

《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

25 November 2010
Chinese
Original: English

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9

根据第5条提出的请求及其分析的非正式介绍

分析哥伦比亚根据《公约》第5条提出的关于延长完成 杀伤人员地雷销毁期限的请求

第二次审议会议主席代表负责分析延期请求的缔约国提交

1. 哥伦比亚于2000年9月6日批准《公约》。《公约》于2001年3月1日对哥伦比亚生效。在2002年3月15日提交的初次透明度报告中，哥伦比亚报告了在其管辖或控制下的埋设有或被怀疑埋设有杀伤人员地雷的区域。哥伦比亚有义务在2011年3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。哥伦比亚认为自己无法按期完成，于2010年3月31日向第二次审议会议主席提出延期请求。2010年5月18日，第二次审议会议主席书面函请哥伦比亚提供补充资料。哥伦比亚于2010年6月17日作出回复，并于2010年8月13日提交了修订后的延期请求。哥伦比亚请求将期限延长十年(至2021年3月1日)。

2. 请求表明，在《公约》对其生效前，哥伦比亚武装力量在35个军事基地周边区域布设了杀伤人员地雷，总面积为159,652平方米。请求还指出，截至2010年2月，已完成30个军事基地周边区域的排雷活动，清理面积为110,999平方米，销毁杀伤人员地雷2,719枚和未爆炸弹药81个。此外，请求还表明，余下5个军事基地周边雷区的排雷工作还在继续进行，到目前为止已清理雷区面积31,481平方米，销毁杀伤人员地雷539枚和未爆炸弹药38个，余下的军事基地周边雷区将在2010年10月前处理。负责分析根据《公约》第5条提出的请求的缔约国(下称“分析小组”)注意到，哥伦比亚承诺在最初的十年期限之前清除并销毁哥伦比亚武装力量布设的所有杀伤人员地雷。

3. 请求表明，除哥伦比亚武装力量布设的地雷以外，哥伦比亚还面临因非法武装团伙使用“具有杀伤人员地雷特性”的简易爆炸装置而带来的不明污染问题。对于哥伦比亚面临的这一挑战，请求表明，由于非法武装团伙的行动性质所致，哥伦比亚没有可量度进展的基线，并且始终无法确定挑战的性质和严重程度并予以量化。请求还表明，2002年1月至2009年12月期间，哥伦比亚有记载的“与杀伤人员地雷有关的事件”为13,234次，在1,119个市镇中，65%的市镇至少发生过一次“事件”，为此，在所记载的这些事件的基础上，哥伦比亚提出了国家层面对简易爆炸装置影响的一般认识。请求中其他处表明，根据哥伦比亚信息管理系统的记载，发生过10,191次事件。此外，请求还指出，自2002年以来，在哥伦比亚32个省份中，有6个省(安蒂奥基亚省、梅塔省、博利瓦尔省、卡克塔省、北桑坦德省和阿劳卡省)占“事件”总数的58%，其中将近50%的事件主要集中在49个市镇。分析小组注意到，哥伦比亚报告的“事件”在数量上不一致。

4. 请求表明，自2007年以来，对于因存在或被怀疑存在简易爆炸装置而受影响的33个区域，人道主义排雷小组已完成这些区域的全部或部分清除工作，释放的土地总面积为267,813平方米，销毁简易爆炸装置241个，未爆炸弹药310个。分析小组注意到，请求中未说明在《公约》生效后至2007年期间，在布设了简易爆炸装置的区域开展人道主义排雷的情况，而自2007年以来，这项工作一直进展甚微。

5. 请求表明，哥伦比亚查明雷区所采用的方法是，先对与杀伤人员地雷有关的“事件”进行登记。请求还表明，2004至2009年期间登记的事件中，29%有地理参考点；3%的事件有与地理特征相关的大致的地理参考点；68%的事件没有任何地理参考点，仅以市镇为参考点。此外，请求还表明，这些参考水平都不够具体，无法确定可疑区域；对每个事件需要开展非技术性研究，以查明是否确实埋有杀伤人员地雷；还必须开展技术性研究，明确雷区周边界限；由于现有能力不足以及安全方面的问题，这一识别工作尚未在全国各地铺开。第二次审议会议主席问哥伦比亚是否能够指明在哪些区域已开展了识别工作。哥伦比亚在回复中列出了相关区域，其中23个市镇在2004至2010年期间开展了44次“影响研究”，7个市镇在2010年开展了28次“非技术性调查”。分析小组指出，鉴于哥伦比亚在雷区识别问题上显示出的不确定性，对余下挑战的规模和位置所作的估计自然也就具有不确定性。

6. 请求重申“尚无可对余下任务的规模作出确切估计的国家基线”，但也指出，现已采用一种方法来估计可疑危险区域的面积。请求表明，这一方法涉及假定在造成“事件”的杀伤人员地雷所在地点半径40米的区域内还有其他杀伤人员地雷存在，由此计算出每起事件的危险区域面积约为5,000平方米。请求还表明，基于哥伦比亚信息系统所登记的10,191起事件，根据这一方法所计算的“危险区域”总面积为50,455,000平方米；“经验表明，在被视为存在危险的区域中，至少60%可采用非技术手段予以释放”；因此，估计剩下的雷区还会有20,182,000平方米。考虑到请求表明所报告的事件都不够具体，无法确定可疑区

域，分析小组再次指出，对“危险区域”面积以及采用非技术性手段可予以释放的土地面积所作的估计有着高度不确定性。

7. 如前所述，基于哥伦比亚所面临的问题的严重性和“停止污染方面的不确定性”，哥伦比亚请求延期十年(至 2021 年 3 月 1 日)。在评估哥伦比亚所面临的具体挑战时，分析小组指出，对未来地雷布设情况的预测不构成根据《公约》提出延期请求的依据。

8. 请求表明，十年期间妨碍执行的因素如下：**(a)** 在停止非法武装团伙造成新的污染方面的不确定性，包括过去和新布设的简易爆炸装置对发现和销毁简易爆炸装置行动的影响方式；和**(b)** 现有资料不完备。分析小组指出，布设有简易爆炸装置的地区在《公约》生效后至 2007 年期间并未开展人道主义排雷工作，这对执行工作也会有所影响。

9. 请求包含哥伦比亚对打算每年通过“非技术性清理”和“技术性清理”释放的土地面积所作的预测，其中估计 2011 年将释放土地面积约为 190 万平方米，随后逐年稳步增加，确保在未来几年中每年释放土地约 1,800 万平方米。分析小组指出，鉴于对污染的估计存在不确定性，对可释放土地面积的年度预测必然也无确定性可言。

10. 请求指出第 5 条的执行与哥伦比亚通过促进战略——“确保领土控制、捍卫主权和巩固政府在受暴力影响最严重地区的存在”——的执行所取得的进展之间的关系。在这方面，请求表明，在 2011 至 2013 年期间，哥伦比亚计划对安全条件允许开展人道主义排雷行动的 14 个市镇采取干预行动。请求还表明，这 14 个市镇虽然只占受影响区域的 2%，但估计污染面积则占总面积的 17%。分析小组注意到，目前究竟还有多少市镇可安全开展人道主义排雷行动尚不清楚。分析小组还注意到，哥伦比亚一直寻求改进有关危险区域的信息质量，为此实施了一项地雷影响试点调查，但因当地民众畏于非法武装团伙可能对提供有关雷区位置信息的人实施报复而不愿合作，地雷影响试点调查在具体执行上遇到不少困难。

11. 请求列出了 2011 至 2020 年期间涉及及排列优先次序计划、优化信息管理程序和培养土地释放技能的八个“工作领域”：**(a)** “强化优先事项和机会分析工具”；**(b)** “加强战略层面讨论和决策的技术性空间”；**(c)** “实地信息收集工具在实际操作方面的达标”；**(d)** “信息管理系统在管理和与支持系统同步方面的达标”；**(e)** “记录程序或清除行动以及其他有关活动的达标”；**(f)** “增强哥伦比亚政府方面的技术性排雷能力”；**(g)** “增强民间组织的技术性排雷能力”；和**(h)** “增进其他非技术性排雷能力”。

12. 注意到对于延长期内的行动能否取得成功，哥伦比亚所面临的信息管理问题似乎为一个重要环节，第二次审议会议主席询问哥伦比亚为何到 2011 年才对信息收集工具和手段进行更新，以及是什么原因妨碍了哥伦比亚在《公约》生效后前十年内处理信息管理问题。哥伦比亚在答复中指出，在 2005 年之前，信息管理侧重于揭示问题的严重程度，以便在国家预算中优先考虑排雷行动，并关注

查明杀伤人员地雷受害者下落，争取将这部分人纳入政府方案，同时还指出，信息管理系统基本上是根据这些任务的特点量身打造的。哥伦比亚在答复中还指出，自 2005 年以来，信息管理职能仅涉及对军事基地周边雷场的处理，2007 年开始社区排雷行动后，对于与非法武装力量布雷区域有关的信息管理需求变得突出。哥伦比亚在答复中还指出，哥伦比亚正在与日内瓦国际人道主义排雷中心、联合国地雷行动工作队和 iMMAP 合作，调整信息管理程序和工具，以便民间组织开展排雷行动。

13. 请求表明，哥伦比亚的计划包括将哥伦比亚政府方面的人道主义排雷工作队从 2011 年的 9 个增加到 2013 年的 14 个，此后持续增加，直到 2020 年增至 25 个。请求还表明，哥伦比亚在计划中还预计 2011 年将有两个“民间组织工作队”开展排雷活动，随着能力的加强，到 2020 年工作队总数将达到 85 个。此外，请求还表明，这一数量的增加也取决于实施干预行动所在区域的安全条件和为这些行动提供资金的组织和各国政府的意愿。

14. 请求表明，哥伦比亚有技术性排雷方法和标准，这些方法和标准载列于该国的《国家人道主义排雷标准》和所实行的七种《业务程序》，其中包括：帮助因存在或怀疑存在杀伤人员地雷、简易爆炸装置和未爆炸弹药而受影响的社区清除雷区程序；使用探雷犬清除雷区程序；使用机械扫雷办法清除雷区程序；杀伤人员地雷和简易爆炸装置销毁程序；杀伤人员地雷和未爆炸弹药采用合成的硝基甲烷销毁程序；沟壑清除程序；和深度清除雷区程序。请求表明，这些程序的主要目标是确保按照《国际排雷行动标准》清除雷区。第二次审议会议主席询问哥伦比亚这些方法是否切实用于实际工作。哥伦比亚在答复中指出，虽然哥伦比亚现有使用探雷犬清除雷区程序以及机械扫雷程序，但这些程序尚未得到落实。

15. 请求表明，哥伦比亚的危险区域通过排除以下区域而有所减少，即已用于农业或基建目的的区域、民众通常使用的道路或路径、工程项目已使土地格局发生某种重大变化的区域，以及有“明确迹象表明土地正由民众使用”的区域。然而，请求还表明，“哥伦比亚尚需制定并验证基于非技术手段的土地释放标准”。第二次审议会议主席请哥伦比亚就其在没有土地释放标准的情况下如何释放土地的问题发表意见。哥伦比亚在 2010 年 6 月的答复中指出，到 2009 年，影响研究和实质性研究工作队通过采用“排除”或“非正式释放”土地的方法确定了危险区域，但“要说所确定的区域通过这一非正式程序得到释放则有失恰当”。哥伦比亚在答复中还指出，“通过一般性调查释放土地的标准”和“在布设杀伤人员地雷/未爆炸弹药/简易爆炸装置的地区确认或清除污染的标准”于 2010 年 5 月获得批准，并列入人道主义排雷营《业务程序》。

16. 考虑到哥伦比亚对“危险区域”面积和可能确实需要开展排雷活动的区域位置的估计具有极大不确定性，分析小组指出，哥伦比亚应按照第九届缔约国会议提出的建议，利用各种切实可行的方法，高度确信地释放被怀疑有杀伤人员地雷的地区。在这方面，分析小组指出，哥伦比亚在 2010 年 6 月的答复中指出，自 2010 年 5 月以来，在释放和排除土地方面已有获得批准的标准，而在 2010 年

8 月经修订的延期请求中则指出，“哥伦比亚尚需制定和验证基于非技术手段的土地释放标准”，这两种说法相互矛盾。分析小组还指出，哥伦比亚表示“通过技术性和非技术性研究所减少的区域不能被视为已排雷地区”，但又表示这可能会对非技术性和技术性研究(如上面第 5 段所述)实际上对验证或消除有关存在杀伤人员地雷的怀疑以及确定雷区的边缘所起的作用产生影响，这令人感到困惑。

17. 请求表明，哥伦比亚通过来自美洲国家组织美洲防务委员会的国家监管人员和国际监督员的存在获得质量保证的。请求还表明，质量控制通过以下程序来实现，即在该区域实施清除工作的其他工作队代表哥伦比亚国家排雷管理局对已排雷地区作视察。请求还表明，整个程序以提出一份最后报告而宣告结束。

18. 请求表明，哥伦比亚政府保证在 2012 年之前为提高人道主义排雷能力提供必要的资源。请求还表明，预计哥伦比亚政府在 2011 至 2020 年期间将在人道主义排雷能力方面共投资 9,200 多万美元，确保如第 13 段所述增强排雷能力。分析小组注意到，哥伦比亚在支持执行第 5 条的努力方面做出了重大财务承诺。

19. 请求表明，预计为“民间(人道主义排雷)组织”提供资金的各国政府 2011 至 2020 年期间在人道主义排雷能力方面的投资金额共计 1.8 亿美元以上(年均 1,800 万美元以上)，确保如第 13 段所述增强排雷能力。年度金额可望由 2011 年的大约 90 万美元增加到 2012 年的大约 370 万美元，到 2013 年则为 2,000 多万美元。鉴于请求中未说明以往国际社会为哥伦比亚人道主义排雷行动提供的财政捐款以及预计今后将要提供的大量资金，分析小组指出，哥伦比亚在资金筹集方面所作的预测目标过高。

20. 请求表明，根据哥伦比亚预测，2011 至 2020 年期间“非技术性研究工作组”费用金额共计 520 万美元以上(年均 527,000 美元以上)。请求还表明，根据哥伦比亚预测，2011 年一次性费用为 40,000 美元和与请求延长期内“任务指派和集中资源”有关的年度费用为 110,000 美元；请求延长期内的信息管理年度费用为 190,000 美元；2010 至 2012 年期间的其他信息管理费用为 112.5 万美元。分析小组注意到，请求中未就支付这些费用的预计资金来源作出说明。

21. 第二次审议会议主席询问哥伦比亚是如何为国家和民间排雷行动队编制预算的，以及为维持非技术性工作队所需的投资情况。哥伦比亚在答复中指出，这笔费用主要来自哥伦比亚武装部队现有人道主义排雷费用中的维护、操作及设备费用。

22. 请求表明，第 5 条的执行带来了巨大社会效益。请求表明，人道主义排雷活动便利流离失所者返乡和社区恢复重建。请求表明，自 2008 年以来，六个市镇共有 2,375 人受益于这些努力。请求还表明，尽管做出了这些努力，简易爆炸装置仍然对社区福祉构成真正的威胁。请求还表明，杀伤人员地雷对最脆弱人口还造成不同的影响，土著社区受影响尤其严重。请求表明，1990 至 2009 年期间，共有 8,245 名哥伦比亚人成为杀伤人员地雷受害者，其中 32%(2,513 人)为平民，68%(5,321 人)为“政府军队”成员，受伤幸存者占 78%(6,130 人)。请求

还表明，在平民受害者中，12%(303 人)为妇女，22%(557 人)在事故发生时尚为未成年。分析小组注意到，哥伦比亚依照缔约国通过《卡塔赫纳行动计划》时所作承诺，在请求中提供了关于按年龄和性别分列的地雷受害者的数据。

23. 请求载有缔约国在评估和审议该请求时可资利用的相关信息，包括各种表格和地图以及在哥伦比亚发现的简易爆炸装置的图像。

24. 分析小组指出，鉴于已知或可疑污染问题的严重性，哥伦比亚要求给予最大延长期限是可以理解的，但哥伦比亚提出这一请求并以全面的情况为依据。分析小组还指出，为了对形势有更全面的了解，哥伦比亚向 2011 年第十一届缔约国会议提供补充资料，说明哪些地区进入了“民主巩固”进程，哪些区域目前具备执行人道主义排雷任务所必要的安全条件，并提供有关这些地区的更多资料，对审议工作将不无益处。

25. 分析小组指出，令人遗憾的是，哥伦比亚在《公约》对其生效几乎 10 年之后仍未获得足够资料，更加准确地报告已知或怀疑布设杀伤人员地雷的区域位置，从而可制定以具体信息为基础的执行计划。在这方面，分析小组指出，哥伦比亚若采取以下行动会有所帮助，即向第十一届缔约国会议提供最新资料，说明采取了哪些措施制定和实施更有效的方法，在可能的情况下确定各个市镇可疑危险区域的实际位置和规模。

26. 分析小组指出，鉴于对筹集资源所作预测目标过高，以及持续获得高水平的外部支持的重要性，哥伦比亚可尽快制定一项筹集资源战略，包括阐明在延长期内的国家承诺，这对该国不无益处。

27. 分析小组指出，鉴于哥伦比亚在 2011 至 2013 年期间首先在 14 个市镇开展的活动，以及为更准确地界定污染水平所作出的努力，并考虑到哥伦比亚已明确了具体目标，以制定方法确保其武装力量和民事组织为扫雷行动提供支持，哥伦比亚应在该期限结束之前对污染位置和污染性质以及可能采取的处理这一问题的步骤有相当明确的认识。分析小组也指出，哥伦比亚只是提供了 2011-2013 年扫雷计划。在这方面，分析小组指出，哥伦比亚若采取以下行动将不无益处，即在 2013 年向第十三届缔约国会议提出经修订的执行计划，其中载有并考虑到对污染位置和污染性质更加明确和证据更加充分的认识，并且包括对有关区域的处理时间和处理方式的经修订的年度预测。此外，分析小组指出，哥伦比亚若向常设委员会会议、缔约国会议和审议会议提供与其在延期请求中所作承诺有关的最新详细情况，会有所助益。