

《集束弹药公约》 缔约国审议会议

21 September 2021
Chinese
Original: English

第二次审议会议

2021年9月20日至21日，日内瓦

议程项目 8(j)

对于实现《公约》目标至关重要的其他事项

《集束弹药公约》中的性别和多样性：通过与其他国际公约和政策的协同作用增强影响

提案国：澳大利亚、奥地利、比利时、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、法国、芬兰、德国、爱尔兰、卢森堡、意大利、墨西哥、黑山、荷兰、新西兰、挪威、巴拿马、秘鲁、菲律宾、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国

荷兰提交

1. 缔约国通过了《洛桑行动计划》，从而承诺在《集束弹药公约》中贯彻性别和多样性主流化。本工作文件确认了《集束弹药公约》与其他在性别和多样性主流化方面具有相似目标的法律和政策框架的协同作用。以综合方针对待性别和多样性，将鼓励地雷行动部门走出隔舱，促进包容性，并确保各项承诺相辅相成，而不是相互重复而产生附加工作。

一. 背景

2. 《集束弹药公约》的文本和《杜布罗夫尼克行动计划》包含一些性别和多样性考虑，因此在实现没有集束弹药的世界，让重伤者、幸存者、伤亡者家属以及受影响社区与其他人平等地行使自身权利的道路上，两者都是重要里程碑。

3. 联合国秘书长的《裁军议程》呼吁妇女充分和平等地参与涉及裁军和国际安全的所有决策进程，《洛桑行动计划》响应这一呼吁，并更进一步，提出了关于性别和多样性的具体行动和相关指标，同时指定《公约》一般现况和实施问题协调员在委员会结构中担任性别平等主流化联络人。承诺执行《洛桑行动计划》的缔约国将承诺以包容、适合残疾状况和年龄、顾及性别和多样性的方式执行《行动计划》，并承诺促进妇女和女童在这一部门中充分、平等和有意义地参与。为



实现这一点，这些缔约国在设计、规划、实施、监测和评估活动以及评估活动影响时应考虑到性别和多样性的因素。

4. 在《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》(《禁止杀伤人员地雷公约》)缔约国第四次审议会议上，芬兰和另外 23 个《禁止杀伤人员地雷公约》缔约国就如何做到这一点提出了实用建议。¹ 这些建议对于《洛桑行动计划》的实施和监测也同样有关。它们将有助于促进更好地了解不同人群的经验、能力、优先事项和具体要求，以便更好地满足他们的需求，保护他们在《集束弹药公约》之下的权利。

5. 这些建议围绕以下原则：

- 应积极向各行各业的女性和男性征求意见，并让他们有意义地参与所有进程，包括影响他们自身的裁军决策进程。还应时刻考虑到女童和男童的利益和需求，并酌情积极征求女童和男童的意见，让他们有意义地参与这些进程；
- 应收集、共享、分析和使用按性别、年龄和残疾分类的数据，为决策过程提供参考；
- 地雷行动各支柱及《公约》所有相关方面的落实应在性别和多样性方面采取敏感和包容的方式；
- 应更新报告指南，以便利报告《公约》执行工作中性别和多样性主流化的情况。

6. 本文件旨在促进与其他框架的协同作用并支持协调委员会内的性别平等协调人的工作，从而奠定基础，促进在《集束弹药公约》中更有效地贯彻性别和多样性主流化。

二. 促进与其他国际政策和公约的协同作用

7. 关于性别规范和多样性的考虑，常常会覆盖和影响个人或群体在权能或风险方面的经历，因为这些考虑会影响到他们暴露于或应对某一事件的方式以及该事件对他们的生活及其家人可能产生的冲击。纳入性别和多样性观点需要所有利益攸关方通过持续的逐步改善的过程改变做法和政策。促进关于裁军和人权的各项国际文书以及关于妇女权利和不同人群的专题议程之间的协同作用，能够帮助我们走向一个没有集束弹药的世界。我们必须争取实现在这个世界上让幸存者、伤亡者家属和受影响社区(受害者)能够切实、全面地享有自身人权，让开展的活动和行动能够满足这些社区的人群的真正需求。有效执行《集束弹药公约》将包括更广泛地承认处理集束弹药的所有方案与地雷行动的所有支柱之间的关联，并承认这些方案与与现有的一些国际协定和议程之间的关联。

¹ 《〈禁止杀伤人员地雷公约〉中如何实施和监督性别主流化。实用建议》，芬兰在《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》缔约国第四次审议会议上代表阿尔巴尼亚、澳大利亚、奥地利、智利、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、法国、德国、爱尔兰、意大利、卢森堡、黑山、荷兰、挪威、巴拿马、秘鲁、罗马尼亚、斯洛文尼亚、苏丹、瑞典、联合王国和乌拉圭提交的文件。<https://bit.ly/34x7LFY>。

8. 关于如何实施和监测《洛桑行动计划》的实际建议应当与其他政策和法律框架之下采取的做法和行动密切关联，以便发现协同作用并最大限度地减少重复工作。应在这些框架的实质和执行以及在监督和报告方面寻求协同作用。

9. 加强地雷行动与其他议程之间的关联涉及以下方面：

- 展示现有工作之间的交集以及一项公约之下的行动如何与另一框架互补；
- 确保所有相关框架之下都设有监测机制并利用这些监测机制提供证据；
- 在每一相关框架之下提供报告。

10. 还有其他一些公约和框架可为执行《集束弹药公约》带来协同作用。

(a) 《禁止杀伤人员地雷公约》：许多受集束弹药影响的国家也受到杀伤人员地雷的影响，在这种情况下，这两类污染由同一机关负责处理。此外，这两项公约与《洛桑行动计划》之下作出的承诺类型相似，《禁止杀伤人员地雷公约》第四次审议会议上通过的《奥斯陆行动计划》设定了类似的在地雷行动所有支柱中将性别问题纳入主流的大目标。《集束弹药公约》的 110 个缔约国中，107 个缔约国同时也是《禁止杀伤人员地雷公约》的缔约国。在这种背景下，为提高效率和效力，缔约国应：

- 调整《集束弹药公约》第七条和《禁止杀伤人员地雷公约》第 7 条报告中提供的信息，并在这两项报告中自主纳入性别和多样性主流化的信息，从而积极寻求两项公约之下的协同作用。
- 促进《集束弹药公约》之下任命的性别平等问题协调人与《禁止杀伤人员地雷公约》之下设立的性别平等问题协调人之间的对话，最终目标是记录并分享在公约执行活动中将性别问题纳入主流以及挑战性别规范方面的最佳做法。

(b) 《残疾人权利公约》：缔约国在履行《集束弹药公约》的承诺，以顾及性别的方式为幸存者、伤亡者家属和受集束弹药影响社区提供援助时，应寻求与《残疾人权利公约》的协同作用。应特别关注关于不歧视的第五和第六条，这些条款承认残疾妇女面临多重歧视，缔约国应采取一切适当措施，确保妇女充分发展并且权能增强。履行《残疾人权利公约》的这些条款将改善《集束弹药公约》之下受害者援助的执行情况，反之亦然。《残疾人权利公约》还强调，必须承认社区的多样性，并指出，残疾人可能因其他多样性因素而受到“多重或加重形式歧视”。《集束弹药公约》的 110 个缔约国中，105 个缔约国同时也是《残疾人权利公约》的缔约国。帮助因集束弹药事故而致残的妇女增强权能的行动有助于《集束弹药公约》和《残疾人权利公约》，因此缔约国应：

- 鼓励负责这两项公约的执行的政府机关交流信息，以便在《集束弹药公约》第七条和《残疾人权利公约》第三十五条之下报告此类行动。
- 在受害者援助报告的工作中，报告为解决残疾妇女和女童(包括幸存者)在家中和家庭之外更有可能遭受不同类型的暴力、伤害或侵害、虐待或剥削的问题而采取的措施。

- 与执行支助股合作，同残疾人权利委员会和《残疾人权利公约》的其他相关机构联络，以便分享良好做法、挑战和经验教训。

(c) 《消除对妇女一切形式歧视公约》：《集束弹药公约》具体提及顾及年龄和性别的援助，从而已承认对妇女的歧视令人关切。《杜布罗夫尼克行动计划》进一步发展了这些表述，《行动计划》承认妇女和儿童的脆弱处境，并要求缔约国将顾及年龄和性别的方针纳入主流，包括应对妇女和女童在与他人平等的基础上行使权利的具体需求和障碍。此外，有记录表明：残疾妇女成为性暴力受害者的可能性要高出十倍；² 妇女和儿童所受歧视往往更加严重，原因包括残疾，但也包括她们的性别、年龄或少数族裔身份。对于同时也是《消除对妇女一切形式歧视公约》缔约国的 94 个《集束弹药公约》缔约国而言，强调《消除对妇女一切形式歧视公约》和《集束弹药公约》之下的受害者援助之间的关联将有助于这两项公约的执行。考虑到这一点，缔约国应：

- 对所有参与处理集束弹药的方案(以及广义的地雷行动方案)的利益攸关方进行系统的性别培训，以便使妇女，特别是幸存者和其他残疾妇女等面临风险最大的人群，避免暴露于基于性别的暴力和一切形式的歧视。
- 确保处理集束弹药的方案真正顾及性别，为此应针对妇女幸存者和其他残疾妇女面临的基于性别的暴力，设置保护和保障措施并建立应对机制，包括根据安全理事会第 2467 号决议，采取以幸存者为中心的办法。
- 调整受害者援助方案和政策，使残疾人权利宣传工作具体涵盖残疾妇女享有不受一切形式暴力的生活的权利。
- 《集束弹药公约》框架内的报告可以包括在《消除对妇女一切形式歧视公约》框架内实施的防止暴力侵害残疾女童和妇女(包括幸存者)的行动；《消除对妇女一切形式歧视公约》的报告则可以包括旨在防止和应对暴力侵害妇女幸存者和其他残疾妇女的顾及性别的行动。

(d) 《儿童权利公约》：年龄是执行《集束弹药公约》时应当考虑的多样性因素之一，因此在《洛桑行动计划》中也有多处提及。具体到女童和男童，《儿童权利公约》与《集束弹药公约》在几项条款上有交集，包括：关于不歧视的第 2 条；关于保护儿童免受暴力侵害的第 19 条；关于残疾儿童的第 23 条；以及关于健康、社会经济包容和受教育机会的其他条款。《儿童权利公约》第 30 条还强调，必须采取多样化办法，确保儿童能够使用自己的语言获得服务。《集束弹药公约》的所有缔约国和签署国同时也是《儿童权利公约》的缔约国。考虑

² 联合国人口基金、国际残疾人联盟等(2016 年)。Decidimos. Jóvenes con discapacidad por la igualdad de derechos y una vida sin violencia。可查阅 https://www.msh.org/sites/msh.org/files/we_decide_infographic_es.pdf。联合国人口基金，残疾重生妇女组织，We Decide。《妇女、青年与残疾人——提供以权利为基础并且促进性别平等的服务以解决基于性别的暴力与性和生殖健康及权利问题的准则》。2018 年。https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA-WEI_Guidelines_Disability_GBV_SRHR_FINAL_19-11-18_0.pdf。2021 年 9 月 8 日访问。Muñoz, W., Salas, D. Promising practices in response to violence against girls and women with disabilities in Latin America and the Caribbean. Humanity & Inclusion, Spotlight Initiative. 2021。 <https://serviciosesencialesviolencia.org/wp-content/uploads/2021/08/DISC-Resumen-Ejecutivo-ENG.pdf>。2021 年 9 月 8 日访问。

到这种成员完全重叠的情况，在执行、监测和报告方面突出《集束弹药公约》和《儿童权利公约》之间的关联将对缔约国有益，可采取的行动如下：

- 设置保护和保障措施，以便防止并有机制应对不同类型的暴力侵害儿童的情况。
- 确保受害者援助方案包括并能够回应儿童幸存者、因集束弹药而丧生的儿童以及受影响社区的需求、能力和优先事项。风险教育应满足儿童的多元需要，并以可获得的形式提供，确保多样化的所有儿童都能在与其他儿童平等的基础上获得这些信息。
- 在《集束弹药公约》第七条之下的报告中纳入为确保幸存者女童和男童以及受影响家庭和社区中的女童和男童在与他人平等的基础上享有自身权利而采取的具体行动。
- 如果行动确实包括幸存者以及受集束弹药影响的家庭和社区中的儿童，则可以将《集束弹药公约》框架下的报告与缔约国提交儿童权利委员会的报告相关联。

(e) 可持续发展目标：缔约国应支持与可持续发展目标框架的协同作用，特别是关于性别平等和增强妇女权能的目标 5，以确保有效执行《集束弹药公约》和《洛桑行动计划》。《洛桑行动计划》始终将性别问题纳入主流并鼓励妇女参与公约的执行，因此，为了以顾及性别和多样性的方式执行《洛桑行动计划》而开展的行动也将有助于落实关于性别平等的可持续发展目标 5 和推进“不让任何一个人掉队”的承诺。缔约国应：

- 考虑在可持续发展目标之下本国的自愿国别评估中报告《集束弹药公约》的执行情况，报告的内容包括性别平等，也包括地雷行动中有助于实现其他可持续发展目标的其他方面，这些方面不在本文件范围之内，但在他处有所讨论。³
- 请执行支助股加强可持续发展目标与《集束弹药公约》执行工作之间的联系。

(f) 妇女、和平与安全议程：承认与妇女、和平与安全议程的协同作用有助于缔约国在履行联合国安全理事会第 1325 号决议和随后的支持性决议之下的义务的同时执行《集束弹药公约》。妇女、和平与安全议程的支柱(保护、参与、预防和救济/恢复)中，每一个都与《集束弹药公约》的执行直接关联。确保妇女充分、平等和有意义地参与处理集束弹药的方案，特别是参与调查和清除方案，对于实现妇女、和平与安全议程的目标大有帮助。安理会第 1325 号决议和随后涉及妇女、和平与安全议程的决议对联合国所有会员国都具有约束力。考虑《集束弹药公约》与妇女、和平与安全议程之间的交集将帮助我们更有效地履行法律义务和实现政治目标。《集束弹药公约》的至少 57 个缔约国和 8 个签署国有现行的或以往的“妇女、和平与安全议程国家行动计划”。以下方式能够加强妇女、和平与安全议程和《集束弹药公约》的实施：

³ 例如，见开发署和日内瓦国际人道主义排雷中心，“不让任何一个人掉队：地雷行动与可持续发展目标”，2017 年，<https://www.gichd.org/en/resources/publications/detail/publication/leaving-no-one-behind-mine-action-and-the-sustainable-development-goals/>。

- 受集束弹药影响的国家在“妇女、和平与安全议程国家行动计划”中体现集束弹药和其他爆炸物关乎性别平等的影响。
- 在国家地雷行动计划和条约文件中纳入妇女、和平与安全议程的考虑。
- 促进国家地雷行动管理机构和国家地雷行动中心与负责执行“妇女、和平与安全议程国家行动计划”的国家部委加强协调，以便以更协调的方式报告对两个议程都有利的措施。

11. 为促进不同法律和政策框架之间的讨论，《集束弹药公约》缔约国应借助不同框架之下开展的研究、会外活动、研讨会、讲习班、小组和会议，积极参与双边和多边交流并促进国际、双边、三方和南南合作，以便分享最佳做法，反思挑战并与不同受众和利益攸关方进行对话。执行这些行动时应当请幸存者及家属通过其代表组织充分参与，同时考虑到性别和多样性。

12. 缔约国应更加努力，确保幸存者及伤亡者家属，包括妇女、男性、女童和男童在内，参与《公约》的所有方面。

三. 性别平等问题协调人的作用

13. 在协调委员会中担任一般现况和实施问题协调员的缔约国，应从一开始就考虑自身作为性别平等主流化协调人的作用。协调人的作用还可能包括开展可能有助于履行性别平等问题协调人的职责的相关培训或研究。

14. 性别平等问题协调人每年应在协调委员会的第一次会议上作自我介绍，以确保性别和多样性主流化方面的清晰度与协调。

15. 性别平等问题协调人应开展以下活动：

(a) 评估缔约国提交的报告在何种程度上探讨了性别平等主流化和妇女参与的问题，同时考虑到上文提出的办法和建议。

(b) 如果自愿报告的关于性别和多样性主流化的信息不足，则应在与受影响国家的双边会议上要求提供补充信息。

(c) 在实现《洛桑行动计划》规定的与性别有关的目标方面，以合作方式向缔约国提供咨询和支持。协调人可视需要咨询本国政府、联合国、国际组织、日内瓦国际人道主义排雷中心和民间社会的性别问题专家，以便提出有针对性的建议。

(d) 在缔约国会议之前编写并向缔约国提交对所报告的性别平等主流化和增强妇女权能信息的分析报告，并总结性别平等主流化和增强妇女权能方面的部门趋势。各委员会应在全体会议上与各自工作领域相关的每一环节提供分析报告和任何建议的概要。

(e) 协调人应相互交流信息，了解每个领域中各国在何种程度上做到了将性别问题纳入主流。

(f) 在闭会期间会议和缔约国会议上组织边会或全体会议，以便利缔约国之间就执行顾及性别的地雷行动方案方面的进展与挑战以及促进增强妇女权能进行讨论和交流信息。

- (g) 支持关于将性别观点纳入条约执行工作的区域或国家对话。

四. 结论

16. 鼓励缔约国寻求与其他公约和政策框架的关联，分享数据、最佳做法和挑战，并报告本国正在开展的性别平等和多样性主流化举措。缔约国还应加强努力，请妇女和幸存者及其家人以个人方式或通过其代表组织参与《集束弹药公约》工作的各个方面，并参与处理集束弹药的方案拟订的各个阶段(规划、执行、监测和评估)。

17. 在我们的工作中，将性别视角纳入所有行动是自然和必要的下一步。

18. 缔约国将强调落实《集束弹药公约》之下的性别和多样性考虑与履行其他条约和国际议程之下缔约国的其他义务和承诺之间的关联，从而争取将各自的努力最大化并促进跨部门的进展。采取行动以顾及性别和多样性的方式执行《洛桑行动计划》也有助于各国履行可持续发展目标、《禁止杀伤人员地雷公约》、《儿童权利公约》、《残疾人权利公约》、联合国安全理事会第 1325 号决议和其他框架之下的责任。建立这些关联还将有助于各个委员会的性别平等问题协调人开展分析工作，并有助于推动各部门内的讨论和共同学习。

19. 在《公约》所有缔约国的支持下，性别平等问题协调人将促进系统的行动并就性别和多样性主流化问题进行报告，支持委员会的工作并促进与其他公约和政策框架的协同作用。

20. 性别和多样性主流化需要所有利益攸关方转变做法和政策。这是一个持续的进程，在进程中，我们需要不断地逐步改进，以便以有效和包容各方的方式迈向一个没有集束弹药的世界，让所有受害者都享有人权。