

大会

Distr.: General
14 October 1998
Chinese
Original: English

第五十三届会议

议程项目 42

协助排雷

协助排雷

秘书长的报告

目录

段次 页次

一. 导言.....	1-3	4
二. 加强协调:维持和平行动部承担排雷职责.....	4-15	4
三. 《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》.....	16-21	5
四. 倡导和防雷宣传教育.....	22-28	6
A. 倡导.....	22-23	6
B. 防雷宣传.....	24-28	6
五. 审查联合国排雷行动.....	29-155	6
A. 地雷的影响.....	29-33	6
B. 国家方案.....	34-103	7
1. 阿富汗.....	35-43	7
2. 安哥拉.....	44-52	8
3. 波斯尼亚—黑塞哥维那.....	53-59	8
4. 柬埔寨.....	60-64	9
5. 克罗地亚.....	65-77	9

6. 伊拉克.....	78-87	10
7. 老挝人民民主共和国.....	88-95	11
8. 莫桑比克.....	96-103	12
C. 联合国系统.....	104-142	12
1. 裁军事务部.....	104	12
2. 联合国儿童基金会.....	105-111	13
3. 联合国难民事务高级专员办事处.....	112-115	13
4. 世界粮食计划署.....	116-121	13
5. 人道主义事务协调厅.....	122-125	14
6. 联合国项目事务厅.....	126-130	14
7. 世界卫生组织.....	131-133	15
8. 联合国粮食及农业组织.....	134-138	15
9. 联合国开发计划署.....	139-142	15
D. 政府间组织和非政府组织.....	143-157	16
1. 红十字国际委员会.....	144-149	16
2. 国际禁止地雷运动.....	150-152	17
3. 国际残疾协会.....	153-156	17
4. 危险地区生命支助组织信托基金机构.....	157	17
六. 排雷行动的实质.....	158-196	17
A. 问题和反应.....	158-161	17
B. 联合国排雷行动处的活动.....	162-196	18
1. 信息管理.....	162-165	18
2. 关于排雷行动信息的收集.....	167-171	18
3. 联合国评估团.....	172-175	19
4. 国家调查.....	176-179	19
5. 人道主义排雷行动国际标准.....	180	19
6. 排雷政策和标准业务程序.....	181	19
7. 布雷图绘制系统.....	182	20
8. 技术.....	183-186	20

9. 倡导.....	187-190	20
10. 调集资源.....	191-197	20
七. 取得经验.....	198-202	21
八. 未来的情况.....	203-214	22
附件		
一. 协助排雷行动自愿基金捐助者捐款总额.....		23
二. 排雷行动和有效协调:联合国的政策.....		26

一、导言

1. 从 1993 年起,大会就一直处理协助排雷的问题。大会在 1997 年 12 月 18 日第 52/173 号决议中,请秘书长向大会第五十三届会议提交一份报告,载述在以前向大会提出的关于协助排雷的报告(A/49/357 和 Add.1 和 2、A/50/408、A/51/540 和 A/52/679)和第 52/173 号决议中所述的各项有关问题所取得的进展,以及协助排雷自愿信托基金的业务情况。

2. 本报告是根据这一要求提交的。其中说明了关于联合国系统各组织以及参与排雷活动的其他机构和非政府组织的活动情况,报告了目前在阿富汗、安哥拉、柬埔寨、前南斯拉夫(特别是波斯尼亚—黑塞哥维那和克罗地亚包括东斯拉沃尼亚)、老挝人民民主共和国和莫桑比克等国进行的排雷方案。报告还谈到自愿信托基金的运转情况。

3. 按照大会第 52/173 号决议的各项要求,联合国各主管实体继续并加强在排雷援助方面的人道主义工作。本报告载有这些工作的情况,但应特别注意排雷职责已由联合国秘书处前人道主义事务部、现为人道主义事务协调厅移交给联合国秘书处维持和平行动部。

二. 加强协调:维持和平行动部承担排雷职责

4. 如秘书长在其题为“审查联合国:改革方案”的报告(A/51/950)中所述,这项改革工作的基本目的就是缩小愿望与成果之间的差距。已提出了数项措施和提案,有效地加强了联合国系统的管理结构和政策拟订进程,同时大力加强了协调。排雷行动即是一个例证。

5. 尽管在努力减少地雷数量和排除地雷方面颇有成果,但地雷问题仍是 60 多个国家经常关注的事务。对联合国和国际社会而言,这是一项至关重要的问题。由于地雷的广泛使用和毁灭的力量,它已成为国际议程上的极重要项目,秘书长决定从维持和平与人道主义行动两个方面讨论这个问题。

6. 现已制订一项新的综合安排办法,以进一步加强联合国的响应能力,以期有效地满足受地雷影响国家和社区的期望。自 1997 年 10 月以来,联合国秘书处维持和平行动部一直是联合国系统内所有与地雷有关问题和活动的联络中心。在这种情况下,维和部承担协调排雷

行动的职责,包括管理自愿信托基金。维和部进一步承担无条件人道主义排雷行动的职责。

7. 排雷行动是指旨在处理民间社会因雷患所面临问题的所有活动。不过,排雷活动的本质不是关于武器,而是关于人民。其目的虽然在实行方面是技术性的,但在后果方面则是人道主义和发展上的。它是再造一种环境,使人民可安居,使经济兴旺和社会发展,避免因雷患造成的限制,并使受害者的需要得到解决。

8. 联合国排雷行动包括以下四个相辅相成的核心成分:(a) 防雷宣传和减少地雷危险教育;(b) 布雷区调查、绘图、标明和排除;(c) 协助受害者,包括康复和重新融入社会;(d) 倡导谴责使用地雷和支持全面禁止杀伤人员地雷。

9. 维持和平行动部排雷行动处(下称联合国排雷行动处)是联合国系统内所有与地雷有关活动的业务联络中心。它致力于减轻因地雷造成的痛苦,及其对人民和社区的影响。排雷行动处竭力确保联合国系统及其伙伴与国际社会的工作之间有更好的互动。此外,它还旨在协助各国政府、社区和整个民间社会。

10. 联合国排雷行动处负责确保联合国对任何受雷患的国家作出有效、主动和协调的反应。通过一种综合办法处理雷患问题可以最好地利用所有现有的资源。一项协调的政策能消除重迭,提高效率,并使人道主义排雷行动得以维持。排雷行动处与其他伙伴协商,将制订评估特派团的优先事项,提供培训的技术指导准则,协调对联合国各方案的支助,研究和评价技术发展的进展,维持资料交换中心,发展质量管理体系,制订标准业务程序和标准,协助与捐助者和国际社会就地雷问题进行连贯和建设性的对话,通过倡导促进提高认识的活动,以及协调资源的调集。

11. 为制订这一关于地雷的政策和行动计划,已着手进行一项创新的协调进程。现已设立两个协调机制,以支助此一进程,两者皆由主管维持和平行动副秘书长担任主席。一个是排雷行动机构间协调小组,支助联合国排雷行动倡议和活动的机构间协调。该小组的成员包括联合国秘书处裁军事务部和人道主义事务协调厅、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国项目事务厅(项目厅)、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、世界银行和世界卫生组织(卫生组织)的代表。另一个是

排雷行动指导委员会,支助联合国排雷行动倡议与非联合国伙伴的协调。除了上述机构间协调小组的成员外,它还包括红十字国际委员会(红十字委员会)和国际禁止地雷运动(禁雷运动)的代表。

12. 1998 年在排雷行动机构间协调小组的主持及其全力支持下编制了两份主要文件:一是“排雷行动和有效协调:联合国政策”,这是一份联合国关于排雷行动的主要政策文件。载于本报告附件二。二是与地雷有关的一揽子项目,这份文件全面介绍联合国与地雷有关的项目、项目的目标、执行伙伴、所需经费和筹资机制。在 1998 年 4 月联合国总部会议上已将这两份文件草稿分发给所有会员国,使国际社会和联合国所有机构有机会加以审查。

13. 在外地和总部两级以互相补充和协调方式讨论排雷行动,需要适当注意国家所有权、可持续性和能力建设。这些问题特别重要,它确保在具有长期需要的国家内的排雷行动方案是可持续的,并从一开始便将发展国家和(或)地方能力作为其中的关键组成部分。

14. 为使联合国系统内更好地持续协调,所有排雷活动都将与联合国排雷行动处、并酌情与外地的驻地协调员和人道主义协调员协商进行。应鼓励关注地雷问题的会员国、非政府组织和其他实体,与排雷行动处和负责外地排雷行动的联合国地方当局协调其活动。排雷行动处作为资料的中央贮存处和交换中心,将负责收集、分析和散发与地雷有关的资料,包括技术资料。

15. 题为“排雷行动和有效协调:联合国政策”的文件和它所载述的重要原则,将为联合国排雷行动奠定良好基础。使所有的努力得以互相加强。在联合国系统内有效执行此一政策是一项优先事项。

三. 《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》

16. 过去曾数次企图认真解决现已被国际社会承认是一项全球地雷危机的问题。1980 年《禁止或限制使用某些可被认为具有过分杀伤力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》第二项议定书,是规定使用和转让所有地雷的第一项措施,它是有关此问题针对交战国一项最低限度的国际准则。经 1996 年 5 月修订后,《第二项议定书》适用于国内及国际武器冲突。经修订后,该公约禁

止使用无有效自毁和(或)自动停止爆炸机制从远处投掷的杀伤人员地雷。修订后的公约规定,所有杀伤人员地雷都应尽量少用金属材料。禁止转让无法侦测的地雷,及地雷转让至任何非国家实体。在武装冲突结束时,《第二项议定书》的缔约国必须清除或协助清除所有由其放置的地雷。《第二项议定书》将在 20 个国家通知秘书长同意接受其约束后六个月开始作为具有约束力国际法而生效。迄今已有 16 个国家愿意受《第二项议定书》的约束。

17. 国际社会承认 1980 年《公约》的规定是迈向禁止杀伤人员地雷的一个步骤,但关切这个问题的人道主义方面,同意探讨进一步的行动。1996 年 10 月,加拿大政府在渥太华主办了一次“朝向全球禁止杀伤人员地雷”国际战略会议。这次会议获得 50 个国家政府、联合国、红十字委员会和禁雷运动的踊跃支助。在会议结束时,加拿大政府请所有国家政府于 1997 年 12 月返回渥太华签署一项关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷的条约,从而开创了现在所称的渥太华进程。

18. 奥地利政府拟订了一份条约草案,并将其分发给各国政府和关注地雷问题的国际组织。1997 年 9 月在挪威政府主办的关于国际彻底禁止杀伤人员地雷问题的奥斯陆外交会议上完成了正式的条约谈判,南非政府作为会议主席提供了宝贵指导。91 个国家作为正式与会者,38 个国家作为观察员参加会议。联合国和红十字委员会和禁雷运动也作为观察员与会。1997 年 9 月 18 日正式通过《关于禁止使用、储存、生产和转上杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》,即《渥太华公约》。1997 年 12 月 3 日和 4 日,这项公约在渥太华开放给所有国家签署,现已交存于纽约联合国。这项公约第 17 条规定,在交存批准、承认、核准或加入书后六个月即成为该条约的缔约国。秘书长在奥斯陆会议上保证联合国将支持并致力于完全禁止杀伤人员地雷的目标。

19. 布基纳法索成为《公约》的第四十个批准国,确保这项条约将于 1999 年 3 月 1 日生效。批准程序的迅速完成,证明国际社会承认地雷问题的严重性,以及应予解决的紧迫性。截至 1998 年 10 月,已有 133 个国家签署 45 个国家批准该公约。

20. 遵守该公约规定的国家同意决不使用、发展、生产、储存或转上杀伤人员地雷,或在任何情况下协助别人从事这类活动。各国家必须同意在该公约对该缔约

国生效后 4 年内销毁其境内储存的所有杀伤人员地雷。但用于训练探雷、扫雷或销毁地雷技术的一定数量的地雷是允许的。每一批准国必须在该公约对本国生效后 10 年内,销毁在其领土内布设的所有杀伤人员地雷。还须采取保护平民措施,直至排雷工作完成为止。受地雷严重影响的国家如果无法在规定的时间内完成排除和销毁进程,可以提出延长完成销毁期限的请求,最多可延长 10 年时间。

21. 凡有能力提供支助的缔约国皆有一般性义务,支助排雷、防雷宣传方案和援助地雷受害者,包括照顾他们、帮助他们康复及重新融入社会和经济生活。多数参与者一致同意,杀伤人员地雷问题的人道主义考虑是促使各国政府签署公约的基础。

四. 倡导和防雷宣传教育

A. 倡导

22. 秘书长在其 1997 年 9 月奥斯陆会议的开幕词中称,消除地雷在全世界人民的要求推动下已真正成为一项全球大业。这个问题的范围和严重性已逐渐为普通民众所认识。1997 年将诺贝尔和平奖颁给国际禁止地雷运动以及协调员乔迪·威廉斯女士,使公众对地雷危机的认识大幅度提高。在短短数年内,威廉斯女士和禁雷运动的工作将彻底禁止杀伤人员地雷的想法,从一项基屋运动发展为一项国际合作文书。通过致力于此项事业的非政府组织的不懈努力,和一些个人对遵守禁雷条约的热情倡导和为根除杀伤人员地雷所作的工作,此问题已为愈来愈多的人所了解。

23. 联合国和《公约》缔约国负责主要责任,确保渥太华公约关键规定获得签署国的遵守。排雷行动处作为联合国所有排雷行动的协调中心,将能协调全系统的倡导倡议和方案,提高对此问题的认识,并最终彻底根除所有杀伤人员地雷。例如,排雷行动处的“地雷”通讯是一项容易取得、内容丰富的文件。联合国在莫桑比克的联机教育项目“学习排雷学校”,通过其“西柏校车”方案使用互联网征集全世界的小学和协助排除受影响社区内学校和游戏的地雷。该方案得到莫桑比克国内外民间社会的响应,已取得成效。

B. 防雷宣传

24. “防雷”宣传一词带有特写的含意,并针对雷患严重的国家界定了一套目标。但是其中所含的人道主义

内容有强烈吸引力,致使为更多的民众所接受。宣传是排雷行动新闻工作的一项内容,旨在提高认识水平,并教育受影响国家的民众。在有雷患的国家内,地雷是一种明白和现实的危险,防雷宣传方案是针对社区、援助机构和维持和平人员。

25. 在国家一级,特别是在受影响社区内,必须进行防雷宣传,因为意外事件频繁发生。在没有料想到的平民和有经验的救灾工作者间都曾发生这种意外,发生的原因有三。第一,未注意到地雷的存在及其构成的危险。第二,可能意识到有地雷,但缺乏适当知识来帮助减轻地雷构成的危险。第三,意识到地雷问题,甚至知道如何尽量减轻其危险,但出于必要往往继续从事高危险的工作,比如收集木材或放牧牲畜等。

26. 儿童基金会作为防雷宣传的领导机构,将这一活动界定为一种传播战略,旨在通过为地雷威胁社区的居民执行适当、协调和目标清晰的新闻和教育方案,减少因地雷和未爆炸弹药造成的伤亡人数。它有以下两大目标:通过新闻宣传增加社区对地雷威胁的知识,以及通过防雷教育倡导一项行为改变进程,并使其体制化。

27. 过去一年来,儿童基金会提出了数项防雷倡议,包括最重要的制订防雷宣传方案指导准则和标准,出席会议,制作海报、资料袋和技术手册。

28. 在有雷患的国家内,防雷宣传活动既教育民间社会又使其参与。联合国进行的方案提供关于确认地雷及地雷所构成威胁的详细资料,还设法教导安全行为。

五. 审查联合国排雷行动

A. 地雷的影响

29. 长期的战争、区域冲突和国内争斗使得 60 多个国家的田野、公路和边境地区受到数百万的地雷的污染。在许多这种国家里,最容易受到杀伤人员地雷和反坦克地雷的身心折磨、以及最容易受到未爆炸弹药伤害的是民间社会,特别是妇女和儿童以及居住在地雷区附近的人们。各国和地方以种种方式解决排雷问题已有几十年的历史。而排雷行动机构和国际人道主义方案则是比较新的独特的对应措施。多数都只有不到十年的历史,但却在拯救生命方面完成了大量工作。建立这种机构和方案的主要原因是,人们现在已认识到地雷危机的范围已超越了排雷的问题。人们还认识到,致力解决所涉及的各种人道主义问题显然是根本不可缺少

的。这包括审查下列问题:地雷如何影响受战争蹂躏社区的经济社会复苏;地雷的存在如何剥夺了人们维生的手段;地雷如何使穷人向人口拥挤的城市迁移以致更加边缘化;以及地雷如何危害个人和家庭的竞争机制。

30. 无论哪种形式的地雷几乎都同军事冲突本身一样历史悠久,并且向来是一种突出的战场武器。但是,新的科技和不断演变的战术已经显示,地雷在防卫行动中的军事作用不大,它们的战略重要性也十分有限。同常规武器一样,地雷价格便宜,实际上不需要任何技术知识就可使用。如今,比一个激光唱碟小的塑料地雷只要花 3 美元就可以买到,而且在几个小时之内就可以部署成千上万的地雷。

31. 杀伤人员地雷很容易引爆,几乎无法被探测出,并可以放在一个人的手掌上。但是它们的杀伤力可以炸断成年人的肢体或杀害一名小孩。杀伤人员地雷几乎可以在任何地方使用,以致在冲突结束和战斗人员离开很久之后冲突地区仍然存在雷患,并给那些留在该地的人们造成沉重和持久的心理负担。

32. 国际人道主义法律和军事理论对负责任地使用地雷都规定了明确的要求。但是,这一规定经常被置之不顾。据红十字国际委员会报告,自第二次世界大战开始以来所发生的许多重大冲突中,很少有人是根据现有的法律标准和公认的军事理论来部署杀伤人员地雷。即使在战斗情况下,受过训练的职业军队也没有妥善地部署杀伤人员地雷,并向来背弃其排除地雷的职责。人们仍然十分关切的是,尽管地雷的战略价值有限,地雷仍然受到非常广泛的使用和不加区分的滥用。

33. 只要在国内冲突中布置地雷的作法继续存在,给公民社会造成的危险也将继续不断存在。战斗人员完全无视地雷对一个国家及其人民的长期后果,以致必须采取某些措施管制这种武器。一段时间以来,排雷行动也已超越了排雷的范围,因为人们认识到只是排雷并不足以减轻地雷所造成的痛苦。

B. 国家方案

34. 对所部署的地雷采取行动的主要职责应由受影响国家的政府承担。它应当承担义务,全面协调和管理国家的任何排雷行动方案。但是,在被要求时,联合国系统向有雷患的国家提供了援助,以在筹备和执行地方方案方面建立可持续的国家能力。通过联合国排雷行动处和新发起的协调方式,联合国将继续响应这种要求。目前在阿富汗、安哥拉、波斯尼亚—黑塞哥维那、柬埔寨、克罗地亚、伊拉克、老挝人民民主共和国和莫桑比克境内的排雷行动中心是各个全面排雷行动方案的联络中心,这种方案包括排雷、培训方案、宣传活动和向受害者提供援助。目前已有 30 个国家接受某种程度的联合国技术援助,范围包括宣传方案和评价特派团。

1. 阿富汗

35. 联合国人道主义援助协调办事处在阿富汗排雷行动方案中在面临许多业务和政治难题的情况下,继续保持了富有成效的活动。1997 年,该方案超额完成了 15% 的排雷目标。在过去一年里发生了若干扩大和变革,使该方案预期能够在 1998 年更加富有成效。令人遗憾的是,联合国 1998 年 4 月/6 月期间在阿富汗南部和 1998 年 7 月/8 月期间在喀布尔暂停行动,是一种挫折。根据 1998 年头七个月的成果,年底的产出将同前一年持平,但不会达到现有资源的充分能力,这完全是因为这些资源无法工作。

36. 阿富汗排雷方案是世界上最大的排雷行动,它包括一个国家总部,联合国阿富汗排雷行动中心。各非政府组织伙伴直接实施以实地为基础的四项构成,即宣传、调查、技术培训和排雷。位于伊斯兰堡的联合国阿富汗排雷行动中心则提供财政和行动管理,并促进国际社会的了解。

37. 排雷行动的资源被分配给一个优先系统和各种活动,以期促进当地居民的返回和重新定居、改善粮食保障、支助联合国和捐助方所确定的恢复项目、以及支持各种主动措施以劝阻鸦片及其他非法作物的种植。

38. 阿富汗排雷方案的人力资源总数已从 1996 年的 3,600 名阿富汗人增加到 1997/98 年的 4,000 多人。

39. 1997 年,阿富汗排雷方案取得了创记录的成绩,在阿富汗 29 个省份中的 18 个省里,清除了具高度优先的 3,300 万平方米的布雷区和 4,900 万平方米的原战场区的地雷。从 1 月至 7 月份,还清除了 1,590 万平方米具高度优先的布雷区和 1,360 万平方米原战场区的地雷。在这同一时期,共销毁了多达 105,000 个装置。

40. 该方案继续着重于成本效益,使总体上的每平方米排雷费用保持在约 0.60 美元。特别是,探雷犬小组的成本效益继续改善,费用已从 1995 年的每平方米 0.44 美元降至 1997/1998 年的每平方米 0.25 美元。1998 年的事故也已大幅度减少,这是因为强调了安全和小队管理作法,而不仅仅是排雷。

41. 1997 年,对阿富汗 13 个省份的 3,000 万平方米布雷区和 5,000 万平方米的作战区进行了技术探测和作标记(第二级调查)。1998 年上半年,又对另 1,700 万平方米的布雷区和 1,500 万平方米的作战区进行了探测。探测队的力量从 1997 年的 27 个小队增加到 1998 年的 29 个。从一开始到 1998 年 7 月 30 日为止的探测总进展是:2.1 亿平方米的布雷区和 1.5 亿平方米的原作战区。

42. 为防雷宣传的方案规划采用了各种不同的方式,包括由流动小队提供直接训练、进行社区训练以及通过广播和大众新闻媒体广播防雷知识。1997 年,有近 100 万阿富汗人接受了培训。这大大超过为该年设立的 600,000 人的指标。

43. 阿富汗排雷方案通过一个非政府组织伙伴,维持了一个尖端和全面的国家数据库和资料系统,其中包括了所有第一级和第二级的调查数据、所有排雷活动(雷区和战区排雷)的进展情况、防雷宣传资料、培训数据和平民地雷事故的数据。

2. 安哥拉

44. 自从实施联合国排雷方案以来,成立了安哥拉排除爆炸装置国家研究所(排爆研究所),其总部设在罗安达,并训练和部署了七支排雷行动大队。建立了四个地区总部,以协调省一级的行动。

45. 在过去一年里,联合国国际工作人员的努力在很大程度上是用于总部一级排雷行动管理方面的能力建设,同时促进大队一级有效地进行排雷行动。

46. 但是,在报告所述期间快结束时该国政治和安全状况的恶化,给排爆研究所和联合国排雷方案的排雷工作都造成不利影响,造成自七月中以来若干省的排雷行动中止。

47. 尽管在实施这些方案过程中遇到种种困难,但还是达成了若干具体目标:排爆研究所的排雷大队共清除了 277,471 平方米地区的地雷;实施了关于培训标准、认可排雷人员和批准标准业务程序的国家政策;研拟了采购、行政管理、财政、人力资源管理 and 后勤方面的制度,并训练了安哥拉工作人员;培训了安哥拉主管人员,使他们逐渐地取代地区和大队一级的国际工作人员,排爆研究所已从体制方面接受和展现了它作为一个人

道主义和发展型的排雷行动机构的作用;并执行了一套问责制度,以报告捐助资金的使用情况。

48. 安哥拉排雷方案现使用的设备需要更换。从联合国安哥拉核查团(第三期联安核查团)所继承的车辆中任何时候平均都有 50%无法使用。因此,建议大会考虑:作为裁减联合国安哥拉观察团的一部分,向安哥拉排雷方案捐赠设备。

49. 由于安全局势的恶化,地方省政府已停止马兰热、万博和莫希科省的一切排雷行动。所有的排雷大队都已撤至省首府城市的境内。

50. 这也导致所有国际督导人员撤退到各省的省府或撤至罗安达,直至局势稳定和工作人员的安全得到保障为止。参加安哥拉排雷行动的所有非政府组织也都停止了排雷行动,并将其设备和人员撤到各省的首府。

51. 由于现有的供资水平,要在近期至中期对需增加的 11 个排雷大队进行培训,似乎是不可能。

52. 排爆研究所排雷学校的临时设施已经旧,需要用更加长久的设施予以更换。美国政府已表示愿协助。目前正在为排雷方案的未来制定新的优先目标。

3. 波斯尼亚—黑塞哥维那

53. 联合国于 1998 年 7 月 1 日将波斯尼亚—黑塞哥维那排雷行动的责任正式移交给该国政府。为了协助联合国排雷行动中心向政府以及在联合国系统内部责任移交的工作,联合国项目厅与维持和平行动部执行了一项管理事务协议,其中规定了在过渡期间所需要的投入。1998 年 7 月,开发计划署向波斯尼亚—黑塞哥维那全国排雷行动方案提供援助的方案正式开始。该方案在排雷行动四个构成方面为政府人员提供管理培训。该方案还为所有的与排雷有关的活动提供监测和质量控制。

54. 波斯尼亚—黑塞哥维那排雷方案非常独特,因为它综合了军事部队、私营部门、非政府组织和直接受雇的政府排雷和未爆弹药消除小组的资源。为了促进协调,该方案负责管理国家排雷资料库、订立排雷行动标准、鉴定承担排雷行动的所有组织、以及分配财政资源。该方案是波斯尼亚—黑塞哥维那排雷排雷委员会的技术机构。在本报告所述期间,开展了下列活动:

55. **地雷探测和清除:**1997 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间,宣布的无雷区达 680 万平方米,使 3,144 所住房和公

寓套房适于安全居住。而且,查明并销毁了 28,425 枚地雷和 19,572 件未爆弹药。还通过一项全国赦免方案收集和销毁了 6,800 枚地雷和 28,000 件弹药。这些活动使伤亡率稳步下降。尽管伤亡率仍然很高,每个月大约有 20 人因事故丧生或受伤,但比 1996 年每月 50 人已大幅度下降。

56. 利用美国政府提供的资金,世界银行以商业合同方式通过各实体政府向国际公司和地方分包商提供了 1,700 万美元的融资。荷兰政府也提供了 300 万美元。在 1997 年年底之前,有 250 名人员完成了欧洲委员会的培训和部署方案。所有的军事排雷人员都接受了再培训,目前都在根据人道主义排雷的国际标准执行排雷行动任务。挪威政府和加拿大政府也在为购买排雷机械设备提供资金,其他捐助方也在提供实物捐助。

57. 共有 360 名排雷人员受到培训和获得装备,目前在优先地区执行任务。丹麦政府于 1997 年提供了 870,000 美元,以满足小规模紧急需求。英国和意大利政府也提供了资金,至 1998 年年底之前用于这种目的。三个非政府组织——即挪威人民援助组织、国际残疾协会、和建立持久和平协进会(HELP)——承担了若干由捐助方供资的排雷、探测和培训行动。

58. **防雷宣传和减少危险教育。**儿童基金会同各教育部长协作,提供了材料和技术援助以训练教师讲授防雷宣传课。儿童基金会还向一个体育非政府组织提供资金,以便在英式足球练习之后进行防雷宣传教育。红十字委员会使用志愿人员,通过地方的红十字会开展自己的防雷宣传方案。北大西洋公约组织领导的稳定部队也到各学校进行防雷宣传,并支持开展电子媒体宣传运动,将防雷宣传同赦免方案联系起来。

59. **国家排雷数据库:**国家排雷数据库载列了 18,203 个经确认的被地雷污染地区。它还包括了全球信息系统的能力,以便可以打印出各种极其详细的地图。加拿大政府也提供了资金,以开展进一步的绘图和信息处理工作。

4. 柬埔寨

60. 在本报告所述期间,受开发计划署支助的柬埔寨排雷行动中心继续根据其人道主义需求分配排雷资源,以便优先处理有可能重新安置难民、国内流离失所者和无土地穷人和地雷造成伤亡最大的布雷地区。柬埔寨排雷中心为了从整体上或部分地降低危险和伤亡率也开展了一些排雷行动的有关活动。这些活动包括防雷

宣传、爆炸弹药的处置、作出地雷标记和社区作出地雷标记,旨在尽量将伤亡降到零。整体的伤亡率仍然很高,令人难以接受,据柬埔寨红十字会报告,每月仍有 150 至 200 人丧生和受伤。但是,这些数字已从 1990 年代初期的每月近 400 人大幅度下降。

61. 这一时期开展的排雷行动成绩很大:柬埔寨排雷中心所设立各排雷单位在四个省内对 142 万平方米的土地进行了排雷,销毁了 12,083 枚杀伤人员地雷、229 枚反坦克地雷和 36,988 件未爆弹药。对 350,000 人进行了约 1,800 次防雷宣传课。在 Kampong Chhnang 设立的一个新的培训中心也开始启用,培训课程包括排雷、领导和督导课程、以及基本的医疗技术。

62. 柬埔寨排雷中心数据库已经扩大,现在它已成为一个综合系统,包括三个支助部分:a)表格数据库,其中包括排雷行动、经济社会、防雷宣传、爆炸弹药的处置,以及地雷伤亡方面的数据;b)AUTOCAD 档案,将地雷位置的形状经数字化处理,变成地理参照档案;以及 c)地理信息系统,将表格数据和数字化的地雷区位置综合一起,形成便于使用的资料。

63. 审查期间的一项重要成就就是在马德望举办了一次关于地雷区土地使用规划问题的讲习班。它讨论了如何根据柬埔寨排雷中心的优先目标,处理排雷行动与发展与和被排雷土地使用规划之间的关系等种种困难的问题。参加讲习班的所有有关方面作出承诺,保证加强在排雷之前的统一规划,以便确保已被排除地雷的土地能使原定受益人受益。

64. 规划和执行一项全国探测工作受到最高的优先重视,以便完成对柬埔寨境内地雷和未爆弹药威胁的第一级探测。该工作已排定于 1999 年初开始。还已开始起草一份排雷标准业务程序的文件。柬埔寨排雷中心已经作好组织工作,将于 1998 年 10 月 26 日至 28 日主持召开一次关于柬埔寨境内地雷问题的会议。

5. 克罗地亚

65. 据估计,克罗地亚大约有 1.2 亿平方公尺的地区可能埋有地雷和未爆弹药。

66. 克罗地亚 1995 年和 1996 年有 580 人受到地雷伤害,其中 102 人是儿童。根据目前的数据,1998 年有 26 人被炸死,30 人被炸伤。由于国际社会大力鼓励难民和流离失所者返回,伤亡人数可能会增加。通过联合国和

克罗地亚一个非政府组织的联合项目,1998 年 9 月可以建成地雷伤亡人数的全面信息库。

67. 联合国排雷行动中心从 1996 年 6 月成立以来,一个主要目的是鼓励克罗地亚政府建立国家排雷行动中心,把它作为联合国排雷行动中心的业务伙伴。然后,联合国排雷行动中心将培训国家人员来管理国家排雷行动方案。克罗地亚政府 2 月份通过了一项法律,成立负责管理所有排雷行动的克罗地亚排雷行动中心(克罗地亚排雷中心)。由代表有关部的 8 名成员组成一个执行理事会,克罗地亚排雷中心向它报告情况。

68. 1998 年 3 月联合国东斯洛沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆过渡时期行政当局(东斯过渡当局)把排雷业务的职责转交给项目厅。1998 年 7 月 1 日联合国排雷中心和克罗地亚排雷中心完全合并。克罗地亚排雷中心的主要职责是进行雷区调查和标记工作,管理排雷和防雷宣传活动和保证排雷工作的质量。它还维持排雷信息系统的数据库。

69. 目前联合国人员保留的职责有管理排雷信息系统、指导和培训质量保证人员、指导和培训第 2 级调查的人员、编制供招标的排雷项目提议,指导和协调防雷宣传活动,筹措资金和就克罗地亚的排雷情况同国际社会进行联系。在克罗地亚排雷中心雇佣更多的人员以后,他们将把职责转交给克罗地亚工作人员。有些联合国工作人员应克罗地亚政府请求将继续担任技术顾问。

70. 直到最近为止,所有的排雷工作都由克罗地亚军、排雷问题委员会(国家排雷机构)或特种警察进行,这不包括在以前不属于克罗地亚控制地区的排雷工作(即在东斯拉沃尼亚和巴拉尼亚的东斯过渡当局管理区)。

71. 克罗地亚有关排雷的法律已取得进展。这项法律原于 1996 年 3 月通过,并于 1998 年 6 月修订。修正案允许国际组织参加克罗地亚的排雷活动,还把质量保证的职责从内务部转给克罗地亚排雷行动中心。

72. 现在的排雷工作进行得更加系统。克罗地亚排雷行动中心管理着招标合同的订约程序。克罗地亚排雷中心地区排雷干事根据国家和地方当局确定的优先事项编写项目建议。然后把这些项目登广告,进行排雷承包的招标。至今为止,克罗地亚排雷中心签订的合同中,有 12 个克罗地亚政府提供资金的项目和 3 个国际捐赠者提供资金的项目。将来的所有项目都采用这种方式管理。

73. 排雷的质量保证实际上由克罗地亚排雷中心负责。在本报告期间,克罗地亚排雷中心雇佣了两名排雷员。还将再雇佣 6 名排雷员,经联合国质量保证干事培训后从事质量保证活动。在本报告期间排过雷的 3 900 万平方公尺中,已有 1 平方公里得到了质量保证。目前排雷员同探雷狗一起进行质量保证工作。瑞士政府和瑞士一个非政府组织捐赠的资金用于一些排雷行动。目前所有的排雷行动和以前排过雷的地区都要做到质量保证。质量保证工作队在以前排过雷的地区又发现了地雷和未爆弹药,原排雷公司正在该地区重新排雷,直到达到满意的质量保证水平为止。

74. 克罗地亚排雷中心已雇佣了 9 名排雷员,还要再雇佣两名,以成立调查队。调查队为了确定雷区边界,将使用配备保护装置和钢轮的抗雷车。将采用全球数码定位系统绘制雷区的精确边界。其信息将用于地图绘制并在排雷信息系统内传送。克罗地亚全国的调查过程于 1998 年 9 月第一个星期开始。

75. 在管理信息方面,管理信息系统中所有以前的雷区记录都是克罗地亚军和前克拉伊纳塞族交给联合国的。从联合国排雷中心和克罗地亚排雷中心合并以来,收到内务部和克罗地亚军提供的更多的雷区记录、排雷记录和地雷伤亡事件记录。排雷公司也提供排雷记录。目前数据库中记录了约 45 000 个雷区(大约有 220 000 个地雷)和 2 000 个可疑雷区。1998 年 9 月可获得地雷伤亡人数的全面情况。1998 年购买了地理信息系统(地理系统),从而可以在雷区图中标出定居点和乡镇的位置。

76. 自从克罗地亚排雷中心成立和合并以来,克罗地亚政府采取积极步骤,对流离失所者进行防雷宣传教育。这仍是要求联合国增加透明度的领域,特别是对于旅游季节前往克罗地亚的游客。不过,新闻媒介对地雷问题的一般报道已大为增加,对排雷行动的全面介绍也已增强。自从合并以来,地方社区对防雷宣传更加开放。

77. 克罗地亚大部分排雷资金都来自克罗地亚政府。1998 年请捐赠界提供 1180 万美元的资金,用于在联合国指定的优先地区发展国家排雷行动能力。

6. 伊拉克

78. 伊拉克 3 个北部省估计有 500 至 1 000 万枚地雷和未爆弹药,它们不断危害许多人的生命。据报道,地雷伤亡人数在 1991 年至 1997 年中期达到 6 000 多人:其中 2 400 人死亡。该地区估计有 2.05 亿平方公尺的

可耕地因为地雷而不能种植作物。由于不能进入一些重要地区严重妨碍了包括居住区复兴方案在内的人道主义方案的实施。近年来,国际机构和非政府组织作出令人称道的努力,标定一些主要雷区的界线和开展一系列排雷活动。然而,尽管取得了一些进展,但是同地雷问题的规模相比,作用还不大。此外,在受影响地区,包括许多小学,还开展了防雷宣传运动。

79. 在 1997 年中期,联合国项目事务厅同伊拉克方案办事处和维持和平行动部签署了一项谅解备忘录,以便根据安全理事会 1995 年 4 月 14 日第 986(1995)号决议在伊拉克北部实施排雷行动方案(排雷方案)。起初的问题是联合国排雷行动部门的重新组合和确定合适的商业执行伙伴。由于这些问题,该方案同在北部的其他 7 个执行机构的方案相比开始较晚。

80. 该方案头 3 个阶段拨给排雷部门的资金共达 617 万美元。项目事务厅于 1997 年 11 月部署了国际工作人员,加快了方案的执行。建立了行政和后勤网络。一个国际分包商已进入该地区,排雷培训和业务工作于 1998 年 2 月开始。

81. 第一阶段已圆满结束,120 名当地排雷员、卫生员、小队队长和主管经培训后分 3 个小组分别部署到埃尔比勒省、杜胡克省和苏莱马尼亚赫省。在舒曼和迈登建立了培训和行动基地。迪阿纳和哈拉比亚的假肢车间已重新开业,满负荷地生产假肢。一名国际顾问在该区域内初步评价了雷区和地雷受害者数据库的要求,正在继续发展这个数据库。

82. 第二阶段和第三阶段合并进行,又增聘、培训和部署了 3 个排雷队。杜胡克省新开设了一个假肢车间。调查和雷区标记组经培训后被部署到每个排雷队。3 个探雷狗小组已被派到该地区,协助排雷队和调查组减少雷区数量。数据库正在建立之中,为了提供精确和最新的信息,正在进行全区调查。将制作雷区图和受害者数据,以协助排雷行动和规划工作,这些地图和数据将提供给联合国所有机构、非政府组织和地方当局。

83. 现有两个国际非政府组织在该地区进行排雷活动。项目事务厅虽与它们没有隶属关系,但同这些非政府组织保持着密切联系。

84. 排雷咨询小组从 1992 年以来就在该地区开展活动。它进行的一系列活动包括人工排雷、爆炸弹药处理的调查、有限的数据库管理和防雷宣传工作。它主

要在苏莱马尼亚赫省和埃尔比勒省活动,还在杜胡克进行有限的调查。排雷咨询小组由儿童基金会提供部分资金开展全面防雷宣传运动,在布雷最多的地区非常成功地向目标人口,特别是儿童作了宣传。

85. 挪威人民援助协会最近增加了活动,派遣两个人工排雷队到苏莱马尼亚赫省排雷。它还进行了爆炸弹药处理。非政府组织与项目事务厅共用迈登的行动培训基地。主要困难是把工作中必不可少的设备运进该地区。

86. 该地区规划和资源分配的主要限制之一是没有雷区和地雷受害者的精确和详细的资料。排雷咨询小组的数据库是有用的,但是它提供的资料对规划工作不一定有用。排雷咨询小组还没有地图绘制叠印的能力。项目事务厅已解决了这个问题,为建立能最后制作雷区图叠印的详细地图的数据库,已采购了有关硬件和软件。

87. 一项主要障碍是伊拉克政府没有提供军事档案中的雷区记录副本,也没有提供标明该地区雷区位置的地图。伊拉克还不许可把有助于精确记录雷区位置的全球定位系统的重要设备运进该地区。

7. 老挝人民民主共和国

88. 开发计划署和儿童基金会支助的老挝全国未爆弹药方案,在老挝人民民主共和国信托基金于 1995 年 8 月成立后设立,现在已进入第 3 个行动年。

89. 在方案的总体发展方面,老挝全国未爆弹药方案已渡过了它的紧急开办阶段,现已进入均衡巩固和有控制地扩大的阶段。同其他方案的情况往往一样,老挝全国未爆弹药方案需要迅速实施外地行动,几个监督和支助省级活动的执行伙伴组织帮助达到了这项要求。在巩固和能力建设方面,该国家方案正努力协调整个行动和支助职能的管理规划和程序。同时,它帮助排除未爆弹药方案同其他发展方案优先结合。这些活动正在进行,重点是统一管理,以便于将来的扩展和编写有限扩展的工作计划。

90. 1997 年 8 月至 1998 年 7 月的方案成就包括排雷 2 000 040 平方公尺;销毁 53 700 枚未爆弹药;社区宣传队前往 462 个村庄向 111 595 人进行防雷宣传。

91. 1997 年 8 月至 1998 年 7 月给信托基金的现金捐赠共达 2 941 504 美元,同一时期的实物捐赠共达 3 824 647 美元左右。

92. 建立管理信息、报告和分析系统的工作取得了很大进展。其中特别值得注意的是建立炸弹数据记录评价系统和同国家地理部门一起加强老挝全国未爆弹药方案和其他国家发展方案的地图绘制工作的机制。

93. 老挝全国未爆弹药方案承担了人道主义工作,它作为一个组织正加强为国家发展提供服务的作用。老挝全国未爆弹药方案(在扩大业务的同时)改进了信息收集和分析工作以后,已能够更合理和有效地同地区、省和国家发展部门进行规划和协调。

94. 在老挝人民民主共和国境内未爆弹药和地雷污染的规模之大,不亲眼目睹简直无法相信。事故率持高不下,排雷清地的压力越来越大。已编写和正改进提高工作效率的指标。安全和可靠地提高排雷数量依然是富有挑战性的要求。

95. 要在老挝人民民主共和国境内成功排雷和全面减少最易受伤害社区的危险,长期的国际支助仍必不可少。必须援助和继续支助老挝全国未爆弹药方案,没有这种援助,1999年就不可能维持目前的排雷活动。

8. 莫桑比克

96. 加速排雷方案于1994年9月在马普托省开始实施,当时有450名莫桑比克人和45名外雇支助人员。现有的项目文件于1997年3月定稿,开发计划署对加速排雷方案的赞助延长到2000年1月。加速排雷方案3年概算所需资金为9 668 222美元。

97. 加速排雷方案目前有497人。该方案的最终目标是真正成为莫桑比克的一支国家力量,随着该方案的进展,已把外雇人员有计划地减少到5人。该方案从成立以来就连续在马普托省进行排雷,现在已把排雷活动扩大到伊尼杨巴内省和加扎省,而伊尼杨巴内省的排雷活动由设在马希谢的区域总部管理。加速排雷方案的总部设在马普托,还在莫安巴有自己的培训设施,它们除了满足加速排雷方案的需要外,还为两个从事排雷活动的非政府组织国际残疾协会和挪威人民援助协会培训人员。

98. 在本报告期间,加速排雷方案拥有在实地活动的4个调查队、10个排雷队、1个探雷狗小组和1个内部质量保证组。本报告期间在28个不同地点进行了排雷活动,排除了约140万平方公尺地区的地雷和销毁了1 739枚地雷和610枚未爆弹药。这些数字虽然可观,但是并不是加速排雷方案评价其功效的标准。加速排雷

方案的重点在于它的活动对受影响社区的社会和经济的作用。这样,才能使排过雷的地区具有全国、省或地区的重大影响。本报告期间是加速排雷方案的巩固时期,该方案在这段时期的基本机构没有变化。在连续排雷3年以后,对排雷员和主要工作人员进行了长时期的培训。排雷成果是显而易见和可观的,1997年8月至1998年8月排雷队的排雷数量平均增加了37%。该方案还同样努力提高管理和监督的基本技能,而改进对外地行动的支助工作预计会进一步增加排雷数量。

99. 在本报告期间采用了探雷狗,并且为评价综合使用机械排雷系统进行了试验。为此,成立了质量保证组,它每月至少评价一次各排雷队的工作成绩,还成立了正式的技术工作组。该工作组审查能进一步改进加速排雷方案工作程序和成果的想法、概念和革新办法。

100. 莫桑比克加速排雷方案1997年度的预算为2 540 776美元,其中1 098 916美元在8月至12月期间使用。加速排雷方案1998年度的预算为4 207 342美元,其中1 238 431美元用于基本建设项目。业务预算为2 968 911美元,到6月30日为止使用了1 224 339美元。

101. 1995年根据一项政府令成立的全国排雷委员会(排雷委员会)是负责排雷工作政策制订和协调的国家实体。1996年6月开发计划署向全国排雷委员会提供技术援助的方案开始实施。它的总体目标是支持排雷委员会执行部门的工作。1997年12月对技术援助方案进行评价,得出结论认为排雷委员会能够改进其工作。目前在编写实施某些选择办法的建议,可望1998年底完成。

102. 在莫桑比克参加排雷的其他组织有:危险地区生命支助组织信托基金,它从1993年以来一直在莫桑比克从事排雷活动,目前雇佣了200人左右;挪威人民援助协会,它从1994年以来一直从事排雷活动,目前雇佣了约550名当地排雷员和30只探雷狗;国际残疾协会,它在整个莫桑比克协调防雷宣传活动;和德国的KROHN公司,它参加机械排雷活动。

103. 从1997年8月以来取得的显著成就有:参加国际会议并为会议作出贡献;重要人物来访;同莫桑比克的其他排雷机构和非政府组织进行互访和培训;把机械排雷系统纳入该方案;在该方案中采用探雷狗;改进行动规划系统;提高排雷率;改进后勤和其他外地支助;雇佣质量保证干事和建立内部质量保证能力。

C. 联合国系统

1. 裁军事务部

104. 在整个 1997 年,联合国秘书处裁军事务部密切注意关于禁止地雷的谈判,它出席了奥斯陆完全禁止杀伤人员地雷国际会议和渥太华“实现全面禁止杀伤人员地雷”国际战略会议。1998 年裁军事务部主持机构间协调组设立的宣传、核查和遵守工作组,对拟定排雷行动和有效协调的联合国政策文件作出贡献。裁军事务部正在与核心国家组密切合作为《渥太华公约》第 7 条要求的透明度措施草拟报告格式。它已开始设计一个数据库,以便在联合国排雷行动处协调下接收这类信息。裁军事务部没有参与排雷工作本身,也没有参与有关排雷的人道主义、社会和经济援助活动。

2. 联合国儿童基金会

105. 儿童基金会正在促进《渥太华公约》的批准和签署。全体区域主任和国别代表都已获指令接触发展中国家负责批准过程的部门,并向它们进行游说。儿童基金会的 38 个国家委员会正在协助促进工业国家的批准。

106. 儿童基金会已经采取了一切可能措施同有关联合国部门和机构密切合作和协调其活动。儿童基金会在排雷行动处活动的总框架内,已整合了在总部和外地一级的防雷宣传方案和援助受害者方案。

107. 1998 年 2 月,非洲统一组织(非统组织)和儿童基金会宣布一项合作努力,促使各国尽可能早日批准《渥太华公约》。它们也许诺为捐助国和其他伙伴工作,确保为排除地雷、销毁储存和康复受害者实施全面及辅助性方案。1998 年 4 月,加拿大常驻代表团、非统组织和儿童基金会就非洲国家批准《渥太华公约》问题举行三方会议。

108. 在排雷行动处领导下,儿童基金会参加了联合国机构间排雷行动评价团。

109. 儿童基金会目前正在支持在阿富汗、安哥拉、波斯尼亚—黑塞哥维那、克罗地亚、柬埔寨、老挝人民民主共和国、莫桑比克的防雷宣传方案和援助受害者方案,并且正在危地马拉、尼加拉瓜、索马里、斯里兰卡和苏丹实施几项新方案。

110. 儿童基金会同非政府组织合作正在编制一套防雷宣传方案指导方针。1996 年和 1997 年分别在佛罗伦

斯和日内瓦举行两次制作会议。订于 1998 年 12 月举行一次技术会议,对指导方针草案进行评价和最后定稿。

111. 1998 年 6 月,儿童基金会同美国政府、DC 漫画社和美洲国家组织等伙伴机构一起,在洪都拉斯、尼加拉瓜和哥斯达黎加等三个中美洲国家发行以儿童为对象的防雷宣传超人和非凡女侠漫画册。其后,儿童基金会把这个漫画册分发给所有国家委员会,以便提高对地雷问题的认识。所有受地雷影响国家里的儿童基金会办事处都收到这些漫画册,以便加强其针对儿童的防雷宣传方案。其他以儿童为对象的活动包括录象带、无线电节目和木偶戏。

3. 联合国难民事务高级专员办事处

112. 消除地雷是难民专员办事处最高优先事项之一,难民专员办事处开展了在防雷宣传、训练、调查、标记和实际排雷方面的国家方案。在本报告期间内,难民专员办事处也参加了由排雷行动处领导的机构间联合评估团。

113. 在波斯尼亚—黑塞哥维那,由澳大利亚、法国和荷兰等三国政府资助的国际顾问指导下,六个独立的排雷队正在执行支持回返少数民族人口的排雷行动。1998 年,难民专员办事处总共核拨 260 万美元供购买设备、训练和排雷之用,目的是支持优先领域内的活动。红十字会报告说,1998 年上半年的意外事故率已从每月 50 宗下降到大约 20 宗。

114. 缺乏经费严重地妨碍安哥拉需要的活动。难民专员办事处已同排雷咨询小组订立协议,沿公路和主要运输干线进行测量和标定地雷区。排雷咨询小组的活动包括在高优先地区进行排雷。不过,难民专员办事处的活动由于政治事件和缺乏经费而遭受严重限制。情况容许时将会进行新的评估。

115. 难民专员办事处支持在泰国的防雷宣传运动,并且核拨 50 万美元作为遣返柬埔寨方案的一部分,同柬埔寨排雷行动中心和非政府组织密切合作在遣返的优先地区进行排雷活动。在西撒哈拉,目前在阿尔及利亚和毛里塔尼亚北部的 120 000 撒哈拉难民的安全返回,需要在行将设立过境的地点进行道路和地区排雷。难民专员办事处同挪威人民援助会(由挪威政府供资)合作,将在阿尔及利亚 Tindouf 难民营进行防雷宣传运动。

4. 世界粮食计划署

116. 粮食计划署在救济和恢复方案范围内参与排雷行动。

117. 在安哥拉,粮食计划署的一个名叫“支持恢复支线道路的地雷调查和清除”特别行动,最近以安哥拉东北部的 Bengo 省作为目标。1997 年下半年执行该方案第二期工作,获德国资助。虽然 1997 年 6 月已收到经费,但由于该区域的军事紧张形势而被延迟到 1997 年 9 月。

118. 这个行动清除的总面积是 51 726 平方米。清除超过 8.2 公里道路上的地雷,平均每公尺费用为 3 美元。该排雷队由两名德国公民和 12 名来自 Kunene 省的安哥拉人组成。地雷的清除让 20 000 名国内流离失所者能够回返家园。下一期行动计划在 1998 年下半年执行。

119. 粮食计划署在波斯尼亚参加防雷宣传训练,作为其支持小规模复原项目的一部分。粮食计划署也支持当地一个非政府组织,在该组织设在波斯尼亚中部的营地组织为期一星期的训练活动,参加者是来自波斯尼亚各地 8 至 18 岁的儿童。

120. 粮食计划署同柬埔寨红十字会和柬埔寨排雷行动中心合作,在最近清除地雷的农地上为重新定居项目(长期紧急目标地区人口)查明长期国内流离失所者和以前的回返者。粮食计划署的援助将会是给一些家庭提供粮食援助,以帮助他们清理最近排过雷的荒地和建筑诸如道路、池塘、井等基础设施。

121. 粮食计划署在包括梅莱山(Phnom Malai)、拜林县(Pailin)和 Anlong Veng 的和解区正在同柬埔寨排雷行动中心合作。目前正在梅莱山和 Kampot(Phnom Vour)实施以工换粮方案和清理土地项目。粮食计划署、柬埔寨排雷行动中心和儿童基金会的一项合作努力,打算由查明的易受害家庭来维持布雷区的标志。这些家庭可获每月口粮补偿。

5. 人道主义事务协调厅

122. 过去一年在限制地雷的使用和减少其影响方面取得值得称赞的进展。但是,地雷所涉的人道主义问题仍然是巨大的关切。过多的妇女和儿童、贫穷村民和其他平民继续在取水、上学和多年流离失所后回返家园时误踏地雷。几个国家在冲突中继续蓄意利用地雷来破坏社会和经济活动。地雷也阻碍人道主义机构的工作和增加援助的经济费用。

123. 联合国秘书处人道主义事务协调厅同其人道主义伙伴合作,与排雷行动处携手工作,处理人道主义界关注的一切问题。人道协调厅同排雷行动处分享与地雷的人道主义影响有关的一切信息,并且在要求联合国协助的国家里支持多学科特派团的工作,目的是评估地雷问题的性质和范围。

124. 题为本地排雷能力的发展的多国家研究报告在 1998 年 2 月出版了。这份报告已向受影响国家、援助国、非政府组织、联合国机构和其他有关团体广泛散发。如报告指出的,地雷首先是一项人道主义关切,这是最近印发的联合国排雷行动政策文件的基本信条。这项研究的结论被广泛用于制定联合国政策,规定那些最受危害者会获得优先照顾。

125. 联合国联合呼吁仍然是调动资源的重要工具。人道协调厅将继续同所有关心方面合作,为在受影响国家开展和继续排雷行动争取及时和足够的资源。

6. 联合国项目事务厅

126. 联合国项目事务厅(项目厅)在新的协调制度下正在以排雷行动处、开发计划署和其他伙伴的名义通过实施排雷和能力建设综合方案,来尽量扩大其作为服务提供者的作用。项目事务厅发挥关键的作用,充当从紧急倡议到发展项目和不断协调的排雷行动之间的桥梁。

127. 为了给支持排雷行动方案各方面提供迅速集中的反应能力,项目厅设立一个由七名专业工作人员和若干技术顾问组成的排雷行动股。

128. 过去一年里,排雷行动股一直在扩大其关于人员、设备供应商、承包者和非政府组织的数据库,以便为支持排雷行动方案设立一个全面的专业和技术能力网络。

129. 项目事务厅制定若干订约模式,以便同捐助国和其他组织合作,它们以实物捐助方式给方案提供人员、设备和服务。目前,项目厅已经同许多捐助国和非政府组织签订协议,在费用分担基础上给不同方案提供军事或民事专家。

130. 项目厅在总部和国家一级同排雷行动处和开发计划署密切合作,对执行和支助方案提供必要支持和及时反应。自从 1997 年 8 月以来,项目厅一直在执行或协助实施若干方案。在莫桑比克,替排雷行动处执行一个机械排雷项目,又替开发计划署执行一项旨在支持发展

莫桑比克国家排雷委员会的项目。在波斯尼亚—黑塞哥维那,项目厅协助把方案从排雷行动处转移给开发计划署以及该方案的继续执行。项目厅在克罗地亚代表排雷行动处执行方案。在伊拉克北部,自从 1997 年 10 月以来项目厅和排雷行动处一直在参与设立由以油换粮食方案供资的全面排雷行动方案。这个方案结合排雷行动的一切组成部分,包括援助受害者。项目厅在安哥拉、乍得、阿塞拜疆、索马里和斯里兰卡代表开发计划署执行一些项目。项目厅正在协助开发计划署从事在伊朗伊斯兰共和国的一个项目的规划阶段工作,并且充当在柬埔寨的合作机构,代表开发计划署协助执行排雷行动方案。

7. 世界卫生组织

131. 1998 年卫生组织执行局核可一个行动计划,该计划根据的五个优先方面是:监视和信息、预防和宣传、紧急情况 and 紧急情况后的照料、复原和联合国系统内的协调。这个计划获 1998 年 5 月 14 日举行的第 51 届卫生组织大会的一致认可(第 WHA 51.8 号决议)。

132. 卫生组织的目的包括:确保地雷问题的公共卫生方面在联合国通盘政策中获得充分反映;发展公共卫生战略来满足地雷受害者的需要;和同受影响国家的卫生部合作拟定国别计划。此外,卫生组织和儿童基金会联合草拟了协助地雷受害者和幸存者的指导方针。卫生组织的行动计划是排雷行动处排雷行动项目一揽子的一部分。卫生组织派代表参加排雷行动处领导的评估团。

133. 在卫生组织执行局和世界卫生大会之前,卫生组织与捐助国和成员国一起举行几次会议。在第一次评估团之后,1998 年 6 月 8 月在亚的斯亚贝巴举行关于援助地雷受害者的咨询会议,以便在评估团结论的基础上作进一步的发展,和将其要点纳入卫生组织排雷行动的战略。会议的参加者来自卫生组织在吉布提、埃塞俄比亚、莫桑比克、索马里和乌干达办事处的代表,儿童基金会、亚的斯亚贝巴大学和国际残疾协会的代表。与会国家在每个国家内设立多部门指导委员会,以便对地雷问题所涉的保健问题和该国家对之作出反应的能力进行情况分析,首先调查利害攸关者的分布,背景和问题分析。分析的结果将于 1998 年 9 月提交由瑞士政府供资设在坎帕拉举行的区域间地雷问题的协调公共保健反应讲习班。这对受地雷影响国家联合拟定明确办法来加强保健部门具有特别重要性,包括紧急情况后的照料和复原的基础设施,使用保健设施,尤其是对受地雷造成

伤害的保健需要作出反应,作为对伤害和暴力作出反应的通盘公共保健战略的一部分。

8. 联合国粮食及农业组织

134. 自从 1996 年以来,受地雷影响地区的粮农组织外地办事处应要求定期提供关于当地地雷情况及其对农业部门影响的资料。更具体地说,1998 年 6 至 7 月间,粮农组织派团协助波斯尼亚—黑塞哥维那政府选定优先进行排雷的农地。

135. 去战争期间的战场埋设有最高度集中的地雷,这包括该国最有农业生产潜力的地区。因为受战争影响地区的许多居民在战乱期间被迫逃亡,这些地区现在是难民和国内流离失所者回返的最高优先地区。地雷在这些地区的存在或甚至被怀疑的存在严重地限制农业生产,导致继续依赖进口农业产品和人道主义援助。

136. 粮农组织协助波斯尼亚—黑塞哥维那政府拟定一套选择最迫切需要排雷的农地的标准。这项标准包括:(a)评估涉嫌有雷患地区的土地质量;(b)评估这些地区的人口密度;(c)评估农业作为这些地区人口的经济可持续性根源的重要性;(d)评估关于回返该地区的难民和国内流离失所者(特别是少数民族)的政治和安全状况。

137. 这些标准被用来对波斯尼亚—黑塞哥维那联邦和斯普斯卡共和国各地点进行评估。在被认为应优先排雷的几千公顷土地中,大约 400 公顷(1000 英亩)被选定为最迫切的排雷区。

138. 资助农业排雷行动预期将对那些完全依靠农业为生的人的经济可持续性作出巨大贡献,同时也减少在波斯尼亚—黑塞哥维那的农民及其家庭的死亡和受伤人数。

9. 联合国开发计划署

139. 自从 1997 年 9 月以来,开发计划署已经成为联合国排雷行动机构间改革进程的一部分,并且在当年对由排雷行动处协调的联合国排雷行动最后文件的编写作出贡献。

140. 同联合国机构、国际组织、非政府组织和公司密切合作,开发计划署继续支持在安哥拉、柬埔寨和莫桑比克的排雷行动方案—原来由联合国秘书处前人道主义事务部支持—并且负起波斯尼亚-黑塞哥维那方案的责任。在老挝人民民主共和国,开发计划署和儿童基金

会支持的“老挝未爆弹药”项目继续在 17 个省中的 14 个省里清除未爆弹药。1998 年初在乍得开始一个新项目,在斯里兰卡和索马里开始试验性项目,又从伊朗伊斯兰共和国、阿塞拜疆、塔吉克斯坦和也门收到提供援助的要求。开发计划署已经连同其他机构,通过新近设立的排雷行动处协调的评估团程序开展活动。为各项方案和项目收到的认捐的经费共达 1 970 万美元,与现行需要和援助要求相比出现可观的短缺。

141. 为了支持开发计划署在这个领域日益增加的组合,和确保在各区域分享最佳的惯例和学得的教训,该署设立了一个排雷行动项目。这个设在开发计划署应急司内的项目由四位排雷行动专家组成,包括派驻排雷行动处的一名联络人员。它的责任包括:同排雷行动处和其他伙伴机构联系;提供政策指导;在技术事项和资源调动方面协助各国家办事处和区域局,和在国际论坛上代表开发计划署强调建立可持续排雷能力的重要性。开发计划署拟定的排雷行动政策业经执行局核可,反映了较为广泛的联合国政策文件,并且已为外地工作草拟出具体的指导方针。

142. 此外,开发计划署今年已从联合国基金会获得两项排雷行动赠款,用来支持在波斯尼亚-黑塞哥维那的地雷受害者在社会经济方面重返社会和推动防雷宣传。它也开展一项活动来应付国家一级排雷行动方案的管理训练需要。这项正在与排雷行动处、日内瓦国际人道主义排雷中心、世界银行和其他捐助国合作制定的倡议,打算与私营部门发展在排雷行动方面的伙伴关系。此外,开发计划署参加了在渥太华、华盛顿、日内瓦、约翰内斯堡和德国卡尔斯鲁厄举行的排雷行动国际会议;在信息需要方面同日内瓦中心和排雷行动处一起工作;向联合国基金会联合提交关于受地雷影响国家的第 1 级调查报告。

D. 政府间组织和非政府组织

143. 政府间组织和非政府组织在排雷行动中起到不可缺少的作用。红十字国际委员会等一些组织一直致力于援助受害人,其医疗援助方案已有 20 年之久,一些新的行动者、如国际禁止地雷运动因其工作获得 1997 年诺贝尔和平奖,一直大力宣传这问题的人道主义性质,有效的提高了全面的防雷宣传水平。

1. 红十字国际委员会

144. 红十字国际委员会(红十字委员会)帮助战争和国内暴力行为的受害者,努力确保执行限制武装暴力的人道主义的规则。它获得国际社会的授权救死扶伤,并代表受武装冲突之害的民众采取行动。它的一切行动都遵照国际红十字和红新月运动公正的人道主义原则。其行动的唯一标准是受害者的需要。红十字国际委员会独立于所有国家政府和国际组织,在行动时与参与人道主义工作的其他组织协商。

145. 红十字委员会在排雷行动方面的努力,主要是倡导、防雷宣传和援助受害者。虽然呼吁增加人道主义排雷行动的资源,但它不参加雷区的调查、标记和排雷工作。然而,它承认排雷行动是必要的,这样国际社会才能减少每月被地雷杀伤的人数(目前估计为 2 000 人),和使得在雷区生活的人能够重建他们的生活。它对经济恢复项目的成功也事关重大。

146. 鉴于可能需要经过若干年某些社区才能免受地雷的威胁,因此排雷行动的一个重要方面是教育民众如何避免受伤。红十字委员会认为,如国际人道主义法所揭示,防雷宣传运动是保护民众概念的组成部分。至 1998 年 7 月 31 日,它在阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那与克罗地亚都执行有防雷宣传方案。这些方案以社区为基础,包括媒介对公众的宣传,对儿童的教育方案和一个数据收集部分。仅在阿塞拜疆,红十字委员会就培训了 5 433 名教师,在 240 余所学校向学生讲授地雷的危险。红十字委员会还在阿富汗、格鲁吉亚、苏丹和乌干达进行需要评估。在红十字委员会没有活动的一些地区,国家红十字或红新月会已开始防雷宣传项目。

147. 直接援助受害者也是红十字委员会外地行动的基本内容。在使用或曾使用地雷的 12 个国家内,该组织视需要直接援助受伤者或培训当地医务人员。

148. 在复建方面,红十字委员会目前在 11 个国家执行有 22 个身体复建方案。1979 至 1997 年期间,它的工厂生产了近 120 000 个假肢,许多是用于地雷受害者。在 1997 年一年,它就制造了 11 300 个修复用品,其中的 7 200 个用于地雷受害者。这些方案符合各国的社会和经济需要,从长期来说将交给地方组织或政府机构。为避免从国外进口昂贵的修复成品,红十字委员会引进了新的材料,并制造特别的模具以便利在当地或区域进行低成本的生产。

149. 红十字委员会认识到,有效的管理资料系统是加强合作与协调的重要工具。在一国内做到数据的流动和

分析的标准化,就能更容易的查明需要和困难,加强各行动者之间的协调,确定行动的优先次序,和增加排雷行动的全面成效。1997 年 12 月,红十字委员会发表了一份关于地雷资料系统和决定地雷埋设严重程度的因素的文件。执行它的建议将使整个国际社会能更有效的帮助其日常生活受到地雷影响的民众和社区。

2. 国际禁止地雷运动

150. 国际禁止地雷运动始于 1992 年,是在 50 余个国家中在当地、国家和国际各级为禁止地雷而工作的 1 000 余非政府组织的联合运动。由 9 个组织的指导委员会协调,包括已经深入开展排雷行动的组织在内。1997 年因其工作获得诺贝尔和平奖。

151. 在整个报告期间,国际禁止地雷运动在全球范围大力提倡批准《渥太华公约》。它还采取新的主动行动,继续多方面的努力确保公约的条款得到执行,并鼓励尚未签署的国家签署公约。国际禁止地雷运动非国家行动者工作组正吸收非国家行动者参加禁止地雷运动。工作组在哥伦比亚、南非和菲律宾开展的国家运动,以实例表明发展中国家的非政府组织更多地参与该运动。

152. 1998 年 6 月,国际禁止地雷运动利用民间社会的办法监测公约的执行和遵守情况。地雷监测员是一种互联网的报告制度,监测《渥太华公约》的遵守情况,将增加非政府组织和国际组织的专业知识和监测能力,以便系统地监测和报告全球地雷问题的各个方面,包括使用、生产、转让、储存和援助受害者。通过建立实地研究能力,全球报告网和独立的数据基,地雷监测员能配合缔约国会议编写年度报告。

3. 国际残疾协会

153. 在波斯尼亚,国际残疾协会在乌纳桑纳的坎顿组织了一个排雷行动非政府组织,包括管理机构、排雷队、调查队和社区联络队。第一年的活动经费由联合国提供。它现已根据波斯尼亚法律正式登记。自 1997 年 10 月已开始排雷、调查和爆炸品的处理工作。国际残疾协会现在从加拿大和法国政府取得了下 10 个月的活动经费。

154. 国际残疾协会在莫桑比克有两个排雷行动项目。第一个是国家防雷宣传协调项目,它代表莫桑比克政府协调在该国的所有防雷宣传活动。该项目还收集地雷地点和伤亡的资料。资料储存在国家地雷委员会的中

心数据库,用于支持排雷组织确定优先任务。第二个项目是在伊尼扬巴内省的感应排雷方案,包括四个配备齐全的流动工作队,除排雷外也能处理爆炸弹药。此项目与省政府密切合作,雇佣省长任命的一些工作人员。

155. 国际残疾协会在埃塞俄比亚和安哥拉也开展防雷宣传活动。一个新的方案包括埃塞俄比亚第 5 区的所有索马里难民营,内容有征聘和培训教师和指导员;设计和发教具;教育难民;和与当地网络协调。在安哥拉的项目主要是培训被遣散的士兵提高防雷意识。此项目的受益人是被遣散的士兵和平民,特别是 4 个中部省份的儿童和返回者等高风险群体。

156. 国际残疾协会在阿富汗成立了一个处理爆炸弹药的快速反应工作队,将在 1998 年年底前开始工作。国际残疾协会在老挝的排雷中心管理一个排雷方案。作为在柬埔寨工作的一部分,开展能力建设活动。

4. 危险地区生命支助组织信托基金机构

157. 危险地区生命支助组织信托基金机构成立于 1988 年,是一个非政治、非宗教的在英国注册的慈善机构,专门从事清除战争残留物的工作。危险地区生命支助组织信托基金机构集中处理人道主义的立即排雷问题,以便可以开始其他的紧急和重建方案。它雇有 25 名国际工作人员和 2 500 余名当地人员,在阿富汗、安哥拉、阿布哈齐亚、柬埔寨、车臣、莫桑比克和东北非等地工作。该机构的活动经费来自私人捐款、政府和国际组织的支助。在 1997 年,危险地区生命支助组织信托基金机构清除了 8 112 个地雷、59 884 个未爆炸物、4 141 659 平方公尺田地和 120.5 公里道路。

六. 排雷行动的实质

A. 问题和反应

158. 国际社会对部署、储存和生产的大量地雷作出的集体反应已不再是漠不关心了。《渥太华条约》的生效证明地雷已不仅仅是一个孤立的问题,而是重要的国际人道主义问题。由于地雷阻挠重建,遏制发展,必须在公共保健和社会经济的范畴内界定这一问题的性质和范围。地雷影响到个人生活、生存以及提供人道主义援助,这已是不争的事实。仅仅一个地雷的存在、甚至担心有地雷存在,就会阻碍小农种地,从而剥夺其生计;这还会导致牛群无法进入草场,使贫穷的家庭进一步陷入贫困;还会割断主要道路的交通,将整个村庄陷于孤立。

因此,本来应是安全、有利于缔造和平与重建的环境往往受到破坏。

159. 必须在冲突后长期重建的大构架内重新建立能力,以便实现持续发展。可以制订具体标准,确保各社区得到最有成效并妥善协调的援助。另一方面,由于紧急情况 and 冲突造成严重情势,往往需要迅速采取全面行动。当生命受到威胁时,推迟任何形式的善意行为都是不符合良知的。

160. 地雷的危害极大,因为它们能够破坏长期的可持续发展,而且会阻碍短期提供人道主义援助。不论在何处部署地雷,都会构成真正和长期的危险,尤其是对社会最容易受伤害者构成伤害。排雷行动正是为了协助长期生活在恐惧之中的人,并通过教育和宣传、绘制地图、排雷和援助受害者,减少地雷的威胁。

161. 长期以来,提供紧急援助和人道主义援助都是不附加条件的。这种明确的观点不仅体现于《联合国宪章》所确定的原则、宗旨和精神,而且体现了每个人对生命、自由和安全的基本权利。

B. 联合国排雷行动处的活动

1. 信息管理

162. 发展信息管理系统已成为有效管理全球排雷行动的关键因素。联合国排雷行动机构、捐助者、私营公司和非政府组织都承认需要提供更加完善的信息,以便更好为排雷活动分配资源。

163. 为了落实 1998 年初召开的各次会议所拟订的优先事项,已建立排雷行动信息管理系统:该系统由三部分组成:第一,外地单元用以建立收集信息的通用标准依据,以便于排雷行动机构进一步处理信息。外地单元将是排雷行动中心、开展调查的各组织以及参与外地一级排雷行动的各机构收集信息的主要工具。将免费向参与外地活动的各机构提供该单元;第二,联合国总部信息处理单元,将使用和分析外地单元提供的数据,以便为战略一级排雷行动的监测和决策工作提供所需的信息;第三,传播信息单元,通过因特网或台式出版方式(譬如每月的“地雷”通讯),促进向特定的用户以及大众公布信息。

164. 外地单元供连同地理信息系统一并使用。瑞士编制小组和排雷行动处正与欧洲委员会联合研究中心共同编制地理信息系统。设立地理信息系统的最大问题

是能否获得数码化地图。已经要求有能力绘制数码化地图的国家向联合国提供这方面的协助。

165. 将优先在联合国内设立一个协调一致的信息处理结构。瑞士项目将提供软件,但是,人员和技术资源必须由联合国各机构提供。项目第二阶段将依照在外地取得的经验,维持并改进外地单元的内容,并编制如何使用该单元的训练课程。第二阶段还将编制信息处理单元以及信息传播单元。

166. 联合国排雷行动处将得到新设立的日内瓦国际人道主义排雷中心的更多支持,该中心是瑞士倡议设立的一个基金会。将支持排雷行动处发展排雷行动信息管理系统和一个排雷行动思想库。1997 年该中心协调举办了排雷行动方案管理人的年度会议。

2. 关于排雷行动信息的收集

167. 全球地雷危机是受这种武器影响的 60 多个国家所面临各种与地雷有关的问题的总称。但是,各国受此种影响的范围、性质和程度有很大差别。对这种信息还需要加以衡量,以确定是否准确可信。此外,对于会员国、区域组织、政府组织、非政府组织和基金会向受地雷影响国家提供援助的详细资料,更为重要的是对于提供更多援助的能力,尚未准确地进行衡量。在此之前,无法清楚地了解国际排雷行动的需求,也不能以协调一致的方式制订适当的援助方案。

168. 为了帮助确定这种重要的基线数据,1998 年 2 月排雷行动处向所有会员国分发了一份关于排雷行动的问题单。问题单的第一部分涉及受影响国家地雷问题的性质和后果、以及关于努力解决这一问题的情况。其中包括评估现有国家能力以及援助其他受地雷影响国家的能力。问题单第二部分的重点是确定其他国家提供援助的能力,以及查明目前向受地雷影响国家提供支助的水平。

169. 关于确定全球问题的范围,排雷行动处利用问题单所提供的信息将会员国划分为下列四大组:第 1 组包括正在执行或编制联合国援助方案的国家;第 2 组为已查明需要援助、但尚未开始执行方案的国家;第 3 组为需要提供进一步信息的国家。这最后一类分为两个次级小组:需要派遣联合国评估团的国家;和布雷情况尚未确定的国家;第 4 组是不需要联合国援助的国家。

170. 通过设立联合国援助方案,或确认无需援助或通过双边协定等其他方式获得援助,可将第 2 组和第 3 组国家重新归类到第 1 组或第 4 组。随着问题单不断寄回并对资料进行分析,排雷行动处和联合国各机构持续执行该项审查进程。

171. 关于国际社会可提供支助的信息,可以帮助排雷行动处和联合国机构确定为某一国家处理地雷问题的现有能力。这样可以确保及时查明并执行有效和适当的解决办法。

3. 联合国评估团

172. 必须以连贯一致和透明的方式收集、评价、分析并提出关于具体国家地雷问题的所有资料,以便准确评估情势。为了使这一进程正规化,在排雷行动处管理之下,于 1998 年 3 月份开始执行一项多学科和多部门评估方案。

173. 评估团审查了与全面综合排雷行动计划各组成部分相关的需求。对下列方面作了评价:各方是否愿意支持排雷行动方案;地雷在人道主义、健康、社会经济和发展方面对民众的影响;安全状况;以及当地排雷行动的能力。

174. 评估团在各国开展工作时有与有关国家的联合国协调员合作,并视需要与当地文职和军事当局;联合国各机构和部门(特别是联合国秘书处人道主义事务协调厅、开发计划署、儿童基金会、难民专员办事处、粮食计划署和卫生组织);红十字会和非政府组织;以及外交使团和代表进行协商。评估团执行任务期间收集和分析的资料用以确定将执行的联合国排雷行动援助方案或项目的需求和框架。此外,受影响的政府国家可以使用评估进程中得到的资料,争取为排雷活动获得双边支助。

175. 自 1998 年 3 月设立该方案以来,评估团已在埃塞俄比亚、索马里西北地区、布隆迪和也门执行了任务。原计划前往卢旺达的评估团已经取消,因为卢旺达政府提出通知,该国政府正在处理地雷问题,不需要联合国提供援助。此外,由于厄立特里亚同埃塞俄比亚的边界冲突升级,计划于 1998 年 6 月派往厄立特里亚的评估团已经推迟。计划于 1998 年增派三个评估团。

4. 国家调查

176. 过去,国家调查称为第 1 级调查或一般性调查,其中使用人道主义排雷国际标准所提出的定义。以往开展

这些调查时往往注重寻找布雷区并绘制布雷区地图,为最终排雷作准备,而不是在编制行动计划之前确定全国各地地雷问题的影响和范围。采用这种局限性做法是因为当时将排雷作为排雷行动的主要组成部分。由于处理该问题取得经验,加上对问题的性质有了进一步了解,排雷行动的定义有了扩大,纳入了其他重要方面,在确定国家的整体需求时必须评估所有这些方面。

177. 开展国家调查才能衡量某一国家全国各地地雷问题的影响,经过这一进程确定优先事项之后,就可以将需求最迫切的领域作为开展活动和分配资源的重点。调查期间收集的数据还可用于协助满足持续不断调动资源的需要。并可向捐助者提供宝贵的资料,说明解决与地雷相关问题的指示性费用总额。此外,调查结果还可酌情用以审查以往确定的需求、限制和结果,以期协助规划、发展和(或)修订国家排雷行动方案。

178. 1998 年 3 月在渥太华举行的协调排雷行动研讨会确定有必要制订国家调查统一标准,以便有效收集、处理和分析必要的信息和数据。讲习班结束后,设立了一个调查联络小组,作为进一步制订国家调查标准的机构。该小组于 1998 年 5 月在布鲁塞尔召开第一次会议;这次会议设立了由美国越战退伍军人基金会牵头的非政府组织联合会。

179. 联合国继续拟订一种统筹的方式处理全球地雷问题,主张采用一种灵活、积极和透明的执行办法。通过各种方法(问题单、评估团和调查)收集资料的系统化方法可以确保查明需要援助的国家,排定优先次序,并确保以有效的方式开展适当的活动。

5. 人道主义排雷行动国际标准

180. 人道主义排雷行动国际标准是与联合国秘书处维持和平行动部和前人道主义事务部协商制定的。人道主义排雷历来采用军事方式和标准。但是,随着人道主义排雷的方向和定义有了演变和变化,越来越需要对人道主义排雷标准采用协调一致的方法。1996 年 6 月,丹麦政府主办了一个论坛,讨论排雷标准和技术,这是国际标准领域的先驱活动。现已拟订的国际标准为制订标准业务程序提供了框架,这种程序详细规定了开展具体排雷行动的方式。人们认为,遵守这些标准将加强捐助者的信任,提高排雷行动的效率和效能,更为重要的是,将提高执行危险的排雷任务人员的安全程度。

6. 排雷政策和标准业务程序

181. 排雷政策和标准业务程序由联合国秘书处维持和平行动部拟订,目前正在作核可、出版和分发之前的最终审查。标准业务程序详细阐述了联合国的政策以及在存在地雷、未爆弹药和简易爆炸装置威胁的任务区应采用的程序。经验表明,各国这方面的情况各不相同,通常不可能对各任务区有关排雷的活动采用一成不变的办法。因此,编制这项政策和标准业务程序就是要允许各评估团拟订自己的标准业务程序,从而反映出有关地区的文化、环境和业务状况。

7. 布雷图绘制系统

182. 排雷行动处结合标准业务程序和国际标准,已经开始编制计算机布雷图绘制系统,以期提供一种简单灵活的办法,用地图形式说明有关地雷的资料。该系统采用 MapInfo 计算机程序,该程序可将以标准业务程序和国际标准格式记录的资料转换为地图,以地图形式说明所需的任何方面资料。支持该系统的技术要求很简单,完全可以保证该系统具有效用和灵活性,可在所有情况下使用。其意图是将大量文字和数据库资料迅速转化为图形,在排雷活动初期阶段,这尤为重要。目前,排雷股已开始建立关于波斯尼亚、克罗地亚、阿富汗、安哥拉、危地马拉和塔吉克斯坦的地图档案。

8. 技术

183. 本报告所述期间,在技术协调方面已经取得很大进展。由于召开一系列国际研讨会和国际会议,联合国及其伙伴获得机会就改进协调与合作的方式达成一致意见和协议。1998 年 3 月,主管维持和平行动部副秘书长在渥太华排雷行动协调工作研讨会上提出了联合国关于排雷行动技术的政策文件。该项文件提出了一些基本原则和优先事项,并界定了综合排雷行动技术下列三个主要部分的程序:用户社区的需求、获得资金的可能性、以及对可选用技术的评估。渥太华研讨会支持联合国有必要将这项工作作为紧急事项加以推动。

184. 1998 年 5 月,联合国向美国国务院在华盛顿主办的全球人道主义排雷会议报告了其工作的进展情况。这次会议澄清了联合国与其伙伴在排雷行动技术领域的关系,并就改善协调的必要框架和机制达成一致意见。在这种情况下,美国政府和欧洲联盟宣布了就一系列技术行动与联合国开展合作的协定,其中包括制订共同研究和开发标准,建立全世界测试和评估设施网,并执行于 1999 年开始的排雷行动技术示范项目方案。宣布这项

协定向国际社会发出了强烈的信号,说明了开展密切合作和争取实现共同目标可获得的利益。

185. 信息有许多来源,其形式、质量和及时性各不相同。其中包括《渥太华公约》缔约国所提供关于技术能力的资料、正在执行的排雷行动方案的反馈资料、专业机构和机关的报告、学术论文和技术杂志的摘要、以及试验设备和评估技术的结果。预期将就普遍使用信息问题更好地开展协调与合作,因此,亟需建立全球排雷技术管理资料系统。这种系统将与其他有关数据库和“经核准的”互联网网址相连。目前日内瓦国际人道主义排雷中心正在处理协调技术对信息方面的需求,这是广泛研究全球排雷在信息方面需求的组成部分。

186. 为雄心勃勃的技术方案筹资是个很大的问题。主要设备的费用,包括研究和开发、部署和调动、操作使用、保养、维修和升级,这可能涉及大笔资金并面临,非政府组织和排雷承包人都无法承担的风险。此外,技术投资需要有长期性承诺,目前通过联合国总部调动资源的方法通常不能提供此种捐款承诺。因此,需要查明能够满足该行业、用户、捐助者和受益者要求的新的安排。

9. 倡导

187. 在本报告所述期间,排雷行动处采取积极的行动,加强民众对地雷的注意,并倡导清除全球的地雷。这些活动对象广泛,其中包括政府官员、非政府组织、学术界、私营部门、学童和传媒。

188. 排雷行动处与联合国秘书处新闻部合作制订并执行一个独特的联机项目“学校排雷学校”,通过互联网向北美和欧洲的学校提供关于地雷问题的资料,与受地雷影响国家的儿童和排雷行动人员建立联系。排雷行动处利用互联网的巨大推广潜力,提高排雷行动处网址所供资料的质量,并增加其数量。

189. 为了扩及到更多非传统对象,排雷行动处利用德国政府的慷慨捐助,制作了一系列的海报,主题是消除地雷和人权问题。这些海报已向教师基金会、学校及其他学术机构广泛分发。此外还印制一套书签,传递简单而有力的信息:“地雷毁灭生命”,这些书签正通过书店散发。目前正与上网书商讨论如何通过其推销网散发这些书签。

190. “地雷”通讯继续出版,英国政府为其提供未来两年的资金。过去一年,销路增加 75%。许多人要求向各组织、协会和学校介绍该份通讯,排雷行动处已给予答复。

10. 调集资源

191. 排雷行动包括地雷的清除和处置、防雷宣传、减少危险的教育、协助地雷受害者、以及提倡大力禁止杀伤人员地雷。与此有关的人道主义目标和活动需要会员国和国际社会其他合作伙伴提供资源。十年前只有阿富汗一个排雷行动方案,目前联合国在全球共赞助八个方案,并在其他一些国家筹办更多的方案。除了针对具体国家的排雷行动方案之外,联合国特别需要在教育、新闻、提倡和政策制订领域调集资源,开展区域和全球工作。

192. 作为联络中心排雷行动处促进并监测在联合国系统内部全面调集资源以支援排雷行动的工作。由于资源有限而需求众多,捐助机构提供捐助是在全球维持逐步扩大的排雷行动方案的必要手段。各国政府和多边合作伙伴所提供的资金和物资是资助和执行在整个排雷行动范围内的各项活动的支柱。联合国总部排雷行动协调工作几乎全靠捐助者的捐助来维持,与排雷有关的其他大多数方案,其大部分资源来自捐助国政府和多边组织所捐的指定用于排雷行动的专设款项。

193. 由于所需经费超过预计的可用资源,联合国必须制订新的战略,以争取更多捐助者,并动员非传统捐助者资助排雷行动。与私营部门、公私合营实体和学术界建立联系,在增强意识和筹措资金这方面可以发挥巨大潜力。举办传媒活动,以解释有关问题和报道悲惨事故,以及突出介绍联合国的工作,和向广大民众传达希望的信息,也可以起极好的教育作用,并在募款方面发挥较优的潜力。在这个领域要做更多工作。排雷行动处将与联合国其他合作伙伴协商,尽量加强协作力量,以求取得结果。

194. 目前可以通过几项筹资机制,领取和支付捐助者为支持和执行排雷行动方案所提供的资金。其中包括协助排雷自愿信托基金、阿富汗紧急信托基金和开发计划署针对具体国家的信托基金,其中有些专门用在安哥拉、波斯尼亚、柬埔寨、老挝和莫桑比克的排雷活动。由联合国秘书处人道主义事务处协调厅监督的阿富汗信托基金以及开发计划署的几项信托基金资助成熟的排雷行动方案。这些方案必须长期维持下去。排

雷行动方案的重点是建立本地能力,作为整个综合社会经济发展方案的一部分。协助排雷行动自愿信托基金的经费主要用于资助联合国排雷行动的全面协调、所有紧急人道主义方案、负责监测地雷威胁范围的评价团、开展新的排雷行动活动以及筹资延迟时充当过渡性经费。协助排雷行动自愿信托基金成立以来获得大约 4 300 万美元。这些资金大部分指定用于具体的活动;但没有指定用途的资金也极其重要,因为当情况需要时,这些资金可用于应急或高度优先需要,或在拟定联合呼吁之前满足资金不足的需要。

195. 鼓励捐助者向排雷行动处索取资料以了解需要资助的项目,并征求排雷行动处的意见,确定哪些是争取捐款的最适当的筹资机制。执行排雷行动方案的联合国机构、方案和基金将继续进行自己的筹资活动,排雷行动处将确保所筹资金以最直接的方式用于这些方案上。

196. 为推动这个过程,并增加透明度,排雷行动处已编写了排雷行动项目一揽子。该份文件是与排雷行动机构间协调小组协力制定的,其中全面概述与排雷有关的项目。一些项目已列入针对具体国家的联合呼吁内,有些项目没有特定的资源调集机制。项目一揽子每年发表一次,每季度有增订本,用于保证排雷行动方案所需资源能与捐助者资助人道主义援助和发展合作的优先领域互为补充。

197. 可通过完善的信息管理系统加强调集资源。明确的优先项目和政策更易转变为目标和进度指标均可衡量的项目和方案。专为调集资源而制订的资料,如排雷行动项目一揽子,将与其他材料互为补充,以维持与捐助者的联系。此外,排雷行动处将着重注意提供实质性进度报告,向捐助者说明利用其所捐资源进行的活动的成果。综合资源调集战略的基本组成部分是介绍明确的项目、改进信息材料以及报告结果。

七. 取得的经验

198. 通过执行全面综合排雷行动政策现已取得若干重要经验。其中最重要的是以协调方式和利用足够的资源,是可以在一段有限的期间内解决和控制地雷问题的。通过重点方案促进防雷宣传,即使有地雷,受影响的社区也可以充分适应和运作。最重要的是,人道主义排雷行动提倡全面禁止杀伤人员地雷,这引起人们对排雷以外的问题的注意。

199. 排雷行动处是排雷行动的联络中心,设立排雷行动处可使捐助者、人道主义救济人员、联合国系统有一套协调一致和相互增强的方式执行项目,并进行倡导和筹款。对地雷问题采取行动是各国和有关国家的主要责任,协调一致的政策有利于联合国协助建立持续的国家能力,以及执行全面的方案。但当地政府的作用和资源是排雷行动的一个不能忽视的关键方面。

200. 1998 年,联合国秘书处人道主义事务部发表一份研究报告,题为:“建立当地排雷行动能力”。研究结果是制订协调的政策办法的一个非常有用的依据。曾经提出一些建议,并已采取适当行动。最显著的是制订明确统一的战略,有效地处理问题所涉的人道主义方面;成立排雷行动中心,实行国内业务和方案活动管理。尚存的一些复杂而艰巨的任务是保证实行和维持质量管理。例如,建议授予外地方案管理人最大的权力,联合国行政规则应反映这一点。执行这样的一项建议须修订体制安排,使其超越目前的改革范围。

201. 研究报告还建议,为了把更多权力下放给外地,业务活动将由有独立管理的排雷机构执行,如与排雷行动中心订约的国际非政府组织和国家非政府组织。已按协调的政策办法已将很多的权下放到外地。

202. 从业务角度来看,标准和质量控制措施的执行在若干情况下取得了成功。这种经验产生好处,必须普遍推广。能否更好地监测地雷的威胁,问题在于协调,因此必须进一步注意处理。其中一个方法是派出更多的评价团和进行第一级的调查。

八. 未来的情况

203. 过去五年来,联合国大会一直认为地雷问题很严重,并运用各种策略应付其挑战。1999 年 3 月 1 日《渥太华公约》生效后,国际社会将正式承认问题的实质在于其人道主义组成部分。原则上,这一部分超越了偏狭的政治事务范围。

204. 联合国排雷行动虽然逐步发展,但受地雷影响国家仍深受地雷之害。资源短缺不是妨碍方案执行的唯一原因。没有政治决心也使排雷行动的人道主义目标受到阻挠。联合国系统应起公正和广泛作用,但有些排雷行动成为一个国家和国际性的政治问题。

205. 由于内部冲突频仍和剧烈,地雷使用问题继续恶化。杀伤人员地雷价廉,易取得;由于这种地雷难以探测,

因此被滥加采用。在许多情况下,这种地雷起着很大的心理威慑作用,这种作用超越其战术价值。在有雷患的国家,从前一些雷区的地雷已被清除,但与尚未交还给人民使用的雷患区相比其所占面积仍然很小。若能真诚表现出坚定的政治决心,这种情况是可以改善的。

206. 秘书长支持联合国的政策文件,并将有效执行协调的处理办法列为优先事项,这体现了他的改革方案,并同时加强联合国的反应。方案的核心组成部分是防雷宣传和减少危险、雷场探测、绘图、排雷、协助受害者、受害者康复和宣传。这些组成部分明白地确定了排雷行动处的作用和联合国合作伙伴的责任。但对现有方案仍须不断提供长期支助。虽然新的问题最终会引起传媒的短暂注意,但这并不意味着捐助者可以减少对受地雷影响的国家的人道主义投资。

207. 应当承认对于这个问题国际反应越来越大。由于捐助者慷慨捐助排雷领域已做了很多工作。但资源有限,对援助的竞争激烈。如将排雷宣传和向受害者提供援助等其他排雷行动领域包括在内,现有资源就更形捉襟见肘了。

208. 政府和区域组织已慷慨提供资金和实物捐助。将与非传统合作伙伴,包括非政府组织、联合国国际伙伴基金和私营部门加紧合作。排雷行动处作为一个联络中心,能为联合国系统的资源调集战略和方案进行协调,这是排雷行动处未来几项重要职责之一。

209. 排雷行动处还计划执行新的评价工作和第一级调查,以准确确定雷患问题的真正严重程度。任务完成后,它将开始执行与调查结果互为补充的方案,使排除地雷的土地恢复生产用途。这样可以协助难民和本地流离失所的人返回这些地区。

210. 排雷行动处将继续倡导尚未签署和批准《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》的国家签署和批准该项公约。

211. 关于向受害者提供援助的领域,排雷行动处将探讨如何与卫生组织、儿童基金会、红十字委员会和非政府组织密切合作,制订有效协调方案的新准则,以进一步协助地雷受害者康复,和恢复从事创造收入的活动,以重新融入社会。

212. 大会所要审议的一个较广泛的问题是新的改良技术。在许多情况下,排雷行动仍以人工排雷为主。改良技术意味着以合乎成本效益的方式拆除和销毁地雷,并最终拯救生命。

213. 事实上,排雷行动是与人有关的,是为了使人有机会生活在一个安全的环境中,摆脱这种冷酷和滥杀的凶手对人身、心理和社会经济发展造成的困扰。联合国排雷行动处通过其活动,致力确保那些目前仍受地雷威胁的人有机会享受和平和富有成果的生活。

附件一

协助排雷行动自愿基金捐助者捐款总额

截至 1998 年 10 月 13 日

美元

捐助者	付款	认捐款	共计
会员国和具有观察员地位的国家			
奥地利	18 348		18 348
澳大利亚	789 482	-	789 482
比利时	1 131 501	480 000	1 611 501
巴西	3 000	-	3 000
柬埔寨	1 000	-	1 000
加拿大	601 046	1 450 000	2 051 046
克罗地亚	1 000	-	1 000
捷克共和国	22 500	-	22 500
丹麦	4 946 715	-	4 946 715
芬兰	232 023	-	232 023
法国	395 819	-	395 819
德国	1 456 924	-	1 456 924
希腊	80 000	-	80 000
罗马教廷	4 000	-	4 000
冰岛	10 000	-	10 000
印度尼西亚	40 000	-	40 000
爱尔兰	787 841	-	787 841
以色列	98 000	-	98 000

捐助者	付款	认捐款	共计
意大利	1 205 284	-	1 205 284
日本	7 875 865	1 686 195	9 562 060
列支敦士登	47 656	-	47 656
卢森堡	226 567	-	226 567
马耳他	1 952	-	1 952
摩纳哥	27 519	-	27 519
纳米比亚	500	-	500
荷兰	513 294	-	513 294
新西兰	462 750	-	462 750
挪威	2 602 996	-	2 602 996
葡萄牙	150 000	-	150 000
大韩民国	300 000	-	300 000
沙特阿拉伯	50 000	-	50 000
斯洛伐克共和国	10 000	-	10 000
西班牙	874 439	-	874 439
瑞典	1 150 804	-	1 150 804
瑞士	3 330 568	345 000	3 675 568
联合王国	1 825 175	-	1 825 175
美国	2 200 000	-	2 200 000
小计	33 474 568	3 961 195	37 435 763
其他来源			

捐助者	付款	认捐款	共计
欧洲联盟	9 709 768	2 365 000	12 074 768
粮农组织	10 000	-	10 000
个人	4 065	-	4 065
开发计划署	20 000	-	20 000
儿童基金会	20 000	-	20 000
粮食计划署	-	-	-
小计	9 765 833	2 365 000	12 128 833
共计	43 238 401	6 326 195	49 564 596

附件二

排雷行动和有效协调:联合国的政策

一. 导言

1. 多年来的冲突在五十多个国家内遗留下数以百万计的零散和无记录的地雷。^a 平民,包括儿童和成年人越来越多地成为这种战争中狡猾武器的受害者,并在和平时造成数千人的死亡。地雷使大量土地和资源不能供生产使用。贫弱或缺乏社会与经济基础结构的国家受到的祸害最烈,而这些国家内,贫困者是受创最深,最无力应付的人群。

2. 国际社会日益认识到,大家所知道的全球地雷危机已造成广泛的后果,必须采取多方面的综合回应办法。还认识到,联合国在统一制订回应办法并提供必要支助和协调机制方面,可以发挥关键作用。联合国大会关于协助排雷的一系列决议^b和《禁止或限制使用某些可被认为具有过分杀伤力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》《第二号议定书》^c和里程碑式的1997年12月3日在渥太华开放签署的《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》也重申了联合国的关键作用。

3. 正如同受影响民众的期望那样,联合国在排雷行动中累积了大量经验。从1988年在阿富汗开始,后来于1992年在柬埔寨等许多国家设立了排雷方案,本报告根据这些经验和教训,概述联合国排雷行动所依据的重要原则,明确联合国系统内部的作用和责任。

二. 目标

4. 本文件所订原则的目标有三方面,并互为补充:

(a) 增进联合国以协调、及时和有效的方式支助受影响的国家与民众解决地雷造成的直接与长期问题的能力;

(b) 增进联合国支助和建立国际社会的集体努力的能力;

(c) 从透明、问责和效能方面加强联合国的威信。

三. 排雷行动的性质

5. 排雷行动涉及处理民众面临的雷患问题的所有活动。它不仅与地雷有关,也同人及人与满布地雷的环境的相互作用有关。活动的目标不是调查、标记和清除地雷的技术性工作,而是人道主义和发展的工作,是重建一种环境使人们能安全生活,使经济、社会和保健得以发展免于受到雷患造成的限制,并使受害者的需要得到满足。

6. 排雷行动有时可区分为实际操作的扫雷行动(即支助安全理事会授权的活动),人道主义排雷行动以及支助重建与发展的排雷行动。联合国并不依照这种方式来作区分,因为它没有反映出一个国家内各方面的恢复工作(维持和平与缔造和平、难民和国内流离失所者重新融入社会、社区的复兴、重建和发展)之间存在的相当多的重叠部分。真正重要的是,根据受地雷影响民众的需要确立明确的优先事项。

7. 由于完整全面地回应雷患问题十分重要,同时也需要对有受害风险的人给予真正持久的支助,联合国排雷行动包含四项互相补充的核心组成部分:(a) 防雷宣传和减少危险教育;(b) 布雷区的调查、绘制地图、标明和清除地雷;(c) 援助受害者,包括复健和重新融入社会;(d) 倡导谴责使用地雷并支持全面禁止杀伤人员地雷。为支持这些核心组成部分,使排雷行动和排雷行动方案获得成功的关键,还包括有其他的活动,如:资源调集、国家/地方的能力建设和必要的体制支助(包括来自政府与民间社会的当地对应部门的人力资源发展)、信息管理(包括着手进行评估、调查和更广泛的数据收集)、人员训练(所有与地雷有关的责任制、包括管理)和质量管理(包括设定标准和方案监测与评价)。

四. 指导原则

A. 地雷问题的范围与性质

8. 地雷的首要问题是人道主义关切,必须从这个角度来看待它。它也是对重建与可持续发展的障碍,地雷问题的性质和范围必须从人道主义、公共保健、社会经济影响,特别是对生命、生计、提供人道主义援助的影响的角度,以及在更广泛范围内,从建设一个安全、有利于缔造和平、重建与发展的环境的角度来看待。

9. 应该将所有与雷患及其人道主义和社会经济后果的有关资料通过在外地的联合国驻地/人道主义协调员

或其他适当伙伴向联合国排雷行动事务处提供,以便能确定排雷问题的全面轮廓和及早采取行动。

B. 排雷行动中联合国援助的原则

10. 联合国处理排雷问题要尊重中立、公正和人性的基本人道主义原则,以便优先重视最脆弱的群体。排雷行动的训练和支助,原则上不提供给雷患国家的军队。

11. 联合国将利用一切机会谴责继续使用地雷的行为并支持全面禁止杀伤人员地雷。为接受援助,有关各方必须承诺积极支持排雷行动,停止生产、储存、使用和转让杀伤人员地雷。在可适用的情况下,这一承诺应作为和平条约、停火协定和缔造和平安排的一个组成部分。

12. 对上述原则的例外只应是基于人道主义的考虑:人道主义排雷行动的活动,重点在减少对受影响社区的人民福祉和人道主义工作者的活动的立即威胁,不应受到继续使用地雷有关条件限制。

C. 综合与可持续的排雷行动的观点

13. 联合国支持全面性的排雷行动,兼顾外地和总部各级的不同因素。防雷宣传、减少危险教育、绘制雷区地图、标明雷区与清除地雷、协助受害者与复健、倡导谴责使用地雷和支持全面禁雷,都是排雷行动的组成部分。

14. 总体性办法必须适当注意到国家所有权、可持续能力和能力建设的问题。在有长期需要的国家,排雷行动方案必须是可持续的,而且应包括一个关键部分,即在制订整个综合方案中和在排雷行动一开始即须发展国家和地方能力。国家和地方能力(通常在政府或地方当局主持下建立)是指:统一制订总体政策与方向,计划、协调管理和持续进行负责、合乎成本效益并能处理雷患的人道主义和社会经济影响的方案的能力。

15. 排雷行动的倡议还必须成为暴力冲突后的社会复原战略、例如保健、教育、基础结构、农业与销售系统的重建战略中的组成部分。

D. 有效协调的需要

16. 为确保联合国系统内的有效协调,所有排雷行动的活动应与联合国排雷行动处协商,在外地一级,应酌情同联合国驻地/人道主义协调员协商进行。

17. 外地的方案提出后,应设立协调机制以确保能建立战略和前瞻的规划,确保全国性排雷行动的活动能不断地得到综合、监测、与审查(有时可包括在邻国境内难民营内的防雷宣传以及维持和平特派团有关的排雷)。

18. 作为这些协调机制的一部分,还应建立一个数据库,并尽早进行第一级的调查(然后接续第二级的调查)。

19. 还应鼓励与排雷问题有关的捐助者、非政府组织和其他实体同排雷行动处、联合国、当地负责扫雷行动的当局一道协调活动。

20. 排雷行动处将确保进行经常监测、总结经验、将特定经验的心得与所有有关各方分享。

E. 外地排雷行动方案的启动与发展

21. 处理排雷问题,一旦认识到有此需要,便应及早展开行动。它应包括特别是评估和第一级的调查、防雷宣传和减少危险教育、援助受害者和倡导谴责使用地雷。

22. 在不影响各机构现有任务规定及责任的情况下,所有协助排雷行动的要求应与排雷行动处协商审查。如情况确有需要,作为联合国回应的第一步,排雷行动处应尽早与联合国驻地/人道主义协调员协商,组织一项多学科和多部门的评估工作,明确问题的范围与性质,查明与拟订排雷行动倡议有关的限制与机会,就一项能通盘回应,包括协调与执行排雷行动的活动的体制安排作出建议。

23. 针对地雷采取行动的首要责任在于有关国家本身。因此原则上受影响国政府应对协调与管理国家排雷行动方案承担整体责任。开发计划署响应要求,在与所有利害攸关者,包括排雷行动处、有关的地方伙伴、非政府组织、捐助者和联合国实体进行协商后,应协助建立可持续的国家能力并筹备与执行一个总体的方案计划。

24. 当联合国必须主动提出一项在其主持下的方案时,不论这是由于人道主义紧急需要、业务需要,或是由于没有公认的国家当局,排雷行动处都应同所有有关者,包括有关的地方伙伴、非政府组织、捐助者和联合国实体进行协商后拟订第一个方案计划。这项计划应明确界定目标、优先事项、体制安排和其他要件,包括技术和财政支助,以及采取具体行动的模式等,计划的拟订应满足关键性的紧急需要和发展可持续的国家/地方能力的长远要求。

25. 有需要时,应在最初阶段即查明和清楚确定联合国支助不断发展可持续国家和地方扫雷行动能力的过渡性安排以确保责任的顺利过渡。这些过渡性安排应按具体情况的需要确定,但通常是在国家当局承担了协调与管理原由联合国主持拟订的整体排雷行动方案的责任时,付诸执行。

26. 在可行的情况下,并为了便利必要的过渡进程,在最初阶段负责排雷行动方案的后勤、财政与行政支助的联合国实体,将在方案的整个方案过程中继续负责这些支助工作。

F. 确立优先事项及问责制的需要

27. 所有方案应具有完备的机制以便根据需要及为最有效运用现有的资源,确立排雷行动的活动的优先事项。虽然世上没有完全一样的情况,但清除地雷的优先事项通常包括,除其余外,有以下几项:提供紧急协助;平民伤亡率高的居住地;重新安置难民和国内流离失所者所需的土地;农业所需的土地;社区发展;取得并免费提供保健服务;重建和基础结构发展。

28. 方案中还应包括明确的问责机制,以确保满足优先事项的需要,以及合乎成本效益的运用现有资源。还应实施定期审查以决定工作方法、取向与执行的总体效果,并对有改进必要的事项提出咨询意见。

五. 责任和协调机制

A. 联合国伙伴的作用和责任

联合国排雷行动处

29. 联合国秘书处维持和平行动部排雷行动处是联合国系统内所有与排雷有关活动的协调中心。因此,它负责确保联合国对雷患能作出有效、预先和协调的回应。排雷行动处同其他伙伴协商,确定评估工作的优先事项,推动与捐助者和国际社会就地雷问题进行协调和建设性的对话,并协调资源的调动。它还负责:(a) 发展、维持和提倡技术和安全标准(关于防雷宣传的责任属于儿童基金会,援助受害者的公共保健责任属于世界卫生组织);(b) 收集、分析和传播有关地雷的资料,包括有关技术的资料;(c) 支持全面禁止杀伤地雷的宣传努力;和(d) 管理协助排雷自愿信托基金。

裁军事务部

30. 联合国秘书处裁军事务部与排雷行动处和联合国的其他实体协作,支持联合国秘书长在《渥太华公约》方面的作用。该部的具体责任是提供两篇文章:关于透明措施(第7条)和关于促进履约和履约澄清(第8条)。

人道主义事务协调厅

31. 联合国秘书处人道主义事务协调厅负责与排雷行动处和其他伙伴分享有关地雷所涉人道主义问题的一切资料。它将努力确保满足各项人道主义的需要,作为人道主义全面工作的组成部分。还将提倡全面禁止杀伤人员地雷和援助受害人。人道协调厅将与排雷行动处密切合作,以中央应急循环基金管理机构 and 联合呼吁程序协调员的身份调动资源。

联合国难民事务高级专员办事处

32. 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)将确保满足难民和难民专员办事处关切的其他民众的需要。特别是与儿童基金会合作发展在难民营中的适当的防雷宣传方案,与世界粮食计划署合作安全运交粮食。

联合国儿童基金会

33. 联合国儿童基金会与排雷行动处合作,是有关防雷宣传教育的协调中心。它以此身份为所有防雷宣传方案提供适当指导,同有关伙伴密切联系,如人道主义事务协调厅、粮食计划署、难民专员办事处、卫生组织和开发计划署。儿童基金会与卫生组织、红十字国际委员会和其他适当伙伴合作,确保地雷受害者的全面康复,包括心理社会指导、身体康复(包括提供修复和矫正用品)和对残疾人的教育。此外,儿童基金会将继续积极提倡全面禁止杀伤人员地雷和批准《渥太华公约》。

联合国开发计划署

34. 在联合国系统内,开发计划署将负责解决雷患的社会经济后果,支持国家和地方的能力建设,以确保消除对恢复正常经济活动、建设和发展所造成的障碍。在地雷问题不仅是人道主义紧急情况时,开发计划署将主要负责发展综合和可持续的国家或地方的排雷行动方案。它将与排雷行动处密切合作,并分享一切有关资料。

联合国项目事务厅

35. 联合国项目事务厅(项目厅)是联合国系统内为综合排雷行动和能力建设方案提供服务的主要机构。它将与有关伙伴(排雷行动处、开发计划署等)合作执行适当的排雷行动方案。它的任务使它能同所有联合国机构合作,项目厅有助于执行排雷方案所需的连续性。

世界粮食计划署

36. 世界粮食计划署参与排雷行动,其任务是提供粮食援助。它的三个主要关切问题是:(a) 运输道路的排雷,以便迅速和成本效益高地运交粮食援助;(b) 流离失所者安全返回所需田地的排雷;和(c) 农作物所需农田的排雷,以促进可持续的当地粮食生产。

联合国粮食及农业组织

37. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)参与排雷行动的主要活动是,在受复杂紧急情况影响的国家提供人道主义的农业救济。限定需要排雷优先地点的标准,是制订人道主义救济计划和开展短期复建活动的前提。

世界银行

38. 世界银行作为一个发展机构,在成员国中支持能导致根除贫困和促进可持续发展的方案。它对排雷活动的支持,是由于承认雷患在许多受害国是恢复正常发展活动的重大障碍。在这方面,它与开发计划署有共同的认识,认为雷患是具有长期后果的发展问题,其长期的解决办法必然远远超过起初的人道主义关切。在全球范围,世界银行与开发计划署共同负责召集捐助集团参加重建,因此在动员资源和制订国际援助排雷活动和其他需要的长期议程方面发挥主要的作用。它与所有联合国部门和机构密切合作。

世界卫生组织

39. 世界卫生组织在其执行局第 101 届会议上所确定的任务框架内,将负责为可持续地援助受害者发展适当的标准和方法,并通过受害国家的卫生部促进保健服务能力的建设。它对参加排雷行动的联合国各伙伴提供公共技术保健支助,并与儿童基金会和红十字委员会密切合作。

B. 志同道合作伙伴的贡献

40. 联合国欢迎并赞赏政府和民间社会中志同道合伙伴对排雷行动的一切贡献。它特别称赞非政府组织和红十字国际委员会,在提高公众对地雷问题的认识和解决处境危险者的需要方面所起的重要作用。联合国在阐明和发展其排雷行动的政策和活动时,尽量适当考虑所有各方的关切。

非政府组织

41. 在人道主义排雷行动中,非政府组织是建立处理地雷后果的本地能力的重要贡献者。具有人道主义排雷行动经验的非政府组织,能够有效地传授有关防雷教育、地雷调查与标记、排雷、收集数据、分析和方案管理的技能。它们帮助推动安全和可靠的保障标准,帮助社区根据人道主义需要安排资源分配的优先次序,提高当地和全球对地雷问题(及其道德问题)的认识,提出深刻的见解和宝贵的意见和加强行动能力。非政府组织经常在联合国在地雷受害国开始采取行动之前,就在受害的社区开展工作,作为重要的伙伴帮助制订政策,执行综合、一致和高成本效率的排雷行动方案。^d

红十字国际委员会

42. 红十字国际委员会帮助战争和国内暴力行为的受害者,致力于确保执行限制武装暴力行为的人道主义规则。红十字委员会在处理地雷祸害时,鼓励国际社会采取公共保健的做法,包括预防、治疗和康复措施。人道主义的排雷是这些措施的关键内容,红十字委员会集中努力倡导、防雷宣传和降低危险的教育,和援助地雷受害者(急救、手术、复建和社会经济上融入社会)。红十字委员会鼓励努力促进加强外地合作与协调,避免重复和浪费人力和物质资源。

C. 协调和联络组

43. 排雷行动处确保在现有协调机制的范围内适当处理排雷问题。这些机制包括:总部一级的人道主义联络工作组、机构间常设委员会和人道主义事务执行委员会;外地一级的联合国驻地/人道主义协调员和联合国国家工作队会议。排雷行动处还要确保联合国系统以外的志同道合伙伴能够充分参与,其中包括非政府组织、红十字委员会和红十字与红新月运动的其他成员。

44. 机构间排雷行动协调组由主管维持和平行动的副秘书长任组长，支持联合国排雷行动倡议和活动的全面机构间协调。该组包括下列组织的代表：裁军事务部、人道主义事务协调厅、难民专员办事处、儿童基金会、开发计划署、项目厅、粮食计划署、粮农组织、世界银行和卫生组织。

45. 排雷行动指导委员会由主管维持和平行动的副秘书长任主席，支持与非联合国伙伴协调联合国的排雷行动倡议。除机构间排雷行动协调组的成员外，还包括红十字委员会和国际禁止地雷运动的代表。

六. 资源^e

A. 支持资源调动所需的全盘办法与活动

46. 透明、及时、问责和高成本效率是全联合国系统为支持排雷行动调动一切资源的指导原则。

47. 联合国各行动者将继续在外地和总部一级开展自己的为排雷行动的筹资活动。但它们将与排雷行动处协调各项活动，以确保彼此一致和互相支持。将与排雷行动处协调有关排雷行动的捐助会议。

48. 为使联合国的排雷行动一致，除非有特殊情况显然无法做到，新的有关排雷的项目和倡议，如果不是现行联合国方案的组成部分，需先与机构间排雷行动协调组讨论，然后才能向国际社会筹资。

49. 排雷行动处通过排雷行动指导委员会与所有有关的伙伴定期协商，确定排雷行动的优先事项，以便与国际社会共同执行这些事项。

50. 如已有支持一般排雷行动的特定资金，如联合国国际伙伴关系信托基金^f，排雷行动处将协调联合国的做法并担任协调中心。

51. 如有特定国家的联合呼吁，排雷行动项目正在进行或认为必要时，这些项目应列入该呼吁。人道主义事务协调厅作为联合呼吁进程的协调员，将确保与排雷行动处协商。

52. 为协助捐助者决定如何最好地利用其资源，排雷行动处每年编写一份全面的排雷行动项目一揽子，列出所有排雷行动项目的所需资源。该文件将考虑到已经列入特定国家联合呼吁的项目，和没有类似资源调动机制的项目。该文件将在捐助者会议和认捐会议中使用。

53. 各执行机构将确保在外地建立必要的机制，与国际社会定期交流资料，并提供联合国方案和所需预算的最新情况和详细的财务收支报表。

54. 应向排雷行动处提供必要的资料，以便维持和在任何特定时间与国际社会讨论排雷行动项目一揽子，以及补充过去和现行有关排雷行动的财务汇总表（包括现金捐款、实物捐赠和借调人员）。

B. 支助机制

1. 筹资机制

55. 为排雷行动所筹的资源虽然大部分是通过联合国系统提供，但如果成本效益更高的话，也可以通过外部伙伴（如非政府组织）提供。

56. 协助排雷自愿信托基金主要用于资助：全面协调联合国的排雷行动；进行评估工作，以监测地雷威胁的范围和为处理此威胁所设立的方案；在必要时开展新的排雷活动与方案；和弥补进行中方案的经费延误。

57. 中央应急循环基金是一种现金流动的机制，目的是确保迅速和协调地回应联合国系统各组织对紧急援助的需要。它只能用于对联合国组织与实体的预付款。收到响应联合呼吁的自愿捐款后，需首先偿还这些预付款。

58. 对于需要长期维持的方案，应尽快在筹资机构内设立特别信托基金。这些信托基金的目的是使透明、问责和高成本效益的原则得到尊重。

59. 支持维持和平行动的排雷行动，将继续完全由维持和平预算和资源提供资金，不使用协助排雷自愿信托基金的资源。

60. 世界银行的资源主要是无息信贷或贷款。资源直接给具有该程序和负责实施的政府。许多政府迄今为止选择使用人道主义赠款用于排雷。但如果：(a) 成员国政府判定使用该银行的资源是适当的；(b) 借方政府所需的排雷行动资源超过可以得到的赠款，使用该银行的信贷或贷款以增加对排雷行动的资助，仍有很大潜力。

2. 监测和向捐助者报告

61. 负责国家方案的执行机构有责任向捐助者提交定期进度报告和财务报告。这些报告需列出现金捐款、

实物捐赠和人员借调情况。要详细说明资源的来源和支出情况。

62. 排雷行动处将每年编写排雷行动的财务报告，分发给各捐助机构。

注

a 本附件中,地雷系指地雷和未爆炸弹药。

b 特别是参见 1997 年 12 月 18 日第 52/173 号决议。

c 1996 年 5 月 3 日,经修订的《关于禁止或限制使用地雷、诱杀装置及其他装置的议定书》。

^d 非政府组织编制了有关地雷问题的各种准则和政策文件。两个实例: (a) 所谓的“Bad Honnef 准则”原来由德国禁止地雷运动起草,后来在 1997 年 6 月 23 和 24 日 Bad Honnef 国际讨论会上进行了讨论和修订; (b) 国际残疾协会、地雷咨询小组和挪威人民援助 1997 年 11 月 21 日在布鲁塞尔联合发表的原则声明。

^e “资源”一词不仅指财政捐款,也指实物捐助(物质、设备、人员和服务)。

^f 联合国国际伙伴关系信托基金与特德·特纳建立的联合国基金会互相配合。