

《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

24 September 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

第 5 条延期请求和延期请求进程

对阿富汗根据《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

内容提要

阿富汗提交

1. 自从 1978 年爆发冲突以来，地雷被广泛使用。苏联和苏联支持的阿富汗武装力量主要使用杀伤人员地雷，圣战者组织则使用反坦克地雷。苏联和阿富汗武装力量广泛使用弹药，增加了严重的战争遗留爆炸物问题，未爆炸药和废弃弹药大量集中。在亲苏维埃的政权倒台后，由于塔利班与被称为北方联盟的反塔利班力量的同盟发生冲突，杀伤人员地雷和反坦克地雷继续被大量滥用。在 9/11 恐怖主义袭击以后，以美国为首的联盟的军事行动造成国内战争遗留爆炸物的进一步污染。
2. 污染的社会经济影响非常严重。地雷的存在使作物减产，运输成本提高，遣返和康复增加了困难。由于地雷的存在，学校、卫生设施和工厂等大约 8,300 栋公共大楼无法使用，直接影响到约 623,000 人。由于地雷的存在，超过 228 平方公里的生产性农田被封锁，每年的损失约计 1,150 万美元。在道路和道路周围埋设的地雷造成对运输的严重限制，使得货物的运送和流通更加困难，成本更高。由于运输成本提高和旅行时间增加而造成的损失估计超过 2,600 万美元。
3. 在死伤人数方面的人道主义影响相当大，从 1979 年至 2012 年 6 月 30 日，由于地雷和其他战争遗留爆炸物造成的有记载伤亡为 21,262 例，但总数很可能还要高，因为国家如此大，交通基础设施如此不足，要进行精确的报告是有诸多的困难的。记录表明，杀伤人员地雷和其他战争遗留爆炸物造成 4,037 名阿富汗

人死亡, 17,225 阿富汗人受伤, 1997 年至 2002 年的伤亡人数最多, 在这期间, 被杀伤人员地雷炸死的有 595 名阿富汗人, 炸伤的有 4,185 名阿富汗人。

4. 地雷清理行动在苏维埃部队于 1989 年撤出后开始。清理行动主要在巴基斯坦进行协调, 但哈洛信托会除外, 它于 1988 年在喀布尔设了一个办事处。联合国阿富汗地雷行动中心最初是由联合国人道主义事务协调厅(人道厅)在伊斯兰堡与 5 个阿富汗非政府组织一起设立的。后来, 不断有新的伙伴加入。1990 年, 阿富汗政府成立了一个高级别委员会, 该委员会基本上成为第一个地雷行动协调中心, 后来, 成为地雷清除处, 并入阿富汗全国灾难管理局。地雷清除处现在是地雷行动的主要政府机构, 负责总体战略。2001 年塔利班政权下台后, 联合国将协调地雷行动的职责转交给联合国排雷行动处, 以及从伊斯兰堡搬到喀布尔的联合国阿富汗地雷行动中心。2008 年, 联合国阿富汗地雷行动中心改名为阿富汗地雷行动协调中心, 在使阿富汗排雷行动方案的协调职责国有化以及予以过渡给阿富汗政府方面向前走了一步。该方案是在阿富汗参与地雷行动的所有机构的集体性名称。

5. 1989 年以来, 阿富汗排雷行动方案在调查污染的程度方面作出了大量果断的努力, 开展的这种调查有: 1993 年发起的全国调查, 然后是 1994 年至 2002 年开展的普查, 2003 年的阿富汗地雷影响调查, 这是确认阿富汗加入《公约》不久后全国存在的危险程度的一项努力, 影响到准确了解污染程度的因素有: 在雷区的规模和地点方面缺乏信息, 因不安全而无法进入, 直到目前一直在持续的冲突。地雷行动机构应该受到赞扬, 它们在困难的情况下努力工作并坚持不懈地执行各种项目。

6. 阿富汗认为, 截至 2005 年 1 月 1 日, 阿富汗地雷影响调查的结果是测量进展情况的最精确的基线。阿富汗地雷影响调查的结果表明, 总共有 3,527 个疑似杀伤人员地雷危险区, 土地面积总计为 445.6 平方公里, 影响到 1,914 个社区。除此以外, 还有 978 个杀伤人员地雷/未爆炸药疑似危险区, 面积总计为 270 平方公里, 影响到 657 个社区。

7. 从 2005 年 1 月 1 日至 2012 年 6 月底, 尽管在加入《公约》后, 在原来的挑战上又增加了 3,503 个危险, 但执行机构仍然取得了显著的进展。上述增加的污染数出自当前的调查工作, 它发现了以前未知的污染。不管怎样, 总面积为 1,213.9 平方公里的危险(杀伤人员和反坦克地雷区加战场)被清除, 775,119 枚杀伤人员地雷 31,317 枚反坦克地雷和 489 件简易爆炸装置被摧毁; 640 万枚未爆炸弹药和 310 万件小武器弹药被摧毁。此外, 还总共摧毁了 29,353 吨报废弹药、450 件未知爆炸装置, 245.6 吨硝酸铵, 以及 14.74 吨氯化钾。

8. 阿富汗所有的土地释放活动都以《阿富汗地雷行动标准》所载的标准和原则为基础, 而这些标准和原则所依据的是《联合国国际地雷行动标准》。这些活动包括: 通过撤销、调查(非技术调查和技术调查)和清除(人工、机械、地雷探测狗)来释放土地。此外, 在释放经过清除而可以安全地用于生产的污染土地方

面，任务的转交是最后的关键步骤。为了确保管理好转交程序，阿富汗地雷行动协调中心在《阿富汗地雷行动标准》中就这项活动专列一章。

9. 除了使伤亡率从最高的 2001 年(2,027 人)逐年下降到 2011 年的 409 人以外，清除活动还为城乡社区的社会经济福祉带来直接的好处。例如，首都喀布尔的污染得到了很大程度的解决；坎达哈、赫拉特、科斯特、贾拉拉巴德和昆杜兹等等一些其他主要城市中所有影响严重的雷场也受到了清理。喀布尔国际机场周围的土地也得到清理。由于清理活动，在乌兹别克斯坦和喀布尔市之间架起了新的输电线，现在能满足喀布尔市需电量的一半。

10. 阿富汗排雷行动方案积累了丰富的经验，取得了显著的成就。国内外对这些活动的评价都表明，阿富汗排雷行动方案在社会经济方面对阿富汗人民作出了显著的贡献。地雷行动标准有所扩展。质量管理的概念被融入进了该方案，这表明在阿富汗开展的地雷行动的质量不断改善；尽管作业小组的数量有所增加，但关于严重不遵守的报告数量在下降。该方案的内外协调很好，与政府各部有牢固的联系，信息管理有所加强。对埋雷的地区明确标记，向受影响的社区开展地雷风险教育，使平民远离这种地区，这一切努力也对清理工作提供了补充。自从阿富汗于 2003 年加入《公约》以来，近 1,350 万人受到了地雷风险教育。阿富汗排雷行动方案现在的经验更丰富，更成熟，比以前更强大。

11. 在加入《公约》后的十年内，履行《公约》方面有着诸多的阻碍因素，其中包括如下：

(a) 资金不足——地雷和其他战争遗留爆炸物的污染数量巨大，而可资利用的地雷行动资源和能力则不足，这可以被认为是未能履行《公约》的主要原因之一。虽然国际援助界多年来一直在慷慨地对这一方案供资，但现实情况一直是所需资金额与问题的规模不相称。

(b) 安全与当前的冲突——1979 年爆发武装冲突以来，阿富汗还没有实现全国性的和平与稳定，虽然排雷作业者一直在冲突中开展工作，但由于不安全而在许多受地雷影响的地区放慢，而且在有些地区完全停止了地雷清理的进展。

(c) 反车辆地雷和其他战争遗留爆炸物——由于存在许多要优先处理的反车辆地雷污染地区，因此，阿富汗排雷行动方案不能够只针对杀伤人员地雷的清理。有些地雷行动资源还必须拨给处理其他战争遗留爆炸物问题。

(d) 缺乏记录和地图——滥用地雷，缺乏记录和雷区地图，一直是一个严重的挑战，需要大力确定埋雷区。由于找不到提供信息的关键人物，因此，调查小组必须依据不太了解埋雷地区情况的当地人。因此，没有按预期的速度确定杀伤人员地雷的位置，并予以摧毁，许多大面积的土地也未能得到清理。

(e) 干扰性雷场——阿富汗的地雷区大多含有在地下任意埋设的地雷，这种情况使得在雷区查明地雷的工作成为一项既困难又费时的活动。

(f) 新的雷场报告——尽管在查明雷区方面开展了几次全国性的调查，但由于缺乏资料，没有紧迫的土地使用要求，因此许多被污染的地区仍然没有显现出来。由于进入和人的流通有所增加，因此以前未报告的雷场正在被报告，并增列进国家地雷行动数据库。因此，清除的基线在不断提高。

(g) 减少谋生机会的可能性——阿富汗排雷行动方案在过去二十多年时间里一直是许多人重要的生计提供者。目前该部门雇用 15,000 人。在农村男女就业机会很低的国家，“找工作”的决心可能会受到影响。各社区认为，如果通过清理而可以创收(工作、向排雷队提供车辆出租、燃料、食品等的供应品等等)，那么报告疑似雷场对它们最有利。阿富汗地雷行动协调中心认为，在许多情况下，一些社区报告了新的雷场，但后来经过阿富汗地雷行动协调中心的调查和核对，发现是虚报。

(h) 地雷行动技术——2003 年以来地雷行动技术在演进，但没有发生突破，令人大幅度提高人工地雷清除的生产力，而人工清除是阿富汗使用的主要方法。现有的金属探测器未能区分地雷与金属片。要找出地雷，排雷人员必须进行探索 and 挖掘，而这之前，他们的金属探测器或地雷探测狗已经发出了数次虚假警报。因此确定和摧毁地雷的速度非常慢。

(i) 各优先事项之间的竞争——2001 年以后，阿富汗得到的国际援助大幅度增加，计划并执行了若干主要的基础设施项目。在全国修建了一些主要的高速公路，除了修复老的输电线以外，还从北方到首都架设了一条新的输电线。这些项目大多需要排雷支持，因此必须利用大量的资源，以解决地雷污染问题，支持重建和发展，而不仅仅着重于杀伤人员地雷雷场的清除。

12. 虽然取得了显著的进展，但阿富汗仍然是世界上埋设地雷最多的国家之一，671,000 名阿富汗人(占总人口的 3%)居住在地雷污染区 500 米之内。在最近的两年半期间，每个月平均有 41 位平民(50%以上是男孩)死于或伤于地雷和其他战争遗留爆炸物事件。其余的地雷和战争遗留爆炸物污染地区有 80%以上阻挡了农业地区，这在 70%的劳动力参与农业活动的国家是一个严重的障碍。大量的污染位于灌溉系统、道路、保健设施、国内流离失所者收容站、机场、输电线和桥梁等等重要的基础设施 200 米之内。

13. 目前，污染影响到大量的阿富汗社区，1,537 个社区(占阿富汗社区总数的 4.7%)受到杀伤人员地雷、反坦克地雷或其他战争遗留爆炸物污染区的直接影响。这种污染对其他社区的间接影响也相当大，影响到从这一社区到那一社区的旅行以及有助于多个社区的发展项目。现在在阿富汗计划了 43 个重要的发展项目，需要采取一些排雷行动，如从喀布尔省到马扎尔省高速公路线，库纳尔、拉格曼和塔哈尔等省的三大水坝项目，若干公路网络等等。这些项目对阿富汗的经济发展至关重要；如果地雷和其他战争遗留爆炸物的威胁得不到解决，就可能威胁到这些项目的成功。

14. 阿富汗要在请求延长的截止期，即 2013 年 3 月 1 日之前履行《公约》，就必须处理 3,248 个杀伤人员雷场，面积为 257.92 平方公里。从人道主义角度看，阿富汗不能只着重于杀伤人员地雷的清除，而不顾反坦克地雷和战场的清理。有些反坦克雷场和战场比有些杀伤人员地雷雷场更加需要优先清理。因此，工作计划还列入了 1,097 个反坦克雷场，面积为 247.07 平方公里，还有 97 个受战争遗留爆炸物污染的地区，面积为 26.88 平方公里。

15. 工作计划作为本延期请求的一部分提交，它按优先次序列出各项目，费用为 6.186 亿美元。危险按照对社区的影响来分级，并予以“项目化”，以便能够对 308 个项目的每一个项目实行监测和评价，并帮助筹集资源。工作计划考虑了生产率、现有排雷资产的数量和安全等问题。工作计划由一个委员会拟定，该委员会由阿富汗地雷行动协调中心、地雷清除处和七个主要的人道主义排雷机构的代表组成，以确保集体拥有和经过商议制定全国计划。除了延期请求第一年的清除工作以外，完成对阿富汗所有 32,448 个社区的调查。这项调查始于 2012 年 4 月，它将帮助阿富汗确认没有受到地雷和战争遗留爆炸物影响的地区，并确保对所有的危险进行报告和记录。

16. 如果能准时落实资金，如果安全情况允许在雷区开展执行工作，那么工作计划是可以在延长期结束前完成的。应该指出，工作计划所依据的是对清除产出量和将来捐助方捐款的保守估计。如果每年的资金超过预期的金额完成清除工作的时间会缩短。该工作计划有以下几个重要阶段：

(a) 2013 年：消除 712 个危险，总共释放 78.09 平方公里；宣布 277 个社区、17 个区和一个省为无影响地区；对 863 个受影响的社区和 15,361 个无影响社区进行调查；调查完成；如果有必要，编制工作方案修订案；在 863 个受影响社区和 2,295 个无影响社区开展按村搜索的爆炸物处理；按村搜索完成；爆炸物处理队将开展未爆弹药现场清理的工作，支持排雷队和小型危险的清理。

(b) 2014 年：消除 706 个危险，总计释放 64.57 平方公里；宣布 242 个社区、24 个区和一个省为无影响地区；爆炸物处理队将开展未爆弹药的现场处理工作，支持排雷队和小型危险的清除。

(c) 2015 年：消除 654 个危险，总共释放 55.40 平方公里；宣布 185 个社区、28 个区和两个省为无影响地区；爆炸物处理队将开展未爆弹药的现场处理工作，支持排雷队和小型危险的清理。

(d) 2016 年：消除 528 个危险，总共释放 40.18 平方公里；宣布 116 个社区、25 个区和五个省为无影响地区；爆炸物处理队将开展未爆弹药的现场清理工作，支持排雷队和小型危险的清理。

(e) 2017 年：消除 407 个危险，总共释放 53.62 平方公里；宣布 114 个社区、17 个区和四个省为无影响地区；爆炸物处理队将开展未爆弹药的现场清理工作，支持排雷队和小型危险的清理。

(f) 2018 年：消除 376 个危险，总共释放 60.34 平方公里；宣布 165 个社区、19 个区和五个省为无已知危险的影响；爆炸物处理队将开展未爆弹药的现场清理工作，支持排雷队和小型危险的清理。

(g) 2019 年：消除 273 个危险，总共释放 48.17 平方公里；宣布 124 个社区、10 个区和一个省以及一个地区(北部)为无影响地区；爆炸物处理队将开展未爆弹药的现场清理工作，支持排雷队和小型危险的清理。

(h) 2020 年：消除 331 个危险，总共释放 40.36 平方公里；宣布 130 个社区、18 个区、一个省和一个地区(东部)为无影响地区；爆炸物处理队将开展未爆弹药的现场清理工作，支持排雷队和小型危险的清理。

(i) 2021 年：消除 373 个危险，总共释放 34.68 平方公里；宣布 172 个社区、56 个区、九个省和两个地区(东北部和东南部)为无影响地区；爆炸物处理队将开展未爆弹药的现场清理工作，支持排雷队和小型危险的清理。

(j) 2022 年：消除 91 个危险，总共释放 38.42 平方公里；宣布对妇女歧视委员会 12 个社区、6 个区、四个省和三个地区(中部、南部和西部)为无影响地区；爆炸物处理队将开展未爆弹药的现场清理工作，支持排雷队和小型危险的清理。
