

《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》
缔约国会议

30 October 2012
Chinese
Original: English

第十二届会议

2012年12月3日至7日，日内瓦

临时议程项目 9(a)

第 5 条延期请求和延期请求程序

对安哥拉根据《公约》第 5 条提出的延长完成杀伤人员
地雷销毁期限的请求的分析

缔约国第十一届会议主席代表负责分析延期请求的缔约国提交

1. 安哥拉于 2002 年 7 月 5 日批准《公约》。《公约》于 2003 年 1 月 1 日对安哥拉生效。在 2004 年 9 月 14 日提交的初次透明度报告中，安哥拉报告了在其管辖或控制下的布设或怀疑布设了杀伤人员地雷的区域。安哥拉有义务在 2013 年 1 月 1 日之前销毁或确保销毁在其管辖或控制下的雷区内的所有杀伤人员地雷。安哥拉认为自己无法按期完成，于 2012 年 3 月 30 日向缔约国第十一届会议主席提出延期请求。2012 年 6 月 15 日，缔约国第十一届会议主席书面函请安哥拉提供补充材料。安哥拉于 2012 年 6 月 29 日做出回复。2012 年 9 月 7 日，缔约国第十一届会议主席再次书面函请安哥拉进一步澄清若干事项。安哥拉于 2012 年 9 月 17 日做出回复。安哥拉请求将期限延长 5 年(至 2018 年 1 月 1 日)。
2. 请求中指出，安哥拉污染水平的确定工作始于 1995 年。一些非政府组织，特别是挪威人民援助会，在 1994 年《卢萨卡和平协议》之后开展了非技术调查。请求中指出，由于 1998 年战火重燃，安哥拉无法明确获知地雷污染的情况，而战争期间(1998 至 2002 年)地雷的使用又使问题进一步恶化。请求中指出，由于这个原因，2002 年之前的调查不足为信。请求中指出，战争结束后开展了地雷影响调查，查明了位于 18 个省份 1,988 个社区中共计约 1,025 平方公里的 3,321 个疑似危险区域，将其作为排雷行动方案的基线。
3. 请求中指出，自 1996 年起，共有 40 个行为方参与了安哥拉的排雷进程，“清理”总面积达 4,491,707,182 平方米(约 4,491 平方公里)，移除和销毁杀伤人

员地雷 34,042 枚、反坦克地雷 24,092 枚和未爆炸弹药“2,424.81”枚。¹ 负责分析根据《公约》第 5 条提出的延期请求的缔约国(下称“分析小组”)指出,在安哥拉已经清理的区域内地雷密度极低(即每“清理”131,136 平方米销毁 1 枚杀伤人员地雷),因此强调安哥拉今后必须按照缔约国第九届会议的建议,使用各种切实可行的方法,高度确信地迅速核证怀疑布设了杀伤人员地雷的区域无雷。

4. 请求中指出,地雷影响调查中查明的 3,321 个疑似危险区域中的 2,116 个仍有待处理,总面积达 793,177,246.68 平方米(约 793 平方公里),另有 19 个社区因难以进入而没有接受地雷影响调查。分析小组注意到,安哥拉承认,即使已经掌握了目前这些资料,它仍力求查明“国内地雷问题的真实情况”,部分原因是“已经完成的大部分工作未经报告或未经如实报告。”

5. 请求中说明了下列阻碍因素:(a) 国土面积大,植被种类多样;(b) 冲突由来已久,涉及使用不同布雷技术的多方行为者;(c) 布雷时没有记录数量和位置;(d) 处理污染问题的资源不足。分析小组指出,对排雷行动信息缺乏有效的收集、维护和管理,可能也是阻碍执行的一个因素。

6. 请求中指出,杀伤人员地雷对于社区民众的生活和经济及公共管理的正常运作产生了消极影响,包括封锁通向道路、桥梁和耕地的通道,为重新安置造成障碍及阻碍战后重建和发展进程。请求中指出,自 2003 年以来,地雷共造成 564 人受伤、390 人死亡。缔约国第十一届会议主席致函安哥拉,询问请求中报告的伤亡数据,因为伤亡情况似乎未得到充分报告。² 安哥拉答复称,该资料源于部门间排雷和人道主义援助委员会国家数据库,并进一步指出目前正在进行一个安哥拉地雷受害者调查项目。分析小组指出,安哥拉未依照《卡塔赫纳行动计划》中的承诺提供按性别和年龄分列的地雷受害者资料。

7. 请求中指出,自《公约》生效以来,由于执行了第 5 条而在社会经济方面取得了重大进展,包括清理了国内所有主要道路,仅余二级和三级道路有待清理;排雷为安置境内流离失所者和留在邻国的难民创造了没有危险的安全条件;农业产量大幅度提高;而且释放了拾柴和狩猎等活动区域。分析小组指出,在请求延长的期限内执行第 5 条的进展有可能极大地促进安哥拉境内人身安全和社会经济条件的改善。

¹ 负责分析根据《公约》第 5 条提出的延期请求的缔约国指出,安哥拉在其请求正文中使用的数字和请求及其附件的表格中所载数字不符。因为安哥拉未在 2012 年 6 月 29 日和 9 月 7 日提供的补充资料中解决这些差异,分析小组在编写本分析时使用了请求正文中的数字。

² 在 2004 年《公约》第一次审议会议上,安哥拉报告有 80,000 名地雷受害者。虽然说有 80,000 名地雷受害者可能是过于高估,但分析小组注意到这个数字与延期请求中的数字之间的差距,以及较之于所估计安哥拉地雷问题的严重程度,延期请求中报告的伤亡数字相对较低。安哥拉对本分析草案发表意见时指出,在内罗毕提供的数据指的是普遍意义上的残疾人,不仅是地雷受害者。安哥拉进一步指出,正依据“全国地雷受害者调查项目”更新数据,筛查了 18 个省份中的 5 个,查明地雷受害者约 300 名。

8. 如上所述，安哥拉请求将期限延长 5 年(至 2018 年 1 月 1 日)，以便通过调查和更新数据库查明国内地雷污染的真实情况。请求中指出，工作计划将由有助于提高数据质量的几项关键活动组成，包括：非技术研究项目；准确查明安哥拉排雷范围的支助项目；和更新数据库及纠正偏差的项目。请求中还指出，工作计划还包括一些行政项目和能力建设项目，以应对当前需要解决的问题，包括面向技术人员的有关报告撰写及归档技巧与实践的培训活动和旨在改进管理和质量控制程序及做法的关于监测、管理和协调部门间排雷和人道主义援助委员会排雷行动方案的能力建设项目。

9. 请求中指出，非技术研究项目旨在更新国内疑似雷区的数据并在部门间排雷和人道主义援助委员会的数据库中加以体现，使数据库成为适宜的规划和决策工具。请求中指出，预计此项活动将持续 2 年(2011 至 2013 年)，将由部门间排雷和人道主义援助委员会与国家和国际非政府组织共同协调管理，270 万美元(或每个省份 15 万美元)的估计预算由安哥拉政府和欧盟委员会通过第 10 期欧洲开发基金提供。请求中进一步指出，该项目将考虑哈洛信托会和挪威人民援助会开展的调查。分析小组指出，一旦完成调查便可更加准确地获知完成执行第 5 条所需时间，请求中说明调查工作将于 2013 年内完成。

10. 缔约国第十一届会议主席致函安哥拉询问能否说明预计 270 万美元的调查预算将用于支付哪些费用以及能否详细解释这个项目“将考虑”哈洛信托会和挪威人民援助会开展的调查是什么含义。安哥拉表示，政府将出资 270 万美元，用于支付设备(车辆、导航工具等)开支和 5 个国家排雷单位的作业和行政开支以及部门间排雷和人道主义援助委员会的监测费用。关于考虑哈洛信托会和挪威人民援助会的调查报告，安哥拉表示它们均在各个区域开展了调查，但部门间排雷和人道主义援助委员会和作业方仍然在评估它们的调查报告。安哥拉进一步表示，如果部门间排雷和人道主义援助委员会的结论认为上述机构开展的调查仍然符合现实情况，则无需在有关区域重复这项工作。安哥拉还指出，部门间排雷和人道主义援助委员会目前正与哈洛信托会和挪威人民援助会合作完成这项评估。

11. 缔约国第十一届会议主席致函安哥拉询问将采用何种方法开展调查及调查的现状和目前的结果。安哥拉在回复中概述了采用的方法，其中包括：与关键信息提供方进行详细讨论；利用调查问卷；和查访有关疑似危险区域。分析小组指出，安哥拉叙述的调查方法表明，即将采用的方法与此前调查中采用的导致高估污染情况的方法没有什么差别。分析小组进一步指出，安哥拉未表示将在非技术调查中结合技术内容，这说明它没有从此前的调查中吸取根本教训。

12. 请求中指出，有一个项目要准确查明安哥拉的排雷范围，旨在通过清除雷区和/或疑似雷区范围记录中的错误信息，为非技术调查项目进行补充。请求中进一步指出，该项目还将绘制已清理区域的地图，以便为已经采取的行动创建一个数据库，并便利为已清理区域发放证书。请求中指出，该项目为期 3 年(2012 至 2015 年)，首期费用 540 万美元将由安哥拉政府承担。请求中进一步指出，项目将分 3 个阶段进行：

表 1

准确查明安哥拉排雷范围的项目所涉区域

阶段	内容	总面积
1	为排雷执委会 2011 年已排雷的所有区域绘制地图并进行确证	52,670,218 平方米
2	为非技术调查的所有区域绘制地图并进行确证	793,177,247 平方米
3	为排雷执委会 2005 至 2010 年已清理的所有区域绘制地图并进行确证	461,978,881 平方米

13. 缔约国第十二届会议主席致函安哥拉，表示不清楚调查工作与所余 2,116 个疑似危险区域有何关联，并询问安哥拉能否说明调查期间每年将由哪个组织调查多少区域，并具体说明这些活动与各省份余下的具体困难有何关联。安哥拉在答复中指出，安哥拉将在延长期内开展全面调查，对国内所有 18 个省份的疑似雷区进行查访和重访，专家还将查访余下的 2,116 个区域，再次确认情况和/或缩小地雷影响调查目前界定的范围。安哥拉还指出，部门间排雷和人道主义援助委员会考虑不采取区域方针而采取“市镇方针”，共将查访市镇 186 个。安哥拉还指出，它提供了一份表格(“表 6: 非技术调查项目工作计划”)，内载上述市镇和指定作业方的名单。分析小组指出，安哥拉虽然提供了一份要查访的市镇名单，但没有明确指明作业方或具体的时间表，也没有确定关键目标，说明延长期内每一阶段将有哪些及多少市镇接受非技术调查及这些市镇优先次序。

14. 缔约国第十一届会议主席致函安哥拉，指出虽然请求中说明了延长期内安哥拉将要开展的主要活动，但是未明确说明延长期内要实现的年度目标，请求中应包含(可以用新的表格列出)延长期内每年明确的目标清单(例如调查社区的数量、雷区的数量和清理雷区的数量)。分析小组指出，安哥拉在回复主席提出的问题未能提供延长期内每年明确的目标清单(例如调查社区的数量、雷区的数量和清理雷区的数量)，从而使安哥拉和所有缔约国均难以评估延长期内执行情况的进展。

15. 请求中指出，2010 年开始的更新数据库和纠正偏差工作目前还在进行，这项工作最终将使(a) 部门间排雷和人道主义援助委员会的数据库与作业方的数据库兼容；(b) 数据库中录入的数据能够就安哥拉的地雷问题生成准确信息；(c) 作业方接受培训；(d) “作业数据的方法得到统一”。分析小组欢迎安哥拉通过“清理数据库”等措施努力争取更清晰地了解其执行困难，但仍然指出上述工作本可以更早开展，而且取得预期结果不应耗时 8 年(即从开始更新数据库至请求延长的期限结束为止)。

16. 缔约国第十一届会议主席询问安哥拉，如果调查将于 2013 年底完成，而且 3 年的过渡期可能足以完成调查、实现其他过渡目标并制定前瞻计划(例如与非技术调查同时进行绘图工作)，安哥拉是否会考虑缩短请求延长的期限并确保保

在这一更短时间内实现目标。安哥拉在回复中坚持说 5 年是合理期限，“特别是鉴于规模、适宜性和预算执行等限制因素。”分析小组指出，似乎 2 至 3 年将足以对污染情况获得必要的更深入理解，并据此作出计划。

17. 请求中指出，非政府组织将在请求期内处理总计 111,134,290 平方米(约 111 平方公里)的区域，或年均处理约 22,227,000 平方米的区域。请求中指出，为此安哥拉已从第 10 期欧洲开发基金中获得了总计 2,000 万欧元的资金，除了国际捐助方为小规模任务捐助的几笔基金外，全部基金将于 2013 年底到位。请求中还指出，111,134,290 平方米有待处理的区域中仅有 45%在 2013 年底之前有了基金保障。分析小组指出，安哥拉虽然说明了 2013 至 2017 年间将由作业方清理的具体面积，但是没有说明这一数字与所余疑似危险区域有何关联、这些清理活动优先次序如何以及这一活动与非技术调查项目有何关联。

18. 请求中指出，排雷执行委员会(排雷执委会)2012 至 2017 年工作计划表明，在此期间“国家公共作业方”将排雷 316,400 余平方公里，安哥拉政府将提供 258,493,191 美元的支出费用。分析小组指出，这一面积相当巨大，占安哥拉国土面积四分之一强，而关于如何在排雷执委会的领导下开展这些工作，安哥拉几乎没有提供任何详细信息。

表 2

据报 2012 至 2017 年公共实体排雷区域面积

公共实体	2012 至 2017 年排雷面积(平方公里)
农业	12,274.50
运输	780.05
公路和土地保护区	850.87
地质和采矿	45,618.30
电信	1,876.48
旅游	254,000.00
合计	315,400.21

19. 缔约国第十一届会议主席致函安哥拉，要求就欧盟委员会在安哥拉的能力建设和排雷行动协调计划提供更多资料，并要求安哥拉说明该项目的目标和影响以及该项目将如何促进安哥拉执行第 5 条。安哥拉在回复中指出，由“CIVIPOL.CONSEIL”领导的集团正在实施欧委会资助的这个项目，其中包括三项主要活动：(a) 监测非政府组织在 6 个省份开展的排雷项目；(b) 向部门间排雷和人道主义援助委员会提供技术支助，特别是对部门间协调、省际协调和信息管理培训的支助；(c) 为国家排雷研究所(排研所)总部数据库和各省排雷部队提供培训。

20. 请求中指出，安哥拉采用人工排雷、机械排雷和(有限范围内的)警犬排雷方式。请求中指出，部门间排雷和人道主义援助委员会已经建立了由 8 个区域小组组成的国家管理和质量控制系统，以监测公共、私营和人道主义作业方的工作。请求中还指出，所有排雷组织均必须获得认证，包括表示遵守联合国国际排雷行动标准。分析小组指出，按照缔约国第九届会议通过的决议，确保全面使用各种技术和非技术手段核证疑似危险区无雷，对安哥拉将大有裨益。分析小组就此指出，安哥拉应按照缔约国在通过《卡塔赫纳行动计划》时做出的承诺，报告本国在这方面的进展，为此应提供排雷后核证无雷、技术勘察后核证无雷和非技术勘察后核证无雷的分类资料。

21. 分析小组指出，很遗憾安哥拉在《公约》生效近 10 年后仍然无法说明还需要做的工作，特别是考虑到过去 10 年间对安哥拉人道主义排雷作了大量投入，包括在开展调查和信息管理方面已经作了投入。分析小组进一步指出，安哥拉请求延长的期限为 5 年，这意味着从提出请求之日算起，它需要 5 年左右的时间来查明余下的困难、制定详细的计划和提交第二次延期请求，而安哥拉又表示非技术调查仅需要 2 年，这似乎说明 2 至 3 年就足以对污染情况获得必要的更深入理解，并据此作出计划。

22. 分析小组指出，鉴于外部支助对于确保及时履约的重要性，安哥拉最好加强其资源调动战略，例如进一步明确执行工作的概算。分析小组还指出，鉴于外部支助对于确保及时履约的重要性，安哥拉最好明确安哥拉国家预算在整体履约费用中所占比例，并解决请求中预计由公共机构进行排雷的面积过大的问题。

23. 分析小组指出，鉴于请求延长的年数与完成与请求目的相一致的各项行动所预计的时间长度之间存在差距，而且请求中的信息不够明确，没有明确说明报告疑似危险区域的数量与即将开展的调查、清理和建立数据库的工作有何关联，缺乏详细资料说明公共实体处理的区域的数量，安哥拉宜向缔约国第十三届会议报告以下情况：

(a) 非技术调查结果，包括提供最新资料说明已知或怀疑布设了杀伤人员地雷区域的数量、位置和面积；

(b) 确保国家排雷行动信息系统准确性的工作结果，包括所有在安哥拉开展调查或排雷活动的行为方提供的信息的获取、录入和管理工作；

(c) 详细说明非技术调查处理的区域和非政府排雷组织即将处理的总计 111,134,290 平方米的区域与所余 2,116 个报告疑似危险区域有何关联；

(d) 考虑将由公共实体处理的区域的实际面积和位置、标明地理位置的年度预期进展目标，并详细说明将由公共实体处理的区域与所余 2,116 个报告疑似危险区域有何关联；

(e) 在延长期内处理已查明污染的计划。

24. 分析小组指出，除了按照上述方式向缔约国第十三届会议作出详细报告之外，安哥拉还必须每年向缔约国会议报告并向第三次审议会议报告安哥拉履行第5条义务所取得的进展和余下的困难。
