

# 交汇的议程

## 妇女、和平、安全和小武器

2013年4月，全球各妇女组织一同庆祝联合国大会通过《武器贸易条约》（ATT）。《武器贸易条约》被誉为妇女的胜利是因为它要求缔约国在授权转让小武器之前，须考虑其被用于实施或促成基于性别的严重暴力行为（如家庭暴力和性暴力）的可能性。2012年至2013年间，有关妇女、和平与安全以及小武器的国际政策最终交汇在了一起。这项成就主要归功于妇女和妇女组织与公民社会武器管制运动的通力合作。

本章主要内容：

- 回顾妇女、和平与安全事务，包括有关妇女、和平与安全的联合国安全理事会决议（UNSCR），女性作为小武器使用者和受害者的多重角色，以及小武器在冲突中和冲突后所带来的挑战。
- 分析有关妇女、和平和安全的国际政策框架如何解决（或者未能解决）小武器问题；
- 讨论小武器在各国落实联合国安理会1325号决议所制定的国家行动计划（NAP）中起到的重要作用，以及小武器国家行动计划如何解决妇女、和平与安全问题；
- 概述妇女、和平与安全议程如何在小武器法律和政策的最新发展中得以体现，以及小武器问题如何在近期有关妇女、和平和安全的联合国安理会决议中得以反应。

### 认可和排斥

在冲突期间和冲突过后，妇女和女童常常成为小武器暴力的直接受害者，如家庭暴力、性暴力（包括与强行征召加入武装组织相关的性暴力）、伤害和谋杀。同时，照顾受伤的家庭成员、无法参加工作、无法接受教育和医治等因素也使妇女和女童成为间接受害者。但是武装冲突也能创造超越传统性别角色的机会。有些妇女和女童自愿参与武器走私或拿起武器参战，而另一些妇女和女童却成为了社区领袖，走在地方、国家和国际武器管制倡议的最前端。



1995年通过的《北京宣言》和《行动纲领》是女性平等的重要政策框架，文件明确指出武器贸易和武装冲突的关系，概述妇女既是武装暴力的受害者又是武器管制和裁军的推动者。然而在2000年安理会历史性通过的有关妇女、和平与安全的安理会1325号决议中提到是解除武装、复员和重返社会工作（DDR），而不是“小武器”、“武器贸易”或“武器”。2013年之前的有关妇女、和平与安全的后续安理会决议都对上述议题保持沉默。

### 联合国1325号决议的监管框架中包含了小武器和解除武装的指数。

公民社会组织（CSO）的研究和活动已经表明安理会1325号决议和小武器政策及实践息息相关。公民社会组织、联合国各机构、联合国秘书长和联合国负责监督实施《消除对妇女一切形式歧视公约》（CEDAW）的委员会已将有关妇女、和平与安全的安理会决议的授权与小武器决议的授权相连，尤其在以下方面：

- 保护平民，包括保护其免受性暴力；
- 女性参与；
- 支持当地妇女的和平与冲突解决；以及
- 包容性的解除武装、复员和重返社会工作。

### 国别落实情况

在国家层面上，小武器管制和妇女、和平与安全的政策协调进展缓慢。2013年底之前在1325号决议框架下出台的国家行动计划共有43个，其中四分之一提到了小武器。但是国家行动计划很少要求采取切实的行动落实政策互联。在这些国家行动计划中没有任何一个提到武器监管本身也应该是重视性别平等，如制定防止在家庭暴力中威胁使用或使用小武器的条款。

塞内加尔和菲律宾的国家行动计划制定了最为详细的小武器条款。在塞内加尔，这项计划似乎有助于通过枪械监管解决家庭暴力的问题。在菲律宾，新制定的枪支立法表明，有关妇女的内容需要公民社会组织的持续关注才能留在小武器议程上。

小武器国家行动计划只是偶尔才提及妇女——比如提到妇女参与在社区教育的重要性，很少将其转化成行动要求。但是在一部分国家，在颁发民用小武器执照和其它协议中，家庭暴力成功地成为了重要考量因素。

### 连接国际政策框架

国际层面上，妇女、和平与安全 and 武器管制两个议题的规范对接始于2012年，《联合国行动纲领》2012年审查会议的成果提到了妇女的参与和受害情况。《武器贸易条约》的文本在下一年通过，要求在任何武器出口前进行基于性别的暴力风险评估。2013年9月通过的小武器安理会决议强调妇女参与打击非法转让和滥用小武器的重要性。

同时2013年通过的两项妇女、和平与安全决议再次重申了《武器贸易条约》的条款。其中的第二项决议（安理会2122号决议）包含了一条开创性的行动段落，敦促妇女完全参与消除小武器的非法转让和滥用。针对预防冲突、冲突和冲突后情形中的女性，《消除对妇女一切形式歧视公约》委员会给出的一般性建议是通过武器管制预防基于性别的暴力。

### 有关预防针对妇女的暴力的国际法律要求也同样适用于小武器管制。

这些成绩虽然是零星的，却也是至关重要的。通过确切表述政策的交汇点，比如强调预防家庭暴力、移除社区中的武器、与解决妇女问题的公民社会组织进行磋商等，安理会1325号决议和小武器的地区和国家战略有可能变得更强大和更富有成效。妇女的网络和妇女组织已经成为并将继续成为改进政策和立法、削减小武器以及普及相关教育进程的合作伙伴。她们无疑会在监督行动的切实性和问责有效性中扮演关键角色。■