الأمم المتحدة

A/72/260*

الجمعية العامة

Distr.: General
1 August 2017
Arabic
Original: English

الدورة الثانية والسبعون

البند ٧٣ (ب) من جدول الأعمال المؤقت**

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

تعزيز دور الأمم المتحدة في زيادة فعالية مبدأ إجراء انتخابات دورية ونزيهة وتشجيع إقامة الديمقراطية

تقرير الأمين العام

موجز

في هذا التقرير، يناقش الأمين العام التطورات في مجال الانتخابات والمساعدة الانتخابية التي تقدمها الأمم المتحدة منذ صدور تقريره السابق (A/70/306). وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، قدمت الأمم المتحدة تلك المساعدة إلى حوالي ثلث الدول الأعضاء فيها، إما بناء على طلب من تلك الدول، أو بناء على ولاية من مجلس الأمن.

وترد في التقرير المساهمات التي قدمها العديد من كيانات الأمم المتحدة المعنية بالمساعدة الانتخابية. ويرد عرض للتقدم المستمر المحرز في كفالة الاتساق والتنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة، كما تسلط الأضواء على الجهود المبذولة لتعزيز التعاون والشراكة الاستراتيجية بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية والجهات الدولية الأخرى التي تقدم المساعدة الانتخابية.

* أعيد إصدارها لأسباب فنية في ٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧.

** A/72/150.

17-13095 (A) 220817 290817

الرجاء إعادة استعمال الورق

ومع أنه لا توجد صيغة وحيدة لإنجاح العملية الانتخابية، يناقش التقرير العوامل التي يمكن، حسب تجربة الأمم المتحدة، أن تساعد على تهيئة بيئة تفضي إلى إجراء انتخابات ذات مصداقية. وتشمل هذه العوامل، في جملة أمور، التخفيف من حدة العلاقات السياسية القائمة على محصلة صفرية؛ والسعي إلى الحوار والتوافق في الآراء عند وضع الإطار الانتخابي القانوني؛ والتركيز على الشمول وعدم التمييز؛ والتشجيع على المشاركة الواسعة النطاق. وتقع المسؤولية الرئيسية عن نجاح الانتخابات، على نحو ما يؤكده التقرير، على عاتق القادة السياسيين، لدى الطرفين، الحكومة أو المعارضة، على السواء. ويشجع ذلك الأطراف الفاعلة السياسية على مواصلة المشاركة في العملية الانتخابية عند انضمامهم إليها، وعلى الامتناع عن ادعاء التزوير على نطاق واسع دون إقامة الدليل.

ومع أن في تمثيل المرأة في البرلمانات شهد زيادة مستمرة في جميع أنحاء العالم، فإنه لا يزال يتعين القيام بالمزيد. ولذلك فإن إحدى الأولويات الأعلى لدى المنظمة تظل تتمثل في دعم جهود الدول الأعضاء في تعزيز مشاركة المرأة في العمليات السياسية والانتخابية. ويعرب الأمين العام عن قلقه العميق إزاء العنف المرتكب ضد المرأة في الانتخابات، ويهيب بالدول الأعضاء أن تكثف الجهود الرامية إلى فهم هذا الشكل من أشكال العنف وإلى منعه.

ويتطرق التقرير إلى جوانب أخرى من شمولية الانتخابات، مع تسليط الضوء على المزيد من الجماعات المحددة التي تستحق اهتماما خاصا باعتبار أعضائها ناخبين ومرشحين وعاملين في الانتخابات، ولا سيما الأشخاص ذوو الإعاقة والشباب. وبالإضافة إلى ذلك، يتطرق التقرير إلى التحديات التي تواجهها الدول الأعضاء في تمكين المواطنين في الخارج من ممارسة حقوقهم السياسية. وفي حين أن مشاركة المواطنين في الخارج قد تسهم في تعزيز مصداقية العملية الانتخابية، فإن الدولة العضو المعنية هي التي تبتّ في هذه المسائل على أفضل وجه حسب السياق.

وفي بعض الحالات، طرأت توترات حول الجهود الرامية إلى إزالة أو تغيير الحدود الزمنية للولاية، غير أنه لا يوجد معيار دولي يحكم الحدود الزمنية تحديداً. ومع ذلك، يمكن أن يكون الحد الزمني للولاية من الضمانات المهمة ضد المواقف السياسية التي تدعو إلى ”استحواذ الفائز على كل شيء“. ويمكن أن تكون الطريقة التي تلتمس فيها التعديلات ذات الصلة من العوامل الحاسمة التي تؤثر في ثقة الجمهور.

وفي حين أن الطلب على مساعدة الأمم المتحدة لا يزال قويا، فإن القيود المفروضة على الموارد قد حدَّت في بعض المناسبات من القدرة على تلبيته. ويدعو التقرير إلى انتهاج سبل ملموسة للتصدي لهذه التحديات الخطيرة في مجال التمويل. وفي هذا الصدد، ليس من الممكن دائماً، أو المناسب دائما، نقل المسؤوليات الانتخابية من بعثة للأمم المتحدة للسلام إلى كيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة.

أولا – المقدمة

١ – يُقدّم هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ١٦٨/٧٠، الذي طلبت بموجبه الجمعية إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا عن تنفيذ القرار. ويعرض التقرير أنشطة الأمم المتحدة في ميدان المساعدة الانتخابية منذ صدور التقرير السابق المتعلق بهذا الموضوع (A/70/306).

٢ – وكانت الجمعية العامة قد اعتمدت، في عام ١٩٩١، إطار عمل لتقديم الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية، وهو الإطار الذي ما زال يحكم هذا المجال من العمل. والأمم المتحدة لا تقدم المساعدة الانتخابية إلا بناءً على طلب محدد من الدولة العضو المعنية، أو استنادا إلى ولاية صادرة عن مجلس الأمن أو الجمعية العامة. وقبل الاتفاق على المساعدة وتقديمها، تُقيّم الأمم المتحدة احتياجات وقدرات الدولة العضو بهدف كفالة إعداد لدعم بما يلائم الحالة المعينة. وقد كررت الجمعية العامة في العديد من المناسبات التأكيد على وجوب تنفيذ المساعدة بطريقة موضوعية ونزيهة ومحايدة ومستقلة، مع إيلاء الاحترام الواجب للسيادة الوطنية. وقد أعادت التأكيد أيضا على أنه لا يوجد نموذج وحيد للديمقراطية، وأن المسؤولية عن تنظيم الانتخابات تقع على عاتق الدول الأعضاء.

٣ – وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، واصلت المنظمة الاستجابة إلى الطلب الكبير على المساعدة الانتخابية، ولا سيما في شكل مساعدة تقنية وتعزيز قدرة السلطات الانتخابية الوطنية، مع أن طبيعة الطلبات تباينت أيضا تباينا كبيرا. ويتناول التقرير التطورات التي حدثت خلال الفترة المشمولة بالتقرير فيما يتعلق بالانتخابات والمساعدة الانتخابية. وخلال هذه الفترة، ساعدت الأمم المتحدة حوالي ثلث الدول الأعضاء فيها، بناء على طلب من تلك الدول أو بناء على ولاية من مجلس الأمن، على إجراء الانتخابات، وذلك من خلال مجموعة واسعة من أنشطة المساعدة الانتخابية (انظر المرفق الأول).

ثانيا – المساعدة الانتخابية المقدمة من الأمم المتحدة أثناء الفترة المشمولة بالتقرير

ألف – الولايات

٤ – دأبت الجمعية العامة، منذ دورتها الرابعة والأربعين، على النظر في مسألة زيادة فعالية مبدأ إجراء انتخابات دورية ونزيهة، بما في ذلك مسألة تقديم المساعدة الانتخابية للأمم المتحدة. وأوصت الجمعية العامة، في قرارها ١٦٨/٧٠، وهو الأحدث في هذا الشأن، بأن تواصل الأمم المتحدة تقديم المشورة التقنية وغيرها من أشكال المساعدة إلى الدول والمؤسسات الانتخابية التي تطلبها، من أجل المساعدة على تعزيز عملياتها الديمقراطية، آخذة في الاعتبار أن الأمم المتحدة قد تقدم مساعدة إضافية في شكل وساطة ومساعي حميدة بناء على طلب الدول الأعضاء.

٥ – وقد زادت وتطورت الترتيبات المؤسسية للمساعدة الانتخابية المقدمة من الأمم المتحدة وكياناتها المشاركة في الانتخابات عبر السنين منذ عام ١٩٩١، عندما عَيَّن الأمين العام، بتأييد من الجمعية العامة، وكيل الأمين العام للشؤون السياسية منسقاً لشؤون المساعدة الانتخابية. وفي مجال تتباين فيه الجهات الفاعلة للأمم المتحدة، فإن الجمعية العامة قد سلطت مرارا الضوء على أهمية التماسك والاتساق على نطاق المنظومة، وأكدت من جديد الدور القيادي الذي يضطلع به المنسق في هذا الصدد. وبناء على ذلك، يتحمل المنسق المسؤولية عن وضع السياسات المتعلقة بالمساعدة الانتخابية، والبت في

بارامترات المساعدة الانتخابية المقدمة من الأمم المتحدة في بلد معين طلبها، والاحتفاظ بقائمة انتخابية وحيدة تضم خبراء يمكن نشرهم بسرعة عند الحاجة في أي نشاط من أنشطة الأمم المتحدة المتعلقة بتقديم المساعدة.

٦ - ويتلقى المنسق الدعم من شعبة المساعدة الانتخابية التابعة لإدارة الشؤون السياسية. وبناء على طلبات الدول الأعضاء وبالتشاور مع كيانات الأمم المتحدة ذات الصلة، فإن الشعبة مسؤولة عن إجراء تقديرات للاحتياجات الانتخابية. وتوصي المنسق ببارامترات العمل في جميع المسائل المتعلقة بالمساعدة الانتخابية التي تقدمها الأمم المتحدة، وتسدي المشورة بشأن تصميم عناصر البعثات الانتخابية أو مشاريع المساعدة. وتعد الشعبة أيضا قائمة الخبراء الانتخابية الوحيدة وتتعهدها، وهي منوطة بمهمة صون الذاكرة المؤسسية للمنظمة في هذا المجال، وذلك بالتعاون مع الوكالات الأخرى. وتقدم الشعبة، بالنيابة عن المنسق، التوجيه السياسي والتقني إلى جميع كيانات الأمم المتحدة المشاركة في المساعدة الانتخابية، بما في ذلك التوجيه بشأن السياسات الانتخابية والممارسات الانتخابية الحميدة. وعند الاقتضاء، تقدم الشعبة الدعم إلى الأمين العام ومبعوثيه، وإلى البعثات السياسية وبعثات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة في منع نشوب الأزمات الانتخابية والوساطة فيها. كما تقيم الشعبة الشراكات الانتخابية مع المنظمات الإقليمية والحكومية الدولية الأخرى المشاركة في الانتخابات.

٧ - وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو الهيئة المنفذة الرئيسية بالمنظمة لتقديم الدعم لإنشاء المؤسسات الانتخابية، وبناء الشراكات والأُطر والعمليات القانونية، ولتقديم الدعم للانتخابات التي تجري في بيئات غير بيئات البعثات. وقد طلبت الجمعية العامة، في قرارها ١٦٨/٧٠، إلى البرنامج الإنمائي أن يواصل برامجه المتعلقة بتقديم المساعدة في مجال الحوكمة الديمقراطية بالتعاون مع المنظمات الأخرى المعنية، ولا سيما تلك التي تعمل على تعزيز المؤسسات الديمقراطية والروابط بين المجتمع المدني والحكومات.

٨ - وفي بيئات حفظ السلام أو ما بعد النزاع، تقدم المساعدة الانتخابية بصفة عامة عن طريق عناصر البعثات الميدانية تحت رعاية إدارة عمليات حفظ السلام أو إدارة الشؤون السياسية. وتقدم العناصر العسكرية والشرطية في بعثات حفظ السلام الدعم للهيئات الوطنية لإنفاذ القوانين فيما يختص بتوفير الأمن للعمليات الانتخابية. ويسهم البرنامج الإنمائي عادة في تنفيذ ولايات المساعدة الانتخابية التي تضطلع بها هذه البعثات الميدانية، بما يشمل التبرعات المقدمة من الدول الأعضاء. وفي البلدان التي توجد بها بعثات لحفظ السلام أو لبناء السلام أو بعثات سياسية خاصة، تُقدَّم المساعدة الانتخابية بطريقة متكاملة تماماً، تحت قيادة البعثة، بغض النظر عما إذا كانت البعثة متكاملة هيكلياً.

٩ - وتقدم مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان التدريب والمشورة بشأن رصد حقوق الإنسان في ظروف الانتخابات، وهي تدعم وتنظم حملات الدعوة إلى انتخابات سلمية، وتشارك في أنشطة الدعوة العامة إلى قوانين ومؤسسات انتخابية تمتثل لحقوق الإنسان. كما ترصد وتبلغ عن انتهاكات حقوق الإنسان أثناء الانتخابات، ولا سيما فيما يتعلق بانتهاكات الحق في حرية الرأي والتعبير والتجمع السلمي وتكوين الجمعيات، التي يمكن أن تكون عرضة للخطر عند اقتراب الانتخابات. وبموجب القرار ٢٢/٣٣، طلب مجلس حقوق الإنسان أيضا إلى المفوض السامي أن يصدر، في الدورة التاسعة والثلاثين للمجلس، مجموعة من مشاريع المبادئ التوجيهية للدول الأعضاء بشأن التنفيذ الفعال للحق في المشاركة السياسية في الشؤون العامة، الذي يشمل الحق في التصويت والترشيح.

١٠ - وتعمل هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) على القضاء على التمييز ضد النساء والفتيات، وتمكين المرأة، وتحقيق المساواة بين المرأة والرجل بوصفهما شريكين في التنمية وفي حقوق الإنسان والعمل الإنساني والسلام والأمن، وبوصفهما مستفيدين من هذه الأمور. كما أن هيئة الأمم المتحدة للمرأة، في إطار هذه الولاية ومن خلال وظائف الدعم المعياري التي تؤديها والأنشطة التشغيلية التي تضطلع بها، توفر التوجيه والدعم التقني للدول الأعضاء كافة، بناءً على طلبها، فيما يختص بالمساواة بين الجنسين، والتمكين، وحقوق المرأة، وتعميم مراعاة المنظور الجنساني. وهي تعزز المساواة بين الجنسين ومشاركة المرأة في العمليات الانتخابية، وتوفر التدريب والمشورة في هذه المجالات. والهيئة مكلفة أيضاً بدور قيادي فيما يختص بمساءلة منظومة الأمم المتحدة عن أعمالها المتعلقة بالمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وبتنسيق تلك المساءلة وتعزيزها.

١١ - وتعمل منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) على تعزيز ودعم حرية التعبير، وحرية الصحافة، وحرية الإعلام. وتعتبر وسائط الإعلام الحرة والمستقلة، سواء على شبكة الإنترنت أو خارجها، ضرورية للديمقراطية، ولذلك تهدف اليونسكو إلى دعم التغطية الإعلامية العادلة والآمنة والمهنية، بما في ذلك من خلال توفير التدريب على تعزيز قدرة وسائط الإعلام على الإبلاغ بطريقة عادلة ومتوازنة عن الأنشطة الانتخابية.

١٢ - وتشمل كيانات منظومة الأمم المتحدة الأخرى المشاركة في الأنشطة المتصلة بالانتخابات إدارة الدعم الميداني، وهي مسؤولة أساساً عن توفير خدمات الدعم الإداري واللوجستي لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، والبعثات السياسية الخاصة، وغيرها من أشكال الوجود الميداني؛ ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، الذي يقدم الدعم، بالشراكة مع كيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة، إلى تنفيذ الأنشطة الانتخابية في مرحلة ما بعد النزاع/حفظ السلام أو في بيئات غير بيئات البعثات؛ وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة، الذي يعمل مع شركاء متعددين على دمج الموظفين المؤهلين من ذوي الهمَّة العالية في المشاريع الانتخابية والعناصر الانتخابية في عمليات السلام، والقيام في الوقت نفسه بتعزيز قيمة الاعتراف العالمي بالعمل التطوعي؛ وصندوق بناء السلام، الذي يمكن أن يقدم الدعم، بصورة استثنائية، للانتخابات في المنعطفات الحرجة على طريق بناء السلام؛ وصندوق الأمم المتحدة للديمقراطية، الذي يقدم الدعم للمشاريع التي تقوّي صوت المجتمع المدني وتعزز حقوق الإنسان وتشجع على مشاركة الفئات كافة في العمليات الديمقراطية. وفي عام ٢٠١٦، انضمت إلى منظومة الأمم المتحدة المنظمةُ الدولية للهجرة، وهي المنظمة الحكومية الدولية الرائدة في مجال الهجرة، والتي تدعم تنفيذ برامج التصويت خارج البلد لصالح اللاجئين وملتمسي اللجوء والمهاجرين.

باء - أنشطة المساعدة الانتخابية

١٣ - خلال الفترة المشمولة بالتقرير، واصلت الأمم المتحدة تقديم المساعدة إلى الدول الأعضاء في إجراء عملياتها الانتخابية بطريقة مهنية ودقيقة ونزيهة وشفافة في جميع مراحل إدارتها، وفي تنفيذ المبادئ الديمقراطية لاقتراع شامل يضمن المساواة بين الجميع، فضلا عن الالتزامات الدولية الأخرى للدول الأعضاء. وقدمت المنظمة المساعدة إلى الدول الأعضاء لبناء ثقة الجمهور في الإدارة الانتخابية وفي العملية ذاتها، مع تسليط الضوء على الانتخابات باعتبارها جزءا من العمليات السياسية الشاملة الأوسع نطاقا. وحسب الاقتضاء وبناء على الطلب، ساعدت الأمم المتحدة أيضا الدول الأعضاء على تهيئة بيئة

ملائمة لإجراء انتخابات سلمية وذات مصداقية من خلال المساعي الحميدة، ودعم الحوار السياسي، والتيسير والوساطة، وذلك بالتعاون في الغالب مع كيانات إقليمية ودون إقليمية أو جهات فاعلة أخرى. ويرد في المرفق الثاني وصف مقتضب لأنشطة المساعدة الانتخابية الأخيرة في مجموعة مختارة من الدول الأعضاء. وترد في المرفق الأول قوائمُ بجميع الدول التي حصلت على المساعدة الانتخابية خلال الفترة المشمولة بالتقرير.

جيم – التعاون والتنسيق ضمن منظومة الأمم المتحدة

١٤ – في القرار ٧٠/١٦٨، ذكّرت الجمعية العامة بضرورة التنسيق الشامل المتواصل برعاية المنسق. وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، أُحرز تقدم في تعزيز إطار التنسيق هذا. وأصدر المنسق المزيد من سياسات المساعدة الانتخابية على نطاق المنظومة، بعد إجراء مشاورات مع كيانات الأمم المتحدة، بما في ذلك سياسات متعلقة بسلوك موظفي الأمم المتحدة في المواقع الانتخابية وما حولها، وبدعم منع العنف المتصل بالانتخابات. وواصلت كيانات الأمم المتحدة الاجتماع في الآلية المشتركة بين الوكالات لتنسيق المساعدة الانتخابية للأمم المتحدة، التي ترأسها شعبة المساعدة الانتخابية، من أجل تبادل المعلومات وتنسيق الأنشطة الانتخابية ومناقشة وضع السياسة الانتخابية.

١٥ – وتضم حاليا القائمة الانتخابية الوحيدة للأمم المتحدة ٧١٥ شخصا قُيّموا وأُجيزوا مسبقا بصفتهم خبراء في مجال الانتخابات على عدة مستويات وفي مختلف مجالات العمل الانتخابي. وتستمر الأمانة العامة والكيانات المشاركة في استخدام قائمة الخبراء لتلبية احتياجاتها من الموظفين بمواصفات محددة في العمليات الميدانية. وفي عام ٢٠١٧، أُطلقت حملة من أجل زيادة عدد المرشحين للمناصب العليا، مع التركيز بشكل خاص على المرشحات الإناث وأولئك الذين يتكلمون اللغة الفرنسية بطلاقة.

دال – التعاون مع المنظمات الأخرى

١٦ – أُحرز تقدم في تعزيز الشراكات الانتخابية القائمة مع منظمات أخرى وفي إحداث شراكات جديدة. فعلى سبيل المثال، واصلت شعبة المساعدة الانتخابية الحفاظ على وظيفة كبير خبراء انتخابيين في مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي، وذلك لدعم الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي في المسائل الانتخابية، بما في ذلك في إدارة الأزمات الانتخابية. كما تعاونت الشعبة، بالاشتراك مع البرنامج الإنمائي، مع جامعة الدول العربية ومنظمة التعاون الإسلامي على تدريب موظفين انتخابيين وإدارة قواعد البيانات الانتخابية والذاكرة المؤسسية الانتخابية. وفي عام ٢٠١٧، نظمت الأمم المتحدة، بالشراكة مع جامعة الدول العربية، عددا من ملتقيات العاملين في المجال الانتخابي، حضرها أيضا ممثلون عن منظمة التعاون الإسلامي ومنظمات أخرى. ويتجلى مثال آخر على التعاون في استمرار الشراكة المنشأة حديثاً بين الأمم المتحدة وأمانة الجماعة الكاريبية في المسائل الانتخابية، بما في ذلك من خلال وضع برنامج لتبادل الموظفين وعقد حلقة مناقشة بشأن مشاركة النساء في العمليات الانتخابية. وبالإضافة إلى ذلك، ساعدت الأممُ المتحدة لأمانةَ الجماعة الكاريبية على إنشاء قاعدة بيانات انتخابية وذاكرة مؤسسية انتخابية.

١٧ - وواصل البرنامج الإنمائي تنفيذ عدد كبير من أنشطة الدعم التي يقوم بها، من خلال شراكة رسمية مع الاتحاد الأوروبي، وهو أحد أهم شركائه، بما في ذلك في مشاريع قُطرية محددة. وتم استعراض الإطار الرسمي لهذا التعاون وتجديده في عام ٢٠١٦. ودعم البرنامج الإنمائي إنشاء أول منظمة عربية لهيئات إدارة الانتخابات، أُطلقت في حزيران/يونيه ٢٠١٥، لتوفير منبر للتعاون الإقليمي. وخلال الفترة بين عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٧، تعاونت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان مع مركز كارتر لتنظيم سلسلة من حلقات العمل الرامية إلى زيادة التعاون بين الأوساط الدولية المعنية بحقوق الإنسان وبمراقبة الانتخابات.

١٨ - وحافظت الأمم المتحدة على دعمها المقدم لمنابر بناء القدرات الانتخابية، والذاكرة المؤسسية، وتبادل المعارف على الصعيد العالمي. وتشمل هذه المنابر شبكةَ المعارف الانتخابية لإدارة الانتخابات وتكاليفها ومشروع بناء الموارد في مجال الديمقراطية وشؤون الحكم والانتخابات. وهي تُعدّ أدوات مهمة بمعارف والتدريب لفائدة المسؤولين عن الانتخابات والعاملين في هذا المجال في جميع أنحاء العالم. وقد أسهمت الأمم المتحدة وشركاء آخرون في هذه المبادرات إسهاما فعالا في تحديثها بانتظام. وعلاوة على ذلك، ومنذ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧، يضطلع البرنامج الإنمائي، بدعم من شعبة المساعدة الانتخابية وشركاء آخرين، بدور منسق إدارة الانتخابات وتكاليفها.

١٩ - وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، استضافت الأمانة العامة الاحتفال بالذكرى السنوية العاشرة لإعلان مبادئ المراقبة الدولية للانتخابات، التي جرى الاحتفال بها لأول مرة في الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٥. وقد أقرّت ٥٢ منظمة من مختلف أرجاء العالم هذا الإعلان، الأمر الذي يدلّ على الاعتراف عالميا به كوثيقة ترسي معايير المراقبة المهنية للعمليات الانتخابية. وفي تطور مواز لذلك، أقرّت ٢٩٣ منظمة ”إعلان المبادئ العالمية المتعلقة بمراقبة الانتخابات ورصدها بطريقة محايدة من قبل منظمات المواطنين“، الذي أُطلق في الأمم المتحدة عام ٢٠١٢، ولا يزال يحظى بقبول متزايد بوصفه وثيقة معيارية لدى منظمات رصد الانتخابات بطريقة محايدة من قبل المواطنين.

ثالثا - المساواة بين الجنسين والانتخابات

٢٠ - تضاعف، أو كاد أن يتضاعف، المتوسط العالمي لنسب النساء في المجالس البرلمانية الدنيا أو ذات الحجرة الواحدة منذ عام ١٩٩٧، إذ ارتفع من ١٢,٤ في المائة إلى ٢٣,٤ في المائة في عام ٢٠١٧. وهذا أمر مشجع، بيد أنه ما زال يقل بكثير عن التوازن بين الجنسين الذي أبرزه إعلان ومنهاج عمل بيجين. بل إن هذه النسب أدنى في الوظائف في فروع أخرى حكومية. فعلى سبيل المثال، وحتى كانون الثاني/يناير ٢٠١٧، شكلت النساء نسبة لا تتجاوز ٧,٢٧ في المائة من جميع رؤساء الدول و ٤,٧٥ في المائة من جميع رؤساء الحكومات. ومثلت النساء ١٨,٣ في المائة من مجموع الوزراء، مما لا يعكس سوى زيادة طفيفة في معدل تمثيلهن الذي كانت نسبته قد بلغت ١٤,٢ في عام ٢٠٠٥. ومن الواضح أن تحسين هذه الحالة يحتاج إلى بذل المزيد من الجهود على الصعيد العالمي. ويبقى بذلك دعم الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء في تعزيز مشاركة المرأة في العمليات السياسية والانتخابية إحدى الأولويات العليا للمنظمة.

٢١ - واستمرت كيانات الأمم المتحدة، بما في ذلك هيئة الأمم المتحدة للمرأة، والبرنامج الإنمائي، وإدارة عمليات حفظ السلام، ومفوضية حقوق الإنسان، وإدارة الشؤون السياسية، في تقديم المساعدة

التقنية والمشورة إلى الدول الأعضاء بشأن المساواة بين الجنسين في الانتخابات. وفي ليبيا، أجرت الأمم المتحدة عملية رسم للخريطة الجنسانية على المستوى الانتخابي، بالتنسيق الوثيق مع السلطات المحلية المعنية، من أجل تحديد الحواجز القائمة التي تعيق مشاركة النساء ولتقديم توصيات بشأن الاستراتيجيات الممكنة للتغلب على تلك العقبات. وفي نيبال، أعدّ البرنامج الإنمائي واللجنة الانتخابية برنامجا لتشجيع مشاركة النساء كمرشحات في العملية الانتخابية، مع التركيز بوجه خاص على نساء طائفة الداليت. وفي أفغانستان، أوصت شعبة المساعدة الانتخابية اللجنة الخاصة المعنية بالإصلاح الانتخابي بإدخال تغييرات على النظام الانتخابي، بما يشمل سبلاً لكفالة زيادة مشاركة النساء من خلال استخدام الحصص وغير ذلك من التدابير الخاصة المؤقتة. وتواصلت أيضا الجهود المنهجية لضمان مراعاة كافة سياسات وأنشطة المساعدة الانتخابية للاعتبارات الجنسانية وتضمُّنها عناصر رئيسية بشأن تعزيز مشاركة النساء في الحياة السياسية. فعلى سبيل المثال، شمل كل تقييم للاحتياجات أُجري خلال الفترة المشمولة بالتقرير، تحليلاً جنسانياً وتوصيات تتصل بذلك.

٢٢ - وأصدرت هيئة الأمم المتحدة للمرأة والبرنامج الإنمائي دليلا لهيئات إدارة الانتخابات بشأن تعزيز المساواة بين الجنسين ومشاركة النساء. ودعمت هيئة الأمم المتحدة للمرأة الجهود الرامية إلى رصد مجموعة من القضايا المتصلة بمشاركة النساء في العمليات السياسية، بما في ذلك إرساء آليات للرصد الداخلي لتتبع حوادث العنف والتصدي لها، وإجراء تقييمات قُطرية لتحديد نطاق العنف ضد المرأة وتحديد تدابير الوقاية منه والتصدي له.

رابعا - موارد الأمم المتحدة لأجل المساعدة الانتخابية

٢٣ - تغطي الميزانيةُ العادية للمنظمة تكاليفَ الموظفين الأساسيين في شعبة المساعدة الانتخابية. وقد ظلت الأموال الخارجة عن الميزانية تؤدي دوراً حيوياً في تمكين الشعبة من تنفيذ مختلف أنشطتها الفنية. وكما ورد في تقرير أصدره الأمين العام مؤخرا عن تمويل عمليات حفظ السلام (A/70/749)، فإن إدارة الشؤون السياسية تعمل حاليا مع شركاء آخرين من أجل رصد تقديم الخدمات من جانب الشعبة إلى عمليات حفظ السلام للتأكد من أن الأنشطة المتصلة مباشرة بحفظ السلام في مجال المساعدة الانتخابية تُموَّل بشكل متناسب.

٢٤ - فالصناديق الاستئمانية التي يديرها وكيل الأمين العام للشؤون السياسية، إلى جانب نافذة البرنامج الإنمائي لتمويل الحوكمة وبناء السلام، وكلاهما تمولهما موارد خارجة عن الميزانية، لا تزال تؤدي دورا رئيسيا في تمكين المنظمة من تحقيق الاستجابة السريعة وتنفيذ المشاريع والبرامج المحفزة، بما في ذلك تلك الرامية إلى منع نشوب الصراعات ودعم مشاركة النساء والفئات الممثلة تمثيلا ناقصا في العمليات السياسية. وقد استخدمت شعبة المساعدة الانتخابية الأموال الخارجة عن الميزانية لدعم حملات تدعيم قائمة الخبراء الانتخابية الوحيدة، فضلا عن الإسراع بوضع أنشطة وإيفاد خبراء إلى عدد من البلدان بناء على طلب منها. كما استُخدمت الأموال الخارجة عن الميزانية التي تديرها هيئة الأمم المتحدة للمرأة لدعم البرامج الرامية إلى تعزيز مشاركة النساء في الحياة السياسية والانتخابات.

٢٥ - وتموَّل عموما مشاريع البرنامج الإنمائي الانتخابية من خلال تبرعات الدول الأعضاء، وغالباً ما تدار عن طريق صناديق مشتركة للتبرعات ينشئها شركاء متعددون، ويشمل هيكلها الإداري نظراء وطنيين لضمان المزيد من المسؤولية الوطنية. وفي بعثات حفظ السلام المتكاملة والبعثات السياسية

الخاصة التي تنطوي على عنصر انتخابي، تغطي ميزانيةُ البعثة بعض الأعمال الانتخابية (بما فيها ما يتصل بموظفي البعثة المعنيين)، بينما يموَّل الرصيد الباقي، الذي غالباً ما يكون كبيرا للغاية، عن طريق آليات التمويل المقدم من المانحين المتعددين المتاحة للبرنامج الإنمائي. وحتى بدون إجراء تغيير في ولاية البعثة في مجال تقديم المساعدة الانتخابية، فإنه يُرجح أن تتفاوت مع مرور الوقت احتياجاتها من الموارد المتعلقة بأنشطة الدعم الانتخابية. وتزيد في العادة المتطلبات في أي وقت قبل المرحلة الرئيسية في العملية الانتخابية، ولا تقتصر هذه الزيادة على فترة قُبيل الحدث الانتخابي. فطبيعة العمليات الانتخابية، باعتبارها دورية وغير متوقعة أحيانا، تستدعي منظورا مرنا وطويل الأجل إزاء احتياجات التوظيف والاحتياجات الأخرى. وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، واجه البرنامج الإنمائي تحديات كبيرة في حشد الأموال سواء لمشروعه العالمي لدعم الدورات الانتخابية أو لمشاريع المساعدة المخصصة لبلدان محددة. وفي بعض الحالات، بما في ذلك في سياقات حفظ السلام، لم يكن بالإمكان تقديم الأمم المتحدة المساعدة الانتخابية على النحو المطلوب، بسبب نقص التمويل.

خامسا - الملاحظات

٢٦ - كما أكد الأمين العام في عدد من تقاريره وبياناته، فإن منع النزاعات له الأولوية بالنسبة للمنظمة. ويُعد الأخذ بمنظور مماثل مناسبا خلال النظر في المساعدة الانتخابية التي تقدمها الأمم المتحدة. فالانتخابات عندما تجرى بشكل جيد يمكن أن تكون عملية تحقق المصالحة، لأنها تسمح للمواطنين بإسماع صوتهم وتُمكّن من إجراء عمليات انتقالية سلمية؛ ولكن يمكنها أيضا أن تؤدي إلى تعميق الانقسامات والإقصاء أو أن تفجّر العنف. ويكمُن التحدي في تحديد الوقت الذي يمكن فيه للعملية الانتخابية أن تساعد في التغلب على النزاعات وكيفية القيام بذلك.

٢٧ - إن القاعدة التي يقوم عليها عمل الأمم المتحدة مع الدول الأعضاء في مجال الانتخابات تتمثل في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وغير ذلك من الاتفاقيات ذات الصلة مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وعلى الصعيد الإقليمي، تُستكمل أسس حقوق الإنسان تلك، والتي ترتكز عليها المشاركة السياسية والحق في التصويت والترشيح، بالعديد من الصكوك ذات الطبيعة القانونية بالالتزامات السياسية للدول الأعضاء. كما تُستكمل بقرارات الجمعية العامة، التي دأبت في مناسبات عديدة على تحديد تأكيدها على عدم وجود نموذج وحيد للديمقراطية، وأن الديمقراطية لا تخص بلدا بعينه أو منطقة بعينها.

٢٨ - ولا يتحدث الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عن العمليات فحسب، وإنما أيضا عن النتائج: ''إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة''. فالانتخابات هي الآلية التي يُعبَّر بها عن هذه الإرادة ويُمارِس بها المواطنون حقهم في المشاركة السياسية. وتُعد هذه العملية هامة ولكنها ليست غاية في حد ذاتها. والانتخابات النزيهة هي في نهاية المطاف تلك الانتخابات التي تعكس نتيجتها ما أعرب عنه الشعب من خيار بكل حرية. ويجب أن يكون المواطنون على ثقة بأن هذه النتيجة تعكس في الواقع إرادتهم لكي تكون مقبولة. وتُحدد هذه الثقة عوامل تتجاوز الجودة التقنية للعملية الانتخابية في حد ذاتها، أو الامتثال للالتزامات الدولية، أو الأداء الفعال لهيئات إدارة الانتخابات: فهي تتشكل أيضا بالسياق السياسي والاقتصادي الأوسع نطاقا.

٢٩ - وفقاً لتجربة الأمم المتحدة، يمكن أن تساعد العوامل المبينة أدناه على تهيئة الظروف التي تسمح بإجراء انتخابات ذات مصداقية، على الرغم من عدم وجود صيغة واحدة لجميع الحالات. وتُشجَّع الدول الأعضاء والكيانات الدولية الداعمة لها على النظر في هذه العوامل، بما يتناسب مع ظروفها الوطنية، عند إعمال حق مواطنيها في المشاركة السياسية.

التخفيف، قبل الانتخابات بكثير، من حدة العلاقات السياسية القائمة على محصلة صفرية

٣٠ - لكي تحظى الانتخابات بثقةٍ واسعة، ينبغي ألا تؤدي إلى حالةٍ يحصد فيها الفائز كلَّ المكاسب أو معظمها. ويستدعي تمتينُ الأساس الذي يرتكز عليه قبولُ النتائج وجود نظام سياسي يتَّسم بالالتزام بسيادة القانون وحقوق الإنسان ويتوفّر فيه، حتّى بالنسبة إلى المرشحين المهزومين، حافزٌ للمشاركة ولمواصلة المشاركة. وقد يتطلّب ذلك إجراءَ إصلاحات للنظام السياسي والاقتصادي على الأمد البعيد، للحدّ من العلاقات السياسية التي تستند إلى تحقيق أقصى قدر ممكن مع إقصاء الطرف الآخر؛ ولتعزيز نظام الضوابط والموازين في الحكومة؛ وإنشاء آلياتٍ لحماية وتعزيز حقوق الإنسان للجميع؛ وضمان اضطلاع المعارضة بدور حقيقي، بما في ذلك في عمليات الحوار خارج إطار البرلمان؛ والبحث في سبُل توزيع الموارد الوطنية؛ والتصدي للفساد وغير ذلك من المظالم التي تشوب النظام.

السعي إلى الحوار وتوافق الآراء لدى وضع "قواعد اللعبة"

٣١ - للتوصّل إلى أفضل وضع ممكن، ينبغي وضع الإطار القانوني للانتخابات، بما في ذلك النظام الانتخابي وآلية حل النزاعات الانتخابية، من خلال عمليةٍ تتسم بالشمول والشفافية والمشاركة. وينبغي أن تعكس القواعد المعتَمدة توافقَ آراء سياسياً واسعَ النطاق، من أجل تعزيز مصداقية النتائج التي ستسفر عنها تلك القواعد.

الشروع في إصلاح النظام الانتخابي: وضع حلول تتصدى للمشكلة الحالية وتتلاءم مع السياق

٣٢ - تبدأ عمليات الإصلاح الناجحة والمستدامة، بما في ذلك العمل بالابتكارات التكنولوجية، بتحديد المشاكل الانتخابية التي ينبغي معالجتها وليس، مثلاً، بالقيام أولاً بمناقشة حلولٍ من الممكن أن تكون قد نجحت في أماكن أخرى. وبعد التوصل إلى اتفاق واسع النطاق بشأن أوجه القصور أو الصعوبات التي يتعين التغلب عليها، يمكن المضي قدماً في الحوار للنظر في جدوى الخيارات، ومن الأفضل أن يتم ذلك، هنا أيضاً، من خلال عملية تشاورية على نطاق واسع. وينبغي أن تُراعي هذه الخيارات الظروفُ السياسية والقانونية والاجتماعية والثقافية للبلد، فضلاً عن استدامته المالية.

التركيز على الإدماج وعدم التمييز وعلى التخفيف من العلاقات السياسية القائمة على الإقصاء

٣٣ - من الأهمية بمكان تطبيق سياسة الشمول والفكرة القائلة بأنه ينبغي أن تُتاح للأفراد والجماعات إمكانية التعبير عن آرائهم بشأن القرارات التي تؤثر عليهم، من أجل التوصل إلى نتيجة تعكس إرادة الشعب وتنال شرعية واسعة. بالمقابل، غالباً ما تدور المظالمُ السياسية التي تشغل بالَ الناس مع اقتراب وقت الانتخابات، حولَ الإقصاء والتهميش. ويتعيَّن إيلاء مراعاةً خاصة لبعض الفئات التي تواجه عدم المساواة على أساس هيكلي والتي تكون عادةً ممثَّلة تمثيلاً ناقصاً أو مهمَّشةً في العملية الانتخابية، لتمكينها من المشاركة بفعالية. ويمكن أن تشمل هذه الفئاتُ النساءَ والشباب والأقليات والأشخاص

ذوي الإعاقة وسكان المناطق الريفية والمناطق التي يصعب الوصول إليها والمهاجرين واللاجئين، وغيرهم من الشرائح السكانية التي تكون ضعيفةً بسبب الفقر أو الأمية أو لأسباب أخرى.

إيلاء القيادة السياسية المسؤولة أهميةً كبيرة

٣٤ - تقع المسؤولية الرئيسية عن نجاح الانتخابات على عاتق القادة السياسيين لدى الطرفَين، الحكومة والمعارضة، على السواء. وينبغي أن يعرب القادة علناً عن التزامهم هم ومؤيديهم بأن يسلكوا مسلكاً سلمياً مناسباً؛ وأن يستعينوا بالوسائل القانونية والسلمية فقط للطعن في النتائج؛ وأن يقبلوا النتائج النهائية للانتخابات، كما تُعلَن رسمياً؛ وأن يُبدوا رحابة صدر عند الهزيمة وشهامةً عند الفوز، وذلك بإتاحة حيّز سياسي مهمّ للمعارضة، من بين سبل أخرى. وتشمل هذه المسؤولية أيضاً الامتناعَ عن إطلاق تهديداتٍ باستخدام العنف ضد المعارضين السياسيين أو مضايقتهم عن طريق القضاء أو بطرقٍ أخرى؛ والامتناعَ عن إبداء تعليقات تشير إلى إمكانية حدوث مخالفات، ونشرها يميناً ويساراً من دون تقديم أدلّة كافية على حدوثها؛ وعن الإعلانِ عن حالات شهدت فيها الانتخابات اختلالاتٍ، باعتبارها دليلاً على ''سرقة'' الانتخابات وتزويرها.

تشجيع المشاركة الواسعة لجميع الجهات الفاعلة السياسية، وليس انسحابها

٣٥ - تقع خسارة كبيرة عندما تقرر جهات فاعلة سياسية الانسحابَ من العملية الانتخابية. فمن بين أمور أخرى، يعني ذلك تضاؤل عدد الخيارات المتاحة للمواطنين للمشاركة والتعبير عن رأيهم، واقتصارها على الاحتجاج والامتناع عن التصويت. وفي حين أنه قد تكون هناك حالات يصل فيها التلاعب أو العنف إلى درجة قصوى تتهدّد المشاركة الحقيقيّة، ينبغي، من حيث المبدأ، تشجيعُ المتنافسين على مواصلة انخراطهم في العملية الانتخابية التي انضموا إليها وثنيُهم عن أن يرفضوا، بشكل مسبق، قبولَ النتائج المشروعة، وذلك لتحقيق مكاسب سياسية.

تعزيز أداء السلطات الانتخابية وصورتها لدى أصحاب المصلحة في الانتخابات

٣٦ - ينبغي عدم الاكتفاء بأن تكون الهيئات المسؤولة عن إدارة الانتخابات قادرةً على القيام بعملها بفعالية وبمنأى عن أي تأثير سياسي، بل ينبغي أيضاً أن يرى الآخرون ذلك. فلاستقلالية هذه الهيئات ولأثر هذه الاستقلالية على مصداقية الانتخابات يكتسيان جانب ذاتي قوي. فالاستقلالية لا ترتكز فقط على القواعد التنظيمية التي تحميها، بل تكمن أيضاً في الطريقة التي يراها فيها الناظرون: الناخبون والأطراف. وينبغي أن تبذل هيئات إدارة الانتخابات الجهدَ اللازم لتكون منفتحة وشفافة، ولتقوم، إلى أقصى حدٍّ ممكن، بالتشاور مع المتنافسين الرئيسيين والمجتمع المدني وعامة الجمهور وبإعطائهم كل المعلومات التي يريدونها.

اتخاذ قرارات مستدامة سياسياً ومالياً بشأن التكنولوجيا

٣٧ - مع أنّ التكنولوجيات الجديدة يمكن أن تكون أداةً في خدمة العمليات الانتخابية، فالعلاقة بين التكنولوجيا ونجاح الانتخابات ليست دائماً علاقة بسيطة. وتشير تجربة الأمم المتحدة إلى أن التكنولوجيا، في حد ذاتها، لا تؤدي بالضرورة إلى خلق الثقة أو منع الغش. وقد يكون أفضلُ وجهٍ لاستخدام التكنولوجيا الجديدة استخدامها كحلّ للمشاكل التي يمكن أن تعوق مصداقية العملية

الانتخابية أو قبول نتائجها، وليس كغاية في حد ذاتها. وعلى عملية النظر في استخدام الابتكارات وشراء المعدات، إذا ما تقرّر ذلك، أن تتسم، هي أيضاً بالمصداقية. ويجب القيام بأنشطة التوعية والمشاورات على نطاق واسع مع جميع الجهات صاحبة المصلحة وإعداد دراسات جدوى شاملة واستشارية قبل الشروع بتطبيق الحلول التكنولوجية، على أن يشمل ذلك مسألة الاستدامة المالية لتلك الحلول. كما أنّ تطبيق الحلول تدريجياً، عن طريق مشاريع تجريبية، مهمٌّ من أجل اختبار الابتكارات بأدق تفاصيلها.

٣٨ - ومطلوب من الدول الأعضاء بذل المزيد من الجهود بشكل منهجيّ لتمكين المرأة من المشاركة السياسية وتعزيز هذه المشاركة، فهي بالغة الأهمية لتحقيق مجتمعات تنعم بالاستقرار والديمقراطية. وتُشجَّع المنظمات الحكومية الدولية الإقليمية ودون الإقليمية أيضاً على مواصلة الاضطلاع بدور داعم في هذا الصدد. وكما ذُكر في تقارير سابقة، لا تكتمل المشاركة السياسية الفعّالة للمرأة بارتفاع أعدادهنّ في الهيئات المنتخَبة أو المعيَّنة، بل تتطلب تمكينها بالكامل كمشارِكة فاعِلة وقائدة في عمليتَي التصويت وصنع القرار في جميع ميادين الخدمة العامة.

٣٩ - وفي حين أنّ عدد النساء المشاركات كناخبات ومرشحات وعاملات في مراكز الاقتراع ومسؤولات ومراقبات خلال الانتخابات أعلى منه اليوم من أي وقت مضى، فإن العنف المرتكَب ضد المرأة في الانتخابات يبقى مصدر قلق عميق. فالعنف يحرم المرأة من ممارسة حقها في المشاركة ومن أن تعيش حياةً خالية من العنف؛ ويقف عائقاً أمام فرص تمثيلها بالكامل وعلى قدم المساواة في صنع القرار؛ ويؤدي بالتالي إلى إضعاف العمليات والمؤسسات الديمقراطية. ويمكن للدول الأعضاء، لا بل عليها، وبدعمٍ من الأمم المتحدة إذا لزم الأمر، فعلُ المزيد من أجل فهم أشكال العنف هذه ووضع أدوات لمنعها.

٤٠ - وفي هذا العالم الذي يضمّ شباباً ينبضون بالحياة ولا يكتمون آراءهم، وهم يشكلون في بعض المناطق أكثر من ٦٠ في المائة من السكان، من المؤسف أنّه لا يُتاح دائماً لأبناء الأجيال الشابة التعبيرَ بفعالية عن آرائهم بشأن القرارات المتعلقة بالسياسات والتي تحدد معالم مستقبلهم. وجميع الدول الأعضاء مدعوّة، بصورة حثيثة، إلى النظر في سبل زيادة مشاركة الشباب في عملية صنع القرار وفي العمليات الانتخابية كمرشَّحين وناخبين وعاملين في مراكز الاقتراع ومندوبين من الأحزاب ومراقبين. كما أن الزعماء السياسيين والأحزاب السياسية مدعوّون أيضاً إلى الترويج لإحداث تغييرات تراعي الاختلاف بين الأجيال وإلى النظر في وضع قواعد تنظيمية داخلية للأحزاب يمكن أن تساعد في النهوض بالقيادات الشابة.

٤١ - وهناك نحو مليار من الناس، أو ١٥ في المائة من سكان العالم، يعانون من شكل ما من أشكال الإعاقة التي تمثل عقبة تحول دون مشاركتهم مشاركة تامة في العمليات السياسية. وتُشجَّع الدول الأعضاء على الاعتراف بالاحتياجات الخاصة لدى مواطنيها ذوي الإعاقة وعلى اتخاذ الخطوات نحو إزالة تلك العقبات التي تمنعهم من المشاركة التامة على قدم المساواة مع غيرهم في العمليات الانتخابية، وهو ما يتماشى مع الالتزامات المنبثقة عن اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بالنسبة للدول الأعضاء التي صادقت عليها.

٤٢ - وتواجه الدول الأعضاء تحديات هائلة في التعامل مع تدفقات المهاجرين النازحين والهاربين، بالإضافة إلى المهاجرين الذين تدفعهن الرغبة في تحسين ظروفهم الاقتصادية. كما أن ممارسة هؤلاء لحقوقهم السياسية أصبحت هي أيضاً مشكلة بارزة. وفيما عدا حالة الأشخاص الذين تحكمهم الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، فإن الإطار المعياري الدولي لا يضمن حقوق التصويت للذين تركوا بلدهم أو فروا منه. ومع ذلك، فإن اتخاذ ترتيبات خاصة بالمواطنين في الخارج يمكن أن يشكل عاملاً في تعزيز مصداقية العملية. على أن الأفضل أن يترك البت في مسألة اتخاذ ترتيبات لممارسة الحقوق السياسية في الخارج للدولة العضو المعنية بعد إجراء مشاورات وطنية ومراعاة عوامل من قبيل حجم الفئة السكانية المعنية، والتكلفة التي ينطوي عليها الأمر، والاتفاقات مع البلدان المضيفة، والصعوبات الأمنية والتشغيلية.

٤٣ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير طرأت عدة حالات نشأ فيها جانب من التوتر حول الانتخابات عن جهود رمت إلى تغيير الحدود الزمنية القائمة لشغل المنصب الانتخابي أو إلغائها كلياً. ومع أنه لا يوجد أي أعراف دولية تحكم هذه الحدود الزمنية، في حالات اعتمادها وهي في معظمها في حالات النظم السياسية الرئاسية أو شبه الرئاسية، فإن من الممكن للحدود الزمنية أن تشكل آليات هامة للحماية من العلاقات السياسية التي تستند إلى مقولة أن ''الفائز يحصد كل شيء''. وفي ظل ظروف معينة، يمكن لتغيير الحدود الزمنية أو إلغائها كلياً أن يقوض الثقة التي يتطلبها حسن عمل النظام السياسي. وتزداد قدرة تعديلات الإطار القانوني على تقويض الثقة إذا أدخلت هذه التعديلات دون الأخذ بالإجراءات المحددة قانوناً، أو إذا أدخلت قبل إجراء الانتخابات بوقت قصير، أو إذا كانت عملية التعديل لا تستند إلى توافق وطني عريض في الآراء. ويُشجَّع جميع الزعماء على النظر في هذه العوامل وفي أثرها قبل السعي لتغيير الحدود الزمنية.

٤٤ - وتقف منظومة الأمم المتحدة على أهبة الاستعداد لدعم الدول الأعضاء، بناء على طلب هذه الدول، في مواجهة هذه التحديات وغيرها مما يعترض سبيل إجرائها للانتخابات. وتكمن قوة المنظومة في حيدتها السياسية وفيما اكتسبته من خبرة عالمية تراكمت لديها عبر عدة عقود. كما تكمن هذه القوة في أن المساعدة التي تقدمها مصممة بحيث تكون متعددة الجوانب وتستفيد من الدراية المتوفرة لدى طائفة من الكيانات المتنوعة ضمن الأمم المتحدة، مع حفاظها في الوقت نفسه على إطار متماسك منسق مهمته العامة تنسيقية ويركز بقوة على التكامل وتوحيد الأداء. وقد أثبتت هذه الترتيبات المؤسسية كفاءتها. وعلاوة على ذلك، تصمم المساعدة الانتخابية بحيث تكمِّل الأنشطة الأخرى التي تقوم بها المنظمة، ولاسيما تلك المتعلقة بدعم الانتقال السلمي، والحكم الديمقراطي، وسيادة القانون، وحقوق الإنسان، والمساواة بين الجنسين.

٤٥ - وتساعد هذه العوامل على تفسير استمرار الطلب القوي جداً على المساعدة الانتخابية التي تقدمها المنظمة. على أنه لا يوجد أي ضمان بأن يحالف النجاح دائماً تقديم هذه المساعدة. فهناك عوامل أخرى، منها الاعتبارات الخاصة بالموارد وهي عامل يفرض قيوداً بحكم الأمر الواقع على مدى التمكن من تلبية الطلب. وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، واجهت الأمم المتحدة حالات لم يكن التمويل الذي قدمه المانحون الدوليون كافياً لإنجاز مشروع المساعدة أو حتى للبدء فيه، وذلك بعد أن قامت جهة التنسيق على النحو الواجب بتقدير احتياجات الدولة العضو ووافقت على رزمة عناصر المساعدة التقنية. وفي حين أن ذلك الوضع قد يتماشى مع نمط الدعم الذي يقدمه المانحون في مجالات أخرى،

فإنه لا بد من معالجة التحدي الناشئ. وفي الحالات التي يوجه فيها مجلس الأمن أو الجمعية العامة طلباً أو تكليفاً إلى الأمم المتحدة لتقديم الدعم الانتخابي، فإنه ينبغي تقديم ما يكفي من الدعم، من خلال الأمم المتحدة، لتلبية هذا الطلب أو لتنفيذ ذلك التكليف.

٤٦ - ونظراً لما للعمليات الانتخابية من طابع طويل الأجل، يكتسي أهمية بالغة أن تُزود بعثات الأمم المتحدة المكلفة بتقديم المساعدة الانتخابية بما يكفي من موارد الموظفين وغير الموظفين لتمكينها من تنفيذ الولاية المنوطة بها. ويمكن تكميل هذه الموارد بقدرات إضافية خلال المراحل المختلفة من العملية الانتخابية أو في الأوقات التي تطرأ فيها أحداث انتخابية غير متوقعة تتصل بالتطورات السياسية. وفي الوقت نفسه، يطلب إلى جهة التنسيق أن تعطي، عند النظر في الطلبات المقبلة للمساعدة، مسألةَ الاستدامة المالية أولويةً أعلى، وأن تستكشف بنشاط، وبالتشاور مع الدولة العضو المعنية، فرص الأخذ ببدائل مستدامة أقل تكلفة في العمليات الانتخابية دون التضحية لا بالنوعية ولا بالموثوقية.

٤٧ - وتعتبر صعوبات التمويل هذه بمثابة تذكرة بأنه ليس من الممكن أو الملائم دائماً نقل كامل المسؤوليات الانتخابية من بعثة سلام مستمرة تابعة للأمم المتحدة إلى كيانات أخرى من كيانات المنظمة: فهذه الكيانات الأخرى، وببساطة، قد لا تكون قادرة على اجتذاب الدعم الكافي من المانحين لتنفيذ الولاية الانتخابية. وفضلاً عن الأسباب المالية، فإن من غير المجدي، إجراء فصل كامل بين دور الأمم المتحدة في الدعم الانتخابي، في حال وجوده، وبين الولاية السياسية للبعثة المعنية، وذلك نظراً للطابع السياسي الأساسي للعمليات الانتخابية.

٤٨ - إن المساعدة الفعالة التي تقدمها الأمم المتحدة للاستجابة لانتخابات تحيط بها الصعوبات أو التحديات، تتطلب، وخصوصاً عند اقتران تلك المساعدة بجهود دولية أخرى لنزع فتيل التوتر، تتطلب وحدة المجتمع الدولي وتماسكه. وتعطي حالة بوركينا فاسو مثالاً على هذا التماسك، حيث كان للعمل المشترك الذي قامت به المؤسسات على المستوى الدولي والإقليمي ودون الإقليمي في الوقت المناسب دورٌ حاسم في تقديم الدعم الدبلوماسي والتقني والمالي اللازم لاستعادة الاستقرار والتحضير لانتخابات عام ٢٠١٥ التشريعية والرئاسية. وفي المقابل، في حالات أخرى، جهدَ المجتمع الدولي للعثور على الوحدة والتماسك دون جدوى، الأمر الذي زاد من صعوبات ممارسة الدبلوماسية الوقائية. ولتحقيق المواءمة الفعالة بين الوساطة الحميدة والمساعدة الانتخابية، يُرحب بالفرص التي تتيح لجهة التنسيق تقديم المساهمة التقنية إلى المنظمات الإقليمية، بناء على طلبها، وإلى هيئات الأمم المتحدة المعنية، عند مناقشة الموضوعات المتعلقة بالانتخابات، وذلك على سبيل المساعدة على التوصل إلى فهم مشترك وعلى تيسير عملية صنع القرار.

المرفق الأول

الدول التي حصلت على مساعدة الأمم المتحدة الانتخابية خلال الفترة المشمولة بالتقرير

إثيوبيا
الأرجنتين
الأردن
أرمينيا
أفغانستان*
ألبانيا
أوغندا
بابوا غينيا الجديدة
باكستان
بنن
بوركينا فاسو
بوروندي*
بوليفيا (دولة – المتعددة القوميات)
بيرو
تشاد
توغو
تونس
تيمور – ليشتي
الجزائر
جزر سليمان
جزر القمر
جمهورية أفريقيا الوسطى*
جمهورية تنزانيا المتحدة
جمهورية الكونغو الديمقراطية*
جمهورية مولدوفا
دولة فلسطين
رواندا
زامبيا
ساموا
سان تومي وبرينسيبي
السلفادور
السنغال
سورينام
سيراليون
شيلي
الصومال*
العراق*
غانا
غرينادا
غواتيمالا
غيانا
غينيا
غينيا – بيساو*
فانواتو
فرنسا/ كاليدونيا الجديدة
قيرغيزستان
كوت ديفوار*
كينيا
لبنان
ليبريا*
ليبيا*
ليسوتو
مالي*
مدغشقر
مصر
المكسيك
ملاوي
موزامبيق
ميانمار
نيبال
النيجر
نيجيريا
هايتي
هندوراس

* قُدمت المساعدة بموجب ولاية صادرة عن مجلس الأمن.

المرفق الثاني

أمثلة مختارة من المساعدة الانتخابية المقدمة من الأمم المتحدة خلال الفترة المشمولة بالتقرير

أرمينيا

بناء على طلب الحكومة، قدم البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة من خلال اللجنة المركزية للانتخابات المساعدة لشراء تكنولوجيات جديدة وتركيبها قبل انتخابات الجمعية الوطنية في نيسان/أبريل ٢٠١٧. وبالتوازي مع المساعدة التقنية المقدمة من الأمم المتحدة، تعاون المنسق المقيم مع أصحاب المصلحة الوطنيين، بدعم من إدارة الشؤون السياسية، للتأكيد على الحاجة إلى توافق آراء سياسي واسع النطاق للأخذ بالابتكارات التكنولوجية. ومهّد التوصل إلى اتفاق بين الحكومة والمعارضة والمجتمع المدني الطريق لإجراء إصلاحات ودراسة جدوى بشأن التصويت الإلكتروني قبل تعميمه بالكامل. وكانت هذه الانتخابات الأرمينية الأولى التي استخدمت فيها تكنولوجيا جديدة أتاحت تحديد الهوية البيومترية للناخبين في يوم الانتخابات.

بوروندي

بناء على طلب من حكومة بوروندي، وفي أعقاب اتخاذ قرار مجلس الأمن ٢١٣٧ (٢٠١٤)، أوفدت الأمم المتحدة، في الفترة من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، بعثة لمراقبة الانتخابات في بوروندي، سُمّيت بعثة الأمم المتحدة لمراقبة الانتخابات في بوروندي. وكلِّفت البعثة بمتابعة مختلف مراحل الانتخابات الرئاسية والبرلمانية والمحلية التي كان من المقرر إجراؤها في عام ٢٠١٥، وإعداد تقارير عنها. واتبع مراقبو البعثة الممارسات الإقليمية والدولية الراسخة لمراقبة الانتخابات وقيموا العملية بالاستناد إلى التزامات بوروندي الدولية وإطارها القانوني الوطني. وأبلغ الأمين العام عن سير العمليات الانتخابية في التقريرين المقدمين إلى مجلس الأمن (S/2015/510 و S/2015/985). وقدم البرنامج الإنمائي المساعدة الانتخابية من خلال مشروع دعم يعمل أساساً مع اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات. ونظم مكتب مفوضية حقوق الإنسان في بوروندي مجموعة من حلقات العمل بشأن حقوق الإنسان والانتخابات، ودعم إنشاء شبكة وطنية من المراقبين الذين نُشروا في جميع أنحاء البلد لرصد الادعاءات بوقوع انتهاكات لحقوق الإنسان والإبلاغ عنها.

جمهورية أفريقيا الوسطى

في الفترة من كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ إلى آذار/مارس ٢٠١٦، نظمت جمهورية أفريقيا الوسطى بنجاح استفتاء دستورياً وانتخابات تشريعية ورئاسية في آنٍ معاً، على الرغم من التحديات الجسام. واتسم كل من الاستفتاء والانتخابات بنسبة إقبال عالية نسبياً وحملات سلمية عموماً من المرشحين ومناصريهم. فباستثناء حوادث أمنية وقعت خلال الاستفتاء، خلت أيام الانتخابات المتتالية من العنف. وأبلغ المراقبون الدوليون وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى عن حصول تحسينات تقنية ولوجستية كبيرة من اقتراع إلى آخر. وعملاً بقرار مجلس الأمن ٢٢١٧ (٢٠١٥)، قدمت الأمم المتحدة الدعم السياسي والتقني والتشغيلي واللوجستي

والأمني في بيئة أمنية وسياسية صعبة. ونفذت بعثة الأمم المتحدة وأعضاء فريق الأمم المتحدة القطري، إلى جانب شركاء وطنيين ودوليين، مجموعة من الأنشطة لتعزيز بيئة سياسية وأمنية مؤاتية لإجراء الانتخابات. وبذلت إدارة الشؤون السياسية جهوداً كبيرة لتقديم الدعم التقني والسياسي إلى فريق الأمم المتحدة في الميدان وإلى السلطات الوطنية، بما في ذلك إيفاد بعثتين من شعبة المساعدة الانتخابية في عام ٢٠١٥. وأسهمت مفوضية شؤون اللاجئين في تمكين اللاجئين في الدول المجاورة من المشاركة في العملية الانتخابية. وساعدت الأمم المتحدة السلطة الانتقالية في تعبئة وتنسيق الدعم الدولي والتمويل للعملية الانتخابية التي خصص لها في الميزانية مبلغ ٣٦,٦ مليون دولار. ومنذ البداية، أنشأ البرنامج الإنمائي صندوقاً مشتركاً للتبرعات الانتخابية كان له دور أساسي في سدّ ثغرات التمويل التي كان من المحتمل أن تؤثر على العملية الانتخابية.

جزر القمر

في عام ٢٠١٦، طلبت حكومة جزر القمر إلى الأمم المتحدة مواكبة الانتخابات الرئاسية والانتخابات على مستوى المحافظات التي احتدم فيها التنافس. ففي أعقاب الجولة الثانية للانتخابات، في ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٦، أمرت المحكمة الدستورية بإعادة الاقتراع في ١٣ مركز اقتراع تعطلت فيه عملية الاقتراع. ونظراً إلى الهوامش الضيقة في النتائج المؤقتة، فقد كان من الممكن أن تؤثر إعادة الاقتراع الجزئية على النتيجة النهائية للانتخابات وأن تؤدي إلى اندلاع أعمال عنف، لو فُقِدت الثقة بالعملية الانتخابية. وفي ضوء ما تقدم، أوفدت شعبة المساعدة الانتخابية والبرنامج الإنمائي اثنين من كبار الخبراء في مجال الانتخابات من أجل توفير التوجيه التقني للسلطات الوطنية؛ وكان لمشاركتهما دور مهم في نزع فتيل التوترات. وبالإضافة إلى ذلك، زار رئيس مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي جزر القمر لتيسير نشر وفد الاتحاد الأفريقي لمراقبة إعادة الانتخابات. وأسهم وجود الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي المشترك، من بين تدابير أخرى لبناء الثقة، في قبول نتائج الانتخابات.

كوت ديفوار

بعد مرور سنوات على الاضطرابات السياسية الناجمة عن الآراء المتضاربة بشأن الظروف التي تمكن من انتقال السلطة بصورة سلمية وشاملة في كوت ديفوار، اتخذ مجلس الأمن القرار ١٥٢٨ (٢٠٠٤) الذي أنشئت بموجبه عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، ثم كلّف رئيس البعثة في وقت لاحق بولاية تصديق للإشراف على انتخابات تأجلت لفترة طويلة (أجريت في النهاية في عام ٢٠١٠). وفي عام ٢٠١٥، أجرت كوت ديفوار الانتخابات الرئاسية الثانية بنجاح. وتلى الانتخابات الرئاسية استفتاءُ دستوري وانتخاباتُ تشريعية في عام ٢٠١٦، وقد أجريت بصورة سلمية ضمن الأطر الزمنية المحددة بموجب الدستور. وخفِّض الدعم الانتخابي المستفيض الذي كان يقدمه البرنامج الإنمائي وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار إلى اللجنة الانتخابية المستقلة في كوت ديفوار منذ ٢٠٠٥ تخفيضاً تدريجياً مع اضطلاع اللجنة بدورها كاملاً وتنظيمها الانتخابات في عام ٢٠١٦ بصورة مستقلة من دون دعم تقني خارجي. ولبّت المساعي الحميدة للممثلة الخاصة للأمين العام الاحتياجات المتبقية بدعم من عنصر انتخابي مصغّر رفيع المستوى احتُفظ به ضمن هيكل البعثة. ويدلّ إغلاق وسحب عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار لاحقاً بحلول نهاية حزيران/يونيه ٢٠١٧ على

التقدم الجيّد الذي أحرزته عملية الانتقال السياسي في كوت ديفوار. ورغم استمرار وجود بعض التحديات التقنية والسياسية، لا يزال البلد يعمل على تذليلها سلمياً.

فرنسا/كاليدونيا الجديدة

بناء على طلب من حكومة فرنسا وفي سياق اتفاق نوميا لعام ١٩٩٨ الذي أنشأ إطاراً يفضي إلى إجراء مشاورات بشأن الحصول على السيادة الكاملة، ستعقد في كاليدونيا الجديدة في عام ٢٠١٨، أوفدت الأمم المتحدة بعثتي خبراء لمواكبة التحديث الذي جرى في عامي ٢٠١٦ و ٢٠١٧ لقوائم الناخبين في المقاطعات وتشكيل قوائم الناخبين الخاصة للمشاورات. وتولت إدارة الشؤون السياسية قيادة المبادرتين وقدم مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع الدعم الإداري. وشارك خبراء الأمم المتحدة الاستشاريون كأعضاء استشاريين غير مصوتين في اللجان الإدارية الخاصة العشر التي نفذت عملية تسجيل الناخبين في جميع أنحاء الإقليم. وإضافة إلى ذلك، شارك أيضاً خبير من كبار الخبراء، وهو يرأس الأفرقة، في عمل لجنة الخبراء التي واكبت العملية وقدمت المشورة بشأن تفسير معايير أهلية الناخبين. واعتبر حضور خبراء الأمم المتحدة خلال عملية تسجيل الناخبين تدبيراً لبناء الثقة من أجل تعزيز مصداقية العملية وشفافيتها. وأطلِعت حكومة فرنسا ورئيس الكونغرس في كاليدونيا الجديدة على تقارير الخبراء. ونفذت الدولة القائمة بالإدارة التوصيات الواردة في تلك التقارير من خلال مجموعة تدابير رامية إلى تصحيح أوجه القصور التي تم تحديدها.

هايتي

أنجزت هايتي في عامي ٢٠١٦ و ٢٠١٧ بنجاح انتخابات عام ٢٠١٥ الرئاسية والبرلمانية والمحلية التي كانت قد تعطلت. فقد رفض عدد من المرشحين النتائج الأولية للجولة الأولى غير الحاسمة من الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠١٥ ولجأوا إلى الشارع، مما أدى إلى تعطيل العملية الانتخابية قبل بدء الجولة الثانية. وبعد فشل محاولات متعددة من أجل إعادة تحديد موعد الجولة الثانية، توصل الرئيس المنتهية ولايته وأصحاب المصلحة السياسيون الرئيسيون إلى اتفاق سياسي أفضى إلى تشكيل حكومة مؤقتة وإجراء الانتخابات في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦. وبدعم من فريق الأمم المتحدة الانتخابي المتكامل الذي تقوده بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، وهو فريق يشمل البرنامج الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، أجرت اللجنة الانتخابية المؤقتة العملية الانتخابية دون مشاكل تقنية ملحوظة بالرغم من الآثار المدمرة التي خلفها إعصار كبير ضرب أجزاءً من البلد. وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة تولت مسؤولية أكبر عن سير الانتخابات من خلال تغطية تكاليف العملية الانتخابية. ورصدت مفوضية حقوق الإنسان استجابة الشرطة والسلطات القضائية للحوادث المتصلة بالانتخابات فيما يتعلق بعملية الاقتراع. ولاقت نتائج انتخابات عامي ٢٠١٦ و ٢٠١٧ قبولاً واسع النطاق وأسهمت في إعادة إرساء النظام الدستوري، وأنهت الحكم المؤقت الذي دام سنة. ومهّد ذلك الطريق لإعادة تقييم وجود الأمم المتحدة في هايتي. ومن المتوقع أنه على الرغم من أن بعثة الأمم المتحدة لدعم نظام العدالة في هايتي ستخلف بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧، فإن البعثة الجديدة المصغّرة ستحتفظ بدور سياسي وتنسيقي في مجال المساعدة الانتخابية بعد عام ٢٠١٧ بالتركيز على تعزيز المكاسب المحققة ودعم عملية ممكنة للإصلاح الانتخابي.

الأردن

أجرى الأردن انتخابات تشريعية في ٢٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦. وشكلت الانتخابات خطوة هامة في عملية الإصلاح السياسي في البلد الذي سعى من خلالها إلى تعزيز كفاءة البرلمان، وبناء نظام متعدد الأحزاب، وزيادة مشاركة المواطنين السياسية. وفي إطار هذه العملية، أجريت الانتخابات بموجب تشريعات جديدة أرست نظاماً انتخابياً يطبّق التمثيل النسبي المبني على القوائم المفتوحة وإعادة تحديد الدوائر الانتخابية. وفي أعقاب القرارات الاستباقية التي اتخذتها اللجنة الانتخابية المستقلة بشأن تسجيل الناخبين، ازداد عدد الناخبين المسجلين ازدياداً كبيراً: فمقارنة بعدد الناخبين المسجلين في الانتخابات السابقة البالغ عددهم ٢,٢ مليون ناخب، أدرج أكثر من مليون ٤,١ ملايين ناخب في انتخابات عام ٢٠١٦. وأدلى المراقبون الوطنيون والدوليون بتعليقات إيجابية عن دور اللجنة في إدارة الانتخابات إدارةً فعالة، ولا سيما لما تبذله من جهود للتواصل مع الناخبين والناخبين الشباب بصفة خاصة. وبلغت نسبة المقترعين ٣٦ في المائة. وتجدر الإشارة إلى أن مشاركة الناخبين الشباب في الفئة العمرية المتراوحة بين ١٧ و ٢٥ عاماً فاقت المستوى المتوسط إذ بلغت نسبتها ٣٨ في المائة. وشهدت الانتخابات أيضاً زيادة في عدد النساء المنتخبات في البرلمان من ١٢ في المائة في عام ٢٠١٣ إلى ١٥,٤ في المائة في عام ٢٠١٦. وبناء على طلب السلطات الأردنية، قدم البرنامج الإنمائي إلى اللجنة الانتخابية المستقلة المشورة والمساعدة التقنية الشاملة، مع التركيز بوجه خاص على المجالات المتعلقة بتسجيل الناخبين والعمليات الانتخابية والتوعية العامة.