



Conseil de sécurité

Distr. générale
13 juillet 2001
Français
Original: anglais

Rapport du Secrétaire général sur les répercussions humanitaires des mesures imposées à l'Afghanistan par les résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité

I. Introduction

1. Dans sa résolution 1333 (2000) du 19 décembre 2000, le Conseil de sécurité m'a prié de lui faire périodiquement rapport sur les répercussions humanitaires des sanctions imposées à l'Afghanistan. Un premier rapport, portant sur les 60 premiers jours de l'application du régime de sanctions prévu par la résolution 1333 (2000) et indiquant les méthodes utilisées pour rendre compte des répercussions, a été présenté le 20 mars 2001 (S/2001/241).

2. Le présent rapport est un bilan à mi-parcours utilisant les mêmes méthodes que celles exposées dans mon rapport précédent. Il recense plusieurs conséquences néfastes du régime de sanctions, mais conclut qu'elles sont limitées par rapport aux épreuves que doit actuellement endurer la population afghane. La cause première des souffrances que subissent les Afghans est le conflit actuel, encore aggravé par la sécheresse et les violations généralisées des droits de l'homme.

II. Indicateurs de vulnérabilité

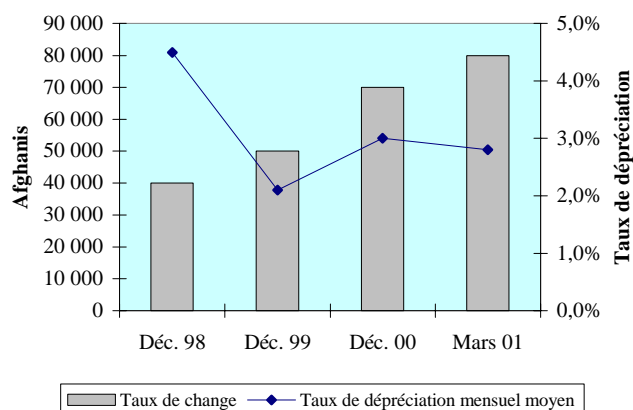
3. La vulnérabilité globale de la population en Afghanistan sert de donnée de références à partir de laquelle on pourra mesurer les incidences humanitaires du régime des sanctions imposé par l'ONU. Les indicateurs de vulnérabilité portent sur la situation économique, la santé publique, la sécurité alimentaire et la nutrition, les déplacements de population et la mesure dans laquelle la survie de la population dépend de l'aide humanitaire.

4. Ces indicateurs montrent que la situation humanitaire en Afghanistan est caractérisée par les éléments suivants :

- Pauvreté chronique et développement insuffisant;
- Crise alimentaire aiguë;
- Économie effondrée;
- Forte dépendance à l'égard de l'aide humanitaire.

A. Situation économique

Diagramme 1
Dépréciation de l'afghani

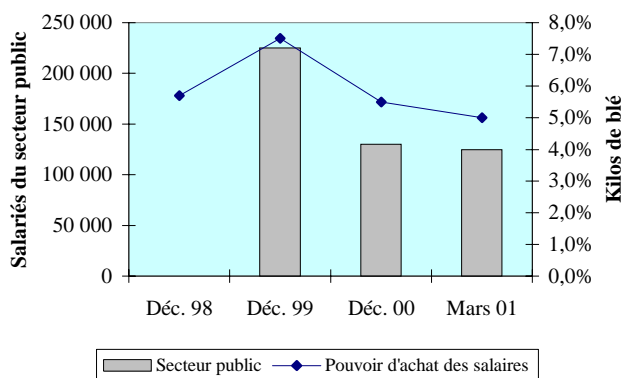


5. Le diagramme 1 montre la dépréciation de l'afghani par rapport au dollar des États-Unis en chiffres absolus et en pourcentage. On constatera que le taux de change se détériore au fil du temps, ce qui

amène une inflation chronique des prix en monnaie locale. Il n'y a toutefois eu aucun signe d'effondrement du taux de change ni aucune menace d'hyperinflation depuis l'arrivée des Taliban à Kaboul en 1996.

6. Le marché du travail fournit les indicateurs les plus clairs de l'impact de la sécheresse, du conflit, du non-respect des droits de l'homme et des déplacements massifs sur l'aptitude de la population à satisfaire l'essentiel de ses besoins. Les salaires, tels qu'ils sont mesurés par le pouvoir d'achat des salaires nominaux, ont baissé depuis 1999. La sécheresse a obligé un grand nombre de personnes à entrer sur le marché du travail, et près de 100 000 personnes ont perdu leur emploi dans le secteur public depuis 1999. Le taux de chômage à Faizabad atteint 66 % et, même dans une ville prospère comme Herat, il s'élève à 36 %.

Diagramme 2
L'emploi en Afghanistan



7. Les exportations officielles ont chuté, passant de 688 millions de dollars des États-Unis en 1993 à environ 111 millions de dollars en 2000, et la sécheresse qui sévit depuis 1999 a empêché le secteur agricole de contribuer au relèvement de celles-ci.

8. Une économie parallèle s'est développée pendant la guerre et les chiffres officiels concernant l'activité commerciale ou économique sont en deçà de la réalité. Les exportations et importations non officielles représentent la majeure partie de l'économie parallèle de l'Afghanistan. Le dernier indicateur publié permettant de mesurer l'ampleur de l'économie parallèle est constitué par les estimations du produit du commerce de transit (contrebande) vers d'autres pays, essentiellement vers le Pakistan (941 millions de dollars d'exportations non officielles). Le facteur qui, récemment, a influé de la façon la plus marquante sur cette

économie est l'application effective de l'interdiction de la culture du pavot. Les mesures prises à cet effet ont considérablement réduit les revenus des exploitants et ouvriers agricoles.

B. Santé publique

9. La situation en matière de santé publique en Afghanistan est critique, les plus vulnérables étant les femmes et les enfants. Les taux de mortalité infantile et postinfantile sont restés à peu près constants en Afghanistan alors que, dans le même temps, les autres pays moins avancés faisaient baisser leurs taux de mortalité postinfantile. L'un des principaux facteurs qui empêchent la situation de s'améliorer dans le secteur de la santé publique est le manque de ressources. Seuls 2 millions de dollars provenant du budget annuel de l'État (qui est de 20 millions de dollars) sont consacrés à la santé, soit 10 cents par personne. Pour l'essentiel, la santé est laissée à l'aide internationale et privée.

C. Sécurité alimentaire et nutrition

10. La production alimentaire s'est effondrée ces trois dernières années. En 1998, l'Afghanistan devait importer 1,1 million de tonnes de grains; il lui en fallait 2 178 000 tonnes en 2000. Ce déficit a été en partie comblé par l'aide alimentaire (167 000 tonnes) et par les importations des pays voisins (364 000 tonnes).

11. Aujourd'hui, après trois années de sécheresse, les gens ont de plus en plus de mal à s'en sortir, d'autant que de nombreux ménages ont déjà vendu leurs avoirs. L'aide internationale s'est donc essentiellement efforcée de faire face à la crise aiguë en matière de sécurité alimentaire. La dernière mission d'évaluation des récoltes de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et du Programme alimentaire mondial, qui a eu lieu au printemps 2001, a conclu que « de plus en plus de signes attestent que la famine est en train de se généraliser dans le pays : réduction considérable des rations alimentaires; effondrement du pouvoir d'achat de la population; ventes en catastrophe de bétail; quasi-épuisement des avoirs personnels; envolée des prix des céréales; augmentation rapide du nombre de personnes réduites à la misère; et afflux toujours croissant de réfugiés et de déplacés internes ».

D. Déplacement de population

12. La manifestation la plus visible de la dernière crise humanitaire en Afghanistan est l'augmentation massive des déplacements de population.

Déplacement : indicateurs clefs

<i>Type de mouvement de population</i>	<i>Nombre de personnes concernées</i>
Mouvement de personnes déplacées-personnes nouvellement déplacées, depuis l'été 2000.	850 000
Réfugiés nouvellement arrivés au Pakistan	170 000
Réfugiés nouvellement arrivés en Iran.	200 000
Total des rapatriements en 2001	293 000
Nombre estimatif total de réfugiés dans les pays voisins	3 695 000

En 2000 et 2001, ces déplacements ont atteint des proportions que l'on n'avait pas vues depuis les conflits de Kaboul de 1992-1993 et de 1994-1995. Les nouveaux déplacés ont fui les hostilités, la sécheresse ou les exactions des autorités (déplacement forcé). Le chiffre de 850 000 nouveaux déplacés représente le triple de celui de 1999. Ce sont les communautés hôtes et les agences d'aide internationales qui doivent assumer la charge des personnes déplacées.

E. Aide humanitaire

13. L'aide humanitaire en faveur de l'Afghanistan est actuellement exclusivement consacrée à des interventions visant à assurer la survie de la population. Les sommes allouées à l'assistance sont près de cinq fois supérieures au montant du budget annuel de l'État et représentent en fait le principal « filet de sécurité » en Afghanistan. À mesure que se prolongent la sécheresse et le conflit, il est probable que cette dépendance ne fera que croître, les mécanismes qui, au début, permettaient encore aux gens de s'en sortir étant épuisés. En l'absence d'autres « filets de sécurité » sociale, la protection de la population afghane dépend du maintien de la capacité des agences humanitaires à apporter une assistance.

III. Études causales

A. Introduction

14. L'analyse causale consiste en une série d'études de cas portant sur des aspects précis de la situation humanitaire, là où on peut observer les répercussions des sanctions. Ces études de cas sont conçues pour suivre le cheminement de la causalité, pour déterminer si la situation humanitaire s'est réellement détériorée et si cette détérioration peut être attribuée à l'effet du régime des sanctions ou à d'autres facteurs.

B. Environnement de travail des organisations humanitaires

15. La période des sanctions a coïncidé avec une série de changements qui ont eu des conséquences néfastes sur l'environnement de travail des organisations humanitaires (espace humanitaire) en Afghanistan. Devant l'évolution de la situation, celles-ci en sont venues à se demander si elles pouvaient continuer de fournir une assistance. Le fait qu'on en arrive à ce point au moment où les besoins humanitaires en Afghanistan atteignent un niveau sans précédent est une source de préoccupation majeure.

16. Le présent rapport examine la mesure dans laquelle ce rétrécissement de l'espace humanitaire est lié à la réponse des autorités taliban face à l'imposition de sanctions par l'ONU.

17. Parmi les facteurs qui ont eu des conséquences néfastes, on peut citer diverses dispositions législatives, les positions de négociation adoptées par les autorités, les changements apportés aux procédures administratives, les restrictions délibérées de l'accès à l'aide humanitaire, les mesures décrites par les autorités taliban contre les projets et le personnel des organismes d'assistance et les attaques verbales lancées contre ces organismes.

18. Les restrictions les plus remarquées résultaient des dispositions législatives qui ont été adoptées, principalement le décret No 8 d'août 2000 interdisant l'emploi de femmes afghanes, sauf dans le secteur de la santé contrôlé par les Taliban, ou encore le décret de mai 2001 interdisant aux femmes (y compris à celles qui travaillent pour les organismes d'assistance) de conduire, les restrictions imposées à l'enseignement laïque en avril 2001, et le projet d'application du code

religieux taliban aux étrangers. Un exemple de procédures administratives ayant des effets néfastes est l'allongement des délais nécessaires à la délivrance de visas aux membres du personnel international travaillant en Afghanistan, qui doivent désormais attendre entre une et quatre semaines pour en obtenir un, ce qui a de toute évidence réduit leur flexibilité et leur mobilité. Les arrestations d'agents des organismes humanitaires et les descentes de la police religieuse dans des hôpitaux ont augmenté depuis le printemps 2001. Les autorités taliban ont également freiné les négociations avec le PAM concernant les besoins des bénéficiaires d'un projet de boulangerie à Kaboul. Elles continuent par ailleurs à s'opposer à l'acheminement d'une assistance aux zones contrôlées par l'opposition et maintiennent les restrictions qu'elles ont imposées en ce qui concerne la vaccination contre la polio. Enfin, les directeurs de projets d'assistance ont dû subir à maintes reprises des mesures de coercition ou d'actes de violence imposées par les autorités taliban.

19. La plupart de ces actes ont été commis par des représentants des Taliban à un niveau relativement élevé. Cela donne à penser que les restrictions imposées aux moyens d'action des organismes d'aide humanitaire ont d'une certaine façon l'approbation des autorités.

20. Les difficultés croissantes que ces organismes éprouvent à fonctionner dans cet environnement ont les conséquences suivantes sur le plan humanitaire : réduction des moyens de travailler avec des femmes ou d'avoir accès à elles; incapacité d'atteindre les populations qui ne sont pas jugées prioritaires par les autorités taliban; et accroissement général du coût ou des difficultés d'exécution des projets d'assistance, au point qu'il a fallu envisager de mettre fin à certains projets par ailleurs viables. Si leur environnement de travail continue à se dégrader, au point où il leur devient impossible d'assurer la sécurité de leur personnel, les organismes d'assistance risquent de se trouver contraints à se retirer et à suspendre leurs opérations.

21. Le lien essentiel entre les restrictions majeures imposées à l'espace humanitaire est qu'elles sont toutes des manifestations des relations entre les autorités taliban et les organisations humanitaires. Ces attaques répétées dirigées contre l'action humanitaire sont devenues plus fréquentes après l'adoption de la résolution 1333 (2000). Elles se sont produites au cours d'une période où les Taliban se sont fréquemment plaints de l'ONU et des sanctions instituées contre eux.

Cet enchaînement des événements montre que les réactions des autorités taliban aux sanctions ont contribué aux difficultés de fonctionnement rencontrées par les organisations humanitaires. Le déclin du respect pour les principes humanitaires et les organisations humanitaires s'est toutefois inscrit dans un environnement politique complexe. D'autres facteurs, comme l'évolution de la situation politique interne au sein du mouvement taliban et les interprétations contradictoires données par les Taliban aux principes qui devraient être à la base de l'action humanitaire ont également contribué à saper les relations entre les organisations humanitaires et les autorités taliban. Tous ces facteurs doivent s'ajouter aux sanctions instituées par l'ONU parmi les causes qui ont contribué aux problèmes auxquels se heurtent les organisations humanitaires.

C. Aviation civile et sécurité des transports

22. Il était indiqué dans mon rapport précédent (S/2001/241) qu'en raison des restrictions imposées par les résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) dans le domaine de l'aviation, la compagnie aérienne afghane Ariana avait du mal à assurer la maintenance de ses appareils, ce qui risquait de compromettre la sécurité aérienne, y compris la sécurité des passagers sur les vols intérieurs. Le mécanisme de suivi a été chargé de poursuivre son examen de la question, afin de déterminer la nature exacte des contraintes auxquelles est soumise Ariana et de proposer des moyens de faire face au problème de la sécurité aérienne.

23. Ariana utilise cinq appareils civils Antonov 24 (AN-24) pour ses vols intérieurs. Le programme de maintenance recommandé pour ces appareils comprend une révision complète après 1 800 heures de vol, ce qui correspond probablement à une révision pour chacun de ces appareils au cours de la période visée par l'actuel régime des sanctions.

24. Les cinq appareils AN-24 devaient faire l'objet d'une révision complète en mai 2001, mais l'Afghanistan n'a pas les installations nécessaires pour procéder à cette opération. Ariana a conclu des arrangements à cette fin à Karachi, avec ZASAF Aviation, pour un coût d'environ 100 000 dollars par avion. Il est recommandé que le Comité des sanctions envisage des dérogations pour permettre dès que possible un vol de chaque appareil Antonov d'Ariana Airlines à destina-

tion de Karachi, à tour de rôle, afin d'effectuer la révision nécessaire.

25. La situation est la même dans le cas des trois appareils Boeing 727 d'Ariana. Ceux-ci doivent faire l'objet d'une révision partielle tous les 12 mois et d'une révision complète après 15 000 heures de vol, ce qui correspond à une révision complète tous les quatre ou cinq ans.

26. L'un des Boeing (YA-FAY) devait faire l'objet d'une révision complète en mai 2001 et un autre (YA-FAU) doit faire l'objet d'une telle révision en juillet 2001. Comme l'Afghanistan ne dispose pas non plus des installations voulues dans ce cas, Ariana a conclu un arrangement de maintenance avec la compagnie Royal Jordanian Airlines, à Amman, pour un coût total de 4 millions de dollars par appareil. Les révisions complètes ne doivent intervenir qu'une fois pour chaque appareil au cours de la période visée par l'actuel régime de sanctions. Il est en conséquence proposé qu'à la demande d'Ariana, le Comité des sanctions approuve les dérogations nécessaires.

27. Un autre problème fait obstacle aux vols internationaux d'Ariana et risque même d'empêcher la compagnie de se prévaloir de toute dérogation que pourrait lui accorder le Comité des sanctions : l'assureur d'Ariana a annulé la police d'assurance des trois Boeing utilisés par la compagnie pour ses vols internationaux, en invoquant comme argument les sanctions instituées par l'ONU et le fait qu'il ne pouvait pas régler les demandes d'indemnisation susceptibles d'être présentées du fait que les comptes étaient bloqués. Il est donc recommandé que le Comité des sanctions établisse des réglementations en matière d'assurance aérienne.

28. La compagnie Ariana doit non seulement pouvoir assurer la maintenance, mais aussi obtenir les pièces de rechange et autres qu'elle ne peut se procurer en Afghanistan, et il est recommandé que certaines de ces pièces (comme les moteurs d'avion) soient transportées par avion. Ariana a précédemment proposé de faire venir par avion de Doubaï une série de pièces de rechange pour ses Boeing, mais les dérogations nécessaires à cette fin n'ont pas été approuvées. Au cours du processus de suivi, des discussions ont eu lieu à la fois avec la compagnie afghane Ariana et avec l'Association du transport aérien international (IATA) pour trouver un mécanisme qui permettrait à celle-ci de certifier toute demande de pièces de rechange et

d'assurer que celles-ci correspondent aux besoins effectifs de maintenance des appareils civils d'Ariana identifiés, afin que le Comité des sanctions puisse accorder des dérogations en vue de leur transport par avion. Sur la base de ces discussions, il est proposé de recommander à Ariana de présenter toutes ses demandes concernant le transport par avion de pièces de rechange par l'intermédiaire de l'IATA, qui les transmettra au Comité des sanctions avec un certificat attestant que les pièces demandées sont nécessaires pour la maintenance d'appareils civils.

29. La sécurité des opérations d'Ariana ne dépend pas seulement de ses appareils, mais également de son aptitude à conserver les équipages essentiels et à veiller à ce qu'ils comptent le nombre d'heures de vol requis. Conformément aux procédures de fonctionnement normales, les équipages, y compris les commandants de bord, copilotes, mécaniciens de bord et membres du personnel de cabine, sont tenus de suivre une formation régulière sur simulateur de vol. Il est en conséquence recommandé que l'IATA communique le programme recommandé de cette formation au Comité des sanctions afin qu'il examine, sur la base de certificats fournis par l'Association, les demandes de dérogations aux interdictions de vol présentées par Ariana pour permettre à ses équipages de suivre à l'étranger une formation sur simulateur.

30. Ariana ne pourra assurer la maintenance essentielle de ses appareils et la formation de ses équipages que s'il est trouvé un mécanisme qui lui permette de financer ces activités. Il est en conséquence recommandé que le Comité des sanctions autorise un accès supervisé aux avoirs gelés aux fins du financement d'activités approuvées de maintenance des appareils et de formation des équipages.

D. Commerce international : importations et exportations

31. Les sanctions ont une incidence directe sur le commerce international étant donné qu'elles interdisent toute liaison aérienne internationale et donc le transport de marchandises par avion. Ces sanctions n'ont toutefois eu qu'un impact limité étant donné que la plupart des importations et des exportations se faisaient par voie terrestre.

32. Selon les estimations, les importations totales en volume se seraient élevées en 2000 à 1,6 million de

tonnes (soit environ 1 milliard 211 millions de dollars) et les exportations et réexportations à 1,5 million de tonnes (environ 1 milliard 227 millions de dollars). Dans les deux cas, il s'agit d'un commerce de transit : en valeur, les produits locaux ne représentent que 11 % des exportations, et 34 % des importations seulement sont destinées à la consommation intérieure (Banque mondiale, 2001). Jusqu'en 1999, date à laquelle elle a interrompu ses activités internationales, les transports de marchandises effectués par Ariana Airlines entre l'Afghanistan et Amritsar (Inde) et Dubai (Émirats arabes unis) représentaient environ 0,3 % du total des importations et des exportations en volume. Par conséquent, seule une très faible partie du commerce international s'effectuait par air et a donc été pénalisée. Le pourcentage est probablement plus élevé en valeur, étant donné que les transports aériens concernaient principalement des marchandises d'un coût élevé et peu encombrantes, mais en tout état de cause, il est peu probable qu'il ait représenté plus de 1 % des exportations totales.

33. L'un des rares secteurs qui ait véritablement souffert de l'interdiction des vols est celui de l'exportation de fruits frais à destination de Dubai. En 1998 et 1999, les négociants afghans ont approvisionné en fruits frais les marchés du Golfe, recourant pour ce faire aux services de fret d'Ariana vers Dubai. Au total, 405 tonnes ont été exportées dans les deux années qui ont précédé l'imposition des restrictions aériennes, pour un investissement initial de 264 000 dollars. Les fruits se composaient d'abricots, d'amandes fraîches, de grenades, de raisins, de melons et de pommes. Les études de marché et la capacité de transport montraient que ce commerce aurait pu se développer notablement. Toutefois, après l'entrée en vigueur de la résolution 1267 (1999), le commerce a été interrompu. Du fait de l'interdiction des vols, le marché intérieur, sur lequel les prix sont peu élevés, constitue désormais le seul débouché, ce qui s'est traduit par une perte de revenus et des suppressions d'emplois.

34. Il est clair par conséquent que, d'une manière générale, l'interdiction des vols internationaux n'a pas eu d'incidences très importantes sur le volume et la structure des échanges. Elle a néanmoins eu un impact puisqu'elle s'est traduite par l'interdiction des exportations pour lesquelles l'avion représentait le meilleur moyen de transport.

E. Analyse des marchés de produits et des taux de change

35. Il ressort du suivi des principaux marchés de produits et des taux de change au cours des six mois qui ont suivi l'adoption de la résolution 1333 (2000) que le régime des sanctions institué contre l'Afghanistan n'a pas entraîné d'inflation des prix des produits essentiels. La dépréciation rapide de la monnaie afghane par rapport au dollar des États-Unis initialement enregistrée entre décembre 2000 et février 2001, qui est signalée dans le rapport de mars (S/2001/241), a été suivie par une stabilisation des taux de change. À la fin de la période considérée, la dépréciation de la monnaie afghane était même inférieure à sa tendance sous-jacente (elle a perdu 1,4 % de sa valeur par mois au cours de la période allant de la fin novembre 2000 à la fin mai 2001, contre 2,8 % par mois auparavant). Le renforcement du taux de change depuis mars 2001 (l'afghani a retrouvé 9 % de sa valeur par rapport au dollar des États-Unis entre mars et juin) est conforme à l'analyse présentée dans mon rapport précédent (S/2001/241), selon laquelle la chute enregistrée en décembre et janvier correspondait à un ajustement ponctuel du marché suite à l'annonce de l'adoption et de l'imposition de sanctions de l'ONU.

36. En résumé, les sanctions n'ont pas eu d'effets néfastes à long terme sur le fonctionnement des principaux marchés de produits en Afghanistan.

F. Investissement

37. Bien que ni la résolution 1267 (1999) ni la résolution 1333 (2000) du Conseil ne prévoient de mesures interdisant directement les investissements en Afghanistan, certains aspects des sanctions imposées peuvent décourager, directement ou indirectement, les investissements locaux ou étrangers. Parmi ces obstacles potentiels aux investissements, on peut citer :

a) Le gel des avoirs des Taliban, qui a entraîné la suspension de toutes les activités bancaires internationales des banques publiques afghanes et rendu illégaux les virements en faveur d'organes de l'Émirat islamique d'Afghanistan;

b) L'interdiction des vols internationaux et donc du transport de marchandises ou de passagers à destination de l'Afghanistan, ce qui constitue un obsta-

cle important à de nombreuses activités commerciales internationales;

c) L'existence même de sanctions, qui peut décourager les investisseurs par crainte de l'instabilité politique ou de nouvelles mesures coercitives.

38. Le Bureau des investissements du secteur privé du Ministère afghan des mines et de l'industrie a enregistré au cours des quatre dernières années 1 015 projets d'investissement, dont 305 se sont effectivement concrétisés. Parmi ceux dont les investisseurs se sont retirés alors qu'ils se déroulaient normalement, on peut citer :

a) Le projet d'exploration pétrolière et gazière de la société grecque Consolidated Constructor Company dans les provinces de Helmand et de Kandahar;

b) La remise en état de l'usine de ciment d'Herat;

c) L'agrandissement de l'usine de ciment de Pul I Khumri.

39. Le projet de la société Consolidated Constructor Company constitue un parfait exemple d'un projet viable abandonné en raison de l'imposition de sanctions par les Nations Unies. Il a été suspendu le 19 janvier 2001, à la suite de l'adoption de la résolution 1333 (2000) par le Conseil. Après avoir effectué une étude préliminaire pendant 17 mois dans les deux provinces, pour un coût de 1 million de dollars, la société a annulé la deuxième phase (études sismologiques) du projet pour laquelle était prévu un investissement de 12 millions de dollars sur 18 mois. Cette annulation s'explique principalement par le fait que les études sismologiques nécessitaient l'utilisation d'un avion léger, ce que la société estimait impossible compte tenu des restrictions imposées à l'activité aérienne. Par ailleurs, elle craignait ne pas pouvoir garder son personnel international dans un pays objet de sanctions de la part des Nations Unies et avec lequel toute liaison aérienne était interdite.

40. Dans le cas de l'usine de ciment d'Herat, les investisseurs tchèques avaient participé aux négociations concernant la remise en état et l'expansion de l'usine, mais se sont retirés en janvier 2001 en invoquant comme principal motif le durcissement des sanctions imposées par les Nations Unies.

41. Des représentants de l'Émirat islamique d'Afghanistan ont également déclaré qu'ils avaient

participé à des négociations avec une banque d'investissement de Dubai en vue de la création d'un fonds d'investissement doté d'un capital de 500 millions de dollars destiné à financer des projets en Afghanistan, mais que la banque s'était retirée des négociations après l'imposition de sanctions par les Nations Unies.

42. En dépit des sanctions, certains investissements étrangers, bien que peu élevés, persistent, notamment dans le secteur des télécommunications. Les investisseurs doivent cependant faire face à de nombreux obstacles qui, pour certains, sont la conséquence des sanctions. En particulier, certains investisseurs dans le secteur des télécommunications se sont plaints de l'impossibilité de transporter le matériel fragile par avion, de l'absence de liaison aérienne internationale pour le personnel, de la difficulté à obtenir les documents nécessaires aux exportations dans les pays d'origine et de l'absence de mécanismes de virement.

43. Certains hommes d'affaires pakistanais ont également effectué des investissements peu importants, notamment dans l'exploitation minière, et des investisseurs locaux ont investi dans toute une gamme d'activités commerciales et de production sans être découragés par les sanctions des Nations Unies.

44. Même lorsque les investisseurs potentiels invoquent les sanctions pour justifier leur décision, celle-ci peut être en réalité motivée par la complexité d'une situation due aussi bien à des facteurs politiques (la situation générale dans le pays) que pratiques (les sanctions). Les sanctions imposées par les Nations Unies ne sont donc que l'un des aspects d'un état de fait qui dissuade de plus en plus les investisseurs.

G. Le secteur bancaire afghan

45. La résolution 1267 (1999) du Conseil a gelé les avoirs à l'étranger du mouvement des Taliban et interdit toute transaction financière avec ce mouvement. Dans la pratique toutefois, ce gel a été appliqué à l'ensemble du secteur public afghan, y compris les banques. Les avoirs et les comptes de l'Afghanistan à l'étranger ont été gelés et les transactions faisant intervenir le secteur public afghan ont été interdites. Le gel, opéré en application de la résolution 1267 (1999), est donc assimilable à un embargo bancaire sur l'Afghanistan.

46. Le gel des comptes bancaires des Taliban n'a eu que des répercussions directes minimales sur le plan humanitaire étant donné que la confiance dans les banques afghanes et l'utilisation de ces banques étaient déjà faibles avant même l'adoption des sanctions. Les organismes humanitaires ont utilisé les banques afghanes pour leurs virements internationaux et nationaux jusqu'en 1992 puis, au cours du conflit dans les villes de 1992 à 1996, ont été forcés de suivre l'exemple du secteur privé et de faire appel à d'autres prestataires de services n'appartenant pas au secteur bancaire. De nombreux organismes d'assistance conservent une base dans un pays voisin, en particulier le Pakistan, à l'appui de leurs opérations en Afghanistan, ce qui leur permet d'utiliser les prestataires de services financiers qui opèrent entre le Pakistan et l'Afghanistan. Les sanctions ont contribué à renforcer cette tendance et, dans la pratique, les organismes d'assistance n'ont plus la possibilité de faire à nouveau appel aux banques afghanes pour virer des fonds. De fait, il leur est désormais indispensable de disposer d'un compte bancaire dans un pays voisin.

47. Jusqu'à l'adoption de la résolution 1267 (1999) par le Conseil de sécurité, le secteur public afghan faisait appel aux banques locales pour assurer le règlement des paiements internationaux. Depuis l'adoption de cette résolution, les services ministériels soit ont mis fin à leurs opérations internationales, soit font appel aux mêmes prestataires des services que le secteur privé, ou utilisent des comptes bancaires privés à l'étranger. On peut donc dire que les sanctions ont contribué à la décapitalisation des banques afghanes et ont contribué au développement d'un secteur financier informel opérant de manière clandestine et sur lequel on ne dispose pas de données.

H. Le conflit armé

48. Les conclusions qui figurent dans mon précédent rapport (S/2001/241) restent toujours valables. Bien que les sanctions aient eu pour but de réduire les mouvements d'armes, le conflit ne montre aucun signe d'apaisement et s'est poursuivi avec la même intensité au cours du premier semestre de 2001. Les parties au conflit n'ont pas modifié leur position militaire, et sont toujours aussi déterminées à poursuivre le combat. Tant qu'elles n'auront pas modifié leur attitude et leur capacité et qu'elles ne se seront pas engagées dans un véritable processus de paix, il sera impossible de faire réellement face à la situation humanitaire en Afghanistan.

Les conséquences humanitaires du conflit ont confirmé une nouvelle fois que la guerre est la principale cause des souffrances de la population dans le pays, du nombre sans précédent de personnes déplacées et de l'arrivée de nouveaux réfugiés au Pakistan. Il existe désormais des zones de conflit actives dans toutes les régions du pays, à l'exception du sud.

I. Disponibilité en médicaments essentiels

49. L'interdiction des vols à destination de l'Afghanistan risque de réduire la disponibilité en médicaments essentiels car cela coupe l'une des voies d'importation de ces médicaments.

50. On a demandé à un certain nombre d'importateurs de produits pharmaceutiques et d'organismes d'aide si en fait c'était bien cela qui s'était produit. Ils ont répondu que les problèmes d'approvisionnement qui auraient pu résulter de l'interdiction de vol avaient été évités en faisant appel à d'autres modes de transport. Par conséquent, les sanctions ne semblent pas avoir eu d'incidence sur la disponibilité en médicaments essentiels.

51. Les prix des médicaments ont évolué à peu près comme ceux d'autres produits qui ne sont pas transportés par avion. Un panier représentatif montre que les prix de la plupart des médicaments ont baissé en équivalent dollar depuis l'imposition des sanctions en 1999, et ont légèrement augmenté en monnaie locale. Il ne semble pas y avoir d'évolution différenciée des prix selon le pays d'origine des médicaments. Il ne semble pas non plus que les sanctions ont eu une incidence sur les prix des médicaments en dehors des fluctuations dues à des mouvements temporaires des taux de change.

52. D'après les importateurs, 45 % des médicaments disponibles en Afghanistan viennent de l'Inde, 25 % du Pakistan et 30 % de la République islamique d'Iran, de la Chine et de la Corée. Avant août 1999, les médicaments arrivaient entre autres à Kaboul depuis Amritsar grâce à la liaison régulière exploitée par la compagnie Ariana. En août 1999, le Gouvernement indien a retiré l'autorisation de vol accordée à la compagnie, et l'adoption en novembre 1999 de la résolution 1267 (1999) du Conseil a généralisé cette interdiction. Les importations depuis l'Inde peuvent cependant encore être effectuées par conteneurs par mer jusqu'à Karachi, puis par la route via le Pakistan. Le fait que les médi-

cements d'origine indienne représentent toujours une part importante du marché montre que les importateurs ont trouvé des modes de transport de substitution. Ils se plaignent cependant de la durée du transport, des formalités à accomplir ainsi que de l'accroissement de leurs coûts par rapport au transport par avion.

53. Les sanctions se sont donc traduites plutôt par un accroissement des frais administratifs et de nouvelles difficultés que par une réduction de la disponibilité en médicaments.

J. Efficacité du mécanisme de dérogations à des fins humanitaires

54. L'observation que je faisais en conclusion dans mon rapport précédent (S/2001/241), à savoir que les procédures de dérogations à des fins humanitaires fonctionnaient de manière satisfaisante, sans retards indus ni annulations d'activités, reste dans l'ensemble valide. Les seuls retards constatés tiennent à des restrictions non prévues dans les résolutions en vertu desquelles les sanctions ont été imposées.

55. Depuis mars 2001, le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour l'Afghanistan a communiqué au Comité des sanctions 47 demandes d'exemption de l'interdiction de vol. Trois de ces demandes qui concernaient des organisations non gouvernementales pakistanaïses basées à Peshawar ont été refusées. Ces refus ne devraient pas avoir de conséquences immédiates sur le plan logistique pour ces organisations, qui pourront utiliser d'autres modes de transport.

56. Au total, 11 envois de matériel de déminage ont été autorisés à destination de l'Afghanistan, et aucun n'a été refusé ou retardé indûment. La coordination des autorisations de déminage n'a pas posé de problème étant donné que tous les organismes opérationnels concernés travaillent sous l'autorité générale du Bureau du Coordonnateur des Nations Unies, qui a assumé la responsabilité de ces autorisations.

57. Une série de plaintes a été reçue d'organisations non gouvernementales pakistanaïses basées à Peshawar et présentes dans l'est de l'Afghanistan. Ces plaintes concernaient des problèmes rencontrés concernant la délivrance par les autorités pakistanaïses d'autorisations de voyage par la route. Les autorités pakistanaïses avaient officiellement informé ces ONG qu'elles devaient demander des dérogations au Conseil de sécurité, bien qu'aucun voyage par avion n'ait été

prévu ou demandé. Il semble que les autorités pakistanaïses ne fassent pas de différence entre les autorisations de voyage par avion et par route. La persistance de ce problème donne à penser que le Comité des sanctions devrait préciser aux autorités des pays voisins du Pakistan la nature exacte de leurs obligations découlant des sanctions imposées.

K. Le régime des sanctions et la société afghane

1. Perceptions des sanctions par la population

58. C'est en menant des entretiens à Kaboul et dans les régions avoisinantes que l'on a pu évaluer dans quelle mesure la population était au fait des sanctions et se faire une idée de la façon dont elle les percevait. Les conclusions tirées devraient être considérées comme une indication initiale de la nature de ces perceptions même s'il est difficile dans l'Afghanistan d'aujourd'hui d'obtenir des informations fiables.

59. La population afghane est parfaitement au courant des sanctions imposées par l'Organisation des Nations Unies, ce qui prouve apparemment que la campagne menée par les Taliban pour mettre ces mesures en relief est efficace. La connaissance qu'ont les populations de la teneur des sanctions est également, fait surprenant, très bonne, ce qui s'explique peut-être par le fait que le suivi à ce jour a surtout concerné Kaboul. Presque tout le monde sait que les vols internationaux à destination de l'Afghanistan sont interdits et que les déplacements des hauts responsables des Taliban sont limités. Pour toutes les autres questions, au moins les deux tiers de la population connaissent la nature des mesures requises, c'est-à-dire ce que prévoit ou non le régime des sanctions.

60. Pour ce qui est de savoir si la population afghane estime que les sanctions ont des incidences humanitaires négatives, 83 % des personnes interrogées jugent que les sanctions sont en partie responsables des souffrances engendrées par les Afghans mais seulement 33 % pensent en être victimes¹. De manière générale, la population estime que les sanctions ne permettront pas de progresser sur le plan politique.

61. Il convient de noter que 85 % des personnes interrogées considèrent que les sanctions constituent une humiliation. Elles se sentent insultées, soit personnellement, soit au nom de leur pays, par l'imposition de sanctions qui contribuent à leur donner un sentiment

général d'isolement et d'abandon par la communauté internationale.

62. Il ressort des données obtenues que la campagne d'information menée par le biais des médias contrôlés par les Taliban semble avoir été efficace, que chacun est au courant des sanctions et que la plus grande partie de la population pense qu'elles auront des incidences négatives sur la situation humanitaire. Cela contribue à instaurer un environnement dans lequel il est difficile aux organismes des Nations Unies, notamment aux organisations humanitaires, de travailler.

63. Le fait que les Nations Unies ne donnent pas d'informations sur les sanctions, en particulier dans les médias accessibles aux Afghans, constitue un sujet de préoccupation. À un moment où il apparaît clairement que les Taliban font de la question de la sensibilisation aux sanctions une priorité et remettent directement en question la neutralité des organismes des Nations Unies, ces derniers ne prennent aucune initiative pour faire connaître leur perspective, lutter contre la désinformation ou parer les attaques liées aux sanctions lancées contre l'ONU.

2. Incidences des sanctions sur les minorités

64. Les minorités hindoue et sikhe sont considérées comme des groupes tout particulièrement vulnérables. Ces communautés ont récemment retenu l'attention du fait des plans faits par les Taliban de les obliger à porter un signe distinctif. Depuis 1992, elles se déclarent préoccupées par leur sécurité et celle de leurs biens. L'environnement dans lequel elles vivent est hostile et conduit à leur disparition rapide. Leurs dirigeants ont indiqué que le nombre de familles hindoues et sikhes était passé de 3 000 en 1992 à 570 en 2001. Les communautés qui auparavant étaient principalement regroupées à Kaboul et dans les provinces de Nangarhar, Khost, Ghazni, Kandahar et Kunduz ne se retrouvent plus maintenant qu'à Kaboul, Jalalabad et Khost.

65. Ces communautés entretenaient dès jusqu'à présent des liens culturels et commerciaux forts avec l'Inde qui était largement desservie, jusqu'en août 1999, par la compagnie aérienne Ariana. Une grande partie des Hindous et des Sikhs dépendaient pour vivre de leurs activités commerciales avec l'Inde, en particulier de l'importation de médicaments et de l'exportation de fruits secs.

66. Compte tenu du fait que ces communautés dépendent beaucoup des liaisons aériennes avec l'Inde, le

Comité des sanctions devrait envisager de préciser que l'exemption concernant les obligations religieuses, qui n'avait jusqu'à présent été invoquée que pour le hadj, s'applique également aux groupes d'Hindous et de Sikhs souhaitant participer aux grands festivals religieux en Inde. Il appartiendrait alors aux membres de ces minorités religieuses de prendre contact, par le biais du Ministère taliban des affaires religieuses, avec le Comité des sanctions pour faire d'éventuelles propositions spécifiques de pèlerinages en Inde. Le Comité des sanctions pourrait alors faire des exemptions au cas par cas dans le cadre des dispositions afférentes aux obligations religieuses.

L. Conclusions et recommandations

67. Il semble ressortir de l'étude réalisée que le régime actuel des sanctions a des répercussions humanitaires négatives mais que ces dernières sont limitées et que d'autres facteurs comme la sécheresse sans précédent, la poursuite du conflit et la violation généralisée des droits de l'homme causent bien davantage de souffrances aux populations.

68. Les incidences directes les plus évidentes des sanctions concernent encore l'aviation civile; la compagnie nationale ne peut en effet utiliser ses avions, en assurer la sécurité, créer des emplois et des revenus et fournir des services comme elle le ferait en temps normal. Une solution technique simple a été mise au point pour que les demandes d'exemptions présentées par la compagnie aérienne Ariana Afghan Airlines puissent être certifiées. Il conviendrait de mettre cette solution en oeuvre immédiatement afin de permettre à la compagnie de résoudre les problèmes qu'elle rencontre sur le plan de la maintenance.

69. Les sanctions ont également un certain nombre d'effets sur les investissements effectués en Afghanistan; elles sont au nombre des facteurs dissuadant les investisseurs et la situation de l'emploi s'en ressent.

70. Les mécanismes d'exemption à titre humanitaire ont relativement bien fonctionné jusqu'à présent et les organisations n'ont été confrontées à aucun retard ou obstacle découlant directement des sanctions. S'agissant des exemptions aux interdictions de vol dont bénéficient les organisations humanitaires, le Comité des sanctions devrait intervenir auprès des autorités pakistanaises pour leur expliquer les limites relatives aux interdictions de vol et les procédures d'exemption

applicables auxdites organisations, et leur demander de ne pas faire dépendre de l'obtention d'exemptions l'octroi d'autres privilèges.

71. Pour ce qui est des comptes étrangers de la compagnie Ariana qui ont été gelés, le Comité des sanctions devrait envisager de permettre un accès contrôlé à ces comptes pour les travaux de maintenance approuvés et la formation du personnel, conformément au mécanisme déjà établi pour l'utilisation des revenus provenant des survols.

72. La population afghane est bien informée des sanctions grâce aux médias, en particulier ceux que contrôlent les Talibans qui font connaître ainsi leur point de vue et promeuvent l'idée selon laquelle les sanctions ont des incidences humanitaires très lourdes, idée à laquelle la plupart des Afghans souscrivent. Il importe que l'Organisation des Nations Unies fournisse des informations concernant les sanctions et s'assure que la population afghane y a accès.

Notes

- ¹ Les sondages ont été effectués à Kaboul et dans les régions environnantes, entre mars et mai 2001, auprès d'une vaste gamme de catégories sociales. Le nombre total de personnes interrogées est de 287.
-