽然第 1820(2008)号决议扩大了处理性暴力问题的范围，但关于这种努力在何种程度上符合安全机构的根本目的这个问题依然存在。强奸是战争不可避免的副产品这种迷思经久不衰，有自我实现的危险。这些迷思对监测、报告和行动反应起了阻挠作用。目前一些军方人士也有一种历久不衰的信念，认为子弹、炸弹和刺刀构成“战争”，而强奸是一种随机发生的违纪行为或基于文化的“私人”性别关系。虽然各种性别观念可以为强奸行为绘形绘色(攻击妇女的“荣誉”和男人的“保护”能力)，但性别只是一个关键但不充分的解释工具。战时性暴力通常伴随着其他罪行，包括胡乱杀人、施加酷刑、强迫流离失所和抢劫。然而，实地报告往往将冲突有关性暴力归入更大的一类，如切割女性生殖器或童婚等性基暴力或“有害的传统做法”，而不是使用国际法对性暴力的定义。正如提供本报告的一些投入意见所指出的，这一现象需要更具体地加以解决。像其他与冲突有关的暴力，实施性暴力也可能出于种族、宗教和基本经济因素的动机；因此它不是存在于所有社会的性基暴力行为的简单延续。当性暴力是一种战争罪行，就应与其他战争罪行平等对待，由所有各方面的治安、政治和人道主义行为体共同处理。

8. 在当代的冲突中，平民与战斗人员日益不可分是一个特点，性暴力不是副作用，而是前线的考虑。例如在刚果民主共和国东部，军事行动中的伤亡人数，与平民被强奸、残杀和所受财物破坏等祸害相比，相形见绌。由于人们日益注意在当代冲突中利用性暴力的情况，维持和平部在 2010 年 9 月决定在每日局势报告的“概要”一节载入关于性暴力的资料，以确保优先采取行动。事实上，由于战时法治崩溃，手上有武器的人胆量更大，他们所犯下的性暴行，其规模和严重性是在和平时很少看得到的。这可能体现在新的和残酷的暴力形式，这些暴力形式在战争前的社会几乎闻所未闻：轮奸、公开强奸、强迫乱伦、强奸受害者从婴

儿到八十岁老人都有等等。对男子和男童的性暴力往往成为武装和政治暴力手法的一部分，用来攻击社区规范和结构，或在拘留和审讯过程中用来逼供。⁷

9. 流离失所与冲突有关性暴力之间有因果关系，有大量的难民在他们原籍地区、在逃亡过程中和/或在庇护国遭受性暴力。乍得东部继续受到地区冲突的影响，由于来自达尔富尔和中非共和国的难民有 255 000 人，境内流离失所者有 180 000 人，收容社区结构须承受很大压力，强奸与难民和东道社区人民之间关系紧张、零星的军事行动、以及妇女和女童被迫走很远的路去取水和打柴而受到攻击等因素有关。难民中遭受的性暴力和性基暴力有增加，从 2006 年的 295 起增至 2007 年的 512 起，2008 年的 656 起，2009 年的 860 起和 2010 年中的 563 起。当然这表明了一个严重的治安问题，但案例的增加也可能反映难民营的报案条件已有改进。乍得政府已加强边境治安，限制武装团伙的行动，并已被要求在乍得东部继续推行称为综合安全分遣队的有效社区治安倡议。⁸ 沿着刚果-安哥拉边界，联合国在 2010 年 9 月和 10 月登记了涉嫌实施性暴力的案件，包括从安哥拉大规模驱逐刚果公民时实施的强奸和脱衣搜查。

10. 除了迫使居民逃生，性暴力和恐怖活动还会限制妇女谋生活动的行动自由。在达尔富尔，境内流离失所妇女和女童最常被袭击的时候是她们走离营地去打柴和取水之时。2008 年 7 月至 2010 年 6 月，非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)登记了 166 起性暴力事件，与政府和武装团体之间的战斗或社区间冲突和土匪活动直接有关。没有几个犯罪者被追踪认出，不过都说有 73% 的疑犯是武装团体成员。另有 16% 疑犯被查明属于苏丹武装部队和警察(特别是中央后备警察)，而其他的受害者报告被乍得反对派武装团体分子强奸。

11. 性暴力也与战争经济交相出现。冲突往往破坏正规经济和国家机构，因而使为性剥削或劳动剥削⁹ 为目的贩运人口的风险加大，武装团体进行绑架和勒索的危险也增加。在伊拉克，妇女被绑架和强奸，以敲诈她们的亲戚，有时是为了资助叛乱活动。实施性暴力也是将居民赶离矿区的手段，而这些矿区反过来可资助并延长冲突。在刚果民主共和国瓦利卡莱发生的大规模强奸表明，非法开采自然资源、非法武装团体持续运作、对妇女的暴力猖獗等方面彼此有关联。解放卢旺达民主力量和谢卡玛伊玛伊进行抢掠时发生一系列大规模强奸，他们的成员围捕妇女，阻止他们逃离被包围的村庄。据报共有 303 宗个案，许多妇女一次就被五、六人轮奸。2010 年 9 月，人道主义事务协调厅报告，在 7 月、8 月和 9 月，武装

⁷ 在肯尼亚，选举后暴力调查委员会发现有一些对男子的性犯罪；不过，由于羞于启齿，缺乏支援，没有人愿意作证。见《选举后暴力调查委员会的报告》(2008 年 10 月 15 日)，第 243 页。

⁸ 见安全理事会第 1923(2010)号决议，第 5 段。

⁹ 2010 年 7 月 30 日，会员国通过了大会第 64/293 号决议，标题是“联合国打击贩运人口的全球行动计划”，根据 2000 年《联合国打击跨国犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》(第 55/25 号决议，附件二)。

团体在南基伍的性暴力很普遍。要对绝大多数案件负责的还是解放卢旺达民主力量。战斗人员没有常规收入，准予强奸和掠夺成为一种奖励，好让他们继续打仗。国家治安部队只要保护好妇女和她们的财产，就能够赢得群众的支持，取得战胜叛乱集团的优势，因为后者都使用性恐怖来压服社区居民，夺取他们的供应链。可是相反，国家部队本身往往也是强奸共犯。

12. 武装团伙的大规模暴行不应遮盖了国家治安部队成员经常犯下的恶行，即使他们的行为没有那么耸人听闻，但也是同样严重的。除上述两次大规模叛乱攻击外，根据联合国在刚果民主共和国的联合办公室编制的报告，在2010年3月至9月间，86%的案件的肇事者据称都是刚果治安部队。刚果民主共和国武装力量分子经常涉嫌实施强奸，虽然与广泛和有系统的攻击挂上钩的往往是民兵。在2008年和2009年，刚果民主共和国性暴力报案总数分别为15 314起和15 297起。2010年，每月举报案件的数量保持不变。如果刚果民主共和国武装力量不遵守联合国刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的有条件支持政策，联刚稳定团即会撤回对其特遣队的支持。2009年，在东方省第911营的士兵被举报与几起强奸案有牵连后，对该营的后勤支助便被暂停。尽管有强有力的法律和零容忍政策，性暴力行为不受惩罚依然司空见惯。我在根据第1820(2008)号决议提出的最近一份报告(S/2009/362)中指出，没有对上述五名列入“黑名单”的刚果民主共和国武装力量官员发出逮捕令。在这五人当中，有三人现已被拘留，关于他们的案件的调查正在进行中。第四人被发现在赤道省，充当某营营长。第五人尚未归案。凡是在没有严格筛查的地方，就会有一种风险，即已知的侵害人权者会成为国家警察和军事结构的一部分。例如，联合国伊拉克援助团(联伊援助团)报告，大批强奸过别人的民兵组织成员被纳入国家警察和军事结构之中。

13. 在一些冲突中，接纳新兵入伍的部队曾使用性暴力，迫使男童和男子进行例如强奸亲属等禁忌行为，以此断绝他们与社区的关系，把他们与武装集团绑在一块。特别是轮奸做法被用来创造部队内部的凝聚力，将被强迫入伍的战士捆绑一起，同时提高他们对暴力的耐受力。这种做法也往往为犯罪者免除个人的罪恶感，让受害者识别个别罪犯的能力降低。有报道指出，伊拉克妇女被选作强奸的对象，目的是让她们感到“耻辱”，从而使她们容易受到极端组织招募，相信极端组织的说法，认为充当自杀炸弹可以赎罪。一些武装集团绑架的妇女和女童充当“林中夫人”或作为战斗人员的奖品。联合国苏丹特派团报告说，在报告所述期间内，苏丹南部有10名女童分别被上帝抵抗军绑架，各事件情况类似。她们在2009年获救时，都在被拘留期间怀有身孕或生有儿女。

14. 作为战争工具的性暴力可以成为一种生活方式：一旦在平民社会关系中生根，就算在战火平息之后很久，也不会销声匿迹。在海地，事实上的军事政权(1991-2004)使用强奸作为恐吓工具，据报已将对妇女的暴力循环“正常化”，这种做法已被犯罪分子依样画葫芦。强奸仍被用来作为报复和表达权威的手段，特

别是在历史上容易出现政治暴力的地区。1 月份地震发生后，由于失所人营地相当拥挤，其中许多营地都被帮派渗透，他们用强奸作为争取江湖地位的手段，情况变本加厉。在刚果民主共和国受冲突影响的地区，可以看出类似的趋势。用一位刚果妇女的话说，不安全和无法无天的意思是“被一伙男人强奸对妇女来说是非常正常的”。随之而来的耻辱撕裂了社会关系：被强奸的妇女可能被贴上“兵夫人”的标签，被逐出家门，她们本人以及她们的孩子往往只有生活贫困和被社会排斥的未来。许多妇女因被强奸而失去了健康、生计、丈夫、家人和支持网络。这反过来可以粉碎社会价值观结构，使这些价值观无法传输给子孙后代。儿童看惯了强奸，长大成人后会接受这种行为，以为人人都可以这样做。在利比里亚，政府的统计表明，从现在的强奸者的年龄看，他们都是在内战期间受过创伤的儿童。

15. 性暴力始终是对人权的攻击，在某些情况下，性暴力也可以构成对和平进程的攻击。在本报告所述期间内，中非共和国有 183 起性暴力案件记录在案，大多数强奸者被发现都是土匪和叛乱团体成员，对他们没有采取任何行动。尽管中非共和国是国际刑事法院检察官展开个案调查的第一个局势，其中涉嫌强奸的案件远远超过涉嫌杀人案，在 1820(2009)号决议通过之后仅仅两天，该国政府与三个武装团体签署了一个和平协议，内中竟然没有提及性暴力，这是难以置信的。在本报告所述期间，科特迪瓦举报了 630 起性暴力案件，被当地警方逮捕的疑犯不到 19 人，定罪率不到百分之一。在利比里亚，在警方每月统计数字中，强奸仍然是最常举报的罪行。如果任由发展，性暴力循环可以起破坏性影响。因此，各国政府已采取步骤，努力消除有罪不罚现象。利比里亚政府已在蒙罗维亚设立一个法庭，即刑事法院的“E”法庭，赋予审理性暴力案件的专权。这个法庭是一个重要的威慑力量，但它的能力需要加强，因为法庭在报告所述期间内只聆讯了三个案件。在刚果民主共和国，政府还采取措施，增加女法官(现在共有 400 名，法官总人数是 1 980 名)，以恢复人们对司法体系的信心，其中 100 名将接受性暴力问题的特别训练，并分配到该国东部任职。

16. 冲突结束后，性暴力可阻碍妇女参与民主进程。阿富汗妇女参加 2010 年 6 月召开的和平支尔格会议时强调，在妇女权利方面取得的进展不应当在和解与过渡过程中被废除。在 2010 年 9 月阿富汗议会选举的筹备阶段，为了努力确保妇女参与，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)监测女候选人被性骚扰的情况。在利比里亚，在 2011 年 11 月的总统选举中，性暴力危机爆发，需要进行监测，特别是因为有传言误导强奸可以传授力量，可以对政治结果产生有利的影响。苏丹南部定于 2011 年 1 月举行公民投票，其间的性暴力威胁也需要采取预防措施，以便在可能的爆发点加强保护。这特别有必要，因为据报在苏丹人民解放军试图在 2010 年 4 月选举后清扫叛乱分子的过程中，政治暴力席卷北琼莱州和上尼罗河州部分地区，许多强奸就在这个时候发生。在这种背景下，性暴力的发生可能表明有更广泛的社会暴力存在，也表示妇女的政治参与在减少。

17. 在解除武装、复员和重返社会(复员方案)的进程中,重新融入社会方面做得不够和性暴力的骤增两者之间有联系。在科特迪瓦,自从2007年签署《瓦加杜古政治协议》后,作为交战方战术部署的性暴力事件有所减少,不过在该国有大量被解散战斗人员和民兵集中的西部和北部地区,依然存在很多性暴力。在刚果民主共和国东部,通过复员方案重新融入社会的前战斗人员也有实施性暴力。

18. 有新的证据证明,在强迫平民解除武装过程中,性暴力被用来对妇女和女童进行逼供,包括要她们说出武器藏匿地点。2010年5月至6月在苏丹南部,在苏丹人民解放军推动强迫平民解除武装期间,据报发生性暴力事件。有四名女童据报被苏丹人民解放军士兵强奸并殴打,因为她们未能提供有关拥有枪支人士的信息。湖泊州民事当局指责苏丹人民解放军士兵在2010年7月解除武装行动期间强奸了八名妇女。

19. 如果治安部门弱,或者对性别问题不敏感,在有罪不罚的气氛中,性暴力可能一发不可收拾。2010年3月在马奥塔里、鲁孔和罗尔帕区进行的尼泊尔治安和司法研究着重指出,在冲突后阶段,性暴力是妇女感到不安全的第一个原因,强调指出妇女对司法和治安部门缺乏信任。研究报告又指出,该国缺乏女警官和女司法工作人员是妨碍女性设法利用这些服务的障碍。2011年5月通过新宪法之前,局势不稳定,犯罪活动持续不断,人们非法拥有小武器。特别是在德赖地区,各武装团体的成员据报都有在枪口下强奸妇女。尼泊尔真相与和解委员会将这些事实写入历史纪录是非常关键的。然而,在司法程序的过渡期间,性暴力很少获得全面的记录。在伊拉克,来自库尔德地区政府的女议员表示,性暴力被作为前政权用来镇压库尔德人的“战利品”运动的一部分。然而,由于怕受耻辱,在2010年“战利品”运动审讯中没有受害人挺身而出,在公共记录上将这个问题登记入案。恢复国家权力机构是巩固和平的关键因素,但如果性暴力持续不受惩罚,就会侵蚀公众对刚起步的司法和治安部门的信心。

20. 在一些国家,社会和法律规范都责怪性暴力的受害者,而不是实施者。在阿富汗,妇女可被控 zina(婚外性关系)罪。阿富汗大约80%的人口依靠传统司法,其中包括强迫被强奸者嫁给强奸她们的人等做法。联合国阿富汗援助团于2009年进行的一项研究发现,在一个地区,有39%记录在案的强奸案的施害者与非法武装团伙指挥官、犯罪团伙或军阀有直接联系,法律实际上管不到他们。在索马里,有设法报案被强奸的妇女被裁定犯通奸罪,特别是在青年党控制的地区,当地妇女的权利和自由都受到严重限制。在苏丹,1991年《刑法》第149条将强奸和通奸混为一谈,还允许对因而怀孕的妇女提起诉讼。在利比里亚,关于性暴力的法律和政策似乎比市民的观念态度发展得快。联合国利比里亚特派团联同性别和发展部在2008年9月至10月进行的题为“对利比里亚强奸之流行及态度研究”发现,有83%的受访者认为,之所以被强奸,都是妇女之过,特别是穿着方式之过。

21. 在各国提供给本报告的投入中，有三个共同的主题：必须与法律和政策改革一起改变社会态度，以减少耻辱化；报告应予以标准化，采用可由所有利益攸关方使用的符合道德和方法妥善的系统；以及联合国系统和捐助国应向各国国家当局提供连贯一致的持续支持。将性暴力问题作为必须解决的和平与治安问题可以促进经济复苏，有助于社区重建，以及基础广泛的建和工作，这反过来可增强了和平进程的合法性和持久性。因此，需要有方案和资金去应对不断出现的与冲突有关的性暴力行为，即使在敌对行动停止之后也要这样做。早期恢复倡议虽然是作出快速反应的关键，不过不应因而过早转变重视性暴力与武装冲突的关系的办法，改用纯发展取向的模式。这样做可能会限制人们对这种暴力的各种驱动因素和动态，以及对干预的相应切入点的了解。在冲突期间，优先工作是保护平民，制止武装分子的性暴力行为。在冲突后，首要的是避免重复惯常的暴力和排斥模式，以防止将治安部队、平民和前战斗人员等等实施的残酷和广泛的性暴力行为“正常化”。

三. 第 1820 (2008) 和 1888 (2009) 号决议的执行情况：进展与挑战

22. 本节介绍联合国系统在 2009 年 7 月至 2010 年 11 月期间执行第 1820 (2008) 和 1888 (2009) 号决议所规定的任务的进展情况。

任命负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表

23. 根据第 1888 (2009) 号决议第 4 段，我任命了我的第一位负责冲突中性暴力问题的特别代表玛戈·瓦尔斯特伦，请她提供统一战略领导。她接任为“联合国行动”主席，并于 2010 年 4 月设立她的办公室。从一开始，她的办公室就与我的儿童与武装冲突问题特别代表办公室密切合作，以确保用相互促进的方式执行任务。¹⁰ 在执行瓦尔斯特伦女士的五大优先事项议程方面已取得进展：(a) 设法消除有罪不罚现象，包括支持国家机构查明并起诉犯罪者；(b) 增强妇女权能，以便寻求补救，主张权利；(c) 动员政治领导人；(d) 加强对强奸作为一项战术和冲突后果的认识；以及(e) 确保联合国系统作出更连贯一致的反应。

24. 我的特别代表的优先工作包括编制风险因素早期预警表，促进对新出现的性暴力情况作出快速反应；确认和推动值得学习的行动；通过政治和公共宣传，在对性暴力认识不足，对应措施资源不够的局势，维持持续的媒体关注；继续为部署支持国家机构的法治专家组铺平道路；促进政府发展和执行打击性暴力行为综合战略。

25. 我的特别代表在上任第一年就进行了四次实地访问：4 月和 9 月至 10 月到刚果民主共和国，6 月去利比里亚，11 月访问了波斯尼亚和黑塞哥维那。在 9 月访

¹⁰ 见 A/63/785-S/2009/158 和 Corr. 1 和 A/64/742-S/2010/181。

问刚果民主共和国瓦利卡莱时，她强调，当地犯下的大规模强奸既不是孤立的，也不是偶然的。如果性暴力是计划进行的，那就必须认为它是可以预防的。特别代表表达了对刚果民主共和国武装力量在该地区行动中勒索平民行为的关注，呼吁对有关指控进行调查，并采取适当的行动。为了显示国际社会的关注和外交压力的力量，在特别代表于 10 月 5 日访问该地区时，与瓦利卡莱大规模强奸案有关的叛军指挥官之一马耶勒“中校”被逮捕。解放卢旺达民主力量执行秘书卡利克斯特·姆巴鲁希马纳随即于 10 月 11 日在巴黎被捕。在利比里亚，特别代表把焦点集中在战时性暴力给社会留下的印记。她同所有有关利益攸关方一起探讨有何具体方法可以让她的办公室协助解决性暴力发生率高以及犯罪多定罪少的问题。已与政府达成了协议，部署法治专家组，并合作推动全国性反强奸运动。在波斯尼亚和黑塞哥维那，特别代表会见了来自该地区的妇女团体，以了解她们在冲突之后寻求司法救助的经验。

设立法治专家组

26. 认识到冲突既增加了对司法的需要，又减少了利用司法的可能性，第 1888(2009)号决议第 8 段呼吁采取措施，确定并迅速部署专家组去武装冲突中性暴力问题尤其值得关注的局势，以协助国家当局加强法治。三名共同牵头机构，即维持和平部、人权事务高级专员办事处和开发计划署，代表“联合国行动”，为专家组制定了一个概念框架，其成员跨学科，具备快速部署能力，以协助各国政府加强受冲突削弱了的司法系统。我的特别代表在 11 月任命了专家组组长，负责监督派驻在这一领域正在进行工作的机构的两至七名具有法治专长的专业人士。需要时，将从待命专家补充名册添补额外的专才。专家组的派出将征得东道国的同意。我鼓励受冲突影响的国家利用这种新资源，可根据他们面临的具体挑战灵活配置。我还敦促各会员国确保专家组获得可持续的资金，使它可以完成任务。

改善关于性暴力的资料：创立监测、分析和报告制度

27. 安全理事会及其他执行机构应根据关于与冲突有关的性暴力行为的及时、客观、准确和可靠的信息作为采取行动的基础。这些信息也有助于为受害者和社区作出方案对策。安全理事会第 1888(2009)号决议特别要求利用联合国系统和其他方面的专业知识，更有效率和更有系统地报告事件、趋势、模式和预警指标。按照第 1888(2009)号决议第 26 段，启动了一次初步的“差距分析”，查明了当前的一些机构弱点。拟议的监测、分析和报告制度就是对这些机构弱点作出的反应。

28. 关于与冲突有关的性暴力行为的监测和报告制度，将考虑到安全理事会第 1612(2005)和 1882(2009)号决议所设关于在武装冲突中严重侵犯儿童行为的监测和报告机制的经验和做法。它将汲取相关的现有准则和标准，以确定特别是监测的规范根据；对“惯常模式”、“范围”和“系统性侵犯”的定义；安全与道德方面的考虑；信息核查标准；以及国家一级监测和报告安排的组成、功能和汇报

关系。该制度将确保外地一级有协调一致的办法，将保持将焦点放在事件和施害者之上。它还将确保为安全理事会编集的任何信息都经过联合国核证。

29. 重点将放在对信息的分析，以便更好地了解趋势、模式和预警指标。在国家一级建立的分析安排将包括方方面面的利益攸关方，包括联合国行为体、国家机构、民间社会组织、卫生服务提供者和妇女团体。可以预见，更深入、更系统的分析将有助于更好地弄清楚关于侵犯和施害者信息的脉络，从而可补充和加强监测和报告国家工作队的工作。

改进报告的挑战和机遇

30. 数据的收集必须考虑到此类侵权行为的具体挑战。性暴力可能造成严重的身心创伤，还往往产生恐惧、羞愧和耻辱。在偏远、动荡的地方，大规模强奸经常发生，举报的妇女极少，使数据的收集更加困难。在前线地区或逃离前线地区的妇女没有很多机会举报侵权行为或接受医疗服务。由于人口流动，服务中断，国家机器薄弱或不存在，局势不安全，进一步使记录性暴力的工作复杂化。根据联合国组织刚果民主共和国稳定特派团 2010 年 6 月至 9 月编制的案例分析，受害者平均需要 23 天举报一次强奸。为了确定施暴的普遍程度，需要进行人口调查，但在冲突环境中，这是难以做得到的。这意味着有关信息不应该成为采取行动的先决条件。如果对模式和预测因素进行质量分析可提供预防和应对的根据，过度依赖量化评估或“硬数据”，可能会起反效果。缺乏报告并不意味着缺乏事件：在冲突环境中，性暴力行为往往是看不到的，但很少是不存在的。

31. 长期以来，需要有一个共同的办法去衡量施暴的普遍程度，虽然这并不是采取对策的必要条件。世界卫生组织、儿童基金会和人口基金正在与美国疾病防治中心合作开发一个调查工具，通过了解性暴力的规模和性质，施害者和受害者的基本情况，以及可以通过干预消滅的增风险因素，可以大大增加现有数据的内容。作为战争罪或侵害人类罪的性暴力行为的资料很少与关于其他形式的暴力的资料分开列报。必须对性暴力与部队调动的关系；可能导致抢劫的供应减少；前战斗人员重新融入到社区；以及军事行动，进行跟踪研究，以便让提供保护的行为体充分了解情况。参照第 1308(2000)号决议，对于艾滋病毒感染率和性暴力的联系，特别是由感染度可能很高的武装行为人实施的性暴力，需要有更好的数据。现正在与联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署一起开发一个风险评估工具，以查明各种生理和社会风险因素。

32. 为了改善信息共享，特派团高级协调人已开始与联合国国家工作队协调，确保用可以保证可以互比的方式在国家一级收集数据，以便汇总和分析。世界卫生组织的道德和安全标准规定了重要的参数：¹¹ 如果不能提供服务，必须予以披露，并

¹¹ 世卫组织关于研究、记录和监测紧急情况下性暴力现象的伦理与安全问题的建议》，（日内瓦：世界卫生组织，2007 年）。

努力提供转介。性基暴力信息管理系统采取的是以人权为基础的办法，确保采取措施保护受害者和证人，要征得他们的知情同意，避免一再访谈造成重新创伤。该系统目前正在由人口基金、儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和国际救援委员会在一些国家推出，使服务提供者能够安全地收集、分析和共享报告。追踪第 1325(2000)号决议执行情况的一套综合指标也将提高信息的质量。¹² 指标 1A将加强对性暴力普遍程度的认识，而指标 1B的目的是查明惯常模式。这些指标将由我的冲突中性暴力问题特别代表办公室负责跟踪。

33. 鉴于性暴力跨越历史，在战时的举证责任应该在于声称没有发生强奸的人。因此，应急计划应将防止性暴力视为当然。如果具体国家的报告不提供有关资料，应鼓励安全理事会就性暴力的规模和性质提出问题。人道主义事务协调厅代表人道主义界向安全理事会保护平民问题非正式专家组作简报时突出说明了这个问题。为了让安全理事会了解关于性暴力和安理会在这方面可以采取何种行动的最新信息，这种简报提供了一个重要的途径。

确定保护妇女顾问的作用

34. 保护妇女顾问的任务规定来自第 1888(2009)和 1889(2009)号决议。预计保护妇女顾问的作用将以推动执行这两项决议为中心，除其他外，他们支持性暴力监测、分析和报告制度；促进与冲突各方进行对话，以便作出保护承诺；协调发展和实施打击性暴力综合战略；以及将性暴力的各种考虑纳入联合国维和团和政治特派团政策、行动和宣传倡导的主流。他们的部署将借鉴保护儿童顾问的经验教训和最佳做法。是否需要部署保护妇女顾问，将逐案确定。维持和平行动部、外勤支助部和人权事务高级专员办事处(人权高专办)正在征求外地对保护妇女顾问能有何种增值的意见，以及他们部署在哪里最有战略意义的意见。这次协商将有助于制订保护妇女顾问的一般职权范围，后者将在 2011 年第一季度最后定稿。

在和平与调解进程中处理性暴力问题

35. 和平进程可以影响一个社区能接受为可以容忍的行为的标准，这将意味着这些标准往往会被写进新宪法。如果妇女不参与，如果性暴力问题没有获得解决，妇女将继续受到歧视，暴力势将“正常化”。作为联合国促进两性平等和增强妇女权能署一部分的联合国妇女发展基金(妇发基金)报告指出，自冷战结束以来，在 45 个冲突局势达成的 300 项和平协议中，只有 18 项设法处理性暴力问题。¹³ 在妇女遭受冲突影响的程度和努力在化解冲突时予以解决的程度两者之间，仍然有

¹² 见 S/PRST/2010/8 和 S/PRST/2010/22。

¹³ 这些和平协定覆盖 10 个冲突局势：印度尼西亚亚齐；布隆迪；墨西哥恰帕斯；刚果民主共和国；危地马拉；尼泊尔；菲律宾；苏丹/达尔富尔；苏丹/努巴山脉和乌干达。

惊人的差距。为了纪念第 1325(2000)号决议十周年，政治事务部、维持和平部、开发计划署和妇发基金 2010 年 6 月和 7 月在全球各地举行了 27 次关于妇女与和平的对话。与会者最经常表示关心的是在武装冲突期间和之后发生的性暴力为数极多，而施害者均逍遥法外。

36. 2010 年 10 月在政治事务部举办的一个专家研讨会上，曾探讨如何创新改进现行的做法，如扩大对违反停火的定义，以包括性暴力等对侵害人权的行为，以及由军民混合小组管理停火。2010 年 2 月，联合国妇女发展基金提出在正义与平等运动和苏丹政府的停火协议加列关于停止性暴力的条款。虽然有关停火没有实施，但所采用的措辞已树立了一个重要先例。此外，达尔富尔混合行动和妇发基金还主张妇女在多哈和平谈判公民社会轨道得到有效代表。多哈宣言的文件和有关建议都纳入了处理性暴力行为的规定，包括关于被强奸者赔偿金和妇女生殖健康基金的规定。政治事务部和妇发基金推出关于两性平等和调解的三年联合战略，除其他外，为调解人制订了处理性暴力的指导方针。建设和平基金作为防止冲突再起战略的一部分而作出的应对性暴力的努力也取得了一些战略性经验教训。这种方法突出说明了需要进行目标明确的干预，粉碎在冲突时开始，在冲突后仍持续不已的惯常施暴模式。这是我按照第 1889(2009)号决议分发的关于妇女参与建设和平的报告(A/65/354-S/2010/466)所强调的，其中吁请在和平进程提供专业知识，确保妇女的需要得到满足，同时在和平协议中加列处理性暴力的条款。

拟订打击性暴力综合战略

37. 安全理事会在第 1888(2009)号决议第 23 段吁请拟订一项政府-联合国打击性暴力行为联合综合战略。“联合国行动”向各联合国特派团提供战略支持，帮助他们拟订这种战略，其中确立了联合国采取对策的共同基础，以防止出现空白点和重叠之处。这种方法已开始用于捐助者协调。刚果民主共和国打击性暴力综合战略的实施正通过摆脱武装冲突地区稳定和重建计划这个集合基金提供支助。该战略环绕四个支柱——打击有罪不罚现象；预防和保护；改革治安部门；向受害人提供多部门援助——其中有一个关于数据和制图的交叉部分。联合国组织刚果民主共和国稳定特派团性暴力股负责协调该战略的实施，它需要更多的人力和物力来履行这一职能。每个支柱都在中央和省两级都设立了工作组，以协助将战略化为行动。2009 年 3 月，“联合国行动”聘请独立顾问评估在刚果民主共和国支持战略提供的情况。评估产生的结论指出，该战略提供了一个宏大和全面的共同合作平台(不仅是联手)。“联合国行动”目前正在帮助联合国系统响应安全理事会的呼吁，为科特迪瓦拟订一项综合战略。2010 年初，也有一名顾问被派往乍得，在人口基金的主持下，协助拟订该国东部性暴力包括性暴力的综合战略。迄今为止的经验表明，综合战略必须有高层领导相配合，工作人员需具有很强的战略和协调能力，同时要有足够的资源来实现他们的目标。

扩大服务规模，降低服务门槛，包括建设国家能力

38. 安全理事会在第 1888 (2009) 号决议第 13 段鼓励各国在国际社会的支持下，扩大性暴力受害者获得保健服务、心理辅导、法律协助和在社会经济方面重返社会的服务的途径。性暴力影响受害者每一方面的生活，需要参照儿童和成人受害者的具体情况，全面综合应对。联合国的作用是支持政府，而不是取代政府，政府是保护和主要提供者。这些服务不应只治疗个人，还要帮助他们重新融入社会和经济结构，因为整个社会也有疗伤的需要。残疾妇女遭受性暴力和剥削的脆弱性更大，原因不仅是身体不能动或有病痛，而是孤立无援，缺乏支持结构。认识到被杀伤人员地雷致残或伤害的妇女所面临的风险，性暴力已被明确列入维持和平部制订的 2010 年《排雷行动方案性别准则》。

39. 在法律援助方面，几内亚科纳克里国际调查委员会是迅速对以性暴力作为政治压迫工具作出反应的例证。在东帝汶，开发计划署和联合国东帝汶综合特派团向国民议会提供了拟订赔偿法案和起诉案件的技术指导，为冲突有关性暴力受害人提供司法救助措施。¹⁴ 我负责冲突中性暴力问题的特别代表参加了一个由联合国人权高级专员 10 月在刚果民主共和国召开的高级别小组，与性暴力受害人直接讨论赔偿问题。该小组与政府官员分享了其初步结论，其建议将补充目前作出的努力，以综合全面的方式伸张正义。然而，在刚果民主共和国，没有个性暴力受害人或受影响的社区收到赔偿，即使是侥幸获得胜诉的大约 2 000 名受害者，也一个没有得到赔偿。在许多冲突后环境中，有必要改革的不仅是关于强奸的法律，还要改革程序规则和证据规则，以消除固有的偏见。这是很重要的，因为关于强奸的法律在历史上一直编纂得不公不正，都以妇女的信誉不可信为基础。比起其他罪行的实施者，强奸犯预计他们的受害者不会有勇气作证或不会得到作证所需的支持。因此需要加强检察官和警察的能力，提高他们的警觉。在七个特派团中，联合国警察帮助创建了专门的国家警察部队，负责接受关于性暴力的举报，并采取应对措施。这是努力用确认、正义和赔偿的良性循环取代沉默不语和有罪不罚的恶性循环的一部分。

40. 在冲突和紧急情况下，迅速提供服务是至关重要的。在肯尼亚，2008 年选举发生暴力后，举报的强奸案成倍增加，人口基金已吸取经验教训，以确保作出更好的准备，在紧急局势期间和之后向群众提供服务。例如在苏丹南科尔多凡州，人口基金已开始在复员干预措施中对生殖健康问题、艾滋病毒和性基暴力采取统筹协调一致的应对措施。这些努力明确以前战斗人员为对象，特别聚焦于与武装团体有联系的妇女，她们的家人和收容她们的社区。重要的是，复员战斗人员重返社会方案要从康复、汇报和转介服务等方面设法解决性暴力问题。

¹⁴ 东帝汶的真相、接纳与和解委员会确认大多数东帝汶妇女在危机中都成为暴力的受害者；2009 年 12 月 14 日国民议会第 34/11 号决议建议通过一项关于 1974 年至 1999 年人权被侵犯包括被强奸和性奴役的受害者的赔偿法。

41. 方案拟订、能力建设和协调方面的多年财政支助仍有关键的缺口。特别是，有必要确保供资方式支持联合国系统，使它能够“一体行动”，而不是一方面将人道主义和发展的方案拟订分开，另一方面将政治、和平与安全的努力分开。采用性别标志系统追踪人道主义应对措施有关开支的初步研究结果表明，在八个试点国家实施的 700 多个项目中，75%没有认真处理性别问题，近 50%没有提到性暴力。2011 年出台了人道主义供资计划性别标记系统，应该能够加强这方面的项目设计。

加强保护和预防

42. 应对性暴力的人道主义工作采用分组方式加以协调，由不同分组负责对性暴力行为采取具体的部门应对措施。难民署是保护分组的全球牵头机构，人口基金和联合国儿童基金会为性暴力责任区的共同牵头机构。在吉尔吉斯斯坦，性暴力责任区正通过流动服务队伍，向 2010 年 6 月期间种族动乱时被作为性暴力对象的乌兹别克受害人提供服务。在海地，性暴力责任区正在与联合国警察和国家警察合作，加强营地巡逻，向大约 40%的境内流离失所者提供更好的保护。

43. 在利比里亚和达尔富尔的联合国女警务人员已改善同性暴力受害人接触的外联工作，包括鼓励更多当地妇女加入国家警队。2009 年，为了努力促进维和军警人员之间的性别平衡，维持和平部警务司推出一项全球努力，以增加女维和人员的人数，到 2014 年从目前占警察部分的 8.7%增至 20%。鼓励各会员国向维和团及政治特派团提供关于性暴力调查和对策的专门知识，包括提供更多受过训练的女工作人员。

44. 正在根据 2010 年 6 月印发的联合国出版物《处理与冲突有关的性暴力现象——维和做法分析汇编》编制性暴力实景培训课程，其中汇编了预警系统、根据妇女流动模式进行巡逻和护送、在高风险区进行夜间巡逻、以及有效的社区联络方法的例子。联合国军事人员经常在上对妇女最危险的地区执勤。他们的执勤准备标准必须反映这一现实，使他们有能力在需要时成为性暴力受害人的第一接触点。在“联合国行动”的主持下，维持和平部和妇发基金设立了一个性暴力流动支援小组，负责将该汇编介绍给部队派遣国。维持和平部和外勤支助部正在最后敲定一个保护平民战略框架和一系列实景培训模块，这也有助于应对性暴力的问题。此外，维持和平部和外勤支助部的联合国警察正在最后确定为联合国警察和国家警察编制的关于这个问题的培训教材；维持和平部和外勤支助部为维和行动军事人员编制的性别问题准则也涉及保护妇女和女童免受性暴力的问题。

45. 为加强对禁止性暴力工作的尊重，人道主义事务协调厅和儿童基金会正在合作制订促请冲突各方参与和提高它们的警觉的工具。这项研究将深化对促使和制约各种犯罪因素的了解，让那些与非国家武装团体接触的行为体知道如何利用它们的资源去防止性暴力。

六. 建议

46. 我重申将致力加快执行第 1820(2008)和 1888(2009)号决议的承诺，并打算给予这个问题最高级别的关注。安全理事会已确认性暴力构成和平与安全的赤字。解决这个问题有助于确保所有各方平等获得和平的红利。不幸的是，在刚果民主共和国东部性暴力激增，在其他地方又继续猖獗，相比之下，使政策层面所取得的值得称赞的进展大为失色。安全理事会已创造了历史的动力，但必须采取更多的措施，以实现切实保护的成果。为此，我敦促安全理事会：

(a) 按照第 1888(2009)号决议第 10 段和 2010 年 9 月 17 日主席的声明(S/PRST/2010/17)，由有关制裁委员会对个人和其他实体采取制裁和其他目标明确的应对措施，向性暴力犯罪者施加更大的压力。在这方面，我敦促安理会邀请我负责冲突中性暴力问题的特别代表同相关制裁委员会和各制裁委员会专家小组交换有关信息；

(b) 使用其掌握的其他一切手段，促使冲突各方遵守国际法，包括将问题提交国际刑事法院；授权国际调查委员会处理性暴力问题；并在决议、主席声明和公开声明中明确谴责性暴力；

(c) 授权在我的年度报告中列出在武装冲突中有性暴力惯常模式的当事方，据此同有关各方进行更有重点的交涉，并在必要时采取目标明确的措施；

(d) 呼吁冲突各方作出具体和有时限的承诺，停止一切性暴力行为。这种承诺应包括以下内容：(一) 通过指挥系统发出禁止性暴力的明确命令；(二) 在《行为守则》或同等条例中列入禁止实施性暴力的规定；(三) 及时调查涉嫌侵权的案件并处罚施害者；和(四) 在负责监督预防和惩罚性暴力的小组任命一名层次高的问话人员。联合国能够核实这些承诺的履行情况将构成有关当事方能否除名的根据。我还敦促安全理事会定期监测各方履行承诺，并鼓励由适当的联合国官员作出努力，与冲突各方进行对话，争取它们作出这些承诺；

(e) 支持联合国系统作出努力，建立与冲突有关性暴力的监测和报告安排，以确保按照上文第 27 至 29 段，在外地一级采取协调一致的办法。这种安排将促使所有利益攸关方参与分析信息，包括分析趋势、惯常模式和预警指标，以便对犯罪者采取目标明确的行动，以及对受害者采取方案措施；

(f) 在授权维和团及特别政治特派团和更新其任务时给予性暴力有系统的审议，以确保主题决议中所载商定措辞均落实于国家一级的行动。即使在特派团获授权之前，对国家局势进行技术评估也应包括性别问题的专才。在冲突后国家监测与驱逐出境、选举或全民投票有关的治安局势，应包括妇女所面临的特殊风险，以及应对潜在性暴力的措施；

(g) 利用定期实地访问，重点考察与冲突有关的性暴力问题，适当时应利用负责冲突中性暴力问题的特别代表办公室和法治专家小组的专业知识，为编制这种类型访问的职权范围，并为安理会在实地进行有关交涉，包括同妇女民间社会团体联系，提供咨询意见。

(h) 邀请我负责冲突中性暴力问题的特别代表和其他联合国高级官员就令人关切的局势的性暴力问题提供简报介绍。特别是，请我的特别代表在对安理会议程上的国家进行有关访问后通报情况的做法应继续下去；

(i) 定期听取妇女组织和性暴力受害者的意见，包括通过“阿里亚办法”会议听取意见。

47. 性暴力问题需要持续的关注、行动与合作，要与有关挑战的规模相称。性暴力所产生的持续毁灭性后果与联合国系统的目标背道而驰。和平、正义与安全是相互依存的：妇女不能安心过日子，就不可能有和平；国家没有伸张正义的能力，就不可能有正义；妇女没有安全保障，就没有安全保障。