



安全理事会

Distr.: General  
22 July 2019  
Chinese  
Original: English

2019年7月22日德国、秘鲁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

作为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，德国、秘鲁以及紧密合作方联合王国谨分享专家组 2019 年 6 月 4 日缅甸问题会议摘要(见附件)。

请将本函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

德国常驻代表  
克里斯托夫·霍伊斯根(签名)

秘鲁常驻代表  
古斯塔沃·梅萨-夸德拉(签名)

大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻代表  
卡伦·皮尔斯(签名)



## 2019年7月22日德国、秘鲁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

### 妇女与和平与安全问题非正式专家组 2019年6月4日缅甸问题会议摘要

2019年6月4日，安全理事会妇女与和平与安全问题非正式专家组举行会议讨论缅甸局势。安理会成员听取了秘书长缅甸问题特使克里斯蒂娜·施拉纳·比尔格纳、缅甸驻地协调员克努特·奥斯特比和孟加拉国驻地协调员米娅·塞波的情况通报，国家工作队高级成员陪同出席会议。

安理会成员就政府已经制定计划、设立委员会和举行会议但在打击冲突中性暴力方面缺乏进展和行动提出了问题。安理会成员问，缅甸政府和联合国2018年12月发表的联合公报是否促使该国政府行为体在侵犯人权，包括性暴力方面的合作和全盘否认的程度有所改变。安理会成员并对难民和流离失所妇女自愿返回具备的条件、独立调查委员会正在开展的工作以及为避免在缺乏正当程序或缺乏与调查服务或司法途径直接关联的情况下记录和调查性暴力所造成的任何伤害而采取的措施提出了问题。安理会成员还对妇女和妇女组织就人道主义准入、关闭或迁移境内流离失所者营地(如巴桑查岛上营地)的决定、难民营中贩运和强迫婚姻的规模、生殖健康和心理社会服务提供等事项进行协商的程度、以及缅甸军队改革或若开邦咨询委员会性别平等建议等任何计划的执行颇感兴趣。

会上提出的要点概述如下。

- 特使和驻地协调员强调，妇女与和平与安全对于其各自的任務以及建设和平工作的成功十分重要。特使强调，必须使妇女充分有效地参与政治、经济和社会生活，确保实现持久和平，并优先考虑妇女主导的举措，增强社会凝聚力，解决方案都应征求妇女意见，并考虑到妇女的需求和保护需要。她强调，缅甸这是一个多样化的国家，特别需要不同背景妇女的广泛参与。她指出，虽然缅甸政府首脑是女性，但她在缅甸中央、区域和地方各级的对话者绝大多数是男性，原因之一是军事和宗教行为者占据了大量的领导职位，并在公共生活和决策、特别是和平与安全问题上发挥巨大作用。
- 在缅甸，女性的就业率为50.5%，男性为85%；90%的妇女在非正规经济部门工作；女议员仅占国家和地方议员的12.7%；女性仅占区乡两级工作人员的0.25%。这种高度的性别不平等加剧了妇女和女童的脆弱性。虽然缅甸公务员的性别均等有所改善，但仅有1.5%的总干事职位由妇女担任。在建立和平工作中，情况也是一样。尽管政府承诺确保妇女比例至少达到30%，但在最近的和平会议上，族裔武装组织协调小组中女性仅占6%，高级代表中女性仅占13%。《2019年人道主义应急计划》和《2019年缅甸人道主义需求概览》强调，妇女和女童面临的挑战在偏远和冲突地区尤为突出，她们特别容易遭受性暴力和性别暴力、性剥削、早婚和强迫婚姻和贩运，并在获得救济、服务、信息、创收活动、社区

参与和各级决策方面面临种种障碍。残疾妇女和女童、孕妇和哺乳期妇女、少女、大龄女童和女户主家庭的边缘化情况更为严重。例如，全国仅有 37% 的妇女在专业保健设施分娩，而在若开邦，这一比例仅为 19%。

- 联合国实况调查团对广泛、系统的性暴力进行了全面记录，并且是消除对妇女歧视委员会根据其特别报告程序要求缅甸政府提交的报告的重点，这份报告已于 2019 年上半年得到审议。并不清楚政府领导的独立调查委员会如何处理性暴力和性别暴力，专家组成员也未能访问孟加拉国的难民营，但是在各自分散收集证据和证词的情况下，与缅甸独立调查机制充分合作并向其他行为者说明“不造成伤害”准则非常重要。一些与会者指出，罗辛亚社区发出了强烈的正义呼声。
- 在孟加拉国的难民营中，妇女和女童占罗辛亚难民的 52%，她们的行动受到限制，所有罗辛亚难民缺乏正规教育、谋生和诉诸司法的机会，得不到政府的承认，面临的风险进一步加大。少女特别容易成为贩运的目标，联合国最近在考克斯巴扎尔成立了打击贩运工作队。妇女和女童也是收容社区中的最弱势群体，同样需要人道主义援助。尽管罗辛亚难民中的保守分子抵制女性志愿者和人道主义工作者，但罗辛亚妇女在帮助社区、预防暴力、咨询建议、寻找服务以及卫生和保护部门的志愿服务方面发挥了重要作用。2018 年，数百名“和平妇女”组织起来呼吁实现公正，要求国际刑事法院调查灭绝种族和迫害行为，包括把性别暴力作为实施这两种犯罪的手段，并提交了数百份难民营妇女的证词。计划生育和在卫生设施分娩的需求显著增长，显示出重要的社会变革。目前，营地中有 119 个妇女友好空间和其他设施的安全进入点。为促进收容社区和难民之间的社会凝聚力和对话、促进妇女参与营地管理和领导作出了努力。但是，今年人道主义呼吁的资金到位率不足 20%，资源缺乏对生殖健康、打击性别暴力、提供心理健康服务产生了严重影响。另外，迫切需要对教育、生计和法律援助领域强调性别平等的变革举措进行长期投资。由于目前政府对现阶段人道主义援助的立场，法律援助十分有限。
- 与会者重点指出了政府采取的一些措施，包括通过了《提高妇女地位国家战略计划(2013-2022 年)》，其中一节涉及妇女在紧急情况和预防冲突中的作用；通过了关于关闭境内流离失所者营地的国家战略，规定必须优先安置妇女为户主的家庭；还通过了关于防止暴力侵害妇女和保护妇女的法律草案，以及关于冲突中性暴力的联合公报。2018 年 12 月签署了联合公报，并设立了负责监督公报执行情况的指导委员会。4 月，指导委员会举行首次会议，社会保障、救济和重新安置部与国防部共同主持会议，但联合国尚未参与行动计划草案的制定工作，也未提供咨询。《缅甸可持续发展计划(2018-2030 年)》提到了妇女参与民主与和平进程的重要作用；并且正在制定监测该计划和可持续发展目标进展情况的指标框架，其中包含一项衡量妇女参与和平进程的具体指标。社会保障、

救济和重新安置部部长担任主席的全国妇女事务委员会，对《提高妇女地位国家战略计划(2013-2022年)》的执行工作进行了协调，委员会四个技术工作组中有一个专门负责妇女与和平与安全问题。2018年开始，在国家民间社会组织的参与和联合国的支持下，委员会增加了会议次数。已在孟邦、克伦邦、克耶邦和掸邦等受冲突影响的各邦发起倡议，将把妇女与和平与安全承诺的内容纳入地方一级的发展计划和各邦优先计划，而且正在开展宗教间和族裔间的社会融合与和解工作。但是，由于冲突激烈难以进入，在若开邦开展的活动较少。政府批准了关于在若开邦建立妇女领导的社会和解中心的计划，该邦最近首次任命两名妇女担任营地管理员。政府还与东南亚国家联盟(东盟)人道主义援助中心合作建造临时营地，但最重要的问题在于若开邦的罗辛亚人需要权利、行动自由和取得公民身份的途径。

与会者提出了几项建议。首先，缅甸国家工作队最近向建设和平基金提交了四项提案，重点关注妇女和青年在建设和平中的作用，因此必须确保他们获得所需要的资源。第二，安全理事会必须敦促政府执行若开邦问题咨询委员会提出的各项性别平等建议，并执行关于关闭境内流离失所者营地的国家战略、与联合国难民事务高级专员公署和联合国开发计划署达成的谅解备忘录、以及联合国实况调查团提出的建议。第三，与会者要求利用国际社会高级官员开展访问的众多机会来传达本次会议提出的许多观点，加大对妇女与和平与安全的宣传力度，而不是坐等负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表或联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)或联合国人口基金执行主任来访再提出问题。最后，目前正在编制的孟加拉国妇女与和平与安全国家行动计划，应将有利于罗辛亚妇女和女童的行动纳入其中。妇女署作为非正式专家组的秘书处，重点指出了以书面方式与专家组成员分享的一些建议，包括下列各项：

- 安全理事会应就缅甸局势通过一项新的决议或主席声明，其中应敦促国家当局和族裔武装组织确保妇女切实参与国家和平会议、双边谈判和监测现有全国停火协议的工作，并在其中发挥决策作用；促请缅甸政府停止歧视性做法，审查歧视罗辛亚族等少数民族妇女和女童或使她们处于不利地位的法律和条例；鼓励国际社会支持缅甸全境和受冲突影响各邦的民间社会组织，以便建设和平，实现社区和解，缓和族群间冲突，打击虚假信息和仇恨言论，促进社会融合，报告侵犯人权行为，向性别暴力的幸存者提供服务，加快重建工作，支持妇女参与决策，在决策中享有代表权，包括参加即将举行的选举。
- 安理会成员应利用政治和外交影响力及财政资源，为受冲突影响的妇女和女童提供伸张正义的途径，扩大对难民营妇女和女童的支助服务，包括获得正规教育、技能发展和谋生机会，以及其对妇女民间社会组织的多年投资，把妇女的领导作用置于人道主义努力和遣返、重新安置或其他措施对话的中心，并响应秘书长提出的将建设和平基金至少15%的资

金用于促进性别平等和妇女赋权的呼吁，为妇女领导的建设和平努力提供资助。

- 大不列颠及北爱尔兰联合王国作为安全理事会缅甸问题的执笔方和非正式专家组的共同主席，应与东盟、欧洲联盟和伊斯兰合作组织等区域组织内的相关利益攸关方、主要捐助方和民间社会分享本次会议的成果，并探讨与缅甸政府就会上所提某些问题开展联合宣传的机会。

负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室对这些建议作了补充，就执行这些建议的任务提出了进一步建议。它对联合公报表示欢迎，但表示这仅仅是一个步骤，而无论是在缅甸还是在纽约总部，都没有与联合国分享现成的行动计划草案。此外，与孟加拉国政府签署的合作框架也需要付诸实施，但到目前为止，既没有指定协调人，也没有提出行动计划。安全理事会应当要求缅甸国家当局为人道主义援助组织不受阻碍进出受冲突影响地区提供便利，包括为协助性暴力幸存者的组织和提供性健康和生殖健康的组织提供便利；重申必须迅速调查和起诉安全人员、包括高级官员犯下的严重国际罪行，包括冲突中性暴力罪行；提醒缅甸和孟加拉国政府及其国际伙伴，必须确保提供性健康和生殖健康服务，包括产科、产前和产后护理、避孕信息和服务、紧急避孕、艾滋病毒接触后预防、安全堕胎、孕产妇保健支助、心理社会咨询、以及符合安理会第 2331(2016)号决议规定的防止童婚、强迫婚姻和与冲突有关贩运的缓解措施。

共同主席宣布会议闭幕，并表示打算在 2019 年底之前召开一次后续会议。