



安全理事会

Distr.: General
23 March 2022
Chinese
Original: English

2022年3月22日爱尔兰、墨西哥和大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻
联合国代表给秘书长的信

爱尔兰和墨西哥谨以安全理事会妇女与和平与安全问题非正式专家组共同主席的身份，并与联合王国密切合作，分享缅甸局势非正式专家组下列会议纪要(见附件)。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发给荷。

爱尔兰常驻联合国代表

杰拉尔丁·伯恩·内森(签名)

墨西哥常驻联合国代表

胡安·拉蒙·德拉富恩特·拉米雷斯(签名)

联合王国常驻联合国代表

吴百纳(签名)



2022 年 3 月 22 日爱尔兰、墨西哥和大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表给秘书长的信的附件

安全理事会妇女与和平与安全非正式专家组

2022 年 3 月 4 日举行的缅甸问题会议纪要

2022 年 3 月 4 日，妇女与和平与安全非正式专家组就缅甸局势举行会议。专家组听取了秘书长缅甸问题特使诺埃琳·海泽的情况通报。会议最后归纳了联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)提出的主要建议以及负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室提出的补充意见。

安理会成员提出的问题

安全理事会成员询问妇女权利组织和人权维护者在抗议人士和民主运动中发挥的作用；联合国与东南亚国家联盟(东盟)计划联合推出的妇女与和平与安全平台；将性别问题与观点纳入特使的多轨道战略；东盟的 5 点共识；提供人道主义援助。安理会成员还询问对以下问题的想法：国际社会如何在当前环境下支持妇女组织的工作，在和解努力或政治对话中强化妇女的声音，解决持续不断报告的与冲突有关的性暴力问题和暴力侵害被拘留妇女的问题，避免发展成果得而复失及其对妇女就业、教育或粮食安全造成的影响。

会上提出的要点

- 军事接管中断了缅甸的民主过渡。此后一年里，全国各地的武装冲突升级，十年来的发展成果丧失殆尽。需要人道主义援助和保护的人数从 100 万增加到 1 440 万。如今，该国一半人口处于贫困线以下。政变以来，已有 1 500 多人丧生，而且除了钦邦、掸邦、克钦邦和若开邦近 40 万境内流离失所者和孟加拉国境内的 90 多万罗兴亚难民以外，流离失所者新增 50 万。
- 接管后，妇女立即在和平抗议和公民抗命运动中发挥极为令人瞩目的领导作用。这些抗议和运动主要由卫生保健工作者和其他公务员发起，其中大多是妇女。
- 2015 年《全国停火协定》尽管规定了妇女参与配额，但参与政治进程的妇女人数近年来下降。不过，政变后的反对运动逆转了这一趋势。2021 年 4 月成立的民族团结政府中，30%左右的高级职位由妇女担任，比军事接管前妇女在全国民主联盟领导的政府中的代表人数增加。
- 特使制定了一项处理缅甸多层次危机的多轨道战略，重点是以下 4 个领域：(a) 人道主义和保护需求；(b) 恢复文官统治；(c) 有效的民主治理(基于问责制和正义)；(d) 为罗兴亚人提供持久解决方案。为了实现这些目标，特使强调必须由缅甸主导进程，反映人民的意志和愿望，并辅之以协调良好、建立在以东盟为中心联合邻国的区域团结基础上的国际战略。

- 特使在所有努力中均将妇女放在核心位置，包括 12 月中旬担任特使以来与主要利益攸关方广泛协商，诸如妇女民间社会组织，特别是最受影响的妇女民间社会组织。在特使与若开邦 500 多名妇女社区领袖进行的一次协商中，许多人谈到她们如何跨越族裔和宗教分歧走到一起，促进社会凝聚力，缓解族群间紧张关系，并向边缘群体提供与冠状病毒病 (COVID-19) 大流行和人道主义有关的支持，共同克服重男轻女障碍。
- 特使还借助联合国与东盟之间的合作，推进妇女与和平与安全议程，包括与印度尼西亚外交部长共同主持联合国-东盟妇女与和平与安全平台，以期推进地方一级的保护议程，特别是保护最受冲突影响的妇女和年轻人，并根据东盟、联合国大会和安全理事会正在进行的政策讨论，宣传当地妇女团体和妇女领导人的工作和强化她们的声音，使国际社会始终关注，同时动员提供更多的政治支持和资金支持。
- 2021 年，呼吁跨越性别、族裔和宗教鸿沟包容各方地有效进行民主治理的人越来越多，表明缅甸社会出现了代际转变。这些社会转型迹象在市中心区的年轻人中本已明显，但在整个缅甸则变得明显得多。这从反对军事接管的抗议和公民抗命运动中便可看出。妇女在这些运动中发挥了领导作用，而且男子也欢迎和支持妇女的能动性，包括着女装以示团结。
- 然而，在目前的情况下，包容各方的建设性对话哪怕是“关于会谈的会谈”前景都不可能。立场已经强硬化，所有各方都诉诸暴力，将其视为唯一的解决办法。
- 大流行病，加上军事政变后安全局势恶化，妇女就业和女工占多数或发挥突出作用的部门如服装业、酒店业和公务员队伍都受到重大影响。此外，许多女童辍学，或许不再返校，贩卖妇女和女童的行为也急剧增加。
- 由于不安全、镇压、新规则和登记程序、银行系统崩溃，相当一部分妇女组织不得不关闭。历来注重宣传倡导的组织中有许多妇女不得不逃离或躲藏起来，留在国内的妇女仅着重提供服务和应急，没有能力也没有机会参加任何政治进程或公开表达自己的思想。
- 缅甸境内的人道主义国家工作队一直系统地将性别平等以及按性别和年龄分列的数据纳入人道主义需求概况和人道主义应急计划，而且缅甸的人道主义国家工作队对其所有项目都采用性别平等标码，但执行工作是一大挑战。由于局势普遍不安全和官僚主义问题严重，包括在许多地区没有行动许可，甚至在许多情况下没有进入该国的许可，整个联合国系统都在艰难运作。
- 负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室收到报告，称拘留场所对政治犯、公民抗命运动参与者以及男女同性恋、双性恋、跨性别和间性活动家使用强奸、轮奸和插入物体等手段。缅甸继续在实施与冲突有关的性暴力，包括在最近的冲突中实施这种暴力，某些情况下导致意外怀

孕。2021年2月政变以来，公民空间缩小。在这种环境下，关于性别仇恨言论和报复妇女人权维护者的报告增多。

- 获得针对性别暴力的服务和生殖保健服务的机会比以往任何时候都有限。当局尚未同意按照安全理事会第2467(2019)号决议部署一名妇女保护顾问的提议。因此，联合国人口基金(人口基金)正在协调关于监测、分析和报告与冲突相关的性暴力的工作。当局根据2018年联合公报分发了一份解决这种暴力的行动计划，但该计划没有与联合国或民间社会协调，也没有遵循以幸存者为中心的做法，因此，举例而言，缺乏对受害者、证人及其代表的保障。
- 自2010年以来，秘书长关于与冲突有关的性暴力的年度报告就一直提到性暴力模式，而且自2018年以来，缅甸一直被列为这种暴力的行为人。有报道称，2017年在若开邦被用来侵害罗兴亚人的一些部队又被用来镇压全国各地的民主运动。2017年以来缺乏问责的情况导致暴力一波接一波，流离失所增加，自愿、安全和可持续回返受阻。
- 与此同时，孟加拉国科克斯巴扎尔的罗兴亚难民有可能成为“被遗忘危机中的被遗忘危机”，为其他冲突所掩盖。罗兴亚妇女无法正规就业，在很大程度上被排除在难民营领导层之外，容易遭受营地内猖獗暴力的侵害，包括性暴力。除了传统的司法机制以外，她们几乎没有其他求助手段。这往往导致受害者被迫与强奸犯结婚，而且因强奸所生的子女有可能没有明确的法律地位。

建议

担任非正式专家组秘书处的妇女署提出以下建议：¹

安全理事会应举行一次公开会议，邀请来自缅甸民间社会的妇女向安理会成员通报情况。此外，如果安全理事会提议通过一项决议或主席声明，可考虑使用以下措辞：

- 肯定妇女在军事接管后的和平抗议中发挥的主导作用以及妇女民间社会组织在救济和恢复工作中的重要贡献，并呼吁妇女充分、平等、切实地参与政治进程的各个方面。
- 强烈谴责针对和平抗议者、包括妇女和女童的暴力行为，并呼吁立即释放所有因参与抗议或在其中发挥作用而被捕的人，包括妇女人权维护者。
- 呼吁立即允许独立监测员进入缅甸，而且不受阻挠，包括允许缅甸问题独立调查机制进入。

¹ 这些建议来自联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室等联合国与会方，或来自担任非正式专家组秘书处的妇女署在会前编写的背景说明，并非整个非正式专家组或安理会成员的建议。

- 呼吁取消影响罗兴亚人的行动限制，并呼吁让人道主义援助安全而且不受阻碍地送达所有需要帮助的人，适当关注妇女和女童的不同需要。
- 呼吁全面落实 2018 年联合公报，并按照安全理事会第 2467(2019)号决议部署妇女保护顾问，以强化集体努力，解决与冲突有关的性暴力问题，追究行为人的责任。

此外，安理会成员可以：

- 向妇女领导的民间社会组织提供长期而又灵活的资金，特别是在地方一级，并为妇女领导的提供人道主义救济的非正式网络寻找供资渠道。
- 始终一贯地揭露并谴责攻击妇女人权维护者的行为，同时表示声援和支持。
- 让妇女民间社会组织切实参与所有关于如何强化问责制和促进国际司法的讨论。
- 支持特使努力系统地支持妇女并与她们接触，尤其是在地方一级，并努力与东盟和联合国合作，在缅甸推进妇女与和平与安全议程。
- 敦促东盟将妇女切实参与结束危机的所有外交努力作为优先事项，并在东盟与联合国的妇女与和平与安全联合平台上广泛协商。

共同主席感谢所有与会方，并承诺对会上提出的重要问题采取后续行动。