

《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

17 September 2021
Chinese
Original: English

第十九届会议

2021年11月15日至19日，海牙

临时议程项目12

审议根据第5条提出的请求

根据《公约》第5条请求延长完成销毁杀伤人员地雷的期限

内容提要

索马里提交

1. 索马里于2012年4月16日加入《公约》，《公约》于2012年10月1日对索马里生效。自《公约》生效以来，索马里一直致力于履行《公约》第5条规定的排雷义务。虽然在执行方面取得了重大进展，但因存在若干挑战，索马里未能在原定的第5条最后期限2022年10月1日之前完成销毁工作。因此，本延期请求重点介绍索马里在原定的十年期限内取得的成绩，以及阻碍进展的因素。本请求建议将索马里的最后期限延长五年，并载有详细的、计算成本的前瞻性多年期工作计划，时间涵盖所请求的延长期，即2022年10月1日至2027年10月1日，内容涉及能力建设、土地解禁和雷险教育活动。
2. 索马里武装冲突的历史可追溯至1964年和1977至1978年发生在埃塞俄比亚和索马里之间的战争。自那时起，五个联邦州和索马里兰地区一再发生冲突¹。由于冲突不断，索马里受到杀伤人员地雷和其他战争遗留爆炸物的污染。杀伤人员地雷/战争遗留爆炸物污染已知存在于索马里与埃塞俄比亚的边境地区，以及索马里境内的城镇和军事设施周围，距民用基础设施往往很近。由于冲突期间进入雷区的机会有限，一直难以确定杀伤人员地雷污染的基线。
3. 索马里在《公约》生效(2012年10月1日)之前便采取行动，应对国内复杂的污染状况。索马里在各州设立了国家地雷行动中心，这项工作从1999年至2007年由联合国开发计划署(开发署)提供支持，自2008年起由联合国地雷行动处(地雷行动处)提供支持。2011年12月4日，索马里成立了国家地雷行动管理局。2013年8月，根据总统令，在国内安全部设立了索马里爆炸物管理局(爆炸

¹ 1991年索马里冲突的一个产物是索马里兰国。索马里兰国在法律上仍然是索马里的一部分，因此受索马里联邦政府管辖。然而，由于目前的控制局势，索马里无法在索马里兰规划、协调或开展勘查和排雷行动，因此将活动重点放在索马里其余各州。索马里联邦政府将继续审查这一情况，并将在第7条报告中报告任何变化。



物管理局)，取代国家地雷行动管理局²。爆炸物管理局设有一个联邦办事处，在邦特兰、朱巴兰、西南州、加尔穆杜格和希尔谢贝利共有五(5)个州办事处。

4. 索马里早期为确定杀伤人员地雷污染程度所做的努力包括 2002 至 2008 年分三个阶段在索马里兰和邦特兰进行的两次地雷影响勘查，当时的勘查不包括国内中南部地区。上述勘查确定了 1,300 多个布有所有类型爆炸性弹药的危险区域。2008 年开始进行局部勘查，估算西南州巴科勒和拜两个地区以及希尔谢贝利州希兰地区的污染水平。勘查结果显示，接受勘查的社区中有十分之一受到杀伤人员地雷和/或战争遗留爆炸物的污染。在此期间，与埃塞俄比亚接壤的加尔古杜德和盖多地区也报告存在受污染区域。

5. 由于冲突持续不断，勘查工作仅限于特定的地理区域，难以确定最初第 5 条挑战的性质和程度。杀伤人员地雷污染的总体范围在很大程度上依然未知而且复杂，包括清理过的地区再次受到污染、可获得武器弹药库存问题，以及据报非国家武装团体使用简易爆炸装置。

6. 虽然目前冠状病毒病(COVID-19)大流行对所有作业方的努力造成了影响，但索马里政府和执行伙伴有能力适应外部冲击并做出反应，体现出双方在方案中开展了全面合作。妨碍索马里在原定的 10 年期履行排雷义务的重大因素如下：

- (一) 关于污染范围的信息不足
- (二) 关于污染影响的信息不足
- (三) 出于安全考虑，进入受污染地区的机会有限
- (四) 必须优先考虑其他类型的污染(如简易爆炸装置)
- (五) 缺乏培训
- (六) 缺乏资源
- (七) 缺乏有效协调和优先排序

7. 索马里的武装冲突对所有主要经济活动均造成影响。随后，包括杀伤人员地雷在内的爆炸性弹药产生的影响又限制了对土地和其他资源的获取，限制了受影响社区的经济机会。杀伤人员地雷对农村贫困人口的影响尤其严重，他们几乎别无选择，只能利用受污染的土地，这有可能造成生命损失和严重伤残，同时还面临其他冲击或压力。爆炸物的存在直接波及受影响社区，包括回返者和境内流离失所者的安全。

8. 截至 2020 年 12 月 31 日，索马里已知的剩余挑战是 161,806,388 平方米，涉及所有爆炸装置，包括杀伤人员地雷、反坦克地雷、未爆弹药和遗弃爆炸物，污染区域位于加尔穆杜格州、希尔谢贝利州和西南州。以往通过勘查收集的污染数据被认为已经过于陈旧，因为近期的冲突导致一些地区再次受到污染。已经对数据库进行清理，从中移除已经“结束”的危险区域。目前，由于缺乏资源来部署足够的勘查队，而且一些地区因持续存在安全关切而无法进入，因此无法对索马里的地雷污染作出更详细的估计。

² 第 107 号法令，2013 年 8 月 6 日。

9. 索马里请求将其《公约》第 5 条的最后期限延长五年，由 2022 年 10 月 1 日延长至 2027 年 10 月 1 日。

10. 请求延长这一期限，是因为存在若干因素，包括国内目前的不安全状况对进入受污染地区造成的限制，以及索马里目前可用于履行第 5 条义务的人力、财力和技术资源。必须指出，由于索马里安全局势动荡且不断变化，对于工作计划中的优先次序，必须继续采取灵活的处理办法。

11. 工作计划的目的在于，继续由爆炸物管理局在全国开展能力建设，以加强协调，同时与利益攸关方保持合作，以确保在可进入的区域开展拯救生命的地雷行动活动。《2019 年奥斯陆行动计划》概述了开展勘查、排雷和雷险教育活动的最佳做法，以及衡量进展的指标。索马里在制定工作计划时考虑了《联合国地雷行动方案性别平等指导方针》³ 对于为地雷行动制定包容性的性别政策具有重要意义。制订这一政策是索马里工作计划中第一阶段的内容。各项活动将分为两个阶段进行：第一阶段——目前至 2022 年 10 月 1 日；第二阶段——2022 年 10 月 1 日至 2027 年 10 月 1 日。两个阶段均包括以下两项内容：1) 建设爆炸物管理局的国家能力；2) 继续在安全区域开展土地解禁和雷险教育活动。

第一阶段——目前至 2022 年 10 月 1 日

12. 内容 1: 在全国范围内建设爆炸物管理局的能力：内容 1 包括三项目标以及详细活动和估计完成各项活动的时间表，详见详细说明(请求书第 51 页)。

13. 内容 2: 继续在安全区域开展土地解禁和雷险教育活动：内容 2 旨在为爆炸物管理局和地雷行动方案提供能力建设支持和伙伴关系，以确保在安全区域继续开展土地解禁和雷险教育活动。内容 2 由以下两项活动组成：

- (一) 为安全区域制定非技术勘查计划：爆炸物管理局正在与开发署和一个执行伙伴(待确认)合作，在 2021 年启动了为期 12 个月的能力建设项目。该项目将在 2021 年第四季度开始一个非技术勘查的试点方案。试点方案的目的是建设爆炸物管理局的能力，以便在第二阶段开展全国性非技术勘查。相关支助旨在建设爆炸物管理局的行政能力，以改善其行政职能，包括为爆炸物管理局现有的一个员工岗位提供支持，以便能够实施这一项目。
- (二) 继续在安全区域开展土地解禁和雷险教育活动：爆炸物管理局将继续与执行伙伴合作，确保第一阶段全程都在安全区域开展土地解禁活动。爆炸物管理局还将努力确保在开展土地解禁行动的同时进行协调，在土地解禁目标社区以及爆炸物管理局和人道主义伙伴确定的其他风险群体中开展雷险教育。这项工作包括两项活动：(一) 部署执行伙伴在安全区域开展土地解禁活动；(二) 部署执行伙伴开展雷险教育活动。

³ 第三版(2019 年)。见

https://www.mineaction.org/sites/default/files/publications/mine_action_gender_guidelines_web_0.pdf。

第二阶段——2022 年 10 月 1 日至 2027 年 10 月 1 日

14. 工作计划第二阶段涵盖延长期，即 2022 年 10 月 1 日至 2027 年 10 月 1 日。在能力建设方面，这一阶段将更加注重第一阶段启动的信息管理和质量保证工作。将根据第一阶段开展的非技术勘查试点方案的时间和结果，在目前可进入的区域实施非技术勘查。将在第二阶段建设爆炸物管理局的能力，以协调全国范围的非技术勘查(考虑到安全因素和进入雷区的可能性)。这一阶段还将继续开展拯救生命的土地解禁和雷险教育活动。

15. 目前有 7 个国际机构支持索马里实施地雷行动方案，它们是丹麦排雷组织、光环信托组织、扫雷咨询小组、挪威人民援助会、联合国地雷行动处、乌克兰国防工业集团和开发署，同时还有国家财团在支持这项工作。虽然目前的 COVID-19 大流行对所有作业方的努力造成了影响，但索马里政府和执行伙伴有能力适应外部冲击并做出反应，体现出双方在方案中开展了全面合作。

16. 目前，爆炸物管理局严重依赖国际资金。管理局的预算提案已提交给国内安全部。希望管理局预算得到正式批准，再加上国家预算中的拨款，会使索马里联邦政府的拨款进一步增加，并促进国际社会对爆炸物管理局提供更多支持。与此同时，爆炸物管理局目前正在与利益攸关方合作制定一项国家能力建设计划。

17. 第一阶段期间，将为工作计划第二阶段制定详细的预算和资源调动战略。爆炸物管理局计划与索马里地雷行动各利益攸关方、索马里政府和捐助国合作，为工作计划第二阶段制定一项国家资源调动计划，附有详细的、计算成本的作业计划，包括案头勘查和非技术勘查。索马里计划随时向缔约国通报进展情况，并在 2023 年 4 月 30 日前在索马里第 7 条透明度报告中提交更新的工作计划。从现阶段到 2022 年 10 月 1 日，估计执行当前工作计划的费用为每年 640 万美元。这包括：

- (一) 爆炸物管理局在联邦和州一级(5 个办事处)的业务支出：每年 90 万美元
- (二) 联合国机构对遵守第 5 条活动的支持：每年 50 万美元
- (三) 执行计划中的土地解禁活动⁴：每年 500 万美元

18. 在实现这一工作计划方面，有可能出现下列情况和风险：

- (一) 安全：索马里面临若干安全挑战。工作计划假设安全局势将保持稳定，能够在目前可进入的所有地点进行非技术勘查，并在安全局势改善时扩大勘查地点的范围。索马里将继续通过第 7 条报告和缔约国会议，每年向缔约国通报在执行第 5 条之下的工作计划方面的进展。
- (二) 生产力：索马里将按照《奥斯陆行动计划》行动 27，在地雷行动中支持创新，提高土地解禁方法的效率和效力。
- (三) 资金：目前的能力建设和土地解禁活动由外部捐助者通过爆炸物管理局的执行伙伴提供资金。资金大幅减少将全面影响到工作的协调和生产力。

⁴ 请注意：在索马里运作的所有地雷行动组织都将把爆炸物风险教育干预纳入各自的项目。

19. 索马里有大片地区仍易受到反政府分子的持续威胁，一些地区还存在零星的部族间冲突。这使地雷行动小组受到限制，难以顺利安全地进入需要排雷的地区。尽管存在这些挑战，但人道主义地雷行动人员仍然能够进入索马里几个有证据表明存在污染的地区。
