联合国 S/2001/241

安全理事会

Distr.: General
20 March 2001
Chinese
Original: English

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

一. 导言

1. 安全理事会根据 2000 年 12 月 19 日第 1333(2000)号决议请秘书长在 2001 年中定期向安理会报告对阿富汗制裁的人道主义影响。首次报告在该决议通过之后 90 天内提出。本报告主要重点阐述了汇报的方法，并阐述了执行制裁制度在头 60 天内对人道主义局势产生的近期影响。

2. 安全理事会关于阿富汗问题的第 1267（1999）号决议所设委员会于 2000 年 12 月收到了阿富汗联阿协调处编写的关于安理会第 1267 号决议所规定制裁的人道主义影响的报告。该报告认为，制裁对人道主义局势产生了有限但直接可见的影响，并产生了间接的影响。本报告除 12 月报告论及的问题外，主要阐述了其他一些问题。

3. 本报告认为，安理会第 1333（2000）号决议规定的新制裁措施未对人道主义局势另外产生明显影响。豁免规定和开展人道主义业务的机制似乎运作良好。在联合国和塔利班采取具体措施后，人道主义机构的工作环境并未出现重大恶化。报告初步论述了阿富汗货币贬值与实行制裁之间的因果关系。在正常情况下，这会因进口基本生活必需品的费用增加而对平民产生重大人道主义影响，但尚未发现有这种情况。第二，在确保阿富汗阿丽亚娜航空公司根据需要进行维修以及维持阿富汗民航体制方面似乎有困难。联合国将对航空公司官员表达的关注进行调查，在今后编写报告时将征求国际民用航空组织（民航组织）和国际航空运输协会(空运协会)的技术咨询意见。

4. 人道主义观察员注意到，过去数月中的冲突局势没有什么变化。事实上，由于阿富汗中部最近出现交战，冲突在有些地区似乎有所增加。另一关注是制裁对联合国支持和平进程的能力的影响，这种进程对解决阿富汗的严重人道主义局势是必需的。

5. 安全理事会通过安理会第 1267(1999)号和第 1333(2000)号决议对塔利班运动进行有限的制裁。与此同时，安理会注意到阿富汗的紧迫人道主义需求，在两个制裁制度中列入了人道主义豁免的全面规定，并在安理会第 1333（2000）号决议中增列了审查所采取措施的人道主义影响的机制。

6. 这两个制裁制度规定的有关措施是：

第 1267（1999）号决议

(a) 航空限制：禁止由制裁委员会认定的塔利班本身或代表塔利班拥有、租借或营运的任何飞机作国际飞行（第 1267（1999）号决议规定享有豁免者不在此列）；

(b) 金融限制：冻结塔利班运动在海外的资产，禁止同其进行金融交易；

第 1333（2000）号决议

(c) 其他航空限制：禁止飞机进出制裁委员会认定是在塔利班控制下的领土（第 1333（2000）号决议规定享有豁免者不在此列）；

(d) 其他金融限制：冻结乌萨马·本·拉丹以及与他有关的个人和实体的资产，并禁止为这些人提供任何资金；

(e) 外交限制：减少塔利班驻外使团的人数和关闭塔利班和阿里亚纳航空公司在海外的办事处；

(f) 旅行限制：呼吁各国限制塔利班部长和副部长级官员的旅行；

(g) 禁止供应将鸦片加工成海洛因所需要的化学品醋酸酐；

(h) 武器禁运：禁止向塔利班控制的阿富汗领土出售或供应武器及有关物资，禁止出售或供应与塔利班控制下武装人员的军事活动有关的技术咨询、援助或训练。

7. 由于编制报告可用的时间很短，本报告重点阐述了监测和汇报的方法，就制裁的人道主义影响和豁免机制的效力提出一些初步结论。今后的报告将更全面地报告情况和提出建议。

二. 程序和方法

8. 在安全理事会主席 1999 年 1 月 29 日的说明（S/1999/92）中，安理会除其他外，建议制裁委员会在制裁制度实施期间始终监测制裁的人道主义影响。

9. 安全理事会在第 1333（2000）号决议中请秘书长与制裁委员会协商，以审查安理会第 1267（1999）号和第 1333(2000)号决议所规定措施的人道主义影响，并向安理会汇报。报告将涵盖安理会第 1333（2000）号决议规定措施实施一年的情况，时间自 2001 年 1 月 29 日算起。在本报告之后将在 6 月和 9 月再次提出报告，最后综合报告定于 2001 年 12 月提交。

10. 这些报告将确定，实施安理会第 1267（1999）号和第 1333（2000）号决议规定的制裁是否造成了不良人道主义后果，并调查此类影响的性质与程度。此外，报告还将确定人道主义豁免办法的效果如何，并应酌情提出可采取的其他缓解措施，以抵消制裁制度产生的不良人道主义影响。

11. 编写这些报告将大力借重人道主义协调厅、各专门机构和其他在阿富汗活动的人道主义组织的才能和专门知识。

汇报和监测方法

12. 编写报告的方法要考虑到以前在阿富汗及其他地方进行的制裁评估，能否得到资料、制裁制度的时间框架及安理会第 1267（1999）号和第 1333（2000）号决议规定的具体措施。监测机制由两大部分组成：易受伤害性简介和因果分析。

13. 将继续拟订易受伤害性简介，以选定一些意在表明阿富汗境内社会经济和人道主义现况的指标。选定这些指标是要确定获得基本物品和服务的情况及阿富汗人可能具备的对付进一步的经济和政治冲击的能力。还将从人道主义机构所做的服务统计与调查中选取资料，在适当可行的情况下用官方统计或数据加以补充。

14. 因果分析是一系列的个案研究，它们的重点是研究可以明显看出制裁影响的人道主义局势的具体方面，而易受伤害性简介中的变动有时可能已表明这种影响。个案研究的目的是依循因果关系来测试人道主义局势是否已经恶化以及恶化归咎于制裁制度还是其他因素。

三. 阿富汗的易受伤害性

15. 人道协调厅 2000 年 12 月向制裁委员会提交的报告为汇报阿富汗境内制裁情况确定了下列易受伤害性基线。随后的报告将介绍这些指标的变动，如果它们与制裁制度有因果关系，还将分析这种关系。最初报告全文可以在 www.reliefweb.int 上查到。

(a) **保健和社会指标**。阿富汗境内的保健情况是世界最差的，死亡率和发病率极高，政府保健服务几乎彻底崩溃，几乎完全依赖国际援助。文盲到处都有，许多地区根本没有教育，女孩尤其得不到教育。

(b) **人口和流离失所**。据报道有 260 多万难民生活在巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国，另有 17 万难民于最近几个月到达巴基斯坦。自 2000 年 8 月以来，已有 50 万人流离失所，这 17 万只是其中的一部分。

(c) **经济**。旱和冲突交加，已经摧毁了阿富汗的经济。食物极度匮乏，冬季脆弱群体数量陡增。

(d) **民间社会和施政**。阿富汗现在没有保护和增进人民权利的机构和机制。国家几乎只为军事和宗教提供开支。

四. 制裁制度对阿富汗人道主义局势的影响

先前关于制裁阿富汗的影响的报告

16. 人道主义事务协调厅于 2000 年 12 月编写了关于制裁影响的报告提交给制裁委员会。该报告认为，制裁对阿富汗境内人道主义局势的直接影响有限，但可以感觉得到。禁止阿富汗阿丽亚娜航空公司运营减少了某些部门的经济活动，限制了进口医疗用品和人道主义物资的可能性。抑制阿富汗银行系统也直接打击了在阿富汗境内的投资，因此也在有限的程度上打击或抑制了重建活动。

17. 该报告还认为，制裁对人道主义局势产生了间接的影响。阿富汗人感到孤立，对未来缺乏信心，这些都可能与经济前景、民间社会影响塔利班的能力及能否为重建活动吸引国际资助有着间接的联系。实施制裁还造成了阿富汗尼急剧暂时贬值，也造成了阿富汗人的购买力尤其是购买食物的能力暂时相应下降。

18. 下述各点应视为是对 12 月份报告所述要点的补充，它们着重论述了对人道主义局势产生的影响，特别是安理会第 1333（2000）号决议所规定制裁产生的有关影响。

开展人道主义业务的环境

19. 安理会第 1333（2000）号决议认识到阿富汗的严峻人道主义状况，确认有必要维持人道主义援助，并确认塔利班当局有责任为此类援助提供便利。在讨论和实施制裁的同时，人道主义组织非常关切的是官方或民众对制裁的消极反应可能严重影响人道主义机构开展业务的环境。

20. 鉴于根据安理会第 1267（1999）号决议实施制裁后出现了民间动乱，在阿富汗开展业务的联合国各机构在安理会第 1333（2000）号决议通过和执行时采取了预防性措施。在该决议通过前夕，在阿富汗的联合国国际人员人数减少了一半，而且在 2000 年 12 月 19 日安全理事会开会审议该决议时暂时撤离了所有国际人员。不过，由于塔利班最高领导人毛拉奥马尔要求保护人道主义人员，因此未发生制裁引发的安全方面的事件。2001 年 1 月底，人员配置已恢复到正常数目。安全预防措施使人道主义活动的开展有所耽搁，并招致一些批评，但未出现大乱。

21. 总体而言，安理会第 1333（2000）号决议通过后，人道主义机构开展业务的环境大体未变。但必须同时注意的是，塔利班当局的合作程度起伏不定。对人道主义工作人员的行动和业务的一些限制仍是一个问题。塔利班当局多次表示，尽管他们反对制裁，并认为联合国的政治行动有偏见，对他们不利，但他们愿与联合国人道主义部门和其他人道主义机构合作。

民航和运输安全

22. 受制裁直接影响最大者仍是阿富汗阿丽亚娜航空公司。安全理事会第 1267（1999）号决议禁止阿丽亚娜航空公司所有国际航班飞行，第 1333（2000）号决议延续了这一禁令。此外还禁止任何航空公司出于非人道主义目的飞进和飞出阿富汗。对阿丽亚

娜航空公司而言，这意味着它的所有国际航班停飞，虽说仍可继续国内航班业务。

23. 人道主义机构的业务已根据安理会第 1267（1999）号决议规定的制裁制度作出调整，已有一段时间未利用阿丽亚娜航空公司的货运和客运服务。事实上，许多机构在实施制裁前便已停止使用阿丽亚娜航空公司的服务。在阿富汗的业务需要一个庞大的空中运输网络，各人道主义组织现已发展了这样一个网络。

24. 制裁的实施使阿丽亚娜航空公司日益难以进行必要的维修保养。在运载朝圣者的飞行开始前批准了阿丽亚娜航空公司一架波音飞机飞往约旦维修保养。但由于一些邻国允许飞越方面的问题所致维修保养遭到担搁。2001 年 2 月 13 日提交的一架安东诺夫飞机飞往卡拉奇维修保养的申请遭到拒绝。阿丽亚娜航空公司的技工因此不得不在阿富汗对引擎进行大修。阿丽亚娜工作人员还对国内维修保养飞机遇到的后勤问题提出抱怨。由于没有航空货运，加上塔利班各机构财力有限和制裁委员会的反对，因此很难得到零配件。飞机得不到良好维修保养，这可能使乘坐国内航班的阿富汗平民面临更大危险。制裁委员会可能有必要进一步作出说明，以订立此类工作的程序。

25. 国际民用航空的安全也令人关切。阿富汗民航主管部门正与国际航空运输协会(空运协会)和国际民用航空组织(民航组织)协作，对飞越阿富汗的国际航班导航系统和设施进行维修保养。制裁委员会批准使用代管帐户中的资金后，民航主管部门于 2001 年 1 月启用了一个新的空中交通管制系统。但民航设施维修和更新的连续性方案需要民航部的工作人员与区域和国际方面进行接触。但安理会第 1333（2000）号决议第 11 和 14 段规定的制裁限制这些接触。2 月份提出的要求制裁委员会批准飞往巴基斯坦出席技术会议的申请被拒绝。此类旅行限制可能影响到与那些负责维持国际民航安全的国际机构之间的合作，并可能影响到国内和国际空中交通的安全。

26. 将进一步征求空运协会和民航组织对这项问题的技术咨询意见，并在今后的报告中向安全理事会汇报。

2000 年 12 月至 2001 年 2 月期间的汇率不稳定性

27. 价格和汇率的不稳定被认为可能是制裁对人道主义局势产生的一个间接影响。在通过安理会第 1333（2000）号决议对塔利班运动实行进一步制裁的同时，阿富汗货币不稳定并迅速贬值。在 2000 年 12 月至 2001 年 2 月期间，阿富汗尼相对美元已贬值 18%。贬值是有关基本趋势的双倍，相当于每个月贬值 6%，而实施制裁前的平均贬值率最多为 3.5%。注意到贬值加快与实施制裁之间有联系。在显然还会实施进一步的制裁时，货币交易商降低了阿富汗尼的比值。[1]

28. 货币贬值会对人道主义局势产生严重的影响，尤其象阿富汗这样目前严重依赖进口基本粮食和必需品如小麦的国家。2000 年，阿富汗约生产了 1 763 000 公吨谷物，因而粮食欠缺 2 104 000 公吨，约为总数的 54%，而 1999 年食品短缺约 25%。因此，汇率的波动可以以两种方式对普通公民的福利产生严重的影响。首先，进口食品的费用通常会因货币的贬值而上升，而大多数阿富汗人或多或少都要依赖进口食品。例如，粮食计划署 2000 年 10 月的一份研究显示，喀布尔家庭食用食物的 40%要靠进口。其次，进口食品费用的上涨会增加阿富汗各地市场对当地生产食品的需求，这些食品由于干旱已出现供应短缺。这一般会造成价格的上涨。

29. 但是，在编写本报告时，食品等基本商品的价格没有上涨。联合国将继续对此进行监测，并在下一份报告中提供最新的情况。

[1] 当时也注意到了其他影响阿富汗尼走势的因素。这些因素包括禁止生产鸦片、朝圣航班的开通、联合战线发行新的币钞以及阿富汗国家银行发生丑闻。

武装冲突对人道主义局势的影响

30. 冲突是阿富汗人民遭受苦难的根本原因，干旱和大规模侵犯人权而大大加重了这一苦难。战争在激烈进行，没有减缓的迹象，其激烈程度与 2000 年的情况不相上下。事实上，今冬在阿富汗中部的交战非比寻常，因为此时部队难于运作。自采取制裁以来，冲突双方并无改变军事对峙的迹象或持续交战的意愿。阿富汗人道主义局势能够大幅改善的唯一途径是冲突双方的态度和能力作出改变以及有效的和平进程能够展开。

五. 人道主义豁免机制的有效性

31. 第 1333（2000）号决议规定，对人道主义机构免予实行限制通航措施。具体而言，该决议第 6 段规定可提供“专供人道主义和保护用途的”非致命性军事设备。第 12 段规定，对“（制裁）委员会所核定清单上的组织和政府救济机构本身进行或为其进行的人道主义飞行”免予执行禁令。第 14 段规定，塔利班的副部长级以上高级官员或同等级别的知名人士的旅行若是为了人道主义目的，则可不受限制。在豁免方面采取了下列行动：

(a) 根据安理会第 1333（2000）号决议第 12 段，制裁委员会于 2001 年 1 月 19 日核定了已获承认的人道主义机构暂定清单。该清单包括各常驻代表团向制裁委员会提出的人道主义组织。清单中列有飞往阿富汗的定期航班的所有机构。但清单未列入在该国境内工作的许多人道主义机构，特别是阿富汗的非政府组织。

(b) 按照暂定清单，人道协调厅、红十字委员会和 PACTEC 的飞往阿富汗的定期人道主义航班能继续飞行，不受阻碍。

(c) 制裁委员会宣布了增订享受豁免的人道主义机构清单的一项新的程序。这需要向委员会登记，并采用主席通报委员会成员的无异议程序。人道协调厅业已向在阿富汗开展业务的人道主义机构广泛公布了这一订正程序，各机构目前正在向委员会提供所需资料。

(d) 除了固定营运者的定期航班外，2001 年 2 月期间包租了四架飞机运送救援物资。它们包括美利坚合众国资助的两架包机以及分别由挪威和人道协调厅资助的两架包机。这些额外航班运送的主要救援物品包括 44 100 条毛毯和 934 个帐篷。

(e) 2001 年 3 月 4 日，在“和平村”的组织下，每年一次的运载阿富汗生病的儿童前往德国寻求医治的航班起飞。

(f) 制裁委员会提前核准了所有非定期航班。

32. 每年一次的朝圣 2001 年 3 月 4 日在沙特阿拉伯进行。制裁委员会核可了阿富汗阿丽亚娜航空公司的飞往沙特阿拉伯的朝圣航班，运送多达 15 000 人前往朝圣。截至 2 月 26 日，阿丽亚娜航空公司已安排了 83 次航班，运送了 12 871 名朝圣者。最终，所有希望前去朝圣、且已经付款的朝圣者均已运出阿富汗。根据决议第 14 段的规定，塔利班部长会议主席拉巴尼毛拉被批准飞往巴基斯坦，以便继续接受医治。此外，制裁委员会批准一名塔利班部长经巴基斯坦旅行，批准塔利班所有其他部长和副部长乘坐阿丽亚娜航班直飞沙特阿拉伯参加每年一次的朝圣。所有希望朝圣的部长都能前去朝圣。

33. 最后，迄今为止的监测表明，人道主义豁免程序运作顺利，未发生不当的延误。人道主义机构已能执行它们向制裁委员会提出的所有计划，很少有干扰或其他管理方面的不便。

六. 监测期间观察到其的其他一些情况

34. 主要行动者对制裁的性质和影响的公开宣传和看法本身就可能决定制裁措施对人道主义机构的工作环境以及对整个人道主义局势的影响。塔利班当局利用它控制的国家新闻媒介，持续开展反对制裁的宣传运动。喀布尔的国家控制下的广播电台和报刊以及

清真寺参加了这一宣传运动。这意味着，阿富汗有很大一部分民众经常听到谴责联合国进行制裁以及将人道主义局势恶化归咎于制裁措施的宣传。应指出，联合国只有有限的方法向民众讲解安全理事会的决定及其影响。

35. 在执行安理会第 1333（2000）号决议的最初几周内，制裁委员会与塔利班当局进行联系有困难，并出现一些混乱。有效的联系途径将有助于安全理事会决议各项规定得到执行和实施。

七. 结论

36. 阿富汗的人道主义局势仍然很危急。以下因素所产生的影响增加了居民的易受伤害性：持续干旱、冲突升级、国内流离失所者人数众多、通常从事鸦片种植的农民和劳工丧失谋生手段、经济没有出现重大复苏以及没有一个有效的单一国家当局。制裁的监测工作就是在民众极易受到伤害的情况下进行的。人们普遍认识到必须使国际人道主义援助方案不受制裁可能造成的不利影响。为此设立的豁免机制似乎运作顺利，人道主义援助业务基本上继续进行，大都未受制裁的影响。

37. 实地的初步迹象表明，在 2000 年 12 月 19 日至 2001 年 3 月 18 日之间，除了人道协调厅在 2000 年 12 月编写的报告已经提到的有关影响外，制裁未对人道主义局势产生其他明显的影响。值得注意的是阿富汗货币的贬值，但这尚未对基本商品的价格产生影响。有人对制裁对民航的影响表示关注。这将协同有关组织对此进行调查。

38. 必须采取紧急步骤便利阿丽亚娜航空公司飞机零件的采购和航班的维护。制裁委员会不妨为零件的采购和飞行航班商定一种验证程序，使空运协会利用该国境内已有的国际专门知识和技术合作查证阿丽亚娜和民航机构提出的要求。证明提出的要求在于符合国际公认的民航飞机安全标准的规定可促使委员会加快对民航问题作出决定，以避免可能产生的空难。

39. 对塔利班的其他限制，包括外交限制、针对乌萨马·本·拉丹及其相关人员采取的财务措施和禁用醋酸酐在本阶段没有产生明显的人道主义影响。