

集束弹药公约

17 September 2024
Chinese
Original: English

缔约国第十二次会议

2024年9月10日至13日，日内瓦

临时议程项目10(i)

审查《公约》现况和实施情况以及

对于实现《公约》目标至关重要的其他事项

性别平等主流化

评估《集束弹药公约》中的性别平等、多样性和包容性： 《洛桑行动计划》执行情况中期审查

《公约》的一般状况和实施情况协调员(比利时和德国)代表阿尔巴尼亚、澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、智利、哥伦比亚、捷克共和国、厄瓜多尔、法国、冈比亚、德国、爱尔兰、意大利、墨西哥、摩尔多瓦、黑山、荷兰、挪威、北马其顿、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、联合王国和联合国裁军研究所(裁研所)提交*

一. 为什么性别平等问题对于执行《集束弹药公约》至关重要

1. 集束弹药袭击和遗留集束弹药继续危害世界各地的人民和社区。2022年，8个国家至少新增了1,172名集束弹药伤亡人员。¹
2. 由于社会和经济角色的性别差异，男子和男童更有可能被遗留集束弹药炸死或炸伤。
3. 妇女和女童往往是间接受害者。由于主流性别规范，她们往往要承担照顾幸存者的责任，并在主要供养人受伤或去世后，承担起为家庭提供经济支持的重担。

* 本文件印发前未经正式编辑。

¹ 地雷和集束弹药监测组织的新闻稿，“集束弹药受害者急剧增加，凸显了遵守全球禁令的必要性”（2023年）<https://backend.icblcmc.org/assets/reports/Cluster-Munition-Monitors/CMM2023/Downloads/Monitor_Release5Sept2023_Final.pdf>。这八个国家是阿塞拜疆、伊拉克、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、缅甸、叙利亚、乌克兰和也门。



4. 性别规范及其他身份因素(如年龄、残疾、种族)会影响风险程度、接受风险教育的机会、对已清理土地的所有权和控制权,以及直接和间接受害者获得权利和享受医疗保健、精神健康和社会心理支持、康复和社会经济融合服务的能力。
5. 将性别和多样性因素纳入方案有助于确保勘查、清理、风险教育、宣传和受害者援助活动惠及所有人,包括那些经常被边缘化、在获得权利方面面临更多障碍的人。
6. 实地评估和观察表明,无论在技术层面还是在政策层面,地雷行动都是男性主导的工作领域。2023 年对 11 个参与土地解禁和地雷清除工作的非政府组织进行了研究,结果表明工作人员中男性约占 70%,女性占 30%。²
7. 在阿富汗³、伊拉克⁴、老挝人民民主共和国⁵ 和斯里兰卡⁶ 进行的研究表明,在排雷活动中雇用妇女有助于改善妇女获得资源和服务的机会,并改变地雷行动部门以外的性别规范。
8. 性别平衡且(族裔、宗教、语言等方面)多样化的地雷行动小组可以确保更好地触及全体民众,提高沟通效率,并积极参与面向社区的活动。
9. 在裁军外交方面,妇女在《集束弹药公约》正式会议上的代表性不足,平均仅占国家代表的 34%。⁷
10. 妇女在这一领域的代表性不足会强化贬低妇女专业技能的刻板印象,造成恶性循环,即大部分民众的观点和知识继续被排除在外,导致风险教育和排雷行动效率低下,并最终影响到所有人的安全。

² 加拿大地雷行动组织和 Bénédicte Santoire, “地雷行动中的性别和就业:最新情况”(2023 年) <https://assets.nationbuilder.com/minesactioncanada/pages/443/attachments/original/1700477529/Gender_and_Employment_in_Mine_Action_by_the_Numbers_2023_.pdf?1700477529>。

³ 日内瓦国际人道主义排雷中心等,“阿富汗首批女性排雷人员:对排雷人员、家庭和社区观念变化的分析”(2020 年) <https://www.gichd.org/fileadmin/uploads/gichd/Publications/Afghanistan_s_First_Female_Deminers_An_Analysis_of_Perception_Changes_among_Deminers_Families_and_Communities.pdf>。

⁴ 联合国地雷行动司伊拉克办事处,“伊拉克尼尼微省通过地雷行动增强妇女社会经济权能的基线研究”(2021 年) <[20210919_unmas_iraq_baseline_study_women_in_mine_action_in_ninewa_governorate_final.pdf](https://www.unmas-iraq.org/20210919_unmas_iraq_baseline_study_women_in_mine_action_in_ninewa_governorate_final.pdf)>。

⁵ Dominic Wolsey 和 Laura Biscaglia,“监测和评估降低爆炸物风险行动中的性别平等和包容性”(2023 年) <https://aseanmineaction.org/wp-content/uploads/2023/08/GICHD_ARMAC_Gender_Diversity_in_Mine_Action_ME_FINAL_20June23.pdf>。

⁶ Marion Provencher、Laura Biscaglia 和日内瓦国际人道主义排雷中心,“斯里兰卡雇用女性排雷人员的社会经济影响:主要发现”(2020 年) <https://www.gichd.org/fileadmin/uploads/gichd/Publications/GICHD_Sri_Lanka_Study.pdf>。

⁷ 资料摘自 2022 年(CCM/MSP/2022/11)、2023 年(CCM/MSP/2023/8)和 2024 年(CCM/MSP/2024/7)发布的官方报告。

二. 《集束弹药公约》洛桑行动计划中的性别平等、多样性和包容性

11. 自 2010 年起生效的《集束弹药公约》要求缔约国向受害者提供顾及年龄和性别的援助。这包括第五条规定的医疗、康复、心理支持，并确保受害者融入社会和经济生活。

12. 2020-2021 年《集束弹药公约》第二次审议会议通过了《2021-2026 年洛桑行动计划》，该计划进一步将性别平等和多样性纳入主流，呼吁缔约国收集和分析按性别、年龄和残疾分列的关于某些跨领域行动的数据，例如遗留集束弹药的勘查和清理、风险教育、受害者援助以及法律、政策和方案的制定。⁸

13. 通过这些行动，缔约国承诺确保不同人口群体和各个年龄段的妇女、女童、男童和男子的不同需求、脆弱性和观点得到考虑并为《公约》的执行工作提供参照信息。

14. 第二次审议会议还指定一般状况和实施情况协调员担任性别平等主流化协调中心，并确保在执行《洛桑行动计划》时考虑到受影响社区人民的不同需求和经历。

三. 性别平等、多样性和包容性相关行动的实施情况概览(2022-2024 年)

15. 《公约》第七条要求各缔约国提交初次透明度报告，缔约国应每年更新该报告，介绍前一日历年的情况。

16. 自《洛桑行动计划》通过以来，缔约国一直在报告商定的行动和指标。这些资料被汇编成进展报告，每年提交给缔约国。⁹

17. 应当指出，并非所有缔约国都提交了年度透明度报告，估计只有 65% 的缔约国提交了报告。¹⁰ 这妨碍了对《集束弹药公约》执行情况的全面了解，并对国际合作与援助构成了障碍。

18. 对 2022 年、2023 年和 2024 年进展报告的分析显示，与性别平等相关的行动要点的执行率存在显著差异。但迄今为止，没有任何一项行动要点得到相关缔约国的完全落实。

⁸ 见《洛桑行动计划》行动 4、23、28、29、31、34、36、41。

⁹ 见缔约国第十次会议主席，《集束弹药公约》缔约国第十次会议进展报告：监测《洛桑行动计划》的执行进展情况(2022 年) CCM/MSP/2022/11 <<https://www.clusterconvention.org/files/meetings/10msp/G2239472%20-%20English.pdf>>; 缔约国第十一次会议主席，《集束弹药公约》缔约国第十一次会议进展报告：监测《洛桑行动计划》的执行进展情况(2023 年) CCM/MSP/2023/8 <<https://www.clusterconvention.org/files/meetings/11msp/11MSP%20Progress%20Report.pdf>>; 缔约国第十二次会议主席，《集束弹药公约》缔约国第十二次会议进展报告：监测《洛桑行动计划》执行进展情况(2024 年) CCM/MSP/2024/7。

¹⁰ 《集束弹药公约》下的性别和人口多样性报告研讨会，2024 年 5 月 30 日由澳大利亚、比利时、德国、联合国裁军研究所和集束弹药公约执行支助股共同主办。

19. 关于《洛桑行动计划》的指导原则和行动，只有 6 个缔约国报告称，已将性别平等和人口多样性纳入国家工作计划和战略(行动 4, 指标 1)。
20. 行动 4 指标 2 关注女性参与，该领域没有取得进展，在出席《集束弹药公约》会议(2021-2023 年)的代表中，妇女平均仅占 34%。此外，在过去三年中，妇女担任代表团团长的平均比例仅为 30%。
21. 一个积极的事态发展是，担任会议主席的妇女人数有所增加，墨西哥大使弗朗西斯卡·门德斯·埃斯科瓦尔担任第十二次缔约国会议(2024 年)主席。
22. 行动 23 指标 1 显示，只有 2 个受集束弹药影响的缔约国报告称，在勘查和清理规划及优先事项中纳入了人道主义和可持续发展考虑。这一数据表明，可能面临诸多挑战，例如需要提高认识、加强能力、改善资源分配。
23. 根据行动 23 指标 2, 6 个缔约国报告称，在勘查和清理规划及优先事项中纳入了性别平等和人口多样性。
24. 大多数受影响的缔约国(10 个中的 8 个)报告称，根据行动 28 指标 1 开展了有针对性的风险教育。在详细报告按性别、年龄和残疾分列的风险教育情况方面，情况不太乐观(行动 29, 指标 1)。在这方面，10 个缔约国中只有 6 个在 2024 年提供了此类详细信息。
25. 2024 年，半数受影响的国家(10 个国家中的 5 个)报告了对风险教育影响的评估工作(行动 29, 指标 2)。目前尚无资料说明影响评估是否基于按性别、年龄和残疾分列的数据。
26. 关于受害者援助，大多数受影响的缔约国(11 个中的 9 个)报告称，已收集和分析按性别、年龄和残疾分列的数据，表明其致力于了解受害者的各种需求(行动 31, 指标 1)。
27. 行动 34 涉及向集束弹药受害者提供医疗、康复、心理和社会心理支持服务。相关指标显示，在 11 个受影响的缔约国中，有 10 个为集束弹药受害者提供了紧急和持续的医疗服务(行动 34, 指标 1)。然而，只有 8 个缔约国报告称，提供了非歧视、顾及性别和残疾状况以及年龄特点的服务(行动 34, 指标 2)。总体而言，这些数据表明，大多数受影响的缔约国正在履行其援助受害者的义务。
28. 2024 年，大多数受影响的缔约国(11 个中的 9 个)报告称，已将集束弹药受害者纳入与《集束弹药公约》有关的工作，无论是在制定法律、政策还是方案方面(行动 36, 指标 1)。
29. 在过去三年中，只有 1 个缔约国报告称，其出席《集束弹药公约》会议的代表团中有集束弹药受害者(行动 36, 指标 2)。
30. 为促进《公约》的有效执行，鼓励缔约国相互合作。如行动 41 指标 1 所述，寻求援助的缔约国应制定考虑到可持续发展目标等更广泛框架的国家计划。正式报告显示，只有 2 个缔约国这样做了。
31. 通过第七条报告提供关于国际合作的进展、挑战和要求信息的缔约国数量分别为 13 个(2022 年)、10 个(2023 年)和 11 个(2024 年)(行动 41, 指标 2)。
32. 2023 年，《集束弹药公约》缔约国第十一次会议通过了新的报告模板，其中包括一份专门的“性别平等和人口多样性”表格(表格 J)。

33. 表格 J 为各国提供了更详细报告的机会，各国可以自愿披露《洛桑行动计划》未明确涵盖领域的信息，例如受雇或参与地雷行动活动的妇女人数、确保招聘工作中性别平等的平权行动政策，以及援助项目中关于性别平等和人口多样性的具体措施。

34. 这一新表格要求各国提供按性别分列的详细数据，使各国能够查明和应对不同性别不同脆弱性和需求，促进采取更具针对性、更有效的干预措施。通过提高透明度、加强问责制，该表格为衡量进展情况设立了基准，有助于在地雷行动的各个方面推动性别平等主流化，并为制定更好的政策提供依据。

35. 迄今为止，只有少数国家选择在报告中使用表格 J。这可能表明，需要开展与报告性别和人口多样性有关的提高认识和能力建设活动。

四. 结论和建议

36. 《洛桑行动计划》为将性别平等和多样性纳入《集束弹药公约》的主流奠定了坚实的基础。若干行动和指标仍处于“进行中”的状态，因此缔约国应予以关注，例如监测国家工作计划和战略中是否包含性别平等因素的指标；参会人员的性别平衡；向不同群体提供风险教育方案；以及收集按性别、年龄和残疾分列的数据。

37. 缔约国第十二次会议为各国评估《洛桑行动计划》的执行情况以及重申对该框架的承诺提供了机会。

38. 缔约国可在第十二次会议上以及第十三次会议之前的闭会期间采取若干举措，以加强落实与性别平等、多样性和包容性相关的行动要点，其中包括：

- 一. 《集束弹药公约》性别平等问题协调中心可以与缔约国、民间社会组织和执行支助股进行磋商，探讨加快全面落实与性别平等、多样性和包容性相关的商定行动所需的措施；
- 二. 缔约国可与执行支助股和相关民间社会组织一起组织活动，提高受影响国家的国家当局和地雷行动中心对报告义务和可用工具(例如表格 J)的认识；
- 三. 缔约国可以支持和资助研究计划和外联方案，以支持包容性参与《公约》相关工作，包括基线评估、障碍评估、赞助方案、辅导和外联举措；
- 四. 缔约国，包括性别平等问题协调中心，可致力于加强《集束弹药公约》与其他人道主义裁军条约和承诺在性别平等和多样性方面的协同作用；
- 五. 缔约国可以与执行支助股和相关民间社会组织合作，主持讨论《集束弹药公约》与可持续发展目标以及妇女、和平与安全议程等全球框架的协同作用。鉴于《洛桑行动计划》中设定了关于根据可持续发展目标开展国际合作和援助方案的宏大目标，这一讨论显得尤为重要。