

《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

12 November 2010
Chinese
Original: Spanish

第十届会议

2010年11月29日至12月3日，日内瓦

临时议程项目13

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

哥伦比亚提交

1. 哥伦比亚杀伤人员地雷污染的主要来源是非法武装团体为以下目的埋设的地雷：保护他们种植非法作物的地区，妨碍安全部队前进或保护他们视为有战略利益的地区。自从哥伦比亚签署了《公约》以来，安全部队没有使用过杀伤人员地雷。
2. 2010年，哥伦比亚完成了35个列明军事基地周围的雷区清理工作。这项工作是在美洲国家组织和美洲防务委员会的监督下进行的。这些雷区的清理工作是在第5条最初规定的期限前完成的，这表明哥伦比亚对于履行作为《公约》缔约国义务的承诺。
3. 哥伦比亚的此项延期请求，其依据的是与非法武装团体的暴力行动相联系的杀伤人员地雷污染的程度和性质。这一问题的根源在于这些团体有意采取的军事战略，它们承认使用此类武器有两个基本目的：阻碍安全部队针对这些犯罪团体采取的行动；保护其主要收入来源(例如古柯作物)和贩运古柯和其他非法商品的通道。
4. 非法武装团体使用杀伤人员地雷对哥伦比亚人的福祉产生了严重影响。2002年1月至2009年12月，哥伦比亚共记录了总共13,234起与非法武装团体使用杀伤人员地雷相关的事件。1990年至2009年，8,245名哥伦比亚人遭受了由于这些装置造成的事故。这些事件大多发生在哥伦比亚的9个自然区域：蒙特斯德玛丽亚；卡塔通博；塞拉尼亚德圣卢卡斯；乌拉瓦、巴拉米洛、巴由考卡安迪奥科诺走廊；阿劳卡、博亚卡、卡萨纳雷走廊；东安迪奥奇亚；梅塔山麓和森林、

卡克塔和瓜维亚雷；拉斯赫莫萨斯峡谷；哥伦比亚西南部(考卡—纳里尼奥—普图马约)。

5. 对于争取在原居地重新充分行使自己权利的流离失所家庭来说，它们所面临的唯一最大障碍是证实或怀疑存在的雷区。总统胡安·曼努埃尔·桑托斯和副总统安赫利诺·加尔松的政府希望通过一项土地法，其目标是，将非法武装团伙非法征用的土地归还给其合法所有人。为使归还土地政策切实可行，有必要确保这些区域在归还前已清除了杀伤人员地雷。

6. 同样重要的是，需注意杀伤人员地雷的存在对人口中各类最脆弱的群体各有不同影响。例如，杀伤人员地雷加剧了土著群体的文化失根。

7. 《公约》第 5 条提请注意，缔约国有义务“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”(楷体后加)。哥伦比亚请求将此工作期限延长 10 年，以确保履行《公约》下的承诺，因为非法武装团体在继续埋设杀伤人员地雷，因而无法确定污染的全面范围。由于不确定这些团体将在何处和在多长时间继续内继续使用杀伤人员地雷，因此需将一些变量(例如，将埋设更多爆炸装置的可能性以及安全状况的变化)纳入业务规划的考虑之中。由于这一原因，哥伦比亚没有一个基准线，藉以在出发点、已取得的进展和为清除被非法武装团体埋设的装置污染的区域仍需开展的工作范围之间建立明确的联系。虽然在《清除杀伤人员地雷综合行动总统方案》中概述了管理此问题相关信息的方法，而且在市级存在用于记录受害者和事故的强大的数据库，但在不同来源提供的信息的完整性和质量方面仍存在缺陷。这不是由于在设计和使用信息收集工具和方法方面不够勤奋或缺乏适当性，而是由于所面临情况的具体性质，这种情况极大地妨碍了杀伤人员地雷的探测和雷区的识别。

8. 由于这种不确定性和缺乏完整信息，哥伦比亚政府已采取使用统计工具的办法，以推估一个基准线，藉以衡量每个城市的潜在污染程度。基于这一估算(证实该估算的假设载于延期请求关于方法的附件)，使用技术和非技术手段，对遍及 601 个城市、总面积为 50.5 平方公里的疑受污染土地进行清除工作，被认为是必要的。应指出的是，这一延期请求是哥伦比亚首次表示受到杀伤人员地雷污染的面积可能大于以前的想象。进行这一基线估算的目的是，根据现有趋势和对雷区动态的分析以及在人道主义排雷方面取得的进展，确定可能受到污染的土地面积，并在此基础上，确定是否可增加能力。哥伦比亚已借每个机会力图解释在估计埋有杀伤人员地雷土地数量方面所涉及的困难，尤其是在武装暴力局势下。

9. 尽管形势十分复杂，人道主义排雷队已在非法武装团体埋有地雷的社区内开展了行动。共发现和清除了 10 个城市的 54 个雷区。总体而言，由于在受到非法武装团体行动影响的社区内开展了排雷行动，总共清除了 311,186 平方米，销毁了 262 枚土制杀伤人员地雷和 321 枚战争遗留爆炸物，从而使这些城市的 1,739 名以上的居民直接受益。准确确定雷区位置和确定污染程度的困难症结在于，非法武装团体不考虑任何军事原则，随意和不加分别地布设这些装置，这意味着，只有在涉及杀伤人员地雷的事件发生后才能确认可疑区域。

10. 根据哥伦比亚法规，由第 60 工程师营(也许在未来亦由专业民间组织)开展的人道主义排雷工作，是由国家清除杀伤人员地雷综合行动部门间委员会(作为该问题的国家主管部门)和《清除杀伤人员地雷综合行动总统方案》(作为排雷行动协调中心)指导的，并得到国防部和综合行动协调中心的支持。

11. 第一个排雷队成立于 2004 年，2006 年底新增三个排雷队。2009 年，成立了第 60 工程师营(从事人道主义排雷行动)，作为最近成立的特别工程师旅的一部分，但受武装部队总督察的业务指挥。迄今为止，哥伦比亚的所有人道主义排雷行动，包括军事基地的排雷行动，都是由这些单位实施的。该营目前有八个人工排雷队，一个机械化小组和一个在培排雷队。其工作达到了国际地雷行动标准，在它开展工作的地区完全销毁杀伤人员地雷因而得到了保证。

12. 在哪些地区开展清雷的决定是按照《清除杀伤人员地雷综合行动总统方案》设定的优先事项作出的，该方案与武装部队总司令部一道，充当国家清除杀伤人员地雷综合行动部门间委员会的技术秘书处。此外，《美洲国家组织清除杀伤人员地雷综合行动方案》为排雷工作提供资金和技术支持，包括质量控制系统。2009 年 2 月，哥伦比亚政府还决定起草和执行若干法规，允许所有符合资格的民间组织实施排雷行动。

13. 为此，哥伦比亚当局正在拟订人道主义排雷框架法规，使国家能够监督和监测这些活动。目前，国会正在讨论一项法案，该法案将修订 1997 年《第 418 号法律和秩序法》，以允许民间组织清雷。在联合国排雷行动处的支持下，政府还在制定以下领域的初步技术导则、包括标准作业程序方面取得进展：人道主义排雷行动的优先排序、任务分配、信息管理和质量控制。根据政府的领土整合政策，仅允许平民在本国已完全恢复安全的地区开展排雷工作。

14. 由于哥伦比亚安全状况的具体性质，完整登记已重建控制权的地区和存在非法武装团体的地区，这是一个涉及到国家安全的问题，而且，这些信息是由国防部管理的。由于这一原因，排雷行动是与负责监督本国的国防与国家安全政策和流离失所者返回家园政策的当局进行协商的情况下进行分配的。这种分配也依据在向暴力受害者归还土地方面的立法和其它动态。无论如何，哥伦比亚都随时准备好并愿意，在《公约》下的本国义务框架内，向各缔约国通报在确定受地雷影响地区和开展排雷行动方面取得的进展。

15. 确切而言，请求延期背后的理由是，由于在《巩固安全政策》下在恢复安全方面取得的进展缓慢，因此销毁非法武装团体布设的雷场的工作受到了限制，因为排雷工作只能在已完全恢复正常的地区进行。所有清理非法武装团体布雷地区的人道主义行动都是在国家已实施了社会巩固战略的地区开展的，从而保证了人道主义排雷小组的充分安全、有关社区对其土地安全的信心、随后恢复平民的行动自由权和在受益社区恢复社会、经济和文化活动。这不是一项次要考量，因为它保证了排雷行动的可持续性，而且为恢复有利于有关社区发展的条件提供了激励。

16. 就报告不完整问题而言，延长期限的要求也是基于以下事实：本国的城市从领土和宪法两方面被明确定义为进展报告所使用的单位。因此，在开展了与在市级确定雷区的工作相关的所有信息管理活动和随后的技术排雷工作之后，将按照第七条提交关于 601 个有关城市的完整报告。2010 年，由于操作层面的原因，哥伦比亚政府起草了一项行动计划，藉以清理排雷行动信息系统数据库。该计划涉及，以非技术领域研究任务弥补排雷行动信息系统数据库的信息差距。此外，从对东安蒂奥基亚和蒙特斯德玛丽亚(受地雷影响最严重的九个地区中的两个地区)的 250 个社区的社会经济影响调查中获得的信息表明，40 个社区在一定程度上受到此种武器的影响。目前，正在审查地雷影响调查的结果，作为《清除杀伤人员地雷综合行动总统方案》的部分工作，这些结果已被用作参考资料，以筹备民间排雷运作方在政府与哈洛信托和地雷咨询小组之间达成的协议备忘录之下开展的非技术性研究。哥伦比亚已审议了仿效地雷影响调查的方法的可能性，以扩大覆盖面和编制受杀伤人员地雷影响地区的信息。

17. 此外，在日内瓦国际人道主义排雷中心和联合国排雷行动处的支持下，2010 年，清除杀伤人员地雷综合行动总统方案在改进与排雷行动信息管理相关的流程和程序方面已取得了重大进展。已设计了流程和程序，藉以评估每个报告项目和更新每个项目在排雷行动信息系统数据库中的条目。应指出的是，尽管该数据库包含 1990 年以来的涉及杀伤人员地雷的事件的历史记录，哥伦比亚政府已在多个场合表示，某些项目的资料不足，无法启动排雷行动。由于这一原因，政府认为信息管理方面的改进至关重要。

18. 在其请求所依据的这两项理由基础上，哥伦比亚正在采取一个三头并进的工作战略。

19. 第一个方面所涉及的是，将按照国家能力、受影响地区的范围和每个受影响地区的情况，使规划与分配任务方面的工具和阶段正规化。这包括如下活动：设计用于分析各地区受地理影响程度信息和清雷活动排序信息的界面；更新用于估算可用资源的方法；建立藉以规划和选择待清理地区的决策程序；与社区、组织和其他人群进行协商。工作战略的这方面内容所需预算估计为 11 万美元。其中的大部分任务目前正在开展之中或已于 2010 年完成。然而，由于民间组织参与方面的法规尚未出台，信息管理程序和方法可能仍需按照作业方或负责其实施工作的机关的要求加以调整。因此，有必要在 2011 年继续开展旨在改善信息管理的各项活动，此项延期请求对此已作规定。

20. 工作战略的第二个方面涉及优化用于收集业务信息的流程和方法。活动包括：更新用于编制受地雷影响地区状况信息的工具；分析 2009 年地雷影响调查的结果并在国家以下层级开展第二次此种调查；设计和实施信息审计与监测机制；确定排雷行动信息系统数据库中未给出地理坐标的项目的位置和进行跨市测绘；以及优化排雷行动进展方面的信息记录。这些任务将需要大约 1,315,000 美元的资金。哥伦比亚将继续致力于获得对受地雷影响地区的更清晰的总貌认识，以期在遵守《公约》第 5 条下的期限方面取得进展。此外，哥伦比

亚一贯强调，它愿意在必要时向各缔约国通报在汇编雷场信息、排雷行动和制定土地验放工具方面取得的进展情况。

21. 工作战略的第三个方面对旨在提高技术和非技术性排雷能力的一系列活动作出了规定。作为为加强本国人道主义扫雷能力所做努力的一部分，排雷队数目将从 2011 年的 9 个提高到 2015 年的 18 个并将于 2020 年提高到 25 个。应注意的是，政府对国家能力的估计和对所需外部援助的估计建立在以下假设之上：

(一) 民间组织进行的排雷行动费用与武装部队进行的此类活动费用相类似；(二) 需清除的面积占非技术性调查所涵盖面积的 40%。这些估算不是纯粹猜测，相反，这些估算反映了在国际监督下开展的实际人道主义排雷行动的时间估计和结果。尽管这些估算是初步性的，但它们对所面临的情况和对为提高能力以应对一个被视为日益严重的问题所需开展的工作提供了总体概观。

22. 只要非法武装团体仍然活跃，由此产生的不确定性将阻碍覆盖 2011-2020 年整个时期的详细计划的编制工作。因此，哥伦比亚仅为所请求延长期的头三年制定了清理非法武装团体布雷区的具体计划。2011 年至 2013 年，上述工作预计将有助于消除 14 个城市的现有威胁。在这 14 个城市中，据估计，使用非技术性方法，可宣布总共 900 万平方米的土地无雷，可清除 600 万平方米土地上的地雷，费用大约为 2,200 万美元。该计划充分考虑了以下情况：就目前而言，只有第 60 工程师营被授权开展人道主义排雷工作。因此，在延期请求中，哥伦比亚表示，它将在本国能力的范围内继续开展排雷活动，还将报告在批准适当法规之后由民间组织开展的排雷活动的进展情况(例如地区分配情况)。这一计划反映了当前情况和国家现有的法律选择。

23. 由于哥伦比亚的延期请求理由基于对疑有地雷面积的初步估算，哥伦比亚将设计一个具体的透明度报告模块以便利延期请求的后续工作，作为它使用 J 表格定期向缔约国提交的透明度报告的一部分。

24. 哥伦比亚请求《公约》缔约国允准它延期 10 年(至 2021 年 3 月 1 日)；它正在提出一个最初三年行动计划，以致力于履行《公约》第 5 条下的人道主义清雷承诺。由于当前在使用和制造杀伤人员地雷方面采用了复杂的新方法，哥伦比亚的地雷污染性质，对于谋求使世界无雷目标而言，构成一项真正挑战。因此，哥伦比亚提交的延期请求规定了灵活措施，这些灵活措施适合于由本缔约国的非法武装团体的不法行动所造成的特别情况；还规定了政府将使用的问责机制，以表明政府将在未来 10 年内尽其权限范围内的一切努力查明和销毁境内的所有雷区。延期 10 年不是哥伦比亚政府的一项任意要求；它仅是哥伦比亚现实情况的反映，因为不可能有任何把握地说，非法武装团体对杀伤人员地雷的使用何时会最终结束。然而，全国很大一部分地区的状况有利于在恢复受地雷影响地区方面取得进展。哥伦比亚政府认为，在这 10 年期间，它将能够巩固哥伦比亚迄今已完成的大量工作，这些工作体现了它在签署《公约》以来对这一重要文书的精神的尊重。