



2015年1月16日智利常驻联合国代表给秘书长的信

谨通知你，安全理事会定于2015年1月27日星期二举行一次公开辩论，题为“武装冲突中保护平民：妇女和女童在武装冲突中和冲突后面临的保护方面的挑战和需要”。随函附上相关概念说明（见附件）。

请将本信及其附件作为安全理事会的文件分发为荷。

智利常驻联合国代表

大使

克里斯蒂安·巴罗斯(签名)



## 2015 年 1 月 16 日智利常驻联合国代表给秘书长的信的附件

[原件：英文]

## 安全理事会关于武装冲突中保护平民问题的公开辩论：妇女和女童在武装冲突中和冲突后面临的保护方面的挑战和需要

## 概念说明

## 背景

在智利担任主席期间，定于 2015 年 1 月 27 日举行的关于保护平民问题的半年度辩论将首次重点讨论妇女和女童在武装冲突中和冲突后面临的保护方面的挑战和需要。

世界各地武装冲突的爆发、持续存在和升级以及在冲突后经常发生的暴力事件，对妇女和女童造成了尤其严重的影响；她们因性别不平等而变得更加脆弱，成为战术运用的直接攻击对象，她们的权利也遭到蓄意侵犯。安全理事会继续收到关于无法接受的暴力侵害妇女行为的令人震惊的报告，包括在许多情况下，对妇女权利的控制成为武装冲突的核心所在。尽管上世纪初以来，安理会在专题讨论中一直特别重视妇女保护问题，但仍然存在许多差距，需要安理会予以适当审议。

以下段落摘自 2014 年 9 月(S/2014/693)秘书长关于妇女与和平与安全的报告，它们突显出在受武装冲突影响环境中，妇女权利的总体局面令人沮丧，迫切需要解决造成性别不平等的显著根本原因。

“……在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，妇女成为暴力行为的直接攻击目标；有报告称，在伊拉克和黎凡特伊斯兰国好战分子控制的地区，存在强奸、逼婚、强迫卖淫、限制行动、强制执行着装规范以及对被指通奸的妇女执行石刑的现象。2014 年，伊拉克的暴力升级，包括在巴格达大规模屠杀据称是性工作者的妇女，并袭击和大规模绑架少数族裔妇女(S/2013/693，第 34 段)。

“在中非共和国和南苏丹，受到大规模流离失所的影响的妇女人数格外多。在南苏丹的一些地区，女户主家庭的比例已接近 60%，妇女和女童面临重大的安全风险，包括在平民保护点内。在刚果民主共和国东部，武装团体出没、境内流离失所者和难民(其中大多数是妇女和儿童)数目增多以及继续发生性暴力事件等现象仍令人关切。在阿富汗，2013 年上半年遇害或受伤的妇女和女童人数比 2012 年增加了 61%，有针对性地杀害或攻击担任公职的妇女的事件继续发生”(S/2014/693，第 35 段)。

“随着暴力极端主义继续蔓延，人们日益认识到，妇女的权利正在受到威胁，妇女在打击恐怖主义和极端主义方面的作用没有得到充分利用”(S/2014/693，第 46 段)。

## 安全理事会的发展

2000年，安全理事会通过第1325(2000)号决议，确认国际社会必须作出进一步努力，了解武装冲突对妇女造成的独特影响、妇女面临的不同形式暴力以及为满足她们需求而必须采取的具体保护措施。安理会还强调，必须促进妇女全面参与预防和解决冲突，包括参与维持和平努力和人道主义行动。安理会将“妇女、和平与安全”增列为其议程上的一个专题项目，从而为把性别平等观点纳入平民保护议程铺平了道路。

安全理事会在第1960(2010)号决议中，请秘书长就冲突所涉性暴力问题做出监测和提交报告的安排，并吁请冲突各方作出打击性暴力的具体和有时限的承诺。安理会通过这一决议建立的框架设想采用特设报告渠道，执行“点名羞辱”原则，并与冲突各方进行正式交涉。根据第1888(2009)号决议任命的负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表监督落实这一框架。

此外，第2122(2013)号决议着重强调，必须解决妇女在武装冲突中和冲突后遭受多种形式侵犯和践踏人权行为之害的问题。其中包括但不限于冲突所涉的杀戮和各种形式的性暴力，例如强奸、强迫怀孕、强迫绝育、强迫堕胎、强迫卖淫、性剥削、贩运、性奴役、被迫接受割礼以及同样严重的任何其他形式的性暴力；<sup>1</sup> 任意拘留妇女和女童；绑架妇女和女童及强迫婚姻；攻击妇女和女童教育，包括直接攻击女学生；威胁家庭；越来越多地攻击民间社会和妇女人权维护者；不断威胁妇女政治领袖和媒体人员；毁坏民用基础设施；限制行动；强制执行着装规范；对不遵守武装冲突各方所定规则者实施身体暴力，包括石刑和名誉杀人等死亡惩罚；妇女和女童沦为性贩运和劳动力贩运受害者的风险越来越大，她们在人口贩运受害者中占大多数；与选举有关的暴力侵害妇女行为；由于缺乏安全和服务、存在歧视性的性别规范以及妇女难以获得安全生计以满足她们自己及家人的基本需求，妇女境内流离失所者、难民、寻求庇护者、回返者和无国籍者遭受的痛苦格外严重；个人因其性取向和性别认同而受到恐吓和骚扰。

安理会还表示关切在武装冲突中和冲突后，由于缺少平等的公民权利、在适用庇护法时有性别偏见以及在许多情况下登记和获取身份证件有困难，妇女特别脆弱。

要根本解决妇女面临的各种安全威胁，必须实行性别平等和增强妇女权能。增强妇女权能和保护妇女权利可以减轻妇女的脆弱性，增强她们自我保护和主张权利的能力。妇女在保护机制，包括政治领导层、公共行政机构、安全部队(军事和警察)和问责机构中的代表、参与和领导作用，对确保更好地保护妇女和女童至关重要。特别是，鉴于妇女参与决策与她们享有基本人权两者之间存在重要

<sup>1</sup> 秘书长的指导说明：对冲突中性暴力的赔偿。2014年6月，见 [www.ohchr.org/Documents/Press/GuidanceNoteReparationsJune-2014.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Press/GuidanceNoteReparationsJune-2014.pdf)。

联系，增强妇女在难民和境内流离失所者营地中的参与和领导作用非常重要。上述一切是平民保护概念的核心要素，即所谓“保护环境”的一部分内容。据此，安全理事会在第 2122(2013)号决议中重申，它打算在设立联合国特派团和延长其任务时，对在冲突中和冲突后促进性别平等和增强妇女权能做出规定。

关于众多行为体需要采取的适当应对措施，人道主义事务协调厅与安全理事会成员密切协商后商定的 2014 年“供审议武装冲突中保护平民相关问题的备忘录”(见 [S/PRST/2014/3](#))提到，冲突各方有义务遵守关于保护妇女和女童的国际人道主义法；妇女受到法律的平等保护以及平等获得司法救助；必须确保在所有和平进程、和平协议和冲突后恢复与重建规划及方案中明确列入对受武装冲突影响的妇女和儿童的保护以及她们的权利和福祉；政府必须执行多部门战略，防止和应对性暴力和性别暴力；将关于保护妇女和女童的具体规定列入联合国特派团的任任务；秘书长在其关于安理会议程所列国家的国别情况报告中，需要有专门章节述及妇女和女童面临的保护方面的挑战；各国、联合国各实体、各区域组织以及其他有关各方应确保有更多妇女进入国家、区域和国际机构各级决策层以及预防、管理和解决冲突机制；部队派遣国和警察派遣国应扩大妇女在联合国行动中的人数和作用；人道主义和发展行为体应采取适当行动打击性剥削和性虐待，并确保执行秘书长提出的特别措施，促进妇女包括来自民间社会的妇女参加协商和外联活动。

安理会还确认，会员国和联合国各实体必须力求确保人道主义援助和资金用于为受武装冲突和冲突后局势影响的妇女提供各种医疗、法律、心理和生计服务。

安理会还呼吁所有相关行为体有系统地收集、分析和使用按性别和年龄分列的数据，以便评估妇女的具体需要和能力，切实衡量各项恢复方案在何种程度上使妇女、男子、女童和男孩获益(见 [S/PRST/2014/21](#))。

此外，安全理事会讨论了武装冲突中保护平民与保护民众免遭种族灭绝罪(见安全理事会第 2150(2014)和 2171(2014)号决议)、危害人类罪、战争罪和族裔清洗罪之害的责任这两者之间在机构和行动方面的联系。<sup>2</sup> 此外，最近公布的“暴行罪分析框架”是一个重要工具，可使联合国系统及其会员国了解导致犯下暴行罪的各种进程、预兆和触发因素。安全理事会不妨考虑回顾为推动保护平民免遭种族灭绝和其他大规模暴行所作的各项努力，进一步探讨如何将该框架纳入分析和行动战略以指导和平行动。

## 范围和目标

此次辩论意在强调武装冲突对妇女和女童的特定影响，包括讨论应采取哪些措施，监测和更好地分析妇女的具体需要，进一步将性别平等观点纳入联合国各

<sup>2</sup> 2014 年 3 月 14 日由法国和尼日利亚主持召开的“阿里亚办法”会议重点讨论了中非共和国局势，特别是族裔和宗教紧张关系和暴力。

实体及参与应对行动的合作伙伴的工作。还应讨论女童在这方面的特殊需要。具体而言，本次公开辩论将提供一个机会，以便：

(一) 提请国际社会注意平民保护方面的主要趋势及令人关切的问题和局势，特别是妇女和女童面临的挑战、威胁和需求，包括在当前武装冲突中国际人道主义法的执行情况，包括为应对最近暴力极端主义上升所作的努力，并就可能的行动方针交换意见；

(二) 讨论应采取哪些有效措施，应对上文强调的妇女和女童在受武装冲突影响环境中面临的各种保护方面的威胁和需求，以及如何确保将增强妇女权能列为这些努力的核心组成部分；

(三) 分析保护妇女和女童以及性别平等观点目前在何种程度上纳入了联合国的保护平民基础架构、报告工作和行动，包括但不限于在人道主义事务协调厅、维持和平行动部、政治事务部和安全理事会保护平民问题非正式专家组工作中的纳入情况；

(四) 加强监测和分析妇女的特殊需要，考虑采取强有力的对策，包括在参与人道主义工作的各实体的工作范围内；

(五) 审议如何将冲突中和冲突后妇女在保护方面的关切和需要纳入联合国目前正在进行的各种审查(即关于和平行动、建设和平、制裁和保护问题专题组以及关于妇女与和平与安全问题的第1325(2000)号决议执行情况的审查及关于上述决议的全面研究)；

(六) 突出强调必须更好地理解新的业务环境并评估需求，包括保护需要的性别差异以及其他领域的发展情况，包括司法和预警(即将持续和系统地侵犯妇女权利行为作为出现有组织的暴力和极端主义的预警机制)以及国际法庭和调查委员会等国际和国家问责机构中的妇女权利与保护；

(七) 审议制裁委员会的当前运作情况，除其他外，由性别平等专家评估这些委员会，与保护妇女有关的指认标准，专家小组任命方面的性别平衡以及基于性别的报告。在这方面，安理会不妨考虑秘书长提出的建议，即考虑扩大相关的指认标准，以便处理侵犯人权和违反国际人道主义法的特定行为，比如“极端团体犯下的严重侵犯妇女权利的行为、性暴力、其它形式的基于性别的犯罪和针对妇女的攻击行为”；

(八) 确定安全理事会如何确保在其议程所列的所有局势中，更加连贯一致地执行对妇女和女童的保护以及为确保妇女充分、平等和切实参与预防和解决武装冲突作出努力，包括监测相关行为体的工作及其影响。

日期/时间：2015年1月27日，上午10时

地点：联合国秘书处，安全理事会会议厅

通报人：

- 潘基文秘书长
  - Helen Durham，红十字国际委员会国际法与合作事务主任
  - Ilwad Elman，妇女、和平与安全问题非政府组织工作组
-