



安全理事会

Distr.: General
1 October 2015
Chinese
Original: English

2015年10月1日西班牙常驻联合国代表给秘书长的信

我谨向你转递将于2015年10月13日举行的安全理事会妇女与和平与安全
问题公开辩论的概念说明(见附件)。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

罗曼·奥亚祖恩(签名)



2015 年 10 月 1 日西班牙常驻联合国代表给秘书长的信的附件

对安全理事会第 1325 (2000) 号决议的高级别审查：从泛泛而谈走向实际成果

安全理事会公开辩论

2015 年 10 月 13 日

公开辩论将由西班牙首相马里亚诺·拉霍伊主持。

秘书长将在公开辩论一开始发言。

通报人：

- 副秘书长兼联合国促进性别平等和增强妇女权能署执行主任菲姆齐莱·姆兰博-努卡
- 刚果妇女基金主任兼和平与综合发展妇女联合会管理委员会主席
Julienne Lusenge
- 伊拉克妇女自由组织主席 **Yanar Mohammed**

15 年前，安全理事会通过了第 1325(2000)号决议，提请注意武装冲突对妇女和女孩的不同影响、她们被排斥在预防冲突、维持和平、解决冲突和建设和平之外的问题以及性别平等与国际和平与安全之间不可分割的联系。这一专题决议是在十年来卢旺达、索马里和前南斯拉夫境内的维持和平未见成效之后通过的。这是在 1995 年在北京召开的第四次妇女问题世界会议之后全球积极动员妇女团体取得的成果，也是在当时的安理会成员国的坚定支持下实现的。

自 2000 年以来世界发生了重大变化。在不到十年的时间里，重大暴力冲突的数目几乎增加了两倍(见 [A/70/357-S/2015/682](#)，第 2 段)。冲突的性质也发生了变化：¹ 许多地区脆弱和不安全的循环周而复始；自然灾害、人道主义危机和冲突之间的相互联系更加明显；在本组织历史上，难民和境内流离失所者人数都高于以往任何时候，其中许多将在近 20 年中继续流离失所，这是目前的平均流离失所时间长度。所有这一切也受到新的正在出现的威胁的影响，其中最突出的是暴力极端主义和恐怖主义的崛起，这或许是目前全球和平与安全面临的巨大威胁。

¹ 和平行动问题高级别独立小组和审查建设和平架构专家咨询小组都提及不断变化的全球冲突。暴力极端主义和恐怖主义所造成的日益严重的威胁使本已复杂的全球和区域冲突局势愈加复杂(见 [A/70/95-S/2015/446](#)，第 8、12 和 80 段和 [A/69/968-S/2015/490](#)，附件，第 10、11、14、19 和 53 段)。

自 2000 年以来，出现了若干积极的事态发展，如联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的成立以及秘书长冲突中的性暴力问题特别代表和儿童与武装冲突问题特别代表的任命。在此期间，安全理事会和本组织的应对措施也在改变。也许最重要的是，本组织逐渐认识到，侵犯人权和违反人道主义法行为是对国际和平与安全的威胁，这为安理会介入联合国工作的几个主要支柱创造了新的空间。

具体就妇女与和平与安全而言，第 1325(2000)号决议后又通过了六项决议。这七项决议共同提高了妇女参与和领导和平与安全的各个方面的重要性，确认了冲突中的性暴力是对国际安全的威胁，也是建设和平的障碍，并规定了联合国行为体和会员国增强生活在受冲突影响的环境中的妇女和女童的权能并为其提供保护的义务。

2015 年是联合国在性别平等以及和平与安全方面各项努力的决定性一年。我们刚刚庆祝了《北京宣言》和《行动纲要》二十周年，并在最近推出了一个新的未来 15 年发展议程。除了当前通过这次公开辩论和对其执行情况的一项全球研究对安全理事会第 1325(2000)号决议这一标志性决议进行的审查以外，我们还审查了本组织的和平行动和建设和平架构。这三项进程共同提供了一个宝贵的机会，可借以制定预防冲突、建立和平和建设和平的一个全面方法，办法是除其他外，确保妇女参与和领导应对措施各个领域和各个阶段。² 除这些审查之外，还有即将举行的世界人道主义首脑会议的成果和秘书长将在未来几周中宣布的行动计划，其中包含防止暴力极端主义的实际行动。对第 1325(2000)号决议执行情况的高级别审查和将为其提供信息的全球研究提供了一个宝贵的机会，可借此回顾妇女与和平与安全议程的执行现状，并作出充分落实议程的具体和雄心勃勃的承诺。

诊断

在简要回顾自 2000 年安全理事会将妇女与和平与安全议程作为一个单独的专题问题处理以来这一议程的状况时，我们可以得出下列一般性结论。

安全理事会成立了一个较有力的妇女与和平与安全问题规范性框架。³ 但是总部，尤其是实地的执行仍然存在差距。⁴ 在实践中，妇女保护和参与并未作为

² 正如秘书长在 2010 年 10 月指出的，“推进妇女、和平与安全事业必须成为我们建立和平、维持和平和建设和平努力的有机组成部分，而不是事后再想起”。

³ 在第 1325(2000)号决议通过后，直到 2008 年，安全理事会没有再通过任何妇女与和平与安全方面的决议。在 2008 至 2010 年期间，安理会在这一领域作了极大量的规范性工作，通过了第 1820(2008)号、第 1888(2009)号、第 1889(2009)号和第 1960(2010)号决议。安理会其后又通过了另外两项决议：第 2106(2013)号和第 2122(2013)号决议。

⁴ 在这方面，自秘书长冲突中的性暴力问题特别代表办公室设立以来在冲突中的性暴力方面取得的成果，以及随着法治和冲突中的性暴力问题专家小组的成立，外地执行结构的加强，是一个重大进展。

优先事项对待，它往往被视为一个额外的非政治性组成部分，而不是作为妇女和男子以及整个社会的和平与安全解决办法的一个重要方面。

最具挑战性的差距仍是妇女参与和平进程和冲突后政治过渡，尽管经验证据表明，将妇女纳入和平进程与更持久和稳定的和平之间有着密切联系。参与问题应与保护问题一并系统地加以解决，这两者被认为是相辅相成的。我们可以肯定的是，安全理事会很少采取行动，以积极主动地预防冲突。⁵ 投资于参与对于预防有着重大影响。

即使安全理事会自 2000 年以来建立的的规范性框架范围广泛，但仍有一些领域没有在第 1325 号决议及其后关于妇女与和平与安全的各项决议中直接涉及，包括新出现的威胁以及妇女在打击暴力极端主义和恐怖主义方面的作用。⁶ 使用强奸、性奴役和强迫婚姻以及其他形式的性暴力已被确定为战略目标的一部分，同时一些问题尚未得到充分解决，这些问题包括：占据伊拉克和叙利亚部分地区的伊拉克和沙姆伊斯兰国和尼日利亚境内的博科哈拉姆等极端主义团体的意识形态和资金来源(见 S/2015/203，第 83 段)，对妇女作为极端主义分子一系列广泛的侵犯人权行为的受害者的作用及其作为实施者的作用的分析，促进预防和应对的因素，以及受恐怖主义和反恐战略影响的民众。因此，妇女与和平与安全议程一直未充分纳入国际社会应对这一威胁的措施。

这一议程自第 1325(2000)号决议通过以来没有得到有效执行的主要原因包括：资源分配不足，缺乏政治意愿、问责制以及专门知识，把持这方面工作者和决策者顽固抵制的态度。

主要行为体

尽管妇女与和平与安全议程源自安全理事会，但其影响波及联合国全体会员国、联合国系统和民间社会。安理会应当加强其作用，对其关于妇女与和平与安全的决定负起责任，但区域组织、整个联合国系统，最重要的是，会员国在应对这一议程所面临的挑战方面也应负起责任。应对挑战是本次公开辩论的主要目标。

尽管安全理事会为该议程建立了规范基础，但它不是联合国系统的一个执行机构，无法指望其在没有高质量的信息和分析的情况下独立实现规定的成果。执行工作还需要广大联合国系统、会员国和民间社会作出大量承诺和采取大量行动。

⁵ 秘书长关于妇女与和平与安全的 2015 年报告(S/2015/716，第 66 及其后各段)也强调了一般意义上预防的重要性。此外，秘书长还指出，预警和预防冲突还得到了强有力的言论支持，但这不总是能转化为早期行动”(见 A/70/357-S/2015/682，第 34 段)。

⁶ 很少有人提及将性别观点纳入反暴力极端主义和恐怖主义。安理会承诺在第 2122(2013)号决议中将妇女、和平与安全纳入打击恐怖主义等其他专题问题。第 2129(2013)号决议、第 2178(2014)号决议(关于伊拉克和沙姆伊斯兰国和姆博科哈拉姆等团体的兴起)、第 2195(2014)号决议(关于跨国组织犯罪在支助恐怖主义方面的作用)和第 2199(2015)号决议(关于伊拉克和沙姆伊斯兰国及努斯拉阵线的非法资金来源)也含糊地提到这一问题。

联合国系统作为一个整体，特别是在妇女与和平与安全问题上走在前面的政治事务部和维持和平行动部、人道主义事务协调厅和妇女署，应改进其在这项议程上的总体工作成效，除其他措施外，向安理会提供关于实地局势的分析和战略信息，并进一步在地方一级接触民间社会，包括妇女组织。需要加强和平行动与联合国国家工作队之间的合作和协同效应，以便最大限度地发挥各自的相对优势。无论是在总部还是在实地，联合国高级领导层应更加坚定决心，这是有效履行关于妇女与和平与安全的责任所必须的。

安全理事会还必须加强其对有效执行妇女与和平与安全议程的承诺。安理会应审查其在这方面的工作方法，以便提高其工作成效。

会员国对于确保将妇女与和平与安全方面的全球承诺和义务纳入国家政策和法律负有首要责任。作为联合国会员国和区域组织成员，而且作为冲突当事方、捐助者、维持和平行动的部队和警察派遣国或特定冲突或地区的政治行为体，它们始终是第 1325(2000)号决议的执行中最有影响力的行为体。在这方面，应当强调的是，性剥削和性虐待案件危及联合国外地存在的形象、合法性和有效性。秘书长已制定了一些具体和有力的措施，以进一步执行联合国的零容忍政策，⁷ 但加强跟踪和调查也需要会员国，特别是部队派遣国的合作。

区域组织也可以在落实妇女与和平与安全议程方面发挥关键作用。自第 1325(2000)号决议通过十周年以来，区域和次区域组织开展了一些重要努力，以监测进展情况，评价成果，并分享执行该议程方面的良好做法。

最后，但并非最不重要的是，民间社会成员自议程一开始就是关键的行为体。它们是合作伙伴和受益者，必须找到更有效的办法，以便有系统地对地方一级民间社会组织开展工作，增强妇女组织的权能，以弥合国际政策与当地现实之间的差距。

高级别审查的挑战和目标

妇女与和平与安全议程面临的关键挑战包括：缺乏连贯一致的执行(见 [A/70/95-S/2015/446](#)，第 257 段)，缺乏问责，以及缺乏适当的性别方面工作的资源和供资。这次公开辩论和高级别审查为我们提供了难得的机会，可借此显示联合国及其会员国能够推动该议程在设立十五周年之际所需要的文化转变。执行工作需要各国领导人作出真正的承诺，⁸ 同时也需要联合国和区域组织发挥领导作用。它还需要国际、国家和地方各级在资金方面拿出决心，提供支持。

⁷ 见 [A/69/779](#)、[A/70/95-S/2015/446](#)，第 257-262 段，[A/70/357-S/2015/682](#)，第 119-125 段。

⁸ 和平行动问题高级别独立小组强调，在将妇女与和平与安全议程转化为国家政治和治理优先事项方面缺乏国家领导作用，是议程执行所面临的主要障碍(见 [A/70/95-S/2015/446](#)，第 257 段)。

有鉴于此，我们鼓励：

(a) 会员国不再泛泛而谈，而是在高级别审查中宣布一系列领域中具体、雄心勃勃和有时限的国家承诺，这些领域包括：妇女领导和参与决策，制定和执行国家行动计划，分配资金，安全和法治部门，打击暴力极端主义和恐怖主义，冲突后复原和重建；

(b) 已经或正在经历和平进程的会员国分享落实妇女与和平与安全议程方面的良好做法和成就，因为这些个案研究将有益于其他国家；

(c) 联合国系统宣布在下列领域具体、雄心勃勃和有时限的承诺，以表明秘书处和整个联合国系统切实优先执行该议程：问责制和报告；性别结构、专门知识和资源；妇女的参与；保护、与冲突有关的性暴力以及性剥削和性虐待；

(d) 区域组织介绍其妇女与和平与安全架构、所建立的与民间社会的沟通渠道、其监测和报告议程执行进展情况的办法及其如何看待区域组织和联合国加强合作的问题；

(e) 安全理事会考虑如何能够改进日常工作成效，不仅通过对其专题议程项目(妇女与和平与安全、保护平民、冲突中的性暴力、儿童和武装冲突或打击恐怖主义)采取更为一致和有系统的处理方式，而且通过其国别项目，因为解决方法应当适合具体情况。

参与、通报人和成果

本次公开辩论将由西班牙首相马里亚诺·拉霍伊主持。秘书长将在辩论开始时出席并发言。副秘书长兼妇女署执行主任菲姆齐莱·姆兰博-努卡将介绍秘书长在其 2015 年关于妇女与和平与安全的报告(S/2015/716)中得出的结论。Mohammed Yanar(伊拉克)和 Julienne Lusenge(刚果民主共和国)将代表民间社会作一次简报。

我们鼓励所有与会者在发言时做到简洁和重点突出，时间不超过三分钟，以便每个人都能在审查第 1325(2000)号决议的过程中发言并交流。较长的发言可提前发至 highlevelreviewwps@unwomen.org，将连同本概念说明在妇女署网站上公布。

预计高级别审查将形成一份成果文件。