



Consejo de Seguridad

Distr. general
13 de julio de 2001
Español
Original: inglés

Informe del Secretario General sobre las medidas impuestas en virtud de las resoluciones 1267 (1999) y 1333 (2000) del Consejo de Seguridad relativas al Afganistán

I. Introducción

1. En su resolución 1333 (2000), de 19 de diciembre de 2000, el Consejo de Seguridad me pidió que le informara periódicamente de las consecuencias humanitarias de las sanciones contra el Afganistán. El 20 de marzo de 2001 se presentó un primer informe que abarcaba los primeros 60 días de aplicación de las sanciones en virtud de la resolución 1333 (2000) y en el que se describía la metodología para la presentación de informes (S/2001/241).

2. El presente informe es un examen a mediano plazo que emplea la misma metodología que mi informe anterior. En el informe se describen varias condiciones adversas resultantes de la aplicación del régimen de sanciones. No obstante, se llega a la conclusión de que esas consecuencias son limitadas en comparación con otras penalidades que enfrenta en la actualidad la población del Afganistán. La causa principal del padecimiento humano en el Afganistán es el conflicto en curso, exacerbado sustancialmente por la sequía y la proliferación de las violaciones de los derechos humanos.

II. Perfil de vulnerabilidad

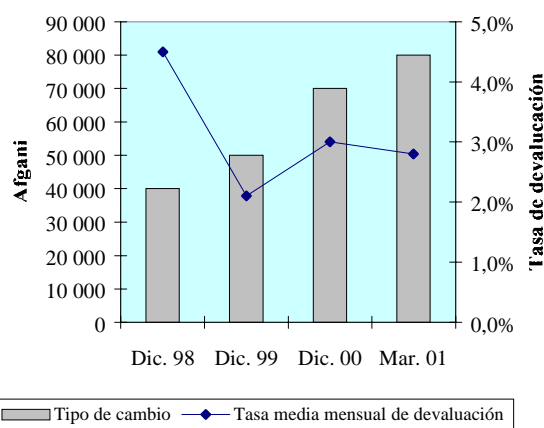
3. La vulnerabilidad de la población del Afganistán en general se establece como base respecto de la cual puedan evaluarse las consecuencias humanitarias del régimen de sanciones de las Naciones Unidas. El perfil de vulnerabilidad incluye evaluaciones de la economía, la salud pública, la seguridad alimentaria y la nutrición, y el desplazamiento de la población de la asistencia humanitaria para sobrevivir.

4. El perfil de vulnerabilidad indica que la situación humanitaria en el Afganistán se caracteriza por:

- La pobreza crónica y la falta de desarrollo;
- Una aguda crisis alimentaria;
- El colapso de la economía;
- Un elevado nivel de dependencia de la asistencia humanitaria.

A. Situación económica

Gráfico 1
Devaluación del afgani

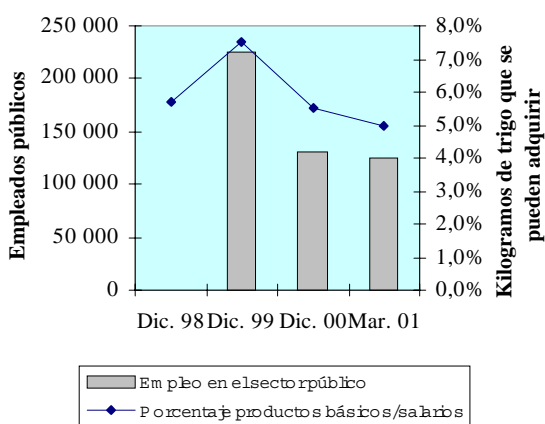


5. El gráfico 1 muestra la devaluación del afgani con respecto al dólar de los Estados Unidos en términos reales y porcentuales. El tipo de cambio se ha devaluado a lo largo del tiempo y lleva a una inflación

crónica de los precios locales. No obstante, no hay pruebas de una caída efectiva del tipo de cambio ni amenazas de hiperinflación desde la llegada de los talibanes a Kabul en 1996.

6. El mercado laboral muestra los indicadores más claros de los efectos de la sequía, el conflicto, la negación de los derechos humanos y los desplazamientos masivos en la capacidad de la población de cubrir sus necesidades básicas. Los salarios reales medidos por su poder adquisitivo, han disminuido desde 1999. La sequía ha hecho sumarse al mercado de trabajo a muchas más personas y casi 100.000 trabajadores del sector público han perdido sus puestos de trabajo desde 1999. La tasa de desempleo en Faizabad es del 66%, y aún la próspera Herat tiene una tasa de desempleo del 36%.

Gráfico 2
Empleo en el Afganistán



7. Las exportaciones oficiales se redujeron de 688 millones de dólares en 1993 a 111 millones de dólares en 2000, y la persistente sequía ha impedido que el sector agrícola contribuyese a la recuperación de las exportaciones.

8. Durante la guerra se desarrolló una importante economía ilícita y los cálculos oficiales del nivel del comercio o la actividad económica están subestimados. Las exportaciones e importaciones no oficiales representan la proporción más importante en este ámbito de la economía ilícita del Afganistán. El último indicador publicado del alcance de la economía ilícita es el cálculo del comercio de tránsito (contrabando) a otros países, principalmente al Pakistán, de un valor estimado en 941 millones de dólares. El acontecimiento reciente más importante es la aplicación de la prohibición de

cultivar la adormidera. Esto ha reducido drásticamente los ingresos de los agricultores

B. Situación de la salud pública

9. La situación de la salud pública del Afganistán es crítica y los sectores más vulnerables son las mujeres y los niños. Las tasas de mortalidad infantil se han mantenido en general estables en el Afganistán en un período en que en otros países menos adelantados se han reducido. Un factor esencial que restringe los progresos en la salud pública ha sido el de la falta de recursos. Del presupuesto anual del gobierno de 70 millones de dólares, sólo se dedican a la salud 2 millones de dólares. Esto significa que los gastos anuales en el sector de la salud ascienden a 10 centavos por persona. En esencia, la responsabilidad del sector de la salud se ha dejado en manos de la asistencia humanitaria y de particulares.

C. Seguridad alimentaria y nutrición

10. La producción de alimentos se ha desmoronado en el Afganistán en los últimos tres años. En 1998 el Afganistán tuvo que importar 1.100.000 toneladas métricas de cereales; esto ascendió a 2.178.000 toneladas en 2000. El déficit alimentario se ha compensado en parte con la ayuda alimentaria (167.000 toneladas) y cantidades de trigo importado de los países vecinos (364.000 toneladas métricas).

11. Ahora, en el tercer año de la sequía, los mecanismos de mitigación soportan presiones aún mayores, en particular porque en muchos hogares ya se han gastado todos los bienes. Por consiguiente, la grave inseguridad alimentaria se ha convertido en el principal aspecto de concentración de la asistencia internacional. La misión más reciente de evaluación de los cultivos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) realizada en la primavera de 2001, llegó a la conclusión de que hay pruebas cada vez mayores de condiciones de hambruna generalizada en el país, que reflejan una reducción sustancial de la ingesta de alimentos, la caída del poder adquisitivo de la población, la venta de ganado como solución de emergencia, el agotamiento en gran escala de los bienes personales, el aumento extraordinario del precio de los cereales, el rápido aumento del número de personas indigentes y el número cada vez mayor de refugiados y desplazados internos.

D. Desplazamiento de la población

12. La manifestación más visible de la crisis humanitaria más reciente en el Afganistán es el aumento masivo de la población de desplazados. Durante los años 2000 y 2001 los desplazamientos en el Afganistán han ocurrido en una escala nunca vista desde los conflictos de Kabul de 1992/1993 y 1994/1995. Los nuevos desplazados huyen de los conflictos, la sequía o los abusos deliberados de las autoridades (desplazamiento forzado). Los 850.000 nuevos desplazados representan el triple del número de personas desplazadas en 1999. La carga de la atención de las personas desplazadas recae en las comunidades de acogida y los organismos de asistencia internacional.

Desplazamiento: indicadores fundamentales

<i>Tipo de desplazamiento de la población</i>	<i>Número de personas</i>
Movimiento de desplazados: personas desplazadas desde el verano del año 2000	850 000
Nuevos refugiados en el Pakistán	170 000
Nuevos refugiados en la República Islámica del Irán	200 000
Total de repatriaciones en 2001	293 000
Total de la población de refugiados estimada en los países vecinos	3 695 000

E. Asistencia humanitaria

13. La asistencia humanitaria que se presta al Afganistán se concentra en salvar vidas. La asistencia asciende a más de cinco veces el presupuesto anual del Estado y en lo esencial proporciona la única "red de seguridad" de que disponen los afganos. Mientras persistan la sequía y el conflicto es probable que esta dependencia aumente a medida que otros mecanismos de mitigación se agoten. A falta de otras redes de seguridad sólidas, la protección de la capacidad de los organismos humanitarios internacionales para prestar asistencia es fundamental para el bienestar de la población afgana.

III. Estudio de las causas

A. Introducción

14. El análisis causal incluye una serie de estudios de casos centrados en aspectos específicos de la situación humanitaria en los que se puede determinar el efecto de las sanciones. Estos casos tienen por objeto seguir la cadena de causa y efecto y evaluar si de hecho ha empeorado la situación humanitaria y si esto puede atribuirse al régimen de sanciones o a otros factores.

B. Contexto de funcionamiento de las actividades humanitarias

15. El período de aplicación de las sanciones ha coincidido con una serie de cambios adversos en el contexto de funcionamiento de los organismos humanitarios (espacio humanitario) en el Afganistán. A los organismos humanitarios les preocupa su propia capacidad de seguir prestando asistencia, dada la evolución de los acontecimientos. El hecho de que esto ocurra en momentos en que el Afganistán tiene necesidades humanitarias sin precedentes es un motivo fundamental de preocupación.

16. El presente informe examina en qué medida la reducción del espacio humanitario ha sido resultado de la reacción de las autoridades de los talibanes a las sanciones de las Naciones Unidas.

17. Los acontecimientos negativos incluyen actos legislativos, actitudes adoptadas por las autoridades frente a las negociaciones, cambios en los procedimientos administrativos, la restricción deliberada de acceso a la asistencia humanitaria, los actos semilegales de las autoridades de los talibanes contra los proyectos y el personal de los organismos de ayuda y los ataques retóricos contra los organismos de ayuda.

18. Las restricciones más notorias del espacio humanitario han sido los actos legislativos, especialmente el Edicto 8, de agosto de 2000, que prohibió el empleo de las mujeres afganas excepto en el sector de la salud controlado por los talibanes. Otros ejemplos de actos legislativos son la orden emitida en mayo de 2001 de prohibición de que las mujeres (incluido el personal femenino de los organismos de ayuda) conduzcan automóviles, las restricciones a la educación laica publicadas en abril de 2001; y la propuesta de aplicar el código religioso de los talibanes a los extranjeros. Un

ejemplo de los procedimientos administrativos adversos impuestos por los talibanes es el aumento del tiempo necesario para obtener los visados del personal de los organismos de ayuda que trabajan en el Afganistán, de una a cuatro semanas, lo que evidentemente ha reducido la flexibilidad y movilidad del personal internacional. Además, desde la primavera de 2001 ha aumentado el número de detenciones de trabajadores humanitarios por las fuerzas de los talibanes y los ataques de la policía religiosa contra hospitales. Las autoridades de los talibanes también han sido excepcionalmente difíciles en las negociaciones con el PMA para concertar un acuerdo relativo a la evaluación de las necesidades de los beneficiarios del proyecto de panaderías de Kabul. Además, las autoridades de los talibanes siguen negando permisos para la entrega de ayuda a zonas controladas por la oposición y la restringiendo las vacunas contra la poliomielitis. Por último, los administradores de proyectos de asistencia han sido víctimas de repetidos actos de coerción y conducta abusiva de las autoridades talibanes.

19. La mayoría de las restricciones se han iniciado dentro de la estructura oficial del movimiento talibán y a un nivel relativamente elevado, lo que indica algún tipo de respaldo oficial al proceso de restricción de la capacidad de funcionamiento de los organismos humanitarios.

20. Las consecuencias humanitarias del contexto operativo cada vez más difícil han sido la reducción de la capacidad de trabajar con mujeres o tener acceso a ellas; la imposibilidad de llegar a las poblaciones que constituyen una baja prioridad para las autoridades de los talibanes, y un aumento generalizado de los costos o las dificultades para ejecutar proyectos de asistencia hasta el punto de que se ha pensado en dar por terminados proyectos que de otro modo serían viables. El continuo empeoramiento de las condiciones de operación, en la medida en que no se pudiera garantizar la seguridad del personal, obligaría en última instancia a los organismos de ayuda a retirarse y suspender sus operaciones.

21. El factor principal que vincula las restricciones principales al contexto de funcionamiento de la ayuda humanitaria es que todas son manifestaciones de la relación entre las autoridades de los talibanes y los organismos humanitarios. Los repetidos ataques a las actividades humanitarias se hicieron más frecuentes tras la imposición de la resolución 1333 (2000). Ocurrieron en un período durante el que los talibanes frecuentemente

difundían quejas contra las Naciones Unidas y la imposición de las sanciones. Esta secuencia de acontecimientos demuestra que la reacción de las autoridades de los talibanes a las sanciones contribuyó a las dificultades de operación de los organismos humanitarios. No obstante, la pérdida del respeto por los principios humanitarios y los organismos de ayuda ocurrió en un marco político complejo. Otros factores, como los acontecimientos políticos internos dentro del movimiento talibán y las interpretaciones conflictivas de los talibanes respecto de los principios que deben sostener la acción humanitaria también han servido para socavar la relación entre los organismos humanitarios y las autoridades de los talibanes. Deben considerarse junto con las sanciones de las Naciones Unidas como causas que contribuyen a problemas que enfrentan los organismos humanitarios.

C. La aviación civil y la seguridad en el transporte

22. En mi anterior informe de marzo (S/2001/241) se indica que las restricciones a la aviación impuestas por las resoluciones 1267 (1999) y 1333 (2000) han planteado dificultades para el mantenimiento de la flota de Ariana Afghan Airlines y que esto representa un riesgo para la seguridad del transporte aéreo, incluida la seguridad de los pasajeros que utilizan los vuelos internos de Ariana. Se encargó al mecanismo de vigilancia que siguiera investigando esta cuestión para determinar la naturaleza precisa de las limitaciones impuestas a Ariana y proponer mecanismos para superar el problema de la seguridad de la aviación.

23. Para sus vuelos internos, Ariana utiliza cinco aviones civiles Antonov 24 (AN-24). El calendario de mantenimiento recomendado incluye una reparación a fondo (inspección D) después de 1.800 horas de vuelo, lo que significaría una inspección de este tipo para cada avión Antonov de la flota de Ariana durante el actual período del régimen de sanciones.

24. Los cinco aviones AN-24 debían ser objeto de una reparación a fondo en mayo de 2001. En el Afganistán no hay instalaciones para estas reparaciones a fondo. Ariana ha celebrado acuerdos con Zasaf Aviation para realizar esas inspecciones en Karachi, a un costo de aproximadamente 100.000 dólares por avión. Se recomienda que el Comité de Sanciones estudie la posibilidad de conceder exenciones a Ariana Airlines para que lleve los aviones Antonov a Karachi, en un

régimen de rotación, lo antes posible a fin de realizar las reparaciones a fondo necesarias.

25. Los mismos requisitos se aplican a los tres aviones Boeing 727 que utiliza Ariana. Los aviones necesitan una reparación parcial (inspección C) cada 12 meses y una reparación a fondo (inspección D) cada 15.000 horas de vuelo, lo que corresponde a una inspección D cada cuatro a cinco años.

26. Uno de los aviones Boeing 727 (YA-FAY) debía ser sometido a una inspección D en mayo de 2001 y otro (YA-FAU) en julio de 2001. El Afganistán no cuenta con instalaciones para realizar estas inspecciones. Sin embargo, Ariana ha celebrado acuerdos con Royal Jordanian Airlines para realizar el mantenimiento, en Ammán. El costo total de esta inspección es de 4 millones de dólares por avión. Estas inspecciones sólo se requieren una vez para cada avión durante el actual período del régimen de sanciones. Por consiguiente, se propone que, si Ariana lo solicita, el Comité de Sanciones conceda las exenciones necesarias.

27. Se ha planteado un nuevo obstáculo a los vuelos internacionales de Ariana, que hasta podría impedir que la compañía aprovechara cualquier exención que concediera el Comité de Sanciones. La compañía aseguradora ha cancelado la póliza de seguro de Ariana para los tres aviones Boeing utilizados en vuelos internacionales. El asegurador ha indicado que las sanciones impuestas por las Naciones Unidas son la causa de la cancelación de la póliza, argumentando que el asegurador no podría hacer pagos a una cuenta congelada. Por consiguiente, se recomienda que el Comité de Sanciones establezca normas relativas a los seguros de la aerolínea.

28. Además de sus necesidades de mantenimiento, Ariana necesita también acceso a piezas de recambio y bienes fungibles, que no están disponibles en el Afganistán; para algunas de estas piezas (como los motores de aviones) se recomienda el transporte por vía aérea. Ariana había propuesto anteriormente transportar por vía aérea un conjunto de piezas de recambio para su flota de aviones Boeing desde Dubai, pero no obtuvo las exenciones necesarias para este fin. Durante el proceso de examen se celebraron conversaciones con Ariana Afghan Airlines y con la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA), para encontrar un mecanismo viable que permitiese a la IATA certificar ese tipo de solicitudes de pieza de recambio para asegurar que se ajustan a las necesidades de manteni-

miento reales de los aviones civiles de Ariana identificados y, de esta forma, facilitar al Comité de Sanciones la labor de conceder exenciones para el transporte aéreo de esas piezas de recambio. Sobre la base de este examen, se propone que se aconseje a Ariana que transmita todas las solicitudes de piezas de recambio para el transporte aéreo por conducto de IATA, la cual transmitiría las solicitudes al Comité de Sanciones con su certificación de que las piezas de recambio se necesitan para el mantenimiento de aviones civiles.

29. El funcionamiento lícito y en condiciones de seguridad de Ariana depende de su inventario físico, pero también de su capacidad para conservar las tripulaciones esenciales, y asegurar que acumulen el número de horas de vuelo requerido. Las tripulaciones de vuelo, incluidos los capitanes, primeros oficiales, ingenieros y personal de cabina están obligados, según los procedimientos operativos estándar, a recibir periódicamente capacitación en simuladores de vuelo. Por lo tanto, se recomienda que la IATA transmita al Comité de Sanciones el calendario recomendado para esta capacitación y que, en base a la certificación de la IATA, el Comité de Sanciones estudie la posibilidad de aceptar solicitudes de Ariana de exención a la prohibición de vuelo para que sus tripulaciones puedan recibir capacitación en simuladores en el extranjero.

30. Ariana sólo podrá realizar el mantenimiento esencial y la capacitación de las tripulaciones si se encuentra un mecanismo para que la compañía pueda financiar estas actividades. Por lo tanto, se recomienda que el Comité de Sanciones autorice el acceso supervisado a esos fondos para financiar la labor de mantenimiento y de capacitación de las tripulaciones aprobada.

D. Comercio internacional: importaciones y exportaciones

31. El régimen de sanciones tiene efectos directos sobre el comercio internacional del Afganistán, porque se aplica a los vuelos internacionales, que anteriormente se utilizaban para el transporte de las mercancías objeto de comercio. Ahora bien, estos efectos han sido limitados por el hecho de que la mayoría de los productos importados y exportados por el Afganistán ya se transportaban por carretera, aun antes de la imposición de las restricciones al tráfico aéreo.

32. Se estima que las importaciones totales del Afganistán en 2000 ascenderán a 1,6 millones de toneladas

(con un valor del orden de los 1.211 millones de dólares de los EE.UU.). Las exportaciones y reexportaciones del Afganistán se estimaron en 1,5 millones de toneladas (con un valor aproximado de 1.227 millones de dólares de los EE.UU.). En ambos casos, casi la totalidad de estas cifras se refieren al comercio de tránsito. En términos de valor, el 11% de las exportaciones son de productos autóctonos y el 34% de las importaciones son para el consumo interno (Banco Mundial, 2001). La capacidad de carga de Ariana Afghan Airlines hasta 1999, cuando tenía vuelos regulares a Amritsar (India) y Dubai (Emiratos Árabes Unidos), representaba aproximadamente el 0,3% de todo el movimiento de importaciones y exportaciones. Por lo tanto, sólo una pequeña parte del comercio internacional se transportaba por vía aérea y ha resultado afectado por el embargo a la aviación. En términos de valor, el porcentaje puede haber sido mayor debido a que los servicios de carga aérea se especializan en mercancías de pequeño volumen y alto valor, pero es probable que en ningún caso haya sido superior al 1% de las exportaciones totales en valor.

33. La exportación de frutas frescas a Dubai es uno de los pocos sectores particularmente afectados por las restricciones a la aviación. Durante 1998 y 1999, los comerciantes afganos suministraron fruta fresca a los mercados del Golfo, utilizando el servicio de carga a Ariana en Dubai. En los dos años anteriores a las restricciones a la aviación se exportaron 405 toneladas métricas, con una inversión inicial de 264.000 dólares de los EE.UU. Las frutas exportadas eran albaricoques, almendras frescas, granadas, uvas, melones y manzanas. El análisis de los mercados y la capacidad de carga indicaban que había grandes posibilidades de ampliar este comercio. Sin embargo, tras la imposición de la resolución 1267 (1999), se suspendió el comercio. La pérdida de la ruta aérea significa que las ventas están limitadas actualmente al mercado interno de bajo precio, lo que ha dado lugar a la pérdida de ingresos y de empleo a nivel local.

34. En términos generales, sin embargo, resulta claro que las restricciones al tráfico aéreo no han sido un factor muy importante en la determinación del volumen y la dirección del comercio internacional del Afganistán. No obstante, los efectos que se han observado han sido negativos, y han limitado el comercio de mercancías para las que se prefiere el transporte por vía aérea.

E. Análisis de los mercados de divisas y de productos básicos

35. El examen de los mercados principales de productos básicos y de los tipos de cambio en los seis meses siguientes a la aprobación de la resolución 1333 (2000), indica que el régimen de sanciones impuesto al Afganistán no ha dado lugar a una inflación de los precios de los productos básicos. A la rápida depreciación inicial de la moneda afgana en relación con el dólar de los Estados Unidos, que se observó entre diciembre de 2000 y febrero de 2001 y que se comunicó en el examen de marzo (S/2001/241), siguió un período de estabilización de los tipos de cambio. Al final del período en examen, el valor de la moneda afgana estaba por encima del nivel correspondiente a su tendencia (se depreciaba en 1,4% por mes durante el período de final de noviembre de 2000 a final de mayo de 2001, en comparación con una depreciación mensual anterior del 2,8%). El fortalecimiento del tipo de cambio que se produjo en marzo de 2001 (entre marzo y junio el afgani recuperó el 9% de su valor en relación con el dólar de los Estados Unidos) está en consonancia con el análisis presentado en mi anterior informe (S/2001/241), en el que se indicó que entre diciembre y enero la caída de los tipos de cambio representó un ajuste del mercado de una sola vez al anuncio de la adopción e imposición de sanciones de las Naciones Unidas.

36. En resumen, las resoluciones sobre sanciones no han tenido efectos adversos a largo plazo sobre el funcionamiento de los principales mercados de productos básicos del Afganistán.

F. El clima de inversión

37. Aunque ni la resolución 1267 (1999) ni la 1333 (2000) contienen medidas que prohíban directamente las inversiones en el Afganistán, algunos aspectos del régimen de sanciones pueden constituir desincentivos directos o indirectos a las inversiones internas o extranjeras. Entre los posibles obstáculos a la inversión que se han determinado en el régimen de sanciones figuran:

a) El congelamiento de los bienes de los talibanes ha dado lugar a la suspensión de todas las actividades bancarias internacionales de los bancos del sector público del Afganistán y ha conferido carácter ilegal a las transferencias en favor de órganos del Emirato Islámico del Afganistán;

b) La prohibición de los vuelos internacionales ha eliminado las conexiones comerciales de carga de pasajeros al Afganistán, lo cual constituye un obstáculo y un problema importante para muchas actividades comerciales internacionales;

c) La existencia de un régimen de sanciones puede influir en la confianza general de los inversionistas, dada la posibilidad de que se produzca inestabilidad política o que se adopten nuevas medidas coercitivas.

38. El Departamento de Inversiones del Sector Privado del Ministerio de Minería e Industria del Afganistán ha registrado unos 1.015 posibles proyectos de inversión en todo el país durante los últimos cuatro años, de los cuales, 305 han pasado a la fase operacional. Entre los proyectos de los que se han retirado los inversionistas y que, de otra forma, parecían estar avanzando, figuran:

a) El proyecto de exploración de petróleo y gas de la compañía griega Consolidated Constructor Company, en las provincias de Helmand y Kandahar;

b) La rehabilitación de la fábrica de cemento de Herat;

c) La expansión de la fábrica de cemento de Pul I Khumri.

39. El proyecto de la Consolidated Constructor Company parece ser un claro ejemplo de un proyecto viable abandonado debido a la imposición de sanciones de las Naciones Unidas. Este proyecto se suspendió el 19 de enero de 2001, tras la imposición de sanciones por la resolución 1333 (2000) del Consejo de Seguridad. Se había realizado un estudio preliminar de 17 meses de duración en las dos provincias, con una inversión inicial de 1 millón de dólares de los EE.UU. La segunda fase (estudio sísmológico), para la que se preveía una inversión de 12 millones de dólares en un período de 18 meses, fue cancelada. La razón principal de la cancelación del proyecto de la Consolidated Constructor Company fue que el estudio dependía de la utilización de una aeronave pequeña, cosa que la compañía consideró imposible en las actuales circunstancias de restricción de la aviación. La segunda razón fueron las dificultades que se preveían para conservar al personal internacional en un país sometido a sanciones de las Naciones Unidas, sin ningún enlace aéreo.

40. En el caso de la fábrica de cemento de Herat, inversionistas checos participaron en las negociaciones

relativas a la rehabilitación y ampliación de la planta, pero se retiraron de las negociaciones en enero de 2001, alegando como razón principal el fortalecimiento de las sanciones de las Naciones Unidas.

41. Funcionarios del Emirato Islámico del Afganistán también sostuvieron que habían participado en negociaciones con un banco de inversiones de Dubai, para establecer una cartera de inversión de 500 millones de dólares destinada a proyectos en el Afganistán, pero que el banco se había retirado de las negociaciones tras la imposición de las sanciones de las Naciones Unidas.

42. No obstante, algunas actividades de inversión han continuado. Se han efectuado algunas inversiones internacionales limitadas en el marco del régimen de sanciones actual, especialmente en el sector de las telecomunicaciones. Sin embargo, los inversionistas se enfrentan a numerosos obstáculos, algunos de ellos planteados por el régimen de sanciones. Los inversionistas del sector de las telecomunicaciones, se han quejado de las restricciones relacionadas con las sanciones, entre las que figuran la falta de un servicio de carga aérea para transportar equipo frágil, la falta de acceso a vuelos internacionales para el personal, las dificultades para obtener documentación para la exportación de equipo en los países de origen y la falta de servicios oficiales de transferencia de divisas.

43. Algunos hombres de negocios pakistaníes han hecho algunas inversiones limitadas, particularmente en el sector del beneficio de minerales. Los inversionistas locales han realizado inversiones en diversas actividades de comercio y producción, sin verse afectados por las sanciones de las Naciones Unidas.

44. Aun cuando algunos posibles inversionistas se refieren a las sanciones como una de las razones para no realizar inversiones, es posible que la situación se deba a una compleja combinación de factores políticos y ambientales y prácticos relacionados con las sanciones. El régimen de sanciones de las Naciones Unidas es un factor del entorno general, que desalienta cada vez más a los inversionistas.

G. El sector bancario afgano

45. En virtud de la resolución 1267 (1999) se congelaron los activos en el exterior del movimiento talibán y se prohibió realizar transacciones financieras con ellos. Sin embargo, en la práctica, este congelamiento se ha aplicado a todo el sector público afgano,

incluso a los bancos del sector público afgano. Se han congelado los activos y las cuentas en el extranjero del Afganistán y se han prohibido las transacciones que favorezcan al sector público afgano. De hecho, el congelamiento de los activos aplicado por la resolución 1267 (1999) representa una forma de embargo bancario sobre el Afganistán.

46. Las consecuencias humanitarias directas del congelamiento de las cuentas bancarias conexas a los talibanes han sido mínimas, ya que antes de la introducción de las sanciones era poca la confianza en los bancos y no se los utilizaba mucho. Hasta 1992, los organismos humanitarios se valían de los bancos afganos para la transferencia de fondos hacia el país y desde él. Durante el conflicto de 1992 a 1996 en las ciudades, los organismos humanitarios se vieron obligados a seguir el ejemplo del sector privado afgano y comenzaron a valerse de prestadores de servicios financieros alternativos oficiosos. Muchos organismos de asistencia mantienen una base en un país vecino, en particular el Pakistán, a fin de prestar apoyo a sus operaciones en el Afganistán. Esto les permite el uso de prestadores de servicios financieros oficiosos, que operan entre el Pakistán y el Afganistán. Las sanciones han consolidado esta pauta y en la realidad han eliminado la opción de que los organismos de asistencia vuelvan a utilizar a los bancos afganos para la transferencia de fondos para sus operaciones en el país. En la práctica, el mantenimiento de una cuenta bancaria en un país vecino se ha convertido en un requisito previo para todos los organismos de prestación de asistencia que operan en el Afganistán.

47. El sector público afgano utilizaba a los bancos para los pagos internacionales hasta la aprobación de la resolución 1267 (1999). Desde entonces, los departamentos gubernamentales han dejado de realizar negociaciones internacionales, se han valido de los mismos mecanismos oficiosos que emplea el sector privado o han pasado a usar cuentas bancarias privadas en el extranjero. En ese sentido, el régimen de sanciones ha contribuido a descapitalizar a los bancos afganos y ha ayudado a promover negociaciones financieras no documentadas, clandestinas o en el sector oficioso.

H. El conflicto armado

48. Las conclusiones citadas en mi anterior informe (S/2001/241) siguen siendo válidas. Aunque las sanciones tenían por objeto reducir la corriente de armas,

la intensidad de la guerra no muestra signos de disminución y el conflicto ha continuado en un alto nivel en los primeros seis meses de 2001. Desde que se impusieron las sanciones, las partes en el conflicto aparentemente no han alterado su posición militar ni su voluntad de proseguir los combates. La única manera en que se puede encarar sustancialmente la situación humanitaria en el Afganistán es que cambien la aptitud y la capacidad de las partes en el conflicto y que se permita la realización de un proceso de paz efectivo. Las consecuencias humanitarias del conflicto han vuelto a confirmar que la guerra es la principal causa de sufrimiento humano en el Afganistán. Los combates en curso son la causa fundamental del número sin precedentes de desplazados internos y de la nueva corriente de refugiados al Pakistán. En todas las regiones del país, con excepción de la meridional, hay en la actualidad zonas de conflictos activos.

I. Disponibilidad de medicamentos esenciales

49. Es posible que la prohibición de los vuelos internacionales al Afganistán reduzca la disponibilidad de medicamentos esenciales al suprimir uno de los posibles medios para la importación de medicamentos.

50. Se preguntó a algunos importadores de productos farmacéuticos y organismos de asistencia si así había sucedido efectivamente, y respondieron que todos los problemas de suministro se han encarado mediante la utilización de rutas terrestres. En consecuencia, no hay pruebas de que el régimen de sanciones haya afectado la disponibilidad de medicamentos esenciales.

51. Los precios de los medicamentos han variado en general de la misma manera que otros productos básicos que no se transportaban por aire. Considerando una canasta representativa de medicamentos esenciales, en su mayoría han sufrido una declinación en sus precios equivalentes en dólares desde que se impusieron las sanciones en 1999, y un aumento moderado en los precios en moneda afgana. No hay pruebas de que la tendencia de los precios de los medicamentos sea distinta a la de los distintos países de origen. Tampoco hay pruebas de que las sanciones hayan afectado los precios de los medicamentos, salvo el efecto que puedan haber tenido por conducto de los movimientos temporarios de los tipos de cambio.

52. Los comerciantes del ámbito farmacéutico han estimado que el 45% de los medicamentos comercializados en el Afganistán proviene de la India, el 25% del Pakistán y el 30% del Irán, China y Corea. Antes de agosto de 1999 una de las rutas para la importación de medicamentos eran los vuelos de carga de la aerolínea Ariana que llegaban a Kabul provenientes de Amritsar (India). En agosto de 1999, el Gobierno de la India retiró el permiso para la realización de los vuelos de Ariana hacia Amritsar y la imposición de la resolución 1267 (1999), en noviembre de 1999, generalizó esa decisión. Sin embargo, hay otras rutas para la importación desde la India: contenedor por vía marítima a Karachi, y luego tránsito por carretera en el Pakistán hacia el Afganistán. El hecho de que los medicamentos indios sigan teniendo una presencia importante en el mercado minorista indica que los comerciantes han podido pasar al uso del transporte por superficie. Pero los comerciantes se quejan de las largas demoras y de que las formalidades conexas a la ruta por superficie entrañan un costo mayor que cuando se los podía importar directamente por vía aérea.

53. En consecuencia, el peso de las sanciones se ha sentido esencialmente en lo relativo a los mayores gastos administrativos y problemas, más que en la reducción del suministro de medicamentos.

J. Eficacia de los mecanismos de exención de las operaciones humanitarias

54. Siguen siendo aplicables en general las conclusiones de mi anterior informe (S/2001/241) de que las exenciones de las operaciones humanitarias estaban funcionando correctamente y se habían evitado demoras excesivas o la cancelación de esas actividades. Las únicas demoras observadas en las actividades humanitarias se han debido a restricciones no anticipadas en las resoluciones que establecen sanciones.

55. Desde marzo de 2001, la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Afganistán ha enviado al Comité de Sanciones 47 solicitudes de exenciones a la prohibición de vuelos presentadas por organismos. Se recibió un total de tres negativas, todas ellas en relación con organizaciones no gubernamentales pakistaníes con base en Peshawar. Se considera que las negativas no han tenido consecuencias logísticas inmediatas para dichos organismos en razón de las alternativas al transporte aéreo.

56. Se autorizó un total de 11 envíos de equipo de desminado para su transporte al Afganistán, sin que se produjeran

negativas ni demoras irrazonables. La coordinación de las autorizaciones para el equipo de desminado resultó sencilla, debido a que todos los organismos que participan en las tareas de desminado actúan con los auspicios de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas, que se responsabilizó de las autorizaciones.

57. Se recibió una serie de quejas de organizaciones no gubernamentales pakistaníes con base en Peshawar y que trabajan a través de la frontera con el Afganistán oriental. Esas organizaciones tuvieron problemas para que las autoridades pakistaníes las autorizaran a realizar viajes por carretera. Las autoridades pakistaníes habían notificado oficialmente a dichas organizaciones no gubernamentales que debían solicitar una exención al Consejo de Seguridad, aunque no se había previsto ni solicitado ningún tipo de viaje aéreo. Aparentemente las autoridades pakistaníes no distinguen entre la autorización para el transporte aéreo y la autorización para el transporte por carretera. La persistencia de este problema sugiere la necesidad de que el Comité de Sanciones aclare a las autoridades de los países vecinos el alcance exacto de las obligaciones que les incumben en virtud de las sanciones impuestas por las Naciones Unidas.

K. El régimen de sanciones y la sociedad afgana

1. Percepción popular de las sanciones

58. Mediante entrevistas realizadas en Kabul y en las zonas aledañas, el proceso de supervisión realizó una evaluación de la cuantía del conocimiento, conciencia y percepción populares en relación con las sanciones de las Naciones Unidas. Las conclusiones deben considerarse un indicador inicial de la naturaleza de las percepciones populares, sujetas a las limitaciones y problemas que hay para obtener información exacta en el Afganistán contemporáneo.

59. La conciencia sobre las sanciones impuestas por las Naciones Unidas es alta, lo que aparentemente refleja la sostenida campaña encabezada por los talibanes de poner de relieve a dichas medidas. La exactitud del conocimiento popular en relación con el contenido de las sanciones es también sorprendentemente alta, lo que quizás refleje la situación actual en Kabul. Prácticamente todos los entrevistados tenían conocimiento de la prohibición de los vuelos internacionales al Afganistán y de las restricciones a los viajes de los funcio-

narios superiores talibanes. En relación con todas las demás cuestiones, por lo menos dos terceras partes de los entrevistados tenían conciencia de la naturaleza de las medidas (qué es lo que se incluye o no en el régimen de sanciones).

60. En lo que respecta a la cuestión crucial de si la población afgana considera que se han producido consecuencias humanitarias adversas, el 83% de los entrevistados considera que las sanciones causan algún tipo de sufrimiento a los afganos, pero sólo el 33% de ellos afirma haber sufrido dichas consecuencias negativas en carne propia¹. La población tiene poca confianza en la capacidad de las sanciones de lograr algún tipo de progreso político.

61. Cabe mencionar que el 85% de los entrevistados considera que las sanciones son una fuente de vergüenza. Se consideran personal o nacionalmente insultados por la imposición de las sanciones de las Naciones Unidas, que contribuyen a una sensación general de aislamiento y abandono internacionales.

62. Esos resultados indican que, en un nivel, aparentemente la iniciativa de información pública en los medios controlados por los talibanes ha sido eficaz en lograr que todos tengan conocimientos de las sanciones y que la mayoría espere que se habrán de producir consecuencias humanitarias adversas. Ello contribuye a crear un entorno difícil en que las Naciones Unidas, incluso los organismos humanitarios, deben funcionar.

63. La falta de actividad de las Naciones Unidas en la esfera de la información pública relativa a las sanciones, en particular utilizando medios de difusión a que tienen acceso los afganos, es motivo de preocupación. En un momento en que los talibanes claramente han dado prioridad a divulgar información sobre la cuestión de las sanciones y han atacado directamente la neutralidad de las Naciones Unidas, la organización no se ha esforzado por proyectar y difundir su perspectiva a fin de contrarrestar la información errónea o los ataques contra las Naciones Unidas relativos a las sanciones.

2. Repercusión de las sanciones en las comunidades minoritarias

64. Se determinó que las comunidades hindú y sikh eran grupos particularmente vulnerables. Esas comunidades han atraído recientemente la atención a raíz de los planes de que han informado las autoridades talibanes de obligarlos a utilizar un escudo distintivo. Desde 1992, dichas comunidades han expresado preo-

cupación por su seguridad y la de sus bienes. Existe en el Afganistán un entorno general hostil contra dichas comunidades, que está provocando su rápida desaparición. Los dirigentes de las comunidades han informado de que el número de familias hindúes y sikh se redujo de 3.000 en 1992 a 570 en 2001. Dichas comunidades estaban asentadas previamente en las provincias de Kabul, Nangarhar, Khost, Ghazni, Kandahar y Kunduz, pero en su mayoría sólo permanecen actualmente en Kabul, Jalalabad y Khost.

65. Esas comunidades han mantenido tradicionalmente fuertes vínculos culturales y comerciales con la India, de la que recibían servicios a través de los vuelos del Ariana a la India, hasta agosto de 1999. Una gran proporción de los hindúes y sikh dependían para su subsistencia de sus actividades comerciales con la India, en particular la importación de medicamentos y frutas secas.

66. Habida cuenta de la dependencia especial de dichas comunidades en el vínculos aéreo con la India, el Comité de Sanciones quizás debería aclarar que la excepción a la prohibición de vuelos para el cumplimiento de obligaciones religiosas, que hasta el momento sólo ha sido invocada para la peregrinación musulmana del Hady, también está abierta a los grupos de hindúes y sikh que deseen participar en los principales festivales religiosos en la India. Correspondería entonces a los miembros de dichas comunidades, por conducto del Ministerio de Asuntos Religiosos de los talibanes, ponerse en contacto con el Comité de Sanciones con propuestas concretas para los peregrinajes a la India. En tal caso, el Comité de Sanciones podría ofrecer excepciones, caso por caso, a la prohibición de vuelos, en virtud de las disposiciones existentes sobre las obligaciones religiosas.

L. Conclusiones y recomendaciones

67. Los resultados del proceso de supervisión indican que se han producido repercusiones negativas a raíz del actual régimen de sanciones. Sin embargo, esas repercusiones son limitadas, y el alcance y la magnitud de dichos efectos es superado en gran medida por los efectos de otros factores que causan sufrimientos humanitarios, notablemente la sequía sin precedentes, la continuación del conflicto y la difundida privación de derechos humanos.

68. Los efectos directos más claros de las sanciones de las Naciones Unidas se observan todavía en la aviación civil,

debido a la capacidad reducida de la aerolínea nacional de utilizar sus aeronaves, mantener la seguridad, generar empleo e ingresos y prestar servicios. Se ha elaborado una simple solución técnica para la certificación de las solicitudes de la aerolínea afgana Ariana de exenciones a las sanciones aeronáuticas. Ésta se debería poner en práctica inmediatamente, a fin de que la empresa pueda encarar sus problemas de mantenimiento.

69. También se han producido algunas repercusiones en el clima de inversiones en el Afganistán, ya que las sanciones constituyen un factor que contribuye a frenar las inversiones, por lo cual se limita la generación de ingresos.

70. Los mecanismos de exención por razones humanitarias han funcionado relativamente bien y los organismos no han sufrido demoras ni obstáculos dimanados directamente de las sanciones. En cuanto a las exenciones en favor de los organismos humanitarios en cuanto a las restricciones a la aviación, el Comité de Sanciones debería intervenir ante las autoridades pakistaníes para explicar las limitaciones de la prohibición aérea y de los procedimientos de exención para los organismos y pedirles que no hagan que otros privilegios estén condicionados a recibir en primer lugar una exención por parte de las Naciones Unidas.

71. En cuanto a las cuentas en el exterior congeladas de la aerolínea afgana Ariana, el Comité de Sanciones debería considerar que se otorgue un acceso supervisado a dichos activos para las tareas aprobadas de mantenimiento y de capacitación de las tripulaciones, de conformidad con el mecanismo establecido para el uso de los ingresos por sobrevuelo.

72. La población afgana recibe amplia información pública en relación con las sanciones, en su mayor parte dimanada de fuentes talibanas, en que se expresa el punto de vista de éstas y se promueve la idea de que las sanciones tienen amplias repercusiones humanitarias, lo que es así creído por la mayor parte de los afganos. Es claramente necesario que las Naciones Unidas actúen con mayor dinamismo en la prestación de información pública relativa a las sanciones y velen por que la población afgana tenga acceso a ella.

Notas

¹ Entre marzo y mayo de 2001 se realizaron entrevistas en Kabul y en las zonas circundantes a una sección representativa de clases sociales. En total fueron entrevistadas 287 personas.