



大会

Distr.
GENERAL

A/49/357
6 September 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十九届会议

临时议程* 项目22

协助扫雷

秘书长的报告

一、导言

1. 大会第四十八届会议以协商一致方式通过了1993年10月19日题为“协助扫雷”的第48/7号决议。大会这项决议痛惜武装冲突后留在现场的地雷和其他未爆炸装置未曾清除可能造成恶劣后果,认为解决这些问题为当务之急;强调联合国必须协调关于扫雷的活动,包括区域组织的活动,特别是关于资料活动和训练活动,以期增进这方面活动的实效;请所有多边的或各国的有关方案和机构,以协调的方式将扫雷活动列入其人道主义、社会和经济援助活动中;请秘书长向大会提出详尽的报告,说明武装冲突造成的地雷和其他未爆炸装置不断增加所引起的问题以及联合国如何加强其对解决扫雷方面所作的贡献,并在他的报告中列入关于扫雷活动的经费方面问题,在这方面并考虑可否设立一个自愿信托基金,特别资助关于扫雷的资料方案和训练方案,并协助展开扫雷行动;并促请所有会员国在这方面向秘书长全力提供援助和合作,并向他提供对草拟上述报告可能有用的任何资料。

* A/49/150。

2. 1994年3月23日,秘书长向各会员国发送了一份普通照会,要求提供关于第48/7号决议所规定各事项的资料。会员国的答复载于本报告增编。编写本报告时已考虑到会员国提供的资料、同联合国各机构、政府间机构以及非政府组织伙伴持续进行的协商以及联合国外地人道主义和扫雷方案工作人员提供的资料和建议。本报告将阐述国际社会所面临这一问题的性质和规模以及在协助排雷方面作出的努力和经验,并建议如何加强联合国对解决这一问题作出贡献的方式。

二、问题的性质和规模

3. 在冲突之后的各种残留物中,地雷分布最为广泛,具有最大的危害性。据估计,全世界64个国家中共有超过1.1亿枚地雷,每年还布下200万至500万枚地雷。红十字国际委员会(红十字会)指出,每个月有800多人被地雷炸死,其中大多是无辜的平民,还有数千人受伤致残。地雷可能是我们迄今所遇到最为普遍、杀伤力最大和最持久的污染形式之一,目前在保护无辜平民不受地雷影响的战斗中,我们正在打一场败战。在这方面,究竟应该由不按照国际人道主义法生产地雷者负责还是由使用地雷者负责,这似乎并不重要。

4. 常用的地雷基本分为两类:杀伤性地雷和反坦克地雷。杀伤性地雷是成本低廉的小型弹药,由人踩上地雷或触及与地雷相连的拉发线而引爆。这种地雷很容易获得,因为一枚地雷的价格往往不到2美元。现代杀伤性地雷基本上几乎完全用塑料制造,直径往往不超过6厘米,因此极难发现。这种地雷受到7公斤以上的持续压力就会引爆。这种地雷的作用是使人致残,而不是使人丧生。这种设计的考虑是,一名士兵受伤后,不仅是他本人从战场上消失,而且也使援救他的其他士兵从战场上消失。如果地雷只是杀死士兵,那么只有他本人从战场上消失。被杀伤性地雷炸伤而生存者往往至少失去一条肢体,还往往遭受其他肌肉损伤、体内器官损伤、眼睛失明以及丧失睾丸。

5. 反坦克地雷是需要由车辆引爆的大型地雷,通常需要100公斤以上的压力引

爆。反坦克地雷常常含有6公斤以上的炸药,可以摧毁坦克和其他装甲车辆以及救济卡车、拖拉机、客车和建筑设备。反坦克地雷通常布设在公路上以及铁路两旁,破坏正常运输,从而阻止运输救济用品等活动。这种地雷比杀伤性地雷昂贵,所以一般数量较少。据说这种地雷对平民的直接威胁比杀伤性地雷要小,因为行人通常不能引爆这种地雷。然而,战斗人员常常在战场上改装这种地雷,使它们只需7公斤压力就可以引爆。这种经改装的反坦克地雷几乎可以将受害者炸得粉身碎骨。

6. 地雷同战争其他形式的残留物之间的差别--这使得地雷比其他种类弹药具有更大破坏性--使它们的长期杀伤力给予受害国家的社会造成其他伴随的后果。虽然这种地雷是作为军事武器用于冲突过程之中,但是一旦冲突结束,它们对人道主义影响同其数量远远不成比例。未清除的地雷同其他种类的武器不同,它们对整个社会构成独特的恶性威胁。地雷的杀伤力可以保持几十年,所以在冲突停止之后很长时间内仍可保持杀伤力。地雷是用于在战争时期进行杀伤、阻碍行动以及造成捉摸不定和混乱的局面,但是在发现并销毁地雷之前,它们会继续执行毁灭性的任务。它们并不区分士兵和平民,也不区分坦克和农民的拖拉机。一位柬埔寨前将军说,地雷是无声的哨兵,它从来不失职,也从来不睡眠。它们也从来不缔造和平。即使在缔结和平条约和停火协定之后,它们仍继续在进行战争,继续进行杀伤。

7. 地雷不仅寿命很长,还具有特别大的毁灭性,因为它们一般不易被发现。地雷大多埋在地下,无法发现。地雷通常埋在农田中、在公路和小道上、在电线沿线和发电厂内、在遮阳的树下以及在房屋和建筑物内。有时地雷由拉发线引爆,这种细线可以长达20米,几乎不易看见。由拉发线引爆的许多地雷在爆炸前会跳到齐腰的空中,然后炸出无数致命的碎弹片,弹片涉及圆周的直径超过60米。在最严重的情况下,这种弹跳式地雷可以杀伤一批平民或一个扫雷小组。其他地雷由压力引爆,只要被人踩上或有汽车开过便爆炸。这种特点意味着,在布雷地区,人们永远无法保证跨出的任何一步、试图进入建筑物的任何行为、开垦田地或开展任何活动是否会造死亡或伤残。

8. 虽然国际法规定必须绘制地雷阵地的地图,但这种地图很少具有准确性,也很少有人绘制这种地雷。对于用飞机、火箭或大炮部下的地雷,几乎不可能绘制地雷。即使有人知道原先的位置,但气候条件(例如洪水或积雪飘移)会导致地雷移动位置。在地雷阵地中重新置放更多地雷的现象并不罕见,因此,即使对原先的地雷位置绘制了地雷,它们也不再具有准确性。经过一个时期,了解地雷位置的人数会减少,保留的非正式记录也可能遗失或被销毁。

9. 有些人无视地雷对人道主义造成的极大后果,仍然认为这只是一个军事问题。然而,未清除的地雷的影响远远超过战场和原先战场的范围,影响到国家生活的所有方面。有些人说,由于地雷是战争武器,并在军事冲突期间埋置,因此应该由军方负责排除地雷。令人遗憾的是,一旦冲突停止,冲突的当事方往往没有能力或不愿意排除地雷。在常规战争中,埋置地雷是为了将敌人的部队引入特别的前进路线,保护关键阵地并阻碍敌人的行动。因此,对方部队将地雷阵地看作是障碍,不是予以破坏就是避而绕过。迄今的反地雷军事技术几乎完全着眼于在地雷阵地中开出狭窄的通道,往往将地雷推到一侧,让部队在战场条件下迅速通过障碍。然而,令人遗憾的是,用架在坦克上的排雷犁在农田中挖出一条十米宽的通道或破坏高速公路的作法丝毫不能帮助平民百姓,反而会给他们造成很大伤害。此外,反地雷军事技术是用于对付按惯例埋设的地雷,但是对在国内冲突中所常见任意埋设的地雷却效果不大。虽然反地雷技术可以有效地满足破坏地雷阵地的军事要求,但它他们对于战斗结束后平民面临的扫雷问题作用却很小或毫无作用。对平民而言,必须在村庄或农田中扫除所有地雷,才能使其恢复正常或用于生产。目前,这种扫雷行动是一项长期的低技术进程,这种进程虽然带有军事色彩,但从长远来看,只能作为一个人道主义/发展问题加以处理。

10. 第二次世界大战以来地雷技术发展十分迅速,而测雷和排雷技术却没有迅速发展。目前使用的大多数测雷和排雷设备都采用1940年代的技术制造,因此通常都无法达到排雷后可供人类居住的必要排雷水平(99%或以上)。即使现在的电磁测

雷器也仍然依靠地雷中的少量残余金属来测出地雷。令人遗憾的是,发现地雷的地区通常都散布着微小的碎弹片和其他金属物,每一片都会触发电磁测雷器,对每一金属物都需要当作未爆炸地雷,仔细地确定其位置并去除覆盖物。在柬埔寨,平均每发现129片无害金属并去除其覆盖物后,才能发现一枚地雷并去除其覆盖物,这大大降低了排雷进程的速度。探测非金属地雷的问题尚未解决。据报告目前正在研究和研制机械排雷设备。目前还在进行其他研究,发展不同的测雷系统和方法;还可以进一步发展某些现有技术,用于这一目的。在大多数情况下,研究的水平和数量都太低,并缺乏实用性和相互协调。

11. 除了目前技术低下和普遍缺乏雷区地图之外,还有其他妨碍顺利排雷的因素,例如,即使在作出有组织的排雷努力的同时,还可能有人继续在布雷,有关方面可能继续限制进入已发现的雷区,并扣押资料。冲突各方常常对其地雷具有一种“依恋”感,认为地雷可以为他们提供保护,因此常常不愿同意排雷。即使在不存在不合作态度的情况下,由于地雷种类繁多,地形和气候变化极大,便使得同排雷的适当方法和设备有关的问题变得更加复杂。

12. 除了未排除的地雷之外,冲突后的社会往往还需要处理其他类别的未爆炸武器。现在最常见的是“微型炸弹”,有时也称为“小炸弹”,即榴霰弹中的小型爆炸装置。这种未爆炸武器在东南亚和中东部分地区具有特别大的危害性。经过一个时期,这些弹药就被低矮的树丛和别处流失而来的土壤所覆盖,实际上其功能同地雷相同。然而,虽然未爆炸武器可能具有同地雷相似的问题和危险,但是它们常常很容易被发现,而且金属外壳也易于探测。此外,未爆炸武器对平民不构成很大直接危害,因为这些弹药大多在达到距离地面一定高度或遇到冲力时便会爆炸,在这种条件下不会爆炸的弹药基本上都存在故障。但是,任何未爆炸武器都具有潜在的危险,因为它由爆炸物和引爆装置结合而成,后者必然具有故障。这也就是说,未爆炸武器可能被略有触动便爆炸,也可能留存原地几十年而不造成危害。令人遗憾的是,如果处置不当或儿童玩耍这种未爆炸武器时,它们极可能爆炸。因此,处理所有未爆炸武器

时都必须认为它会立即爆炸,必须安全地加以处置。

A. 对社会的影响

13. 地雷埋设隐蔽,难以探测,这就使得地雷对于受害国社会各方面的深刻影响变得更为严重。令人难以预料是地雷独一无二的特点,这种因素使得地雷具有特别大的威胁力和破坏力。大多数雷区都同周围环境混为一体,很难区分。通常当地民众了解雷区存在的第一个证据是他们的亲人或朋友被炸死或炸伤。根据这种证据并不可能了解雷区的范围或布设有多少地雷。由于存在极大的危险,当地平民被迫避开他们了解已有地雷爆炸的任何地区。这意味着一块田地或稻田中只要有一个地雷爆炸,往往就使这块土地变得无法使用。在粮食短缺的地区,人口压力迫使当地居民在布雷区劳作或寻找食物,在这些地方,雷区的边缘是靠死亡和伤残来确定并作标记的。

14. 在有些国家,如果农田中埋置了地雷,可耕地就变得荒芜。随着越来越多的农地无法用于生产,曾经自足的各区域便被迫依靠外地运来的粮食生存。据估计,在安哥拉美兰吉以及其他被围困城市周围地区,由于地雷原因导致粮食减产25%以上。在莫桑比克,旱灾的影响由于可耕地和公路系统被埋设地雷而加剧;在索法拉省和赞比亚省,由于公路系统被埋设地雷,妨碍并且有时阻止了田地被埋设地雷而不能耕作的民众运送粮食救济品。在其他国家,即使有些田地没有埋设地雷,但由于在灌溉系统和供水厂埋设地雷,因此几乎无法耕作这些田地。游牧民遭受地雷造成的伤亡率最高,因为他们为牲畜寻找草地而从一个布雷区迁移到另一个布雷区。此外,他们赖以生存的牲畜和猎物常常被地雷杀死,使他们往往变化不定的生存条件变得更加困难。

15. 未排清地雷的各种影响很容易确定,不过很难用数字来说明。对于地雷对国民总产值的影响有着非正式的粗略预测,但是并没有系统保存有关地雷问题的统计数据。与统计数据有关的问题之一是,在同冲突前的数字作比较时,很难将未排清

地雷的问题同冲突本身的影响相区别。美国越战退伍军人基金会认识到用数字来说明这个问题的重要性,目前正在深入研究四个埋设大量地雷的社会中地雷对社会经济的影响。

16. 在许多冲突中,冲突双方往往都在国家基础设施的关键部分埋设地雷。在国内冲突中,人们常在公路、输电线路、发电厂、灌溉系统、水厂、水坝和工厂埋设地雷。在这些冲突之后,常常无法前往这些设施进行修理或进行必要的维修。因此,在埋设大量地雷地区只能间断性地供电和供水还常常停电停水。灌溉系统变得无法使用,从而影响农业生产。公路因埋设地雷而停止运输货物和服务,公路本身也开始恶化。当地工商业无法得到用品供应或运出产品,所以停止营业。这些地区的失业率不断增长,匮乏物品的价格螺旋式上升,加剧了周期性的苦难。在依靠外部援助为生的地区,公路被埋设地雷可以意味着因饥谨而判处死刑,此外民众无法返回埋设地雷的村庄,或无法找到传统的就业机会,于是集居在城市地区,使负担已经过重的社会福利系统受到更大压力。

17. 地雷造成的伤亡本身给受战争创伤的社会带来了极大的负担。一般说来,地雷问题最严重的社会和正在从战争后果中逐渐恢复的社会最没有能力处理大量地雷所造成的各种后果。这些国家往往只有最基本的医疗基本设备,并缺少受过训练的医务人员和设施。这种负担过重的医疗系统恰恰最没有能力治疗地雷造成的创伤。地雷造成的创伤需要进行技术很高的手术、大量鲜血、各种抗生素以及其他药品。杀伤性地雷造成的重伤所需要的康复时间比其他类别的冲击伤和损伤所需要的康复时间要长的多。此外,要使地雷受害者恢复某种程度的正常生活,还需要修复装置并进行大量理疗。这种护理通常都超越许多存在地雷的国家医疗基本设备的能力。它们既缺乏训练有素的人员,又缺乏设施、设备和药品。人数众多的地雷受害者耗竭了这些虚弱的医疗基础设施匮乏的资源,常常在地雷众多的地区几乎造成完全崩溃。因此,如果获得适当医疗护理可以存活的许多地雷受害者却死于雷区中,并且无人对此进行报告。

18. 除了社会代价之外,地雷还使被地雷炸伤而生存下来的人员付出极大的个人代价。地雷的大多数受害者都失去一条或一条以上的肢体。在柬埔寨每234人中就有一人是截肢者,这一比例比欧洲或美国高一百多倍。仅在安哥拉就有20 000人被炸伤而截肢。在大多数农业社会中,一个人在失去一条肢体之后,就不可能开展正常的经济活动。他们不能田地中帮助干活,不能搬运重物,也不能开展其他工作来支助其家庭。在心理上,这些受害者开始把自己当作家庭和社区的负担。他们常常以乞讨为生。为了使这些地雷的受害者恢复正常生活,并帮助他们重新成为具有生产力的社会成员,必须使用适当的修复装置并广泛采用理疗。令人遗憾的是,地雷问题严重的若干国家缺乏或根本不具备生产和安装修复装置以及进行理疗训练所必要的技术和训练。一些组织认识到这一点,便开始积极提供修复装置,培养当地生产能力,并训练当地人员学会适当地安置这些装置和开展必要的理疗,使地雷受害者能充分利用这些装置。国际残疾协会、红十字会、美国越战退伍军人基金会、索马里生命线项目、柬埔寨信托基金会以及其他组织在阿富汗、安哥拉、柬埔寨、伊拉克、莫桑比克和索马里等国十分积极地开始该领域的工作。然而,提供这些装置、训练和生产能力的成本非常高。

B. 国际社会要付出的代价

19. 地雷不仅给受影响国家并且给整个国际社会带来庞大的损失。可能给贩卖者带来\$3收入的地雷要花费国际社会\$300至\$1 000来扫雷。因此以最低限度计算,当前埋在世界各地的1.1亿个地雷,仅仅扫雷就要花掉约\$330亿。去年国际社会拨出约\$7 000万来扫除约100 000个地雷。但是在同一期间又埋置了约200万个地雷,去年留给国际社会一年约190万个地雷的“扫雷赤字”,按每年相同的扫雷费用计算,在世界性扫雷的总费用中,又增加了\$14亿。

20. 这些费用未将与治疗地雷事故受害者方案有关的费用包括在内。估计每个存活的地雷受害者一辈子在手术和假体安装方面的费用可达到\$3 000,这是利用当

地训练的人员。估计当前约有250 000名被截肢的地雷受害者需要安装假体,预料这个数字每个月约增加800人。因此当前这个数目的受害者的手术和终生支助方案可能要国际社会再花去\$7.5亿。

21. 另一方面如果地雷留着不清除,它们将使国际社会在额外的人道主义援助方面花费数不清几百万元。额外援助本身将是很贵,但是这些费用将增加,因为地雷的存在将阻止国家在经济上重建。未清除的地雷将使粮食救济的费用增加,因为它们使运输路线不能利用及造成可耕地不能耕种;它们将使继续支助难民的费用增加,因为它们拖延遣返;它们将提高保健部门的费用,因为地雷事故受害者需要进一步医疗的和假体的照料;它们将提高社会福利费用,因为社会设法支助人口中越来越多因地雷事故而残废的人群;它们也会提高发展费用,因为它们妨碍全国基本建设的恢复。去年联合国设法为16个国家筹措总额\$25亿的人道主义援助,其中13个国家有严重的地雷问题。

三、鼓吹的问题

22. 仅清除地雷不是全球未清除的地雷问题的解决方法。当前每年埋设200万个新地雷,按目前的扫雷率,这个世界免除这个灾祸的时间大约要多20年。即使全世界的扫雷工作和可预见的技术进步都大大增加,要解决全球的地雷问题是不可能的,除非阻止其扩散。实现这点的最好和最有效的方法是彻底禁止一切地雷的生产、使用和转移。请会员国考虑当作迫切事项制订这样的禁令。在国际议定这样的禁令之前,必须立即采取步骤,使地雷的扩散缓慢下来及保护平民使不受到它们的影响。

23. 人道主义社会强烈认为必须采取行动来限制地雷问题的扩散。国际社会也认识到这个需要,已在大会第四十八届会议上为此目的采取了行动。特别是大会通过了1993年12月16日的第48/75 K号决议,呼吁暂停具有过分伤害力的杀伤地雷的转移。地雷问题的独特性质之一是冲突造成地雷污染的国家很少自己生产地雷。在这些国家,所有未清除的地雷有85%以上是从前或现在购自或转移自约40个生产地雷国

家中的一些国家。因此有效地暂停那些生产地雷国家的转移地雷,一旦现有的储藏用光,就可以使地雷扩散率减少85%。因此会员国制订和遵守暂停转移被认为对平民具有过分伤害力的杀伤地雷是很迫切的事。关于第48/75 K号决议的执行情况的报告将作为第A/49/275号文件印发。

24. 大会还在其第48/79号决议中成立政府专家组,以筹备1980年的《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》(《非人道武器公约》)¹的审查会议。该《公约》的《第二号议定书》²规定地雷的使用及概述可以合法使用何种地雷和饵雷以使如何使用。目前拟订的《第二号议定书》的主要弱点之一是它只适用于国家间的冲突。但是在过去20年中埋设的6 500万个地雷大部分是在国内冲突中埋设的。专家组必须研究这点以及与限制使用地雷有关的其他问题,以便使该《议定书》成为管制地雷的扩散和使用的有效工具。一旦实现这点,就希望会员国普遍批准以及国内冲突的当事方尊重其规定。

25. 虽然确立有效地暂停转移杀伤地雷和修订1980年的《非人道武器公约》都是极重要的,但还需要其他的。由于全球的未清除地雷问题大部分是人道主义问题,会员国必须开始从人道主义观点探讨控制地雷问题。在这方面,大会不妨立即考虑成立一个基础广的人道主义制度,使平民免于地雷的伤害。这种制度能补充为了确定暂停地雷贸易及更严格地合法禁止使用地雷而在进行中的工作。为了有效地保护平民,这种制度应禁止不易察觉以及经过一个短期间不会自我毁坏的一切地雷的生产、转移和使用。它应规定必须摧毁不符合这个标准的所有储存的地雷。这个制度也应该禁止对民用目标使用地雷或在人口众多地区使用地雷。它应进一步严格规定必须绘制和标志所有地雷区的地图,并且必须及时向联合国登记这些地图。最后应制定原则,规定那些埋设地雷的人必须负责扫雷。这种制度的范围应尽量广泛,以便有效地对付地雷扩散所构成的威胁以及其在内部冲突期间不分青红皂白的使用。

26. 此外,联合国已发挥鼓吹发展更现代的侦察地雷和扫雷技术的作用。扫雷工作极缓慢、危险和昂贵,大部分因为扫雷技术未跟上地雷技术的进展。联合国扫

雷专家参加了一些旨在促进现代扫雷技术发展的座谈会和讲习班。此外,联合国大学进行了一个项目,以便更准确地确定技术问题的性质和查明可能取得进展的领域。扫雷技术研究的目标应该是在发现和摧毁地雷、包括非金属的那种的速度和准确方面能大大地增加。创造一个多种探测设备的地雷探测器的探测技术已经存在:只需要在工程和软体方面编制程序。在一定距离外的探测和摧毁方法的进一步进展也能增加速度和效力。但是,这种技术性的解决方法必须是在当地一级实用的和可持续的。由飞机或直升机执行的办法在没有机场或加油设施的区域没有多大用处。需要大量电力的办法在没有电的区域没有多大用处。

四、当前处理这个问题的努力

27. 面对这个严酷的数字,令人欣喜的是大会已决定对地雷问题进行全面研究。国际社会已在两个层次上探讨这个问题:第一个层次是关于清除已埋设的地雷,第二个层次是关于限制使用和获得新的地雷。在扫雷方面,联合国或许在提供援助当作人道主义问题探讨这个问题方面拥有最多经验。一些区域组织也在探讨扫雷问题,特别是美洲国家组织已在这方面采取了援助方案。一些国家政府也在双边基础上提供扫雷方面的援助,有时候同联合国或其他署一起。近几年已成立一些国际人道主义扫雷非政府组织,有时候由联合国资助,有时候由捐助国直接资助。

A. 区域组织

28. 根据美洲国家组织对秘书长要求资料而提出的答复,1992年在哥斯达黎加、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜各国外交部长出席下成立了中美洲扫雷援助方案,以便向那些设法使中美洲土地免除地雷和爆炸装置的国家提供技术和财政援助。估计中美洲有160 000个地雷,包括估计在尼加拉瓜有129 000个,在萨尔瓦多有20 000个,在哥斯达黎加有4 000个,在洪都拉斯有4 000个,在危地马拉有3 000个。这些地雷大部分被埋设在重要的基本建设附近,诸如道路、桥梁、水坝、电线和水

厂,以保护它们免受破坏。不幸的是在那些地雷场的地雷的地点常常被敌对部队或被水及其他自然因素的作用改变。结果常常是从前被地雷保护的装置和设备,事实上却被它们孤立起来。维修和修理这些桥梁及其他类型的基本建设是不可能的。

29. 获得各种捐助国以及促进民主和发展伙伴的财政援助及美洲防卫委员会的军事援助和专门知识,美洲国家组织开始了一个协助各国清除地雷的方案。重点放在向各国的军队提供技术知识、训练和设备上。该方案的第一个阶段于1993年初在尼加拉瓜开始。来自拉丁美洲八个政府的专家指导者开始训练尼加拉瓜陆军五个排的扫雷人员。到1993年7月,所有五个排都已训练、装备和部署好了。1993年6月到1994年2月,这些排摧毁了6 500多个地雷,清除了尼加拉瓜政府指定的约20%的地区。不幸的是在美洲国家组织的援助结束后难以继续资助这个方案,造成尼加拉瓜停止这个方案,直到能得到额外经费。除了向尼加拉瓜提供援助外,美洲国家组织准备向洪都拉斯和哥斯达黎加提供类似的援助,一旦可获得必要的\$320万经费。美洲国家组织同巴西政府一起也向苏里南政府提供扫雷的技术援助和设备,以使该国能确定在该国内战期间埋设的地雷已经清除了。

B. 联合国

对联合国方案和特派团的影响

30. 地雷问题直接影响联合国人道主义、维持和平和冲突后建立和平活动的一切方面,对联合国建立和平活动也有影响。地雷的存在妨碍人道主义和维持和平特派团的部署和作业上的活动,也妨碍在任何需要人口移动--诸如遣返、部队集结、复员和举办选举--的活动方面实现作业上的目标。但是,虽然在联合国有维持和平任务的一些国家有地雷问题,但在联合国必须探讨地雷问题的所有国家不是都有维持和平特派团。在60多个有地雷存在的国家,联合国在7个有维持和平行动;联合国人道主义人员当前在约20个运作。

31. 在与冲突抗争的社会通常都迫切需要人道主义援助。迄今未清除地雷的存

在对那些人道主义援助工作构成严重的挑战,而且常常阻止实现关键性的人道主义目标。这个问题涉及联合国人道主义救济和重建工作的全部范围,从运送救济用品到遣返难民,从向儿童和妇女提供援助,到旨在恢复和改进基本的基本设施的工作。虽然联合国人道主义机构必须探讨这个问题,因它与它们特殊任务的执行有关,但这个问题如此重要,因此必须全面、协调和有系统地加以探讨。

32. 因为未清除地雷的存在大大地增加对人道主义援助的需要,因为它们的存在妨碍有效地运作这种援助,因此这个问题必须在人道主义构架内考虑和处理。矫正某国内严重的地雷问题有可能需要数十年。人道主义人员必须在最早阶段就直接探讨这个问题,人道主义和发展人员必须一起确保已有长期解决地雷问题的办法。因此秘书长已任命人道主义事务部作为在联合国内一切扫雷和与地雷有关问题的协调中心。它协助协调联合国对地雷问题的对策以及向其他联合国机构提供支助、援助和意见。

33. 世界粮食规划署(粮食规划署)是其工作常受到未清除的地雷妨碍的联合国机构之一。在阿富汗、安哥拉、伊拉克北部、莫桑比克、索马里和苏丹,因为道路埋设大量地雷,因此联合国无法在若干地区在陆上运送粮食。面临这种问题,粮食规划署被迫一些国家寻求陆地分发以外的其他方法,有时候将救济用品空运到区域分发中心,因为道路系统埋设地雷阻止了将用品运到受影响的城乡。粮食规划署依靠由联合国举办扫雷行动方案的国家的熟练本国扫雷队的援助。在其他国家,它必须雇用扫雷承包人及提供扫雷设备来打开通道。

34. 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)工作人员在外地的日常活动也受到未清除地雷的不利影响。在大部分遍布地雷的国家,自愿遣返难民工作缓慢或停止,因为难民要返回的城乡存在未清扫的地雷。地雷的存在引起平民非自愿的流离失所,并且阻止难民在遍布地雷地区寻求庇护。未清除地雷在遣返、重新加入社会和重新定居方面造成的拖延可能产生政治影响,并且一定得继续提供资源来支持难民在庇护国的继续存在。在阿富汗和柬埔寨,联合国赞助的扫雷方案帮助

使难民有足够的信心大批遣返。难民专员办事处由于认识到未清除的地雷对正在返回的难民造成的威胁,因此例行在难民营举办特别的认识地雷训练班,教育将返回的人民如何避免被地雷伤害到。其在阿富汗、柬埔寨和莫桑比克的认识地雷方案是综合性的联合国扫雷行动方案的一个组成部分。难民专员办事处也参与地雷测量和标志活动,以减少对受影响人民构成的危险。它一直大力鼓吹禁止生产、使用和出售杀伤地雷。

35. 联合国儿童基金会(儿童基金会)也带头进行防雷教育和宣传。儿童特别容易受地雷伤害,因此,儿童基金会面临严重挑战。大会1993年12月20日关于武装冲突对儿童影响的第48/157号决议认识到未清除的地雷对儿童构成危险。许多从空中散布的反坦克地雷涂有鲜艳色彩,特别吸引儿童。许多儿童看到这些色彩鲜艳的物体便无知地捡起来玩。结果地雷爆炸使很多孩子残遭伤害。儿童做正常游戏时也被反坦克雷炸伤。有些雷区不为当地居民所知,孩子们玩耍时跑跑跳跳误入雷区。结果,许多布雷密集的地区禁止儿童到户外玩。有时地雷都成了地方文化的内容之一,收集各种地雷成了孩子们的一种爱好。在许多社会中儿童负责放牛放羊,所以也特别容易受伤害。儿童赶着牛羊在田野里走,牛羊在前,他们在后,常常误入雷区。在这种地区受伤的儿童常常等不到救护人员赶来便死去,死了也没有报导。地雷使儿童小小年纪便受到杀伤和横死的威胁,剥夺他们童年玩耍的机会。儿童基金会认识到未清除的地雷对儿童构成严重威胁,在若干国家的学校进行防雷教育运动。儿童基金会在萨尔瓦多的防雷教育运动特别有效。儿童基金会还特别根据《儿童权利公约》(第47/5号决议,附件),积极推动禁止使用和生产反坦克地雷的努力。

36. 世界卫生组织(卫生组织)在调整其人道主义活动领域的任务时,采取步骤更有效地评价各种暴力行为对公共健康的影响,包括地雷的影响。卫生组织美洲区域制定了关于健康和暴力行为的区域计划,其中包括与地雷问题有关的活动。卫生组织还同难民专员办事处一道发展难民康复服务,除了提供服务之外,还评价由战争--包括地雷--造成的各类残疾的普遍情况。地雷除了造成截肢,还导致其他障碍,特

别是视力和心理障碍,各组织大都对此类障碍的康复缺乏经验。

37. 联合国在维持和平活动中不得不重视未清除的地雷问题。近年来联合国曾在一些问题严重的国家部署部队。在联合国维持和平人员的伤亡中因敌对行动造成的伤亡,地雷占第二位,仅次于直接炮火。至于人道主义人员,地雷阻碍维和部队的运动,给维和行动的部署阶段造成严重问题。此外,地雷阻碍实现维持和平、建立和平的各项目标,如集结部队、遣散、组织选举等。联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)、联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)等特派团执行任务时,联合国部队曾进行扫雷工作。以便为维持和平行动提供一个安全环境,确保行动自由。因此联合国在执行维持和平任务中从两个层次上处理地雷问题:第一,将其视为纯粹军事问题,影响军事人员的部署;第二,将其视为维持和平/人道主义努力的一个组成部分,影响联合国在有关国家实现其全盘目标。

38. 在总部一级,维持和平行动部聘用两名扫雷顾问向联合国外地维和人员提供技术支助和咨询。两人在属制定联合国综合人道主义防雷方案中担任人道主义事务部的技术顾问。在外地一级,维持和平行动部参与一系列活动,从为部署兵力进行局部扫雷,列为维和/人道主义综合行动训练提供扫雷教员和资源。但是一般说来,由于认识到一般军队未受过扫雷训练,而且会员国也不愿提供特别部队执行危险的扫雷任务,联合国维持和平行动主要依靠受过训练的人道主义扫雷小组和订约承办人员进行扫雷。

C. 联合国当前国家活动

39. 联合国对这个问题的所有参与有一个基本原则,即有关国家应承担主要责任采取行动清除地雷。它所依据的原则是一个良好的政府必须保证公民的安全。因此,由于发当地常常根本不具备扫雷(技术和财务)能力,联合国的援助一般是协助能力建议。同所有人道主义活动一样,只有当有关国家同意时才展开扫雷活动。联合国参加扫雷工作还有一个先决条件,即安全要有充分保障。联合国提供援助并不意

味着联合国为国家存在地雷一事承担任何责任。

40. 联合国一直进行努力,以保证做出及时而有效的反应和适当的安排,使一个国家在国内状况趋于正常时继续从事扫雷工作。联合国的方案有三种:作为纯粹人道主义行动的一部分而提供扫雷援助,例如在阿富汗和伊拉克;同联合国维持和平特派团合作提供扫雷援助,例如在莫桑比克和索马里;在冲突过后建立和平的环境下提供扫雷援助,与经济和社会发展努力同步进行,例如在柬埔寨。

41. 联合国参与雷区扫雷时,首先要做出快速评估,大致确定雷区、所布地雷的种类、问题的技术性质和当地的扫雷能力。评估工作一般由维持和平行动部的扫雷顾问代表联合国系统进行。根据扫雷顾问的调查结果,评价需要那些联合国援助,制定防雷教育和防雷行动计划。在这情况下考虑扫雷的标准和优先事项,确保现有能力能够满足基本需要,例如联合国特派团的业务需要,如尽快开放和/或建立重要基础设施的需;遣返和重新安置难民方面的需要;重建国家基本创收能力的需要。

42. 联合国防雷方案的目标是援助国家建立扫雷能力,包括方案监督和管理,以便长期处理这个问题。方案在当地招聘和训练文职扫雷人员担当本国的扫雷任务,开始时由联合国教官和管理人员管理和指导,必要时由国外签约承办管理人员和教官管理和的指导。这种办法的优点是可以节省费用,地方的参与可减少联系上的困难,增加对方案的信任和信心。当地人员接受训练之后逐渐取代外国人员担任扫雷工作,方案的总体责任责任和管理也逐渐移交有关国家。

43. 地雷问题性质特殊,必须完全公开信息,减少不必要的事故。要与地方当局密切合作,联合国系统成员要密切合作。此外,联合国在一个国家的扫雷努力应与非联合国资助的努力包括非政府组织和商业公司在该地进行的扫雷活动协调。信息交流和合作可以大大加强所有有关人员的安全,避免重复和浪费。联合国正在努力建立具有测绘性能的外地地雷数据库,用来汇集和分析利用勘测和其他办法收集到的信息,加强有关国家扫雷行动的协调和安全。这种数据库通常作为防雷方案的一部分同政府合作而设,或作为国内人道主义协调机制的一部分而设。

44. 联合国在12个国家执行防雷行动和方案。各方案的结构、规模、筹资和执行安排人不尽相同。人道主义事务部在地雷问题上扮演联络中心的角色,定期召开会议讨论具体国家防雷方案的发展和协调工作,同有关机构和联合国部门包括行政和管理事务部、法律事务厅和维持和平行动部密切合作,确保联合国做出适当、全面和协调一致的反应。机构间常设委员会也定期审议在有关国家从事协调防雷和做出有效反应的问题。

阿富汗

45. 在阿富汗境内一个350平方公里的面积上估计布有1000万颗地雷。1988年,作为萨拉姆行动的一部分开始扫雷活动。1993年1月,联合国协调阿富汗人道主义援助办事处接管方案,继续提供技术、财务方面的管理和监督。方案由六个阿富汗非政府组织执行,雇用约2 500名经过训练的阿富汗扫雷员。最近方案新添了测雷天。非政府组织哈洛信托会也参与方案扫雷行动。扫雷工作根据人道主义理由,特别是顾及返回家园的难民的需要,分先后依次进行。1993年发表了全国雷区综合调查报告。方案费用每年约\$2 000万,通过联合声明筹集。

安哥拉

46. 1992年10月敌对行动恢复以后大大加紧广泛布雷活动。据估计至今全国共布下地雷900万至1500万颗。1994年3月设立安哥拉中央防雷处,归安哥拉人道主义援助协调股所属,经费通过联合声明筹集。还通过联合声明筹集资金供粮食计划署进行必要的扫雷和修路工作,保证人道主义供应品的通行。在安哥拉冲突各方就和平协定达成协议之前,中央防协处主要限于筹备活动,包括广泛收集信息,协调防雷教育方案,建立中央地雷信息数据库,编写全国地雷综合调查报告,为适当时提供其他方面的防雷援助奠定基础。根据设想,一旦达成和平协定,防雷处将同联合国驻安哥拉维持和平部队合作,成为联合国扫雷援助方案的核心。儿童基金会和难民专员

办事处计划同防雷处协调在安哥拉展开防雷教育。非政府组织Cap Anamur在安哥拉库内内省参与扫雷活动已有一段时间；若干其他非政府组织有兴趣参与安哥拉的扫雷工作，有的已经开始出现在那里。

柬埔寨

47. 在一个3 200平方公里的面积上估计布有800万至1000万颗地雷。柬埔寨过渡时期联合国权力机构(联柬权力机构)接受任务建立处理这一问题的国家能力，同全国最高委员会合作建立柬埔寨防雷行动中心。1993年后期选出新政府，联柬权力机构撤出，防雷中心成了完全的柬埔寨实体，从事地雷教育、防雷标记、扫雷和扫雷训练等活动。人道主义事务部同联柬权力机构，维持和平行动部和联合国开发计划署(开发计划署)密切合作，保证防雷中心获得达到完全自给所需的额外援助。虽然各方都表现友好，但是联柬权力机构向开发计划署转交提供援助的责任时繁琐而又费时。当前开发计划署根据一个将于1995年结束的两年期防雷中心援助方案提供30名技术顾问和\$2 000万资金(通过自愿捐款筹集)。防雷中心雇用大约1 500名经过训练的柬埔寨扫雷员。挪威人民援助协会、国际残疾协会、哈洛信托会、地雷咨询小组等非政府组织同防雷中心合作参与扫雷活动。最近防雷中心还开始接受直接双边援助。联柬权力机构时期难民专员办事处为协助柬埔寨难民返回家园而密切参与扫雷努力。此外，儿童基金会在一项社会动员方案下进行防雷教育。1993年，在儿童基金会支持下，非政府组织大约安装了200个假肢。

萨尔瓦多

48. 萨尔瓦多政府在法拉本多·马蒂民族解放阵线积极配合和联合国萨尔瓦多观察团(联萨观察团)、儿童基金会密切合作下开展一项方案，清除战后留下的大约20 000颗“自制”地雷。儿童基金会在人口受到危及的地区成功进行了防雷教育活动，并资助一些扫雷活动。实际扫雷工作基本上由政府合约聘请的一家商业公司承

当。1994年1月宣布完成扫雷。

格鲁吉亚

49. 阿布哈齐亚地区存在严重地雷问题,影响难民和失所人员返回家园重新定居。独立国家联合体维持和平部队曾为本身行动目的--例如开放某些方便人口返回突围的通路--进行必要扫雷。便有些道路和重新定居地区(村庄和农业区)仍需扫雷。已通过联合声明为高加索扫雷筹集自愿捐款。此外安全理事会设立了一个自愿基金,用于存放扫雷专用资金。对该地区的地雷情况作了总体评估,正在人道主义办事处建立地雷信息能力。难民专员办事处将开展防雷教育活动。正在探讨解决扫雷需要的其他办法。

危地马拉

50. 长期内战给危地马拉农村留下地雷问题。估计在基切部分地区和阿提特兰、塔具木尔科火山附近约布有2 000至4 000颗地雷。欲返回这些地区的难民面临被地雷炸死炸伤的危险。应政府请求,在危地马拉民族革命联盟的合作下,难民专员办事处于1994年4月在特尔塞村安置区开始一项减少风险训练方案。儿童基金会所以用萨尔瓦多用过的防雷教材为基础编写的教材对返回家园的难民进行防雷教育。

伊拉克

51. 过去几十年中北方各省大量布雷,估计布了1 000万颗。防雷活动被列入联合国机构间伊拉克人道主义方案。联合国人道主义活动协调员办事处为加强联合国资助的扫雷活动曾与伊拉克政府接触,但是由于政府不批准,至今未在伊拉克执行全面扫雷行动。非政府组织扫雷咨询小组正在儿童基金会资助下执行防雷教育方案,并在伊拉克库尔德斯坦进行有限的扫雷项目。

利比里亚

52. 利比里亚存在一些反车辆地雷(约1 000颗)和未爆炸弹药,影响向灾区运送救济物品。对问题进行评估之后设立了一个小型方案,由联合国利比里亚观察团(联利观察团)训练西非国家经济共同体军事观察小组的部队清除公路上的地雷。方案已被安全理事会接受并列入联利观察团的预算。然而遗憾的是,虽然各方已同意提供关于地雷所在地点的信息,但尚未满足同意和安全两个重要要求,还有可能再埋设地雷。待安全状况稳定之后将重新评估地雷情况。

莫桑比克

53. 估计莫桑比克约有200万颗地雷尚未清除。1992年后期和1993年初期红十字国际委员会和粮食计划署开始扫雷活动。目前经由联合国莫桑比克行动(联莫)/联合王国协调人道主义援助办事处提供扫雷援助,通过摊派和自愿捐款筹到资金\$1 850万。由后者提供协调和管理。为了避免发生在柬埔寨遇到的过渡困难,在早期阶段就作出努力向开发计划署移交方案管理包括能力建设的责任。但这种做法并不成功。究其原因,在于联合国援助渠道非常分散,而维持和平又有其特殊的环境和需要。于是再次紧急审议办法,为联莫行动最后六个月制定加速计划。开发计划署合约聘用的非政府组织哈洛信托会已建立一个地雷数据库并进行全国地雷调查。开发计划署合约聘用的商业公司也正在清理约2000公里长的重要公路(另外2 000公里正利用直接双边援助清理)。儿童基金会和难民专员办事处一直向社会中受到危及的人口提供防雷教育。联合国协调人道主义援助办事处的方案计划利用课堂教学和在职训练相结合的办法,到维和任务结束时训练大约700名莫桑比克扫雷员。训练将由联莫行动扫雷训练中心和挪威人民援助协会负责进行,后者是非政府组织,与联莫行动订约承办训练和扫雷,部分训练费用由挪威政府分摊。办事处计划还包括扫雷方案管理和行政方面的训练,以便使国家的防雷实体能够在联合国援助终止之后行使职责继续扫雷工作。

卢旺达

54. 在1994年4月以前,配合联合国卢旺达援助团(联卢援助团)的任务,执行扫雷援助计划。届时估计将有大约30 000个未清除地雷,大部分集中在东北地区,预计难民和流离失所人士将从该地区返回家园。内乱再度爆发使所有计划的执行工作以及联合国提供扫雷援助的整个工作陷于停顿。此外,内乱还使地雷问题的影响急剧扩大,据报前政府的武装部队在向扎伊尔撤退途中在许多地区埋设地雷,包括小镇和城市。据信目前在卢旺达有50 000至60 000个未清除地雷。秘书长驻卢旺达特别代表报道说,在这些地区平均每天有两个平民被地雷炸伤。联合国扫雷技术专家已前往卢旺达重新评估新近扩大的地雷问题造成的影响。一俟该国的治安情况安定下来,就可以安全地开始从事扫雷工作,联合国将同所有有关方面进行合作,提供援助,使卢旺达能够自行清除地雷。

索马里

55. 估计有100万个地雷分布在索马里全境。联合国索马里行动(联索行动)的任务中包括扫雷。一家商业承包商在西北部执行了一项扫雷项目,但是由于安全原因而被迫终止。由于环境不安全,不稳定,并且索马里还有一些扫雷能力,因此联索行动方案目前将重点放在,有需要时雇用索马里扫雷专家为承包商,必要时由联索行动提供辅助培训。

也门

56. 不断有报道说有人在也门一些战略地点埋设地雷。受影响的地区内有大型水源、供水网络和电源输配线。地雷妨碍了恢复这些设施的工作,因此给亚丁和阿比安供水和供电的工作造成困难。此外,除非这些地雷被清除,重新恢复耕种和捕鱼

的活动将受到限制。卫生组织正在使被地雷炸伤而致残的平民复健,包括提供轮椅、义肢和供当地制造义肢所需的原料。有一些儿童也因为武装冲突,包括地雷爆炸而致身体严重受伤。儿童基金会正在评估处境特别困难的儿童人数、地点和特殊需要,以便研讨和开展一项治疗创伤、提供认识地雷危害的教育和其他措施的项目,来解决这个特殊问题。人道主义事务部正计划派遣一名地雷资料专家,建立数据库,以加强也门境内的人道主义援助活动的协调工作和安全。

前南斯拉夫

57. 估计有2至5百万个地雷散布在波斯尼亚-黑塞哥维那、克罗地亚和斯洛文尼亚的大部分地区,以及塞尔维亚和黑山的部分地区,并且据报每年大约还会多埋设100万个地雷。这些地雷是由受过专业训练的军事人员在常规的埋雷地区埋设的,但是更普遍的是由未受过良好训练的民兵随便埋设的。他们经常利用地雷来对付平民目标,来推动各种种族清洗运动。他们在整个村庄、道路系统、发电厂、桥梁、水坝和联合国安全避难所附近的地区都埋设了地雷。同1980年不人道的武器公约的各项规定正好相反,埋设地雷的地点很少向联合国维持和平部队人员通报,因此造成联合国维持和平部队的重大伤亡。自从1993年11月以来,在前南斯拉夫已经有6名联合国维持和平部队被地雷炸死,47人受伤。地雷是在波斯尼亚-黑塞哥维那和克罗地亚实现联合国维持和平和人道主义目标的主要障碍。地雷阻止了联合国维持和平巡逻工作的进展,推迟或阻止了提供联合国人道主义救济品的工作。当地工作组和联合国军事人员正在开展有限的扫雷工作。在政治情况稳定以后,需要进行一次大型的扫雷工作。儿童基金会正在提供经费,由传播媒介开展一次宣传地雷危害的教育,并且正在培训教师,以减少学校儿童遭遇的危险。

D. 政策问题

58. 从这个问题具有的危险性质,以及处理这个问题所需提供援助的技术性质,

以及地雷问题并不尊重区域划分,所负任务的实质内容或任务期限的限制来看,要求在解决这个问题时必须取得紧密协调。人道主义事务部在处理地雷问题方面在联合国系统内发挥了联络中心的作用,该部一直在努力调集联合国系统的资源和能力,以确保对这个问题作出有效率和有效益的反应。该部在这方面正在同和平行动部和人道主义机构进行密切合作。该部除了按国家审议地雷问题外,还积极鼓励联合国系统制订一项统一的地雷政策。

59. 为此,人道主义事务部就地雷政策举行了一次部门间“机构间协商会议”,审查联合国参与和地雷有关的各项活动所涉的体制和行政问题的各个方面。协商会议的目的在探讨有哪一种现有能力可加以利用,或便于应用,来适当地解决地雷问题,就联合国地雷行动方案中必须加以解决的体制问题达成广泛的谅解。这些问题包括概念、行政、财政和法律方面的问题,以及实地工作者的安全顾虑,外地和总部一级的有效协调机制。希望通过该协商程序,能够探讨出一个易于投入使用,在联合国面临地雷问题时可针对有关情况作出适当调整的模范系统。该部目前正在设法根据迄今吸取的教训和获得的经验,制订自己的模范系统,这个系统可以作为审议优先的国别方案的基础。人道主义事务部认为迄今所举办的协商会议有助于对联合国系统所面临的问题的广度和深度取得共同的理解。

60. 联合国已经制订了一系列作业标准和安全程序,供扫雷行动方案使用。人道主义事务部以及和平行动部在从联合国的扫雷方案中搜集和分析业务资料方面进行合作。他们正在制订一系列用于扫雷方案的标准准则和程序。这些业务标准是以目前所用的程序为基础,并可作为联合国今后的扫雷方案的基础。希望这一套业务和安全标准也能够作为各会员国和有关组织制订其本身的扫雷方案的有益参考工具。

61. 为了促进政策的有效制订和应用,人道主义事务部已经编制了一个中央扫雷数据库,用来收集全世界关于地雷问题的数据。这个数据库的最初目的在协助方案规划,技术支助与协调,使联合国能够更精确地评估扫雷行动可行性的所有方面,并

最终提高扫雷行动的效率和效益。随着数据库的扩大,它作为地雷资料的中央储存和信息交换中心的作用将会得到加强,并且将会成为有关地雷问题的一般研究和参考工具。数据内所载的资料可供各会员国、联合国各机构、各区域和非政府组织以及其他组织使用。希望该数据库能够对各会员国和组织开展的扫雷工作有所帮助。人道主义事务部目前正在输入数据资料,欢迎提供一切有关的资料以便列入该数据库。

62. 该数据库将包括所有可得的有关各国地雷情况的资料,包括未清除地雷的数量、型号和地点,以及各国的扫雷能力。此外还包括有关地雷型号、地雷制造商、地雷出口数据、地雷造成伤亡的数字和扫雷技术的详细资料。该数据库还包括来自联合国目前各项行动提供的数据资料,例如遇到的地雷系统、设备、扫雷的方法和速度、造成伤亡的次数、受训人员的名单、承包商的效率和费用、以及相互参考建议的现行业务程序、医疗及通讯范围。该数据库还包括有关全世界各非政府、区域组织、国家和商业方面所作的努力和所具能力的资料。在美国协助下,还正在编制一个辅助性技术数据库,其中列入有关特殊地雷的操作情况、处理方法的技术资料,以及拆除信管和清除地雷的其他有关资料。这个技术数据库将直接有助于向技术活动和外地操作员提供支助,并有助于对业务标准作出适当的变通和应用,以维持适当的安全。

E. 筹措资金问题

63. 筹措资金以供在受影响国家内展开扫雷活动的可能性差异很大。联合国向一些出现各种与扫雷有关的问题的国家提供维持和平和建立和平的援助。联合国援助活动的目的在发展民间和政府的能力,因为联合国认为这么做最有可能在将来吸引双边和多边财政援助。

64. 如果不可能由政府机构来执行扫雷方案,就必须由联合国提供援助,并对这种援助作出调整,以满足特殊情况的需要,于是就产生筹措资金的问题。例如,在阿富汗,政府无法承担扫雷的责任,因此就由联合国出力建立阿富汗的非政府组织,虽

然希望在阿富汗情况恢复正常时可以找到长期执行这种方案的财政模式。索马里有一些当地的扫雷能力,联合国提供的协助旨在与当地团体签订扫雷合同,并进行某种监督以确保扫雷绩效,在没有派驻联合国维持和平特派团的国家,人道主义事务部争取由各捐助国支持扫雷方案。在有维持和平活动的国家,联合国经常利用自愿捐款和摊款,以综合方式提供援助。

65. 如果在联合国开展活动的国家发现了地雷问题,确定必须由联合国提供扫雷援助,则及早开展扫雷活动就变得极为重要。及早行动的直接效果不仅在减少地雷意外造成的伤亡,并且还可以及早减少人道主义急救事件,实现维持和平活动的目标,大大有助于早日恢复正常。政治和财政方面的限制因素经常有碍于及早开展扫雷工作。虽然可以通过进一步谈判来克服政治方面的限制因素,但是如果无法获得经费,则谈判便毫无意义。扫雷行动的初期工作所需的经费比后期工作所需的经费要高得多,因为在开始工作时需要更多的人事和设备费用。通过自愿捐款调集大量经费的程序经常会造成严重拖延,推迟方案的启动工作,无法补救,因而加重了人民的苦难。虽然从维持和平的摊款中取得经费可能比较快一些,但是最好能够在安全理事会审议维持和平的任务以前至少能够开始进行扫雷活动的准备工作(例如设备采购、资料的收集和分类,地雷测量、紧急扫雷工作),以便有利于维持和平特派团的最终部署工作。联合国的财务条例和细则不允许在未拨经费以前开展这类活动。

66. 如上文第19段指出的,按目前的平均费用计算,清除全球的地雷所需费用相当巨大--大约至少需330亿美元。联合国在去年为其清除地雷援助活动争取到大约6 700万美元,其中大约4 200万美元是通过自愿捐款争取到的,大约2 500万美元是通过维持和平任务活动摊款。如果地雷的扩散情况能够在1996年停止,按目前的筹措经费和清理的速度来计算,几乎还需要1 100年来清除全世界目前埋在地下的地雷。即使清除地雷的工作集中在使平民受到最大影响的那些地雷,清除城市和小镇、公路和房屋的地雷,按目前的清除和筹资速度计算,仍然还需要300年的工作时间。

67. 必须在筹资和外地资源方面寻求额外的来源。如果能够获得额外的1亿美元经费,则联合国的工作在地区和外地业务方面的能力定能大大提高。即使只能争取到额外的6 000万美元,也有可能使接受联合国扫雷援助的国家数目大量增加,并能够大大提高联合国执行扫雷方案的能力。

68. 额外经费的使用重点应当在提高现有扫雷基金资源的使用效率,而不是取代这种基金。大多数扫雷活动都集中在没有维持和平活动或没有设想开展这类活动的国家。在这种情形下,只能从人道主义捐助和发展基金中取得经费。在扫雷方案与维持和平活动合并执行的地区,在维持和平的任务期限届满以后经常需要提供更多的援助,因此必须利用自愿捐款来使扫雷方案能够继续获得执行,而不致中断。

69. 大会认识到有需要寻找额外的经费来源,因此请秘书长审议设立一个援助扫雷自愿基金的可行性。的确,成立一个多用途信托基金可以为人道主义、建立和平和促进发展领域的活动提供经费,这样做会大大有助于国际社会有效地和及时地对地雷问题和扫雷援助的需要作出响应。特别是这样做有利于对受影响国家的地雷问题进行现场评估,并且有可能迅速开展认识地雷危害的教育活动。这样做还可以使地雷专家和扫雷方案协调员更快地进入工作地点,有助于建立有计划地收集和归类地雷资料的能力,包括建立一个数据库,并且有助于及早开展调查工作。如有必要,还能够及早制订培训方案,包括编制教材和人员征聘。这样做可以提供经费,用来及早采购开始执行扫雷方案所需的重要设备,并开展联合国履行在该国所负任务所不可缺少的主要扫雷活动。这样做还有助于在迟迟收不到捐赠国的捐款时确保持续提供经费。这种信托基金不应当取代现有的经费来源。应当继续通过加强宣传呼吁,提高维持和平摊款来筹措扫雷经费。自愿信托基金只向扫雷行动方案提供种子经费,向没有其他经费来源的活动提供资助。

70. 人道主义事务部的工作人员已经开展了有关设立信托基金的初步活动,一些会员国在答复秘书长按照第48/7号决议发出的普通照会时表示支持设立这种基金。因此可以确定设立这种基金是必要的。将参照第48/7号决议所载的各项目标来

制订基金的职权范围,清楚界定基金的用途,并将这些职权范围通知各会员国。各会员国可以据此向该基金提出捐款。

71. 按照联合国财物条例和细则来设立和管理这种一般性信托基金,或提供开展扫雷活动的援助。将特别慎重行事,以确保由该基金资助的行动和活动符合联合国各项目标、政策和程序。将根据各项具体的扫雷和扫雷援助活动,包括费用计划,由该基金提供补偿。在这方面,以确保用最大的灵活性来实现扫雷行动的总目标这个方式来利用基金。这项工作可能包括向联合国人道主义机构以及作为联合国扫雷行动方案的坚强伙伴的非政府组织提供经费。

72. 自愿信托基金应当有坚强的管理队伍,以确保开展更有效的扫雷行动,加强协调,使总目标得到实现。扫雷行动的专业性质也要求做到这一点。我将会要求人道主义事务部承担管理和执行信托基金工作的总责任,并由行政和管理事务部提供支助,进行密切合作。人道主义事务部利用基金来资助在维持和平地区开展的有关活动,在履行上述责任时还应当同和平行动部进行密切磋商。人道主义事务部将定期就基金经费的使用情况提出报告,以利于基金的有效管理、评价和管制,并且按照联合国的条例和细则对该基金进行审计。各会员国将通过一般的渠道不断获得有关某特定国别方案利用该基金的资料。

73. 很明显,如果这个自愿信托基金要取得成功,就必须在很长一段时间内获得大量的经费。意思是说,该基金需要补充经费。除了上述提出报告的规定以外,人道主义事务部还必须每年向会员国提出一份有关基金活动的综合报告。该报告将说明信托基金在每年大会开始时的剩余基金数额。设想该基金每两年需要补充经费一次。

74. 有些国家有开展扫雷的能力和意愿,却苦于无法获得经费。这些国家包括在联合国援助下建立起能力的国家。这些国家必须探讨提供充分财政援助来开展扫雷活动的方法。除了直接提供双边援助以外,通过各国际金融机构,包括区域开发银行筹款,似乎是值得探讨的适当途径。因为国家扫雷工作是取得经济和社会发展的

主要先决条件,必须以国家的合法活动为基础。很不幸,地雷问题产生的影响只有在最近才引起人们注意,国际金融机构在政策方面似乎还没有对这个问题进行全面的审议。必须在事先作好扫雷工作以便这些金融机构开展特定的活动,因此利用多边财政支助,长期持续开展国家扫雷工作的可能性是有限的。

75. 对于在联合国援助下已经建立起扫雷能力的国家来说,提供狭窄的部门性财政援助可能会产生不利影响。很不幸,无论何种财政援助都必然受欢迎,因此就必须在方案的总任务范围内作出某种调整,因而有可能使已经脆弱的集中式扫雷行动结构变得更加微弱,并且使国家的扫雷工作和优先事项变得支离破碎。人道主义事务部和世界银行的工作人员曾经在好几个场合探讨这个问题,以务实的态度讨论各种可能性,使世界银行参与持续执行国家方案的工作。还会同这些机构进一步探讨这个问题,因为扫雷问题是发展问题的组成部分,是进一步开展发展活动的基本先决条件。

五、关于加强协调的建议

76. 联合国在1988年只参与一项协助扫雷行动,如今,它被请求在12个国家提供协助,而且可预料在不久的将来还会有若干新的协助行动。从许多方面来说,对未扫除地雷所造成的许多问题作出反应的挑战,目前只是临时得到应付。由于地雷所造成的问题涉及如此之多的任务,联合国的许多机构和非政府组织已不得不单方面对它们在执行这些任务时所遇到的问题作出反应。对协助扫雷所采取的这种分散办法是不可取的,而且在过去已造成工作的重复、调拨资源无效、责任界限不明和缺乏总体指导方向等问题。扫雷行动应计划周全、统一而且协调周密。这项协助工作应尽早开始,协助工作的目标应该明确,而且在可预期的时间里能够实现。

77. 当然,任何国家所需要的这种协助工作将适合于所存在的条件和状况。然而,任何协助工作的基本设想应是一致的,而且有可能将所有这类协助工作建立在基本的业务模式和方针上。为此,过去协助方案中所积累的经验和遇到的困难已得到

密切的审查,以便能吸取正反两方面的教训。

78. 显然,有必要加强协调和能力,以便提高联合国协助工作的效率。基本上来说,联合国参与扫雷行动的工作具有地理和年代的两个层面。就前者来说,有关活动是根据外地执行和总部支助的界限加以划分。总部与外地在制订、协调和管理受影响国协助扫雷方案中的相互关系应该是积极的。就年代层面来说,协助与干预之间存在着一个最适当的顺序。扫雷行动应在联合国干预的最初阶段开始进行,只要获得同意而且存在适当的安全条件,扫雷问题应在目前正执行的任何建立和平倡议的框架中加以考虑。在和谈的框架中,冲突各方应保证尊重涉及扫雷义务的国际法规定,并保证在扫雷行动中遵守合作原则。如果联合国对扫雷行动的协助工作能成为执行和约的一个组成部分,这种协助工作的基础也应纳入和平协定之中,扫雷行动应尽早开始,以便促进人道主义方案的扩展和维持和平部队的部署。

79. 在外地一级,也存在采取行动的最佳顺序。一旦切实可行,就应该对所存在的问题以及当地处理该问题的能力进行一般性技术评估。该评估将构成任何进一步协助活动的基础。对于可能遇到危险者进行识别地雷的教育是一个至关重要的组成部分,一旦已发现了涉及地雷的问题,应尽快进行这方面的教育。因此,识别地雷的教练员必须得到训练,教材应加以编写,课程设计和教学大纲应符合具体的情况,并应该使可能遇到危险者能得到受这方面教育的机会。联合国各机构和非政府组织经常为它们所服务的对象执行识别地雷教育的方案。政府的网络有时也被用来散发资料。此外,公共教育活动可纳入联合国维持和平行动的任务,关于地雷的资料可被算作这些活动的组成部分。教材需要准确反映可能遇到的各类地雷和所可能造成的具体危险。典型教材和课程设计以及将编入教材的基本地雷资料均应保留在中央一级,并提供给那些希望参与识别活动者。联合国各机构及其在识别地雷教育中的非政府合作伙伴可能希望交换曾用过的典型教材,并交流所获得的经验。

80. 尽早建立一个编纂、分析和保留关于地雷资料的机制,是在具有地雷问题国家中进行人道主义协调工作的一个重要内容。初步资料的来源是通过一般性技术

评估和当局所正式提供的资料获得。发展该资料机制需要在有关国家设立地雷专家,并建立一个关于地雷的资料库,并具有绘图能力。收集资料的目的将完全是出于人道主义目的,关于地雷状况的最新资料将提供给在该国进行活动的有关人道组织。地雷勘察和标示活动将是该国资料机制的一项重要内容之一。关于地雷的资料不仅是支持总的人道主义协调工作的重要因素,而且,在该国建立一个具有收集地雷资料能力的强大协调机制,对于联合国派驻在该国的任何综合性组织以及对全面参与扫雷行动来说都是至关重要的。

81. 建立扫雷行动的国家能力,则需要训练和装备扫雷的技术人员、建立外地支助结构(包括医疗和后勤方面)以及在总的方案管理方面的训练。对扫雷技术人员和监督人员的训练,通常既需要课堂教学时间,也需要实际的经验。不仅必须成立学校,并配制适当的设备,而且也必须提供教员,课程设计和教学大纲必须确保能教授适当的操纵及安全技术。这些做法应符合联合国的标准作业程序。然后,经过训练的扫雷技术人员必须被组成各小组,给予它们适当的装备和报酬,并在适当的监督 and 支助下被部署到实地。应建立一个自行保险计划,以便在出现事故时提供赔偿。扫雷工作可能需要某种程度的医疗支助,但在某些国家中可能无法获得,这些支助包括护理人员、手术专门知识和设备、撤离设备以及适当的药品。在那些不存在这些设备的地区,必须建立这种医疗能力。还需要与有关政府间组织和非政府组织建立联系,以确保所需的国家医疗能力能与扫雷能力同时建立起来。为实地支助结构配备的这些工作人员,他们必须得到训练,包括医疗、后勤、财务和通讯人员,并在扫雷小组部署之时准备就绪。

82. 需要指定或建立负责扫雷行动的国家当局。包括财务方面的行政管理能力对于维持任何国别扫雷方案来说是至关重要的。因此,需要对中央和外地管理人员进行特殊训练。这种训练可能既需要课堂教学,又需要实际操作活动。后者可能涉及将方案管理方面的责任逐步转交给受训练者。

83. 为分阶段完成协助工作而制定时间表的问题,是协助工作中的一项重要而

有时又是困难的内容。一般认为,最理想的是,联合国技术协助应能在24个月里建立一个可持续的国家扫雷行动能力,虽然政治、技术和财政方面的因素有时可能会使协助行动的时间延长。一旦该方案已获得某种势头,应该对该方案在协助行动结束之后自行维持的能力进行严格的评价。当在维持和平环境中提供协助时,该评价工作应在任务结束之前大约六个月时进行,以便能确保为该方案的继续进行(包括有可能继续提供协助行动)打下适当的基础。

84. 在缺乏管理能力、适当的设备和可靠的资金情况下,国别扫雷行动方案是无法持续下去。在必要的情况下,应及时安排将方案的资产转交给国家所有。一般认为,仅仅是继续提供财政援助,基本上只算是预算支助,它不是继续援助的适当形式,应该在过渡阶段,努力协助国家当局寻找获得必要资金的途径。

85. 总部对扫雷协助方案的规划和执行所提供的支助也应得到加强。除了正常的方案支助职能之外,如监测和汇报,这些支助的责任还包括建立和颁布操作标准和安全条例、保持一个合格扫雷人员的花名册、建立和维持技术及方案的资料库、提供技术咨询、行政支助和确保将扫雷方案与在该国的其他人道主义及联合国活动适当地结合在一起。部门间和机构间的合作和咨询必须不断进行,以便确定优先需求和目标、研究方案建议和执行方法,以及确保存在协助扫雷工作的条件。总部也通过自愿呼吁书和摊派的预算参与调动资源,并管理自愿信托基金。另外,总部在支助方案执行中还能发挥一项与捐助者、非政府组织、金融机构和区域组织进行联络的重要职能。最后,总部支助的一项基本内容是集中汇编所吸取的教训,以便提高联合国继续加强其协助工作效率的能力。

86. 对于上述所有的外地方案和总部支助内容所负的基本责任应交给一个办事处处理,以便确保所采取方针的连贯性、各项活动的连续性和最高的效益。人道主义事务部在履行其作为扫除地雷活动协助中心的作用中,已在维持和平行动部所提供的技术支助下,在这方面率先采取行动。这似乎是一种令人满意的方法,因为该问题带有人道主义的性质,而且并非所有的协助行动都是通过维持和平行动加以提供,

这种协助行动通常又需要延长到维持和平任务完成的期限之后,另外,人道主义事务部在该问题上一直与各人道主义机构和非政府组织进行非常好的合作。

87. 然而,目前人道主义事务部和维持和平行动部的能力不足以提供所需支助的水平。现在只有1名工作人员和1名顾问在人道主义事务部中从事方案方面的工作,维持和平行动部中只有2名工作人员从事技术方面的工作。进一步加强合作将是有益的。此外,目前只有很少一部分扫雷行动的方案管理人员和(或)技术顾问被派到外地(阿富汗、安哥拉、柬埔寨和莫桑比克)。外地管理人员属于在该国的人道主义代表,除了联合国协调人道主义援助办事处在莫桑比克扫雷行动副主任之外,这些管理人员都是通过自愿捐款加以资助的。

88. 目前在重组人道主义事务部中,正在成立一个新的扫雷行动科,负责执行该部作为协调中心所发挥的职能。假如技术支助仍将继续由维持和平行动部加以提供,那么,人道主义事务部将需要增加4名工作人员的职位,以便在中央一级为联合国在协助扫雷行动中的需要提供适当服务,包括国别方案的支助,进一步发展各种模式和标准、加强合作的网络以及维持最新的资料库,以支持全系统的扫雷活动。

89. 随着改组工作的进行,人道主义事务部也将探讨建立待命能力的可能性,类似于它为其工作其他方面所建立的这种能力。在许多行动中,该部已寻求通过实际提供人员,而向协助扫雷行动方案提供直接的支助。某些扫雷行动方案的内容是具有时间限制,需要专门的知识和技术,如技术评估和调查。这些内容最易于通过待命能力的制度提供支助,以便能对地雷问题作出迅速和有效的反应。待命训练能力也可在扫雷行动方案管理或在建立地雷地图资料库中加以考虑,类似于为参与其他领域的人道主义紧急情况的人员所提供的训练。若干会员国已表明,它们将支持开发这种待命能力。

六、结论

90. 未扫除地雷的存在是所谓战争“文明化”的典型例子,它会使非作战人员

死亡人数不断增加。该问题是属于人道主义的问题,因为它不仅扩大了人道主义援助的需求,而且也阻碍该援助的提供。未扫除的地雷会消极影响联合国人道主义和建立和平特派团的几乎各部分的活动,从联合国对许多紧急情况作出反应的最初阶段直至从救济过渡到发展的后期阶段。的确,除非将地雷扫清,发展部门的各项活动将会完全被阻止,联合国维持和平行动也会遇到未扫除地雷所产生的问题,它会阻碍及时部署部队和维和行动的其他目标。然而,该问题还不仅局限于维持和平特派团所在的地区,联合国目前许多协助扫雷方案是在一些不存在维持和平部队的国家中进行。为了确保对该问题采取一贯、连续和全面的方针,最好是将总的责任交给联合国秘书处的人道主义部门。该问题必须主要是从人道主义的角度加以处理,如果该问题也涉及维持和平的目标,则应采取一种综合人道主义和维持和平的方式加以进行。

91. 此外,目前已埋下1.1亿个地雷造成了一项人道主义的问题,其范围和影响之广泛,远远超过了目前处理该问题的努力。如果联合国要开始充分地处理该问题,则需要更多的财政和人力资源,目前作为联合国系统中与地雷有关活动的协调中心的部门必须得到加强,会员国必须进行合作,以便阻止地雷的扩散。即使各国政府、人道主义组织和联合国采取共同的努力,仍将需要若干年才能解决该问题。

92. 由于需要增加财政资源,目前正在建立一个自愿信托基金,供协助扫雷行动之用,并要求人道主义事务部承担管理和执行该信托基金的全部责任,并制订关于与行政和管理部合作的职权范围。该信托基金将被用来扩充从其他来源获得的资金,以便资助联合国在受地雷影响国家中所进行的扫雷活动。联合国感谢若干捐助国对其人道主义方案的财政需求所作出的慷慨反应,并相信,在与扫雷行动有关的人道主义需求也将得到相同的反应。鉴于扫雷问题的全球和人道主义性质,希望该信托基金能获得广泛的财政支持。

93. 各会员国、人道主义组织和联合国对于扫雷问题都表示了极大的支持,并愿意共同合作,对未扫除地雷所造成问题寻找到解决办法。国际社会的各方面已开

始认识到这类滥杀武器所造成的巨大人道主义代价,因此都愿意进行合作,寻找富有创造性的办法,以便协助消除这项祸害。国家扫雷能力的建立也已获得巨大的支持,该能力能使得各国处理其自身的地雷问题。鉴于未扫除地雷所造成的巨大挑战,只有通过这种与人道主义组织、联合国各机构和维持和平特派团之间不断的合作,以及各会员国之间的合作,才有可能对这项巨大的人道主义问题产生影响。

94. 同样,扫雷行动似乎也促进各国的团结。经验表明,扫雷是一项能促进民族和解努力的活动,因为该活动使曾经敌对各方能参与一项互利的任务,因此加强建立持久和平所必需的信任,并促进恢复经济和社会发展。联合国在阿富汗、柬埔寨和索马里所支持的地方扫雷努力已产生积极的成果,并受到有关国家人民的尊重,类似的结果一定也会在其他扫雷行动得到协助的国家中出现。联合国已率先通过其扫雷行动方案、技术援助、调动公共舆论和向受害者提供援助等办法,在全世界进行扫雷努力。现在亟需对联合国的这项努力提供更强有力的经济和政治支持。

95. 尽管扫雷和识别地雷的教育是重要的,但并不能完全解决问题。联合国和其他国际人道组织需要将其扫雷努力的范围扩大20倍以上,才有可能以现有的扫雷速度将该问题保持在目前水平上。这项范围的扩大是不可能的。因此,会员国必须采取各项步骤,有效地阻止地雷在全世界的扩散和使用。1980年《关于非人道武器公约》缔约国目前为加强关于现有地雷使用的人道主义法律所作的努力是令人欢迎的,若干已经暂停转让地雷的生产国所做的努力也是令人欢迎的,但必须作出更多的努力。上文第22至第26段阐述了需要取得进展的领域,只有通过建立一个有效的管理制度,对所有地雷的生产、使用和转让实施严格限制,才有可能解决这一项巨大的人道主义问题。

注

¹ 见《联合国裁军年鉴》,第5卷:1980年(联合国出版物,出售品编号E.81.IX.4),附录七。

² 同上,《关于禁止或限制使用地雷、陷阱和其他装置的议定书》。