



秘书长关于安全理事会第 1267(1999) 号和第 1333(2000) 号决议对阿富汗施加的措施所产生的人道主义影响的报告

一. 引言

1. 安全理事会 2000 年 12 月 19 日第 1333(2000) 号决议请我定期就制裁阿富汗产生的人道主义影响提交报告。2001 年 3 月 20 日提出了第一次报告(S/2001/241), 阐述了根据第 1333(2000) 号决议实施制裁头 60 天内的情况并概述了汇报的方法。

2. 本报告是一份中期检讨报告, 使用了我上一份报告使用的同一方法。报告指出了制裁产生的一些不利影响。但是报告的结论是, 这些不利影响同阿富汗人民今天面临的其他困难相比, 是有限的。造成阿富汗境内人民苦难的主要原因是持续不断的冲突, 并且由于旱灾和广泛的侵犯人权现象而使情况愈加恶化。

二. 人民受到制裁伤害程度的概况分析

3. 阿富汗境内人口总的受伤害程度已定为一项基线, 据以评估联合国的制裁所产生的人道主义影响。概况分析包括评估经济情况、公共卫生情况、粮食安全、营养和人口流离失所情况和人口依赖人道主义援助来生存的情况。

4. 受伤害程度概况分析表明阿富汗境内人道主义情况有以下特点:

- (a) 长期贫穷和缺乏发展;
- (b) 深重的粮食危机;

(c) 经济崩溃;

(d) 高度依赖人道主义援助。

A. 经济状况

5. 图 1 显示按实际价值和百分比开列的阿富汗尼相对于美元的贬值情况。汇率长期下降, 因此造成当地长期通货膨胀。但是没有证据证明自从塔利班于 1996 年抵达喀布尔以后, 汇率实际崩溃或带来恶性通货膨胀的威胁。

6. 劳工市场是最清楚的指标, 显示了旱灾、冲突、剥夺人权和人民大量流离失所对人民填饱肚皮的能力造成的影响。实际薪资(以货币新金的购买力来衡量)自从 1999 年以来就已经下降。旱灾迫使新一批人进入劳动市场, 而自从 1999 年以来公营部门几乎有

100 000 人失业。法伊扎巴德的失业率为 66%，甚至繁荣的赫拉特也有 36% 的失业率。

7. 图 2 官方出口数值已经从 1993 年的 6.88 亿美元下降到 2000 年的大约为 1.11 亿美元。而长期的旱灾则使农业部门无法对恢复出口作出贡献。

8. 在战争期间大量发展起来一种非法经济，官方估计的贸易或经济活动的数额偏低。非官方的进出口占阿富汗非法经济的很大一部分。最近公布的关于非法经济规模的指标是关于通往其他国家的过境贸易(走私)——主要是对巴基斯坦的非法出口——的估计数(9.41 亿美元)。这方面最重要的最新发展情况是落实罂粟种植禁令。这使农民和农业劳动力的收入急剧下降。

B. 公共卫生状况

9. 阿富汗境内的公共卫生状况极为严重，最易受害的就是妇女和儿童。婴儿和儿童的死亡率。在其他最不发达国家儿童死亡率有所降低的时候，阿富汗的死亡率却仍大约保持不变。阻碍公共卫生取得进展的一个主要因素就是缺乏资源。政府的年度预算为 7 000 万美元，只有 200 万美元专门用于卫生方面，即相当于每人每年的卫生支出为 10 分美元，在本质上，保健成为个人以及人道主义援助的责任。

C. 粮食安全和营养

10. 在过去三年来，阿富汗的粮食生产急剧下降。1998 年阿富汗需要进口 110 万公吨的谷物；到 2000

年则增至 217.8 万公吨。不足的粮食部分由粮食援助(167 000 公吨)和从各邻国进口弥补(364 000 公吨)。

11. 如今，在旱灾的第三年，各种应付机制受到更大的压力，特别是由于许多家庭已将其资产卖掉。因此，严重缺粮便成为国际援助工作的主要焦点。2001 年春季，联合国粮食及农业组织(粮农组织)和世界粮食计划署(粮食计划署)最近派出的作物评估团认为“越来越多的证据说明该国正在普遍出现饥荒的情况，这大大反映出食物摄取量减少、人民购买力急剧下降、廉价出售牲畜、个人资产大量消耗、谷物价格大涨、赤贫人数正迅速增加，难民和国内流离失所者人数不断膨胀”。

D. 人民流离失所

12. 阿富汗最近人道主义危机的最明显的表现就是流离失所人口大量增加。在 2000 年和 2001 年期间阿富汗境内的流离失所的规模是自 1992/1993 年和 1994/1995 年喀布尔境内发生冲突以来前所未见的。新的流离失所者是在逃避冲突、旱灾或当局的蓄意虐待(被强迫流离失所)。850 000 名新的流离失所者是 1999 年流离失所者人数的三倍。照顾流离失所者的责任由东道社区和各国国际援助机构承担。

流离失所情况：主要指标

人口移动种类	人数
自 2000 年夏季以来流离失所者的移动情况——新流离失所者	850 000
最近到达巴基斯坦的难民	170 000
最近到达伊朗伊斯兰共和国	200 000
2001 年遣返总数	293 000
周围各国境内难民估计总数	3 695 000

E. 人道主义援助

13. 目前对阿富汗提供的人道主义援助重点是抢救生命。援助总额相当于年国家预算的五倍以上，而这实际上是阿富汗人的一个唯一“安全网”。由于旱灾

和冲突持续下去，其他应付机制也已用尽，因此这种依赖将可能增加。在缺乏其他社会安全网的情况下，保护国际人道主义机构提供援助的能力对于阿富汗人民的福利至关重要。

三. 因果研究

A. 引言

14. 因果分析包括一系列个案研究，其重点是可明显看出制裁对人道主义局势所产生的具体影响。这些个案研究旨在依循因果关系检验人道主义局势是否确实已经恶化，这是否应归咎于制裁制度还是其它因素。

B. 人道主义活动环境

15. 在实行制裁期间，阿富汗人道主义活动环境（人道主义空间）中发生了一系列不利变化。鉴于当前局势的趋势，人道主义机构关切的是自己是否能够继续提供援助。令人极为关切的是，此时正值阿富汗出现前所未有的人道主义需要。

16. 本报告考虑人道主义空间缩小在多大程度上归咎于塔利班对联合国实施制裁作出的反应。

17. 不利的事态发展包括塔利班当局采取的法律行动和谈判立场；行政程序改变；故意限制获得人道主义援助；塔利班当局破坏援助项目的准法律行为；对援助机构进行人身攻击和口头攻击。

18. 法律行动对人道主义空间的限制最为严重，主要是 2000 年 8 月的《第 8 号令》，其中禁止阿富汗妇女就业，除非在塔利班控制的保健部门。其它法律行动包括：2001 年 5 月颁布命令，禁止妇女（包括援助机构妇女）驾车；2001 年 4 月宣布限制世俗教育；以及提议对外国人适用塔利班宗教法。例如，塔利班采取的一项不利的行政程序是在阿富汗工作的援助人员获取签证的时间增加，从一周延至四周。这显然减小了国际工作人员的灵活性和流动性。自 2001 年春以来，塔利班部队逮捕人道主义工作人员和宗教警察突击搜索医院的情况均有所增加。在与粮食计划署谈判

以便就评估粮食计划署喀布尔烘烤食品项目受益人的需要达成协议方面，塔利班当局的表现也特别顽固。此外，塔利班当局继续不允许向反对派控制区提供援助，以及限制接种小儿麻痹症疫苗。另外，援助项目管理人员还一再遭受塔利班当局的胁迫和粗暴对待。

19. 大多数限制行为是在塔利班运动官方机构内而且是在较高级别上发动的。这表明官方在某种形式上赞成采取某种程序限制人道主义机构的活动能力。

20. 活动环境日益困难造成的人道主义后果包括：与妇女共同工作或接触妇女的能力减少；无法向塔利班当局不重视的人民提供援助；执行援助项目的成本和困难普遍增加，只得考虑停止一些可行的项目。此外，活动条件继续恶化，不能保护工作人员的安全。这种情况最终迫使援助机构撤离并暂停活动。

21. 贯通人道主义活动环境中所有主要限制的关键因素是，这些限制说明了塔利班当局与人道主义机构之间的关系。在实施第 1333（2000）号决议之后，更加频繁地一再攻击人道主义行动。与此同时，塔利班经常对联合国和实施制裁明确提出抗议。这一系列事件表明，塔利班当局对制裁的反应导致人道主义机构活动困难。但在复杂的政治环境中，对人道主义原则和人道主义机构的尊重程度降低。其它因素，如塔利班运动内部的政治动态及塔利班对各项原则的解释自相矛盾等，也对人道主义机构与塔利班当局之间的关系起到了破坏作用。必须把这些因素与联合国制裁联系在一起，因为它们都是导致人道主义机构面临种种问题的原因。

C. 民航和运输安全

22. 我上次的报告(S/2001/241)指出，第 1267(1999)号决议和第 1333(2000)号决议所加的航空限制给维修阿丽亚娜阿富汗航空公司的机群造成了困难，这有损害飞行安全，包括乘坐阿丽亚娜飞机在国内旅行的乘客的安全。监测机制负责进一步调查该事项，审查对阿丽亚娜限制的确切性质，并提出克服飞行安全问题的机制。

23. 阿丽亚娜的国内航班有五架安东诺夫 24(AN-24) 民航飞机。其建议的维修时间表包括 1 800 飞行小时后进行一次全面检修(D—检查), 这可能是阿丽亚娜机群的每架安东诺夫飞机在目前制裁制度整个时期中的一次性检查。

24. 所有五架 AN-24 飞机应于 2001 年 5 月进行 D—检查。阿富汗境内没有进行这种广泛检修的设施。阿丽亚娜与 ZASAF 航空公司有安排在卡拉奇作这种检查, 费用约为每架飞机 100 000 美元。有人建议制裁委员会考虑为阿丽亚娜航空公司签发豁免, 使每架安东诺夫尽快轮流飞往卡拉奇, 以便进行必要的检修。

25. 同一要求也适用于阿丽亚娜操作的三架波音 727 飞机。它们应每 12 个月进行一次部分检修(C—检查) 和每 15 000 飞行小时进行一次全面检修(D—检查), 这相当于每 4 至 5 年一次 D—检查。

26. 一架波音 727 S(YA—FAY) 应于 2001 年 5 月进行 D—检查, 另一架(YA—FAU) 应于 2001 年 7 月进行同样的全面检修。阿富汗境内也没有完成这些程序的设施, 但阿丽亚娜与安曼的约旦皇家航空公司有维修安排。该程序的总费用为每架飞机 4 百万美元。这种翻修在制裁制度期间每架飞机只需要一次。因此, 有人建议, 制裁委员会应阿丽亚娜的请求签发必要的豁免。

27. 阿丽亚娜国际飞行还有另一个障碍, 它甚至将限制该公司利用制裁委员会的任何豁免。阿丽亚娜的承保者取消了用于国际航行的三架波音飞机的保险契约。保险经纪人提出联合国制裁作为取消契约的理由, 其根据是经纪人难以向冻结的帐户付款, 以解决任何索赔, 因此有人建议, 制裁委员会规定航空公司保险方面的条例。

28. 除了维修要求以外, 阿丽亚娜还应获得在阿富汗境内无法得到的备件和消耗品, 而且其中一些东西(包括飞机引擎) 建议用空运。阿丽亚娜曾提议从迪拜为其波音机群空运一套备件, 但没有获得为此目的签发的必要豁免。在监测过程中, 与阿丽亚娜阿富汗航空公司和国际航空运输协会(运协会)进行了讨论,

以确定一个可行的机制, 使运协会可以核证任何这种获得备件的要求, 确保它们符合指明的阿丽亚娜民用飞机的实际维修要求, 从而辅助制裁委员会给予空运这些备件的豁免的工作。根据这些讨论, 有人建议让阿丽亚娜通过运协会呈交所有空运备件的申请书, 由运协会将申请书连同其关于备件为民用飞机维修所需的核证交给制裁委员会。

29. 除了其实地盘存以外, 阿丽亚娜的安全和合法运作还取决于它有能力留下关键的机组人员, 确保他们履行规定的飞行小时。根据标准作业程序, 包括机长、一等驾驶员、空勤工程师和机上服务员在内的机组人员, 必须定期参加飞行模拟装置培训。因此, 有人建议运协会向制裁委员会提交这种培训的推荐的时间表, 而且基于运协会的核证, 制裁委员会审议阿丽亚娜提出的免除禁止飞行的申请。

30. 只有找到使阿丽亚娜能够为这种活动筹资的机制时, 该公司才能开始进行重要的维修和机组人员培训。因此, 有人建议, 制裁委员会授权监督使用这些冻结的资金, 为已核准的维修工作和机组人员培训提供资金。

D. 国际贸易: 进口与出口

31. 制裁制度对阿富汗的国际贸易产生了直接的影响, 因为制裁针对了以前用于运输贸易货物的国际航班。然而, 由于早在实施航空限制之前, 阿富汗的大多数进出口商品就已经是经由水陆运输了, 因此, 受影响的范围有限。

32. 据估计, 2000 年阿富汗的进口总额为 160 万吨(价值约 12.11 亿美元), 阿富汗的出口和再出口总额为 150 万吨(价值约 12.27 美元)。在进出口总额中, 过境贸易占了大多数。就价值而言, 11% 的出口品是当地产品, 34% 的进口品供国内消费(据 2001 年世界银行的资料)。阿丽亚娜阿富汗航空公司曾提供至阿姆利则(印度)和迪拜的定期航班, 截至 1999 年, 其货运能力约占进出口总量的 0.3%。因此, 只有一小部分国际贸易经由空运, 并受到航空禁令的影响。就价值而言, 其百分比可能会高一些, 因为空运服务

的特点是价值高、数量少，但无论如何，这个价值不可能超过出口总值的1%。

33. 向迪拜出口新鲜水果是特别受到航空限制的少数部门之一。在1998年和1999年间，阿富汗贸易商向湾区市场供应新鲜水果，利用阿丽亚娜航空公司来往杜拜的空运服务。在施行空运制裁之前的两年间，共出口405公吨，其初步投资为264 000美元。水果包括新鲜的杏子、杏仁、石榴、葡萄、瓜和萍果。市场分析和货运能量表明这种贸易有大量扩张的潜力。但是，在实施第1267（1999）号决议的制裁后，贸易停顿。失去了空运途径意味着只能卖给价格低廉的国内市场，从而使当地人减少了收入并丧失了就业机会。

34. 但是总的来说，很显然，航空限制并不是决定阿富汗国际贸易量和方向的主要因素。不过，上述影响仍然是负面的，不利于最好采用空运方式运输的货物之贸易。

E. 商品和交易市场分析

35. 对第1333（2000）号决议通过后的六个月中主要商品市场和汇率的监测表明，对阿富汗实施的制裁制度没有引起基本商品的任何价格上涨。在2000年12月至2001年2月观察到的、三月份审查（S/2001/241）报告的阿富汗货币对美元的最初快速贬值之后，汇率稳定下来了。到审查期间结束时，阿富汗货币甚至高于其趋势位置（阿富汗货币在2000年11月底至2001年5月底期间每个月贬值1.4%，而先前每个月贬值2.8%）。汇率自2001年3月起开始坚挺（阿富汗尼对美元在3月至6月期间恢复了其价值的9%），符合我上次报告（S/2001/241）的分析，即12月和1月的汇率下降是市场对宣布通过和实施联合国制裁的一次性调整。

36. 总的来说，各项制裁没有对阿富汗主要商品市场的运作产生任何长期的不良影响。

F. 投资环境

37. 尽管第1267（1999）号和第1333（2000）号决议均无直接禁止在阿富汗投资的措施，不过制裁制度

的各方面可能直接或间接地遏止国内或外国投资。已确定的制裁制度对投资的可能障碍包括：

(a) 冻结塔利班的资产已导致阿富汗公营部门银行的所有国际银行业务活动暂停，使有利阿富汗伊斯兰酋长国机构的转让变为非法。

(b) 禁止国际航班飞行减少了阿富汗的商业货运或客运联系，此为许多国际商业活动的主要障碍。

(c) 制裁制度的存在可能影响总的投资者信心，因为预期有政治不稳定情况或进一步的强制性措施。

38. 阿富汗矿业和工业部的私营部门投资局过去四年在全国登记了1 015个可能的投资项目。其中305个已落实。从据称否则会进行的项目中撤出的投资者有：

(a) 希腊统一建筑公司在赫尔曼德和坎大哈省的石油和天然气勘探项目；

(b) 哈特水泥厂的恢复；

(c) 普勒胡姆里水泥厂的扩建。

39. 希腊统一建筑公司的项目看来是可行项目最明显的例子，因实施联合国制裁而被放弃。它在第1333（2000）号决议实施后于2001年1月19日中断。在这两个省进行了历时17个月的初步调查，初步投资为1百万美元。计划在18个月中投资1 200万美元的第二个阶段（地震调查）已被取消。希腊统一建筑公司放弃项目的主要原因是，调查需要用一架轻型飞机，该公司认为这在目前的航空限制下是不可能的。放弃的第二个原因是，预期在联合国制裁下的国家，在没有任何空中联系的情况下，保留国际工作人员有困难。

40. 在哈特水泥厂案例中，捷克投资者已参与有关该厂恢复和扩建的谈判，但于2001年1月撤出谈判，指出联合国制裁加强为主要原因。

41. 阿富汗伊斯兰酋长国官员还声称他们一直参与迪拜的一家投资银行的讨论，以设立5亿美元的投资

证券组合，用于分配给阿富汗境内的项目，但该银行在联合国制裁实施之后撤出谈判。

42. 然而某些投资活动开展了。甚至在目前制裁制度下仍有有限的国际投资，特别是在电信方面。但是投资者面对无数的障碍，其中一些产生于制裁制度。电信投资者尤其抱怨与制裁相关的限制，包括没有空运服务来运输易损坏的设备，工作人员不能使用国际航班，原产国设备难以获得出口文件以及没有货币划拨的正式办法。

43. 巴基斯坦商人也进行了一些有限的投资，特别是在矿物开发方面。当地投资者可以对一系列贸易和生产活动投资，而不受联合国制裁的阻碍。

44. 即使在潜在投资者说制裁是不投资的原因的情况下，现实可能是政治环境和与制裁有关的现实因素的复杂结合。联合国制裁是整个环境中的一个因素，而这个因素对投资者越来越不利。

G. 阿富汗的银行业

45. 安全理事会第 1267 (1999) 号决议冻结了塔利班运动在海外的资产，并禁止与其进行金融交易。但是，在执行该决议的时候，这一冻结也涉及到整个阿富汗公共部门，包括阿富汗的公家银行。阿富汗的海外资产及帐户均被冻结，对阿富汗公共部门有利的交易也遭禁止。事实上，根据安全理事会第 1267 (1999) 号决议实施的资产冻结，就是对阿富汗的银行业的禁制令。

46. 冻结与塔利班有关的帐户造成的直接人道主义影响是很小的，因为在实施制裁之前，人们对银行的信心和使用率就已经很低。直至 1992 年，各人道主义机构还一直靠阿富汗的银行向该国或在该国内划拨经费。在 1992 至 1996 年各城市发生冲突期间，各人道主义机构不得不依循阿富汗私营部门的作法，转而依赖于非正规的、替代性金融服务部门。许多援助机构在邻国、特别是在巴基斯坦保留一个基地，以支持在阿富汗的活动。这样做使它们能够使用经营巴基斯坦和阿富汗之间金融业务的非正规金融部门。制裁

的实施巩固了这一模式，有效地排除了援助机构回过头来通过阿富汗的银行为其在该国的活动划拨经费的选择。事实上，在邻国保留一个银行帐户已成为任何在阿富汗开展业务的援助机构的一个先决条件。

47. 在执行安理会第 1267 (1999) 号决议之前，阿富汗的公共部门一直靠银行进行国际收支结算。自那时以来，政府各部不是停止了国际交易，就是转而采用私营部门使用的非正规渠道，或转而通过私人海外银行帐户。从这个意义而言，制裁制度造成阿富汗银行的非资本化，并促成出现了不记录在案的、秘密的或非正规部门的金融交易。

H. 武装冲突

48. 我的前一份报告 (S/2001/241) 引述的调查结果仍然是正确有效的。实行制裁是为了减少武器的流通，但是战事的猛烈程度毫无减弱的迹象，在 2001 年头 6 个月，激烈的冲突一直持续不断。从实施制裁之时起，看来冲突各方似乎就没有改变其军事立场，也没有改变其继续战斗的意愿。唯一能真正解决阿富汗境内人道主义局势的办法是冲突各方的态度和能力的变化，并开展了有效的和平进程。这场冲突造成的人道主义后果再次证实，战争是阿富汗人民遭受苦难的主要原因。目前的战事是造成国内流离失所者人数空前以及新的难民涌入巴基斯坦的主要原因。该国除南部地区外，所有地区都有频繁发生冲突的地带。

I. 必需药品的供应情况

49. 禁止国际航班飞往阿富汗可能会减少必需药品的供应，因为这等于断绝了一种可能的药品进口方式。

50. 询问了若干药品进口商和援助机构是否确实产生这种情况。他们报告说，由于转而采取海陆运输，解决了所有供应方面的问题。因此，没有迹象表明制裁制度影响到必需药品的供应情况。

51. 药品的价格大体上与其他不经空运的商品价格同步浮动。从具有代表性的一些必需药品来看，自

1999年实行制裁以来，大部分药品的价格如果折合美元均有所下降，但以阿富汗尼标价计算，则有小幅上涨。没有迹象表明，来自不同原产国的药品，价格上也有不同的趋势。同时，也没有迹象表明制裁影响了药品价格，而不是由于暂时的汇率浮动可能产生的效果。

52. 药品商估计，在阿富汗药品零售市场中，来自印度的药品占45%，巴基斯坦的占25%，原产自伊朗伊斯兰共和国、中国和韩国的占30%。在1999年8月之前，进口药品的一个途径是阿丽亚娜航空公司从阿姆利则到喀布尔的货运航班。1999年8月，印度政府取消了阿丽亚娜航空公司飞往阿姆利则航班的许可，1999年11月通过的安全理事会第1267(1999)号决议扩展了这一决定。然而，来自印度的进口品还有其他途径可走：通过海运将集装箱运至卡拉奇，再由陆路经巴基斯坦转口至阿富汗。印度药品大量充斥零售市场的事实表明，贸易商能够转而求助于海陆运输获得供应。商人们抱怨说，海陆运输延误时日、手续繁杂，比起以前便捷的空运直接进口，花费还要高些。

53. 因此，制裁造成的主要负担是行政费用和困难的增多，而不是药品供应的减少。

J. 人道主义豁免机制的效力

54. 我的前一份报告(S/2001/241)所作结论大部分依然适用，即人道主义豁免程序运作顺利，未发生时日过长的延误，也未取消任何人道主义活动。人们注意到，延误人道主义活动的唯一状况是由于那些各项制裁决议未预见到的限制所造成的。

55. 自2001年3月以来，联合国阿富汗协调员办事处向制裁委员会提交了47份各机构提出的航班禁令豁免申请书。共收到3份否决书，所有这些均涉及设在白沙瓦的巴基斯坦非政府组织。据信，否决书对这些机构不会立即产生后勤方面的影响，因为可用其他办法替代空运。

56. 共有11批排雷设备获准运往阿富汗，未发生被拒或不当延误的现象。事实证明，协调排雷设备的批

准是很简单的，因为所有参与排雷工作的机构都由负责办理批准手续的联合国协调员办事处统一领导。

57. 收到了巴基斯坦的一些非政府组织的投诉，这些组织设在白沙瓦，并越境到阿富汗东部开展业务。它们在向巴基斯坦当局申请陆路旅行的许可时遇到了问题。巴基斯坦当局正式通知这些非政府组织说，它们应向安全理事会申请豁免，尽管它们不打算或没有要求乘飞机旅行。巴基斯坦当局似乎没有将空运许可和陆运许可两者加以区别对待。这个问题的持续存在表明，制裁委员会有必要向邻国当局澄清各国根据联合国制裁规定所应履行的义务的确切范围。

K. 制裁制度与阿富汗社会

1. 民众对制裁的看法

58. 通过在喀布尔及其周围地区进行的访谈，监测进程着手评估了民众在多大程度上知道、了解联合国制裁及对制裁的看法。调查结果应作为民众的看法的初步表现性质，但须考虑到现代阿富汗人在取得确切的信息有很多的困难，并且受到种种限制。

59. 很多人都知道联合国的制裁，这点显然反映了塔利班持续领导的突出制裁措施的宣传运动的影响。人民对制裁措施内容的确切了解程度也同样令人惊奇地高，这点也许反映了迄今一直将监测焦点放在喀布尔上的情形。几乎人人都注意到禁止国际航班飞往阿富汗的和对塔利班高级官员的旅行限制。对于所有其他问题，至少有三分之二的人意识到各项制裁措施的性质（哪些包括和哪些不包括在制裁制度内）。

60. 就阿富汗人民是否认为造成不利人道主义影响的关键问题而言，在接受访谈的人中，83%的人认为，制裁确实对阿富汗人造成某一种痛苦，但只有33%的声称亲身蒙受这类不利影响之苦。民众并不认为制裁能够达成任何政治进展。

61. 值得注意的是，在接受访谈的人中，85%的认为制裁是一种羞辱。他们感到个人或国家因联合国实施制裁而受辱，让民众普遍感到在国际上孤立和被遗弃。

62. 这些结果表明,在某种程度上,塔利班所控制的媒介所发出的新闻似乎是有效的,它们使人人知道制裁并使多数人预期将造成不利人道主义后果。这使得联合国,包括人道主义机构必须在其中工作的环境的不利情况。

63. 联合国在关于制裁的宣传方面,特别是在阿富汗人可以接触到的那些宣传媒介方面,没有采取任何活动,是令人关注的问题,在塔利班明显地将宣传制裁问题列为优先事项及直接攻击联合国的中立性这段期间,联合国未作出任何努力,突出和传播联合国的观点,或反击错误的报道或反击对联合国有关制裁的攻击。

2. 制裁对少数族裔的影响

64. 印度和锡克族社区被确认为特别脆弱群体。这些少数族裔最近因据报塔利班当局将强制执行必须佩戴识别徽章的计划而引起注意。自 1992 年以来,这些族裔一直对他们的人身及其财产安全表示关注,阿富汗境内对这些族裔存在全面敌对气氛,导致他们迅速消失。据族裔领导人报告,印度和锡克族家庭已从 1992 年的 3 000 个减至 2001 年的 570 个。这些族裔以前散居在喀布尔、楠格哈尔、霍斯特、加兹尼、坎大哈和昆都市等省,现在多数只留在喀布尔、贾拉拉巴德和霍斯特。

65. 这些族裔传统上与印度保持坚固的文化和商业联系,直至 1999 年 8 月,大部分使用阿丽亚那航空公司飞往印度的航班服务。极高比例的印度和锡克族的生计依赖同印度的贸易活动,特别是药品进口和果干出口。

66. 鉴于这些族裔特别依赖飞往印度的空运,制裁委员会应考虑澄清,为履行宗教义务而豁免飞航禁令,即是一直只为穆斯林朝圣而援引的豁免,也向希望参加印度重要宗教节日的印度和锡克族群开放。然后,将由这些少数族裔的成员通过塔利班宗教事务部,决定是否向制裁委员会提出关于前往印度朝圣的任何具体提案。制裁委员会随后可按个案,根据现有的履行宗教义务规则,给予飞航禁令的豁免。

L. 结论和建议

67. 监测进程的结果表明,目前的制裁制度产生不利的人道主义影响,但是程度有限,这些影响的范围和幅度与导致人道主义痛苦的其他因素所产生影响相比要轻微得多,在这些其他因素中,最值得注意的是空前的旱灾、持续的冲突、以及人权被广泛剥夺。

68. 受联合国制裁最明显的直接影响仍是民航,制裁削减了国家航空公司飞机运作、安全维修产生就业机会和收入、以及提供服务的能力。现已就批准阿丽亚娜阿富汗航空公司提出的航空制裁豁免的请求制订一项简单的技术性解决办法。应立即予以执行,使该航公司得以解决其维修问题。

69. 阿富汗境内的投资气氛也受到一些影响,因为制裁构成了一项吓阻投资者的成因,从而限制了生计。

70. 人道主义豁免机制运作相当顺利,各机构未遭到因制裁措施直接造成的延误或阻碍。关于人道主义机构免于航空限制制裁委员会应同巴基斯坦当局交涉,解释禁飞限制和机构豁免程序,并要求它们不要把首先必须取得联合国豁免作为享有其他特权的条件。

71. 关于冻结阿丽亚娜阿富汗航空公司的海外帐户问题,制裁委员会应考虑按照使用飞越收入的既定机制在受到监督的情况下,准许使用这些资产,进行已经核可的维修工作,以及机组人员培训工作。

72. 阿富汗民众可以看到各种各样关于制裁的新闻,其中多数源自塔利班来源,其中表达它们的观点,并宣传制裁造成广泛人道主义影响的想法,这是多数阿富汗人所相信的。在提供关于制裁的新闻方面,联合国明显需要较为积极,并确保阿富汗民众可以看到这些报导。

注

¹ 2001 年 3 月至 5 月间,在卡布尔及其周围地区对广泛社会类别的人进行了访谈:被访谈的总人数为 287 人。