الأمم المتحدة

A/58/212

الجمعية العامة

Distr.: General
4 August 2003
Arabic
Original: English

الدورة الثامنة والخمسون

البند ١١٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

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

تعزيز دور الأمم المتحدة في تحسين فعالية مبدأ إجراء انتخابات دورية وحقيقية وتشجيع التحول الديمقراطي

تقرير الأمين العام**

موجز

يصف هذا التقرير العمل الذي اضطلعت به الأمم المتحدة على مدى فترة السنتين السابقة في تقديم المساعدة الانتخابية، وكذلك وبصفة خاصة في تنفيذ قراري الجمعية العامة ١٧٣/٥٤ و ١٥٩/٥٦. ويعرض التقرير إطارا تحليليا يبين الدور الذي تؤديه الانتخابات في خدمة عدد من أهداف المنظمة، ومنها منع الصراعات، وبناء السلام، والتنمية. ويصف التقرير، في معرض تأكيده على دور منسق أنشطة المساعدة الانتخابية، الكيفية التي تعمل بها شتى أقسام منظومة الأمم المتحدة بتنسيق وثيق فيما بينها لتوفير مساعدة انتخابية فعالة وسريعة ومتسقة مع حجم الخبرة التي تراكمت على مدى العقد الماضي. ويشير التقرير،

* A/58/150.

** تأخر هذا التقرير بسبب الحاجة إلى إدراج المعلومات الواردة من مجموعة متنوعة من المصادر.

020903 290803 03-45180 (A)

لدى وصفه للمساعدة التقنية المقدمة إلى الدول الأعضاء، إلى عدد من الاتجاهات الجديدة والمتزايدة التعقيد، ومنها الاتجاه إلى توفير الدعم للنظم القائمة على التكنولوجيا وزيادة المشاركة الشعبية في الانتخابات من خلال تحسن عمليات تسجيل الناخبين. كما يصف التقرير الكيفية التي يجري بها إدماج المساعدة الانتخابية على نحو متزايد في بعثات رئيسية للأمم المتحدة في مجالي بناء السلام وحفظ السلام، وينوه بفائدة إشراك خبراء انتخابيين في المفاوضات السياسية الرامية إلى إنهاء الصراعات أو منعها. وأخيرا، يشير التقرير إلى أن آليات الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية سيلزم تعزيزها إذا أريد لها أن تستمر في تقديم دعم فعال وذي نوعية عالية في مواجهة المطالب التي لا تنفك تتزايد لتقديم هذا الدعم.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا - مقدمة	١-٩	٤
ثانيا - تنفيذ قراري الجمعية العامة ١٧٣/٥٤ و ١٥٩/٥٦	١٠-٢٥	٦
ألف - تدعيم قدرات المساعدة الانتخابية داخل منظومة الأمم المتحدة	١٠-١٤	٦
بـاء - التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة	١٥-٢١	٧
جيم - التعاون مع المنظمات الأخرى	٢٢-٢٥	٩
ثالثا - خبرة الأمم المتحدة	٢٦-٥٥	١٠
ألف - المساعدة التقنية	٢٨-٤١	١١
بـاء - البعثات الانتخابية الرئيسية	٤٢-٥٥	١٥
رابعا - الاستنتاجات والتوصيات	٥٦-٦٢	١٩
ألف - التحديات	٥٦-٦٠	١٩
بـاء - الخطط المستقبلية والأفكار	٦١-٦٢	٢٠

أولا – مقدمة

١ – أُعد هذا التقرير استجابة لقرار الجمعية العامة ١٥٩/٥٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١ وهو يغطي الأنشطة الانتخابية التي اضطلعت بها الأمم المتحدة في الفترة التالية لتقديم التقرير السابق عن هذا الموضوع (A/56/344) والصادر في ١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١.

٢ – وتكمن جذور مشاركة الأمم المتحدة في الأنشطة الانتخابية في مسؤولية المنظمة عن التعاون مع الدول الأعضاء لتعزيز الحقوق الأساسية المحددة في ميثاق الأمم المتحدة وفي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ذلك أن المادة ٢١ من الإعلان تنص على أن ''لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشئون العامة لبلده، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية''، وأن ''إرادة الشعب هي مناط سلطة الحكم، ويجب أن تتجلى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجرى دوريا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري أو بإجراء مكافئ من حيث ضمان حرية التصويت''.

٣ – وقد غدا واضحا على مر السنين أنه في الحالات التي لا تكون فيها هذه الحقوق في المشاركة السياسية موضع احترام، يصبح الاضطهاد السياسي هو القاعدة، مما يؤدي في أغلب الأحيان إما إلى أن تنفجر المجتمعات عن طريق العنف، أو أن تذبل لخضوعها لطغيان دائم. ولهذا فإن المبدأ الموجه للأنشطة الانتخابية التي تضطلع بها الأمم المتحدة هو مساعدة الحكومات، بناء على طلبها، في ضمان أن تكون لدى السكان الذين يخضعون لحكمهم القدرة على القيام بدور حر وفاعل في اختيار حكوماتهم.

٤ – وقد أظهرت التجربة أيضا أنه وكما أن الإقصاء كثيرا ما يكون ثمنه العنف، فإن إتاحة المشاركة السياسية تكون ثمرتها تهيئة فرص أفضل بكثير للاستقرار. فالمنافسة الحرة والنزيهة بين مختلف المصالح السياسية من خلال مؤسسات فعالة تمهد سبيلا خاليا من العنف لحل الخلافات داخل أمة من الأمم، وغالبا ما تكون نتيجة ذلك توافر حلول وسطى عادلة تزول معها أسباب العنف. كما أن الاستقرار السياسي المتحقق نتيجة ذلك يوفر بدوره أساسا للتنمية الاقتصادية، ولإقامة علاقات سلمية بين الدول في أغلب الأحيان. والانتخابات هي، في وقت واحد، آلية لمنع الصراعات وبناء السلام، ومن ثم فهي شرط لنجاح كثير من أنشطة الأمم المتحدة التي ينفذها عدد كبير من الوكالات والهيئات والصناديق.

٥ – وتنقسم المساعدة الانتخابية التي توفرها الأمم المتحدة أساسا إلى أربع فئات: (أ) المساعدة التقنية؛ (ب) تنظيم الانتخابات وإجرائها؛ (ج) مراقبة أو رصد الانتخابات؛ (د) المشاركة في الحالات التي يتوقع فيها أن تؤدي الانتخابات دورا كبيرا في مرحلة بناء

السلام للمفاوضات السياسية. وتقدَّم هذه المساعدة في نوعين من السياقات السياسية: يتمثل الأول في السياقات المستقرة سياسيا، والثاني في سياقات الصراع أو مرحلة ما بعد انتهاء الصراع. وتقدم المساعدة التقنية غالبا في السياقات المستقرة سياسيا، في حين أن تنظيم الانتخابات وإجراءها يحدثان في معظم الحالات بعد انتهاء الصراع (ومن ذلك مثلا تيمور الشرقية، انظر الفقرات ٤٤ - ٤٦ أدناه). أما الفئة الرابعة من فئات المساعدة، وهي المشاركة في سياق مفاوضات السلام، فهي تمثل تطورا حديثا نسبيا، وإن كانت التجربة الأخيرة (في الأرض الفلسطينية المحتلة مثلا، انظر الفقرة ٣٦ أدناه) تشير إلى أنها مفيدة جدا وينبغي تشجيعها.

٦ - ولا يزال تقديم المساعدة التقنية يزداد تعقيدا. ويعزى ذلك جزئيا إلى أن جيلا أسبق من الإصلاحات الانتخابية قد جرى توطيده وتطالب البلدان حاليا بإصلاحات أكثر خصوصية وتخصصا. وأدى استحداث تكنولوجيات انتخابية جديدة (انظر الفقرات ٢٩-٣١ أدناه) إلى زيادة تعقيد المساعدة التقنية، التي تتطلب مزيدا من التخصص. وفي الوقت ذاته، لا يزال الطلب على المساعدة التقنية يتزايد، ليؤكد بذلك الاتجاهات التي جرى الإبلاغ عنها في التقرير السابق. وقد أدى التشديد المتزايد على بناء القدرات، على وجه الخصوص، إلى إنشاء عدة مشاريع تجريبية جديدة، من قبيل المنهجيات الجديدة التي وُضعت في إطار مشروع بناء الموارد في مجال الديمقراطية وإدارة دفة الحكم والانتخابات (انظر الفقرة ٢٣ أدناه)، سيكون لها نتائج واسعة النطاق من حيث الاستدامة. وما برحت الأمم المتحدة تتلقى عددا متزايدا من الطلبات، بسبب خبرتها وحيادها والشرعية التي تضفيها، ولأن الدول الأعضاء واثقة من أن الأمم المتحدة قادرة على أن تقدم المساعدة الانتخابية وعلى أن تحترم في الوقت نفسه السيادة الوطنية احتراما كاملا.

٧ - وخلافا للتوقعات السابقة، فقد زاد، ولم يقل، توفير المساعدة الانتخابية بوصفها عنصرا من عناصر البعثات الرئيسية لحفظ السلام وبناء السلام. ففي الفترة المشمولة بالاستعراض، عملت شعبة المساعدة الانتخابية مع بعثات رئيسية للأمم المتحدة في أفغانستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية وسيراليون. ويرجع ذلك جزئيا إلى زيادة عدد البعثات الموفدة استجابة لأحداث جيوسياسية طرأت مؤخرا، ولكنه يرجع أيضا إلى الاعتراف المتزايد بالدور الذي يمكن أن تؤديه الانتخابات في توطيد جهود بناء السلام وتوفير آليات بديلة لتسوية الخلافات يمكن أن تحل محل استخدام العنف. ولقد زاد أيضا تعقيد هذه الأشكال من المساعدة. ولهذا السبب، توفر المنهجيات الجديدة، مثل دراسة الجدوى التي أجريت في جمهورية الكونغو الديمقراطية (انظر الفقرتين ٥٣ و ٥٤ أدناه)، أداة لضمان تساوق المساعدة الدولية المقدمة إلى العملية الانتخابية. كما أن دور تثقيف الناخبين، على وجه الخصوص، في

سبيله إلى أن يصبح آلية بالغة الأهمية لمنح الحرية السياسية من جديد لأُناسٍ كفُّوا، بعد سنوات من الحرب، عن اعتبار أنفسهم فاعلين سياسيين لهم حقوق موضوعية.

٨ - ومع تزايد تقديم المساعدة التقنية، تقلصت الطلبات الداعية إلى أن تراقب الأمم المتحدة الانتخابات بصورة مباشرة. ويرجع ذلك جزئيا إلى أن الأمم المتحدة لا تراقب أبدا الانتخابات التي تنظمها أو تجريها، وذلك بسبب التعارض الواضح في المصالح. ومع ذلك، فقد قامت الأمم المتحدة في الفترة المشمولة بالاستعراض بتنسيق عمل مراقبين دوليين في سيراليون، وأوفدت بعثة لمراقبة الانتخابات في فيجي في عام ١٩٩٩، وقامت برصد الانتخابات التي أجريت في جزر سليمان في عام ٢٠٠٠.

٩ - وفي مواجهة زيادة كمية وتعقيد الطلبات التي وردت على مدى فترة السنتين السابقة، زادت منظومة الأمم المتحدة من عملها في إطار ما هو متاح من موارد من خلال تعزيز التعاون مع الشركاء من داخل المنظومة وخارجها. إلا أنه قد تم بلوغ الحد الأقصى الذي ستلزم لتجاوزه موارد أكبر لكي تتمكن الأمم المتحدة من أن تستجيب بصورة فعالة لجميع الطلبات التي لها ما يبررها.

ثانيا - تنفيذ قراري الجمعية العامة ٥٤/١٧٣ و ٥٦/١٥٩

ألف - تدعيم قدرات المساعدة الانتخابية داخل منظومة الأمم المتحدة

١٠ - بالنظر إلى كثرة وتنوع القطاعات التي يكون للأنشطة الانتخابية آثار عليها في نهاية المطاف، فلا بد من أن تعمل منظومة الأمم المتحدة ككيان واحد. ولا تزال المذكرة التوجيهية المرفقة بالتقرير السابق (A/56/344، المرفق الثاني) تشكل أساس هذا التعاون. وقد كفل إنشاء علاقات عمل ممتازة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قيام منظومة الأمم المتحدة بتقديم مساعدة انتخابية بطريقة مترابطة ومتساوقة في جميع أنحاء العالم.

١١ - وتساوق المساعدة الانتخابية هو عنصر رئيسي لموثوقيتها، كما أنه يشكل عاملا أساسيا لتعزيز قدرات المساعدة الانتخابية داخل منظومة الأمم المتحدة. وعلى نحو ما هو مطلوب في المذكرة التوجيهية، لا يزال منسق أنشطة المساعدة الانتخابية، وهو وكيل الأمين العام للشؤون السياسية، يؤدي دورا أساسيا بوصفه جهة الاتصال الرسمية الأولى لتلقي طلبات المساعدة وتقييمها. وما برحت شعبة المساعدة الانتخابية تساعد المنسق في تقييم تلك الطلبات وتنسيق توفير المساعدة الانتخابية المقدمة من منظومة الأمم المتحدة، وضمان التطبيق المتساوق للمعايير طيلة فترة كل مشروع. وتجعل هذه المنهجية النظر في الطلبات خاليا من العشوائية وتكفل تطبيق نهج موحد على تقديم المساعدة الانتخابية. كما أن اتباع نهج

متساوق في تقديم المساعدة التقنية يضمن في العمليات الديمقراطية احترام عوامل رئيسية، مثل تمتع الناخبين بالحرية السياسية على أوسع نطاق ممكن ووجود صحافة حرة. وفي حين أن كل مشروع من مشاريع المساعدة الانتخابية تُراعى في تصميمه وتنفيذه خصوصيات السياق المحلي، فإن ذلك لا يكون على حساب التساوق العالمي.

١٢ - ويزداد التساوق أيضا بتوافر وقت كاف للنظر في طلبات المساعدة. ولهذا تشير المذكرة التوجيهية إلى إتاحة مهلة مدتها أربعة أشهر قبل إجراء الانتخابات المقررة. ويتيح ذلك وقتا كافيا لتقييم الاحتياجات وتعبئة الموارد وتوظيف وإيفاد خبراء دوليين مناسبين قبل إجراء الانتخابات. وقد ساعدت الإجراءات المحددة على سبيل الإيجاز في المذكرة التوجيهية، على مدى فترة السنتين الماضية، الدول الأعضاء على تقديم الطلبات في وقت أسبق مما مضى وأدى ذلك بدوره إلى تمكين شعبة المساعدة الانتخابية من تلبية الطلبات في عدد متزايد من الحالات ومن تحسين المساعدة التي تقدمها.

١٣ - وتحتفظ شعبة المساعدة الانتخابية، تنفيذا لولايتها، بقائمة من خبراء الانتخابات تشمل حاليا نحو ١ ١٠٠ فرد من كل منطقة، تتنوع مهاراتهم اللغوية ومجالات درايتهم الفنية وتتفاوت مستويات خبرتهم. ويمثل النساء نحو ٢٥ في المائة من الخبراء المدرجين في القائمة. وترحب الشعبة بإدراج مرشحين إضافيين فيها؛ وترد التفاصيل والاحتياجات الدنيا لذلك في موقع الويب الخاص بالشعبة وهو (www.un.org.dpa.ead).

١٤ - ومن خلال شعبة المساعدة الانتخابية، يعمل المنسق أيضا كنقطة لتبادل المعلومات المتعلقة بالانتخابات. وتؤدي إلى تعزيز هذا الدور علاقات الشعبة بالمنظمات الموجودة داخل منظومة الأمم المتحدة (انظر الفقرات ١٥-٢١ أدناه) وخارجها (انظر الفقرات ٢٢-٢٥ أدناه)، وباللجان الانتخابية في عدد من الدول الأعضاء.

باء - التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة

١٥ - تبعا لنوع المساعدة المقرر تقديمها، يمثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة عمليات حفظ السلام شريكين رئيسيين لشعبة المساعدة الانتخابية. وقد زاد التعاون مع البرنامج الإنمائي زيادة مطردة على مدى العامين الماضيين. فقد كان الوجود الميداني للبرنامج الإنمائي مفيدا للغاية في تيسير تلبية الطلبات في حينها وتعبئة الموارد لتنفيذها؛ كما تعمل مكاتبه الميدانية كشركاء في تقديم المساعدة الطويلة الأجل. وتقوم المكاتب الميدانية للبرنامج الإنمائي بتولي مسؤولية تنفيذ معظم مشاريع المساعدة التقنية وبالتنفيذ المباشر لها، وذلك لضمان أن يتوافر الحياد الكامل في المساعدة وأن تكون بعيدة عن نفوذ مؤسسات حكومية معينة. وبعد إجراء التقييم الأولي للاحتياجات واستعراض وثائق المشروع واختيار الخبراء، قد يتراوح دور

الشعبة بين الدعم التقني والمشاركة الكاملة. ومع ذلك تظل الشعبة في حالات أخرى شريكا نشطا وفاعلا بالكامل طيلة مراحل المشروع.

١٦ - ولتعزيز التعاون بين شعبة المساعدة الانتخابية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على مستوى المقر، اختير نواب المديرين الخمسة للمكاتب الإقليمية ومكاتب السياسات التابعة للبرنامج الإنمائي ليكون كل منهم المنسق الرئيسي للأنشطة الانتخابية في منطقته. ويكمل ذلك آليات التنسيق الموجودة بالفعل (مثل مشاركة موظفي الشعبة في الاجتماعات دون الإقليمية التي يعقدها المنسقون المقيمون وعقد اجتماعات دورية بين منسق أنشطة المساعدة الانتخابية ومدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) وقد أسهم في إجراء مشاورات أكثر انتظاما.

١٧ - وقد عملت شعبة المساعدة الانتخابية والبرنامج الإنمائي على مدى العامين الماضيين معا في تصميم وتنفيذ عدة مشاريع للمساعدة الانتخابية أطول أجلا وأكثر تعقيدا من المشاريع السابقة. وخلافا لمشاريع المساعدة التقنية الأكثر تقليدية التي تحتاج إلى ستة أشهر تقريبا، كان متوسط مدة هذه المشاريع الأكثر شمولا يربو عن عام. ويتمثل دور الشعبة في تحديد الخبراء المناسبين وتوفير الرصد الفني لأنشطة المشروع وإنجازاته.

١٨ - وعندما تتضمن بعثات حفظ السلام عنصرا انتخابيا تكون إدارة عمليات حفظ السلام شريكا رئيسيا. وقد عملت شعبة المساعدة الانتخابية، منذ عهد قريب جدا، على نحو وثيق للغاية مع الإدارة في تخطيط المساعدة الانتخابية في سياق بعثات رئيسية ثلاث هي: إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية، وبعثة الأمم المتحدة في سيراليون، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان. كما تعاونت الشعبة على نحو وثيق مع الوحدة المعنية بأفضل ممارسات حفظ السلام التابعة للإدارة، وأُدرج فصل عن الانتخابات في دليل حفظ السلام الذي أعدته تلك الوحدة.

١٩ - وتوفر شعبة المساعدة الانتخابية الدعم إلى منظومة الأمم المتحدة أيضا عن طريق توفير بعثات الخدمات الاستشارية التي يؤديها الخبراء. وتتعامل تلك البعثات مع مرحلة حرجة تسبق المشاريع الانتخابية، حيث تجري المحادثات غير الرسمية بين الحكومة وممثلي الأمم المتحدة، ويكون ذلك عادةً في إعداد طلب المساعدة الانتخابية المزمع تقديمه إلى الأمم المتحدة، وقد تبين أن تلك البعثات مفيدة في الحفاظ على ارتقاء نوعية وتساوق الإجابة على استفسارات الحكومات.

٢٠ - ومن الشركاء الآخرين بالأمم المتحدة مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع. ويجري حاليا

التفاوض على مذكرة توجيهية مع المفوضية كما يجري إضفاء الطابع المؤسسي على طرائق التعاون القائمة مع برنامج متطوعي الأمم المتحدة لجعلها أكثر كفاءة.

٢١ - وفي داخل الأمانة العامة للأمم المتحدة، تُداوم شعبة المساعدة الانتخابية على علاقة العمل الوثيقة التي تربطها بالشعب الإقليمية لإدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام، حيث تتشاور معها قبل وطيلة مرحلة تنفيذ مشاريع المساعدة الانتخابية ذات الصلة. كما تشارك الشعبة، حسب الطلب، في الاجتماعات التي تعقدها اللجنة التنفيذية للسلام والأمن، وفريق المنع التابع لإدارة الشؤون السياسية وغيرهما من فرق العمل المشتركة بين الإدارات عند مناقشة مسائل متصلة بالانتخابات.

جيم - التعاون مع المنظمات الأخرى

٢٢ - ما فتئت شعبة المساعدة الانتخابية تستثمر العلاقات التي تربطها بالمنظمات غير التابعة للأمم المتحدة وتسعى إلى إيجاد شركاء جدد كلما أتيحت الفرص لأشكال جديدة من التعاون والمساعدة. ويتواصَل إنشاء الروابط مع المنظمات الإقليمية مثل الاتحاد الأفريقي ومنظمة الدول الأمريكية ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، الأمر الذي يسهِّل توزيع العمل بصورة مفيدة على الصعيد الدولي ويكفل تساوق النهج الذي تتبعه الأطراف الدولية التي تقدم المساعدة الانتخابية. وقد زار موظف من الشعبة أديس أبابا في مطلع عام ٢٠٠٢ لمساعدة الاتحاد الأفريقي في خططه الرامية إلى إنشاء وحدة انتخابية. وعينت الشعبة فيما بعد اثنين من الاستشاريين التقنيين لمتابعة تنفيذ الخطة.

٢٣ - وواصلت شعبة المساعدة الانتخابية تعاونها مع المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية في مشاريع ومؤتمرات مختلفة تتصل بتعزيز هيئات إدارة الانتخابات وزيادة مشاركة المواطنين في العمليات الانتخابية. واضطلعت الشعبة والمعهد واللجنة الانتخابية الأسترالية بمشروع بناء الموارد في مجال الديمقراطية وإدارة دفة الحكم[1] والانتخابات لتوفير الأساس لبرامج تنمية القدرات.

٢٤ - وأنشأت شعبة المساعدة الانتخابية، اعتمادا على الخبرة المفيدة التي اكتسبتها من العمل مع اللجنة الانتخابية الأسترالية وهيئة الانتخابات الكندية والمعهد الاتحادي للانتخابات في المكسيك، شراكات جديدة مع عدة إدارات وطنية للانتخابات من خلال توقيع مذكرات

(١) يوفر مشروع بناء الموارد في مجال الديمقراطية وإدارة دفة الحكم والانتخابات، الذي ينقسم إلى ١٠ وحدات نمطية، خلفية نظرية ومجموعة من خطط الدرس من أجل نقل المعرفة والمهارات التي تحتاجها الإدارات الانتخابية ذات المستوى المتوسط إلى التنفيذي. ويوفر هذا المشروع أساسا عريضا يمكن استنادا إليه تصميم برامج خاصة بالبلدان وتنفيذها في ظل مجموعة متنوعة من الظروف.

تفاهم مع حكوماتها. فقد جرى في السنتين الماضيتين توقيع مذكرات تفاهم مع الأرجنتين والبرازيل وبنما، وتجري حاليا مناقشات مع ممثلي الهند. ومن أهداف هذه الشراكات تبادل المعرفة والخبرة، وزيادة عدد المدرجين في قائمة الأمم المتحدة لخبراء المساعدة الانتخابية، وتحسين تنسيق الأنشطة، وتبادل الخبراء، وتوفير المساعدة بالأفراد والمساعدة السوقية والتقنية للأنشطة الانتخابية التي تنفذها الأمم المتحدة.

٢٥ - وقد عقد في آذار/مارس ٢٠٠٣ المؤتمر الثاني لشبكة المنظمات الانتخابية العالمية الذي استضافه المعهد الاتحادي للانتخابات في المكسيك. واشترك في رعاية المؤتمر، بالإضافة إلى هذا المعهد وحكومة المكسيك، المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية وهيئة الانتخابات الكندية وشعبة المساعدة الانتخابية. وقد جمع المؤتمر بين مجموعة عالمية من الرابطات الإقليمية لموظفي الانتخابات، مما ساعد في إنشاء شبكة من الرابطات الانتخابية تتيح فرصا لإقامة شراكات وتبادل الخبرات في إعداد برامج لتلك الرابطات وتنمية قدراتها.

ثالثا - خبرة الأمم المتحدة

٢٦ - تلقت الأمم المتحدة على مدى السنتين الماضيتين ٥٢ طلبا لتقديم مساعدة انتخابية من الدول الأعضاء وطلبا واحدا من دولة غير عضو. وفي الوقت نفسه، تواصَل العمل في عدد من المشاريع المنفذة بناء على طلبات للمساعدة مقدمة في فترة السنتين السابقة. ومن أصل الطلبات الجديدة البالغة ٥٢ طلبا، كان ٢٦ طلبا يتصل بتقديم مساعدة تقنية. وجرى تقديم الدعم خلال تلك الفترة لثلاث بعثات انتخابية رئيسية، في تيمور الشرقية، وسيراليون، وأفغانستان، وبدأ التخطيط المسبق لإيفاد بعثة انتخابية مقبلة إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية. وجرى توفير التنسيق والدعم للمراقبين الدوليين في بنغلاديش وجزر القمر وتيمور الشرقية وليسوتو ونيبال. وجرى في عدة حالات تقديم أكثر من طلب للمساعدة من نفس الدولة العضو. وبالنظر إلى الطابع الطويل الأجل للعمل الذي تتطلبه بعض الطلبات، فقد جرى في ثمانية بلدان ترحيل المساعدة من طلبات تعود إلى ما قبل أيلول/سبتمبر ٢٠٠١.

٢٧ - وتم في ٣٤ دولة طالبة للمساعدة القيام ببعثات لتقييم الاحتياجات بناء على طلبات رسمية وواردة في حينها. ويرد مزيد من التفاصيل بشأن تنفيذ بعثات تقييم الاحتياجات في الفقرتين ٣٢ و ٣٣ من التقرير السابق للأمين العام (A/56/344) وعلى موقع الويب التابع للأمم المتحدة.

ألف – المساعدة التقنية

٢٨ – أكدت أحدث الإحصاءات التي تحتفظ بها شعبة المساعدة الانتخابية أنه، وعلى النحو المشار إليه في التقريرين السابقين (A/54/491 و A/56/344)، لا تزال المساعدة التقنية تمثل أكثر أشكال المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة طلبا على نطاق واسع. ويمكن أن تتخذ هذه المساعدة أشكالا كثيرة، ولكنها كثيرا ما تنطوي على عمليات انتخابية محددة مثل التسجيل، وتدريب موظفي فرز الأصوات، والتربية المدنية، وتقديم الدعم الاستشاري الشامل للإدارات الانتخابية الوطنية. وقد بذلت الشعبة، في اضطلاعها بالمساعدة الانتخابية، جهودا خاصة لمعالجة مسألة تعميم مراعاة المنظور الجنساني. وشملت هذه الجهود ما يلي: (أ) إنشاء قسم فرعي بالقائمة الانتخابية لخبراء تعميم مراعاة المنظور الجنساني؛ (ب) التكليف بإجراء دراسة كبرى بشأن تعميم مراعاة المنظور الجنساني في الانتخابات، مع النظر على وجه الخصوص في كيفية زيادة مشاركة المرأة في الانتخابات بوصفها ناخبة ومرشحة على السواء؛ (ج) تنفيذ مشروع بشأن تعزيز مشاركة المرأة كناخبة ومرشحة في الأردن، بالاشتراك مع مكتب المستشارة الخاصة للقضايا الجنسانية والنهوض بالمرأة؛ (د) اعتبار مشاركة المرأة من شواغل التخطيط الرئيسية في تصميم عملية تسجيل الناخبين في أفغانستان، بما في ذلك عن طريق اتخاذ تدابير خاصة مثل استعمال أفرقة التسجيل المكونة من نساء فقط.

٢٩ – ومن المجالات موضع الاهتمام الخاص استخدام تكنولوجيا الحاسوب في العملية الانتخابية. ويتزايد اتجاه الدول الأعضاء إلى التكنولوجيا لتقليل تكاليف الانتخابات وزيادة كفاءة العملية الانتخابية. وتوفر النظم المحوسبة مجموعة متنوعة من المزايا، مثل تحسين إمكانية إدلاء المعوقين بأصواتهم وزيادة سرعة عد الأصوات وزيادة التبكير بإعلان النتائج. وفي الوقت ذاته، ثمة خطر يتمثل في أن التكنولوجيات الجديدة يمكنها، إذا لم تنفذ على نحو تراعى فيه بصورة كافية النظم التي يتعين دمجها فيها، أن تؤدي إلى العزوف الفعلي للناخبين وانعدام الثقة في العملية الانتخابية، بل وفتح الباب أمام مشاكل تتعلق بالاستدامة في الحالات التي تكون فيها اللجان الانتخابية قد أنشئت دون إعداد مناسب.

٣٠ – وتتلقى الأمم المتحدة طلبات متزايدة باطراد من الدول الأعضاء للمساعدة في تقييم استخدام هذه التكنولوجيات الانتخابية الجديدة والناشئة أو في تقييم التنفيذ المقترح لها. ويتزايد حاليا الطلب من المنظمة أن تجري تقييما محايدا لنوعية هذه النظم ومساعدة السلطات الانتخابية للدول الأعضاء في تحديد آثارها على الانتخابات الوشيكة والمستقبلية. وتشمل هذه التقييمات مجموعة متنوعة من القضايا، مثل الاعتبارات المتصلة بمعايير المكونات

المادية للحاسوب وبرامجه، والإصلاح التشريعي، والشواغل المتعلقة بالاستدامة والتكلفة، واستراتيجيات التربية المدنية وتثقيف الناخبين، والأمن، وتدريب الموظفين.

٣١ - ومما يؤدي إلى تعقيد هذه التقييمات، هي والمساعدة اللاحقة المقدمة بخصوص هذه الطلبات المتصلة بالتكنولوجيا، عدم وجود معايير مقبولة عالميا للمكونات المادية والبرامج الحاسوبية المستخدمة وندرة الخبراء القادرين على إجراء هذه التقييمات وارتفاع تكلفتهم.

٣٢ - والعامل الثاني الذي أسهم في الطلب المرتفع على المساعدة التقنية هو الوجود الميداني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. فالبرنامج الإنمائي قادر على توفير دعم مستمر وطويل الأجل يتجاوز أنواع المساعدة التي يمكن تقديمها في العملية الانتخابية العاجلة التي يكون الوقت فيها مضغوطا، وهو دعم يشمل المساعدة المقدمة بعد إجراء الانتخابات. كما توفر المكاتب الميدانية للبرنامج الإنمائي منصة دائمة يمكن أن تنطلق منها المشاريع الصغيرة الأجل في الوقت المناسب وبصورة فعالة من حيث التكاليف. وقد نفذت شعبة المساعدة الانتخابية، عاملةً في ذلك مع البرنامج الإنمائي، مشاريع قصيرة الأجل، قُدمت فيها المساعدة لمدة لا تزيد عما هو ضروري لمعالجة مشاكل محددة، ونفذت أيضا مشاريع طويلة الأجل، تبلغ مدتها عدة سنوات أو أكثر.

٣٣ - وتنفّذ في نيجيريا واليمن مشاريع طويلة المدى من هذا القبيل. ففي نيجيريا اضطلع بتنفيذ مشروع لدعم انتخابات نيسان/أبريل ٢٠٠٣ العامة. ويركِّز هذا المشروع على دعم مؤسسات المجتمع المدني في كامل البلد وذلك، بتمويل أنشطة مشاريع التربية المدنية لمنع أعمال العنف أثناء الانتخابات. وقدم المشروع بالإضافة إلى ذلك الدعم إلى مجموعة من مؤسسات المجتمع المدني لتدريب حوالي ١٠ ٠٠٠ مراقب محلي ونشرهم. وفي اليمن، صُمم مشروع في بداية عام ٢٠٠٢ لدعم تنظيم وإجراء انتخابات نيسان/أبريل ٢٠٠٣ النيابية والمحلية، وتقديم الدعم في الفترة التي تسبق إجراء الانتخابات. وحشد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وشعبة المساعدة الانتخابية أكثر من ٢,٢ مليون دولار جمعها من المجتمع المانح لتمويل المرحلة الأولى لبرنامج لبناء قدرات اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاءات يعتزم إنجازه على امتداد أربعة أعوام. وقد أنجزت بنجاح في أيار/مايو ٢٠٠٣ المرحلة الأولى من هذا البرنامج وأجري بشأنها تقييم شامل. وسيتم في المراحل اللاحقة توحيد الهدف الطويل المدى للبرنامج في مجال بناء القدرات المؤسسية (٢٠٠٣-٢٠٠٦).

٣٤ - وفي جامايكا، قامت شعبة المساعدة الانتخابية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بناء على طلب قدمته الحكومة استعدادا للانتخابات النيابية لعام ٢٠٠٢، بوضع برنامج قصير المدى لتعزيز وتحسين قدرات السلطات الجامايكية الانتخابية ومكتب أمين المظالم السياسية

في مجالي التحقيقات والشؤون القانونية. ويراد بهذا الدعم مساعدة تلك السلطات على التحقيق في الشكاوى الانتخابية على نحو أسرع وأكثر اتساقا للحد بأقصى ما يمكن من فترات انعدام التيقن التي تعقب الانتخابات والحد من العنف السياسي. وفي حين أنه يتعذر قياس أثر هذه المساعدة بصورة كمية، فإنه، وخلافا للانتخابات السابقة، لم تقع أي حوادث قتل تُنسب لأعمال عنف صاحبت انتخابات عام ٢٠٠٣ أو حفت بالفترة التي سبقت إجراءها.

٣٥ - وخلال العامين الماضيين، لم ينفك يتزايد الطلب على المساعدة التقنية في البلدان التي تعتزم إعادة النظر في نظمها القائمة وإصلاحها بصورة كبيرة. وتدل هذه الطلبات على انعدام ثقة الناس في النظام القائم، أو رغبتهم في تحديثه وعصرنته. وفي كولومبيا، تقوم شعبة المساعدة الانتخابية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بإنجاز برنامج لتقديم المساعدة لفترة تحضيرية مدتها ستة أشهر لإصلاح النظام الانتخابي في كولومبيا. ويعالج هذا البرنامج بناء المؤسسات، وبناء القدرات، وتطوير الأحزاب السياسية، وعملية التسجيل المدني. ويتمثل العنصر الابتكاري الرئيسي للمشروع في القرار، الذي تم التفاوض بشأنه مع الحكومة الكولومبية والقاضي بأن يتم إعداد تقييم لجميع مبادرات الإصلاح السابقة المتداخلة والمتعارضة في كثير منها. وستمهد عملية التقييم هذه، السبيل لوجهة حاسمة لإدخال إصلاحات متماسكة، ويساعد مشروع المساعدة الانتخابية في كولومبيا، الحكومة على إدارة عملية الإصلاح المعقدة هذه.

٣٦ - وفي مشروع ابتكاري آخر فريد من نوعه، في الأراضي الفلسطينية المحتلة، شرعت شعبة المساعدة الانتخابية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العمل مع السلطة الفلسطينية لبناء قدرات مؤسسية في مجال إجراء الانتخابات. ذلك أن خارطة الطريق لحل أزمة الشرق الأوسط تدعو إلى إجراء انتخابات في الأراضي الفلسطينية المحتلة ولكنها لا تحدد موعدها. وتسلِّم الأمم المتحدة بأن هذه الانتخابات قد تُعقد قريبا نظرا للطابع السياسي لهذه العملية، ولا بد للمؤسسات المحلية أن تكون بالتالي قادرة على إجرائها متى تقرر ذلك. فانعدام القدرة على إجرائها لأسباب تقنية، لا سياسية، إنما قد يؤدي إلى اندلاع أعمال عنف في الحال، أو ينسف تدريجيا زخم هذه العملية. وسلِّم أيضا بأن أي قرار تقني بشأن الانتخابات، يمكن اتخاذه عندما تهدأ حرارة الأجواء السياسية، لا في فترة ما قبل إجراء الانتخابات، عندما تكون أنظار جميع الجهات السياسية متجهة نحو الانتخابات المقبلة.

٣٧ - وغالبا ما تتصل طلبات المساعدة التقنية بتحديد وتنقيح أو تقييم عمليات تسجيل الناخبين وما يتصل بذلك من نظم لتخزين السجلات. وقد حدد اتجاهان رئيسيان في هذا

الصدد: زيادة الاستعانة بالحواسيب وحفظ قوائم الناخبين في الديمقراطيات الراسخة (انظر الفقرة ٢٩ أعلاه)، وزيادة إدراج عمليات تسجيل الناخبين بوصفها من ملامح العمليات الانتقالية في البلدان الخارجة لتوها من صراع من الصراعات (مثلا، سيراليون والأراضي الفلسطينية المحتلة وأفغانستان). وقد برز هذا الاتجاه استجابة لعاملين اثنين: الحاجة إلى التحضير، في غضون فترة قصيرة، لانتخابات حقيقية يشارك فيها الناخبون بنسب يمكن التثبت منها، وانعدام المعلومات الدقيقة بشأن نسب عدد المواطنين البالغين داخل كل منطقة من مناطق البلد.

٣٨ - فتسجيل الناخبين يعطي المثال في أي عملية انتخابية على تلاقي المصالح السياسية والتحضيرات التقنية والآلية لأي انتخابات. والسياسيون المطلعون يدركون أن الانتخابات يمكنهم كسبها أو خسارتها في هذه المرحلة من العملية. ولذا فإن توخي الكفاءة والعدالة (الحقيقيتين والافتراضيتين) في إجراء عملية التسجيل مسألة تنطوي على حسابات سياسية إلى حد بعيد وتخضع فيها كل كبيرة وصغيرة للتمحيص.

٣٩ - وقد شكلت زيادة الاهتمام بالاستعانة بقواعد بيانات السجل المدني كمصدر لاستقاء قوائم الناخبين تحولا أساسيا في عملية التسجيل. ذلك أن المعلومات المتعلقة بالأشخاص المطلوب إعداد قوائم انتخابية بأسمائهم، يمكن في معظم الحالات استخراجها من السجل المدني، الأمر الذي يقلل من الإنفاق العام لموارد الحكومة في عمليتين مماثلتين. غير أن المصداقية السياسية لهذا النهج قد تنسف عندما تضطر السلطات الانتخابية إلى التنازل عن جانب من مراقبتها لهذه العملية لفائدة جهات غالبا ما تكون وزارات تغلب فيها الاعتبارات السياسية، فتعجز بذلك عن توفير ضمانات الاستقلالية على النحو الذي عادة ما تأمله الأحزاب السياسية.

٤٠ - وقد طُلب من الأمم المتحدة أن تقدم المساعدة في تسجيل الناخبين بعدة طرق في جميع مناطق العالم: في بلدان تمر بفترة انتقال، كأفغانستان، حيث طُلب منها أن تشترك في الجانب الفني المتعلق بالتنظيم الفعلي لعملية التسجيل وإجرائها، وفي بلدان تقوم بإدخال تنقيحات على عملية التسجيل، كالأراضي الفلسطينية المحتلة، حيث طُلب منها أن تقدم مساعدة تقنية خبيرية لتحديد أنسب المنهجيات والأنشطة التنفيذية الواجب اتباعها، وفي بلدان تقوم بتعديل أو إنشاء نظمها التسجيلية، كسيراليون، حيث طُلب منها أن تكون شريكا في التنفيذ، وفي بلدان، كجامايكا، بدأت في إدخال أو انتهت من إدخال تعديلات على نظام التسجيل حيث طُلب منها بأن تدقق في العملية بوصفها طرفا ثالثا محايدا وتقديم تقييم نوعي للنتائج.

٤١ - وتبرز هذه الأمثلة زيادة تنوع الخبرة الانتخابية المطلوبة الآن من الأمم المتحدة، فضلا عن احتمالات القيام على المدى البعيد، بمشاريع لتقديم المساعدة التقنية والقيمة التي تنطوي عليها تلك المشاريع. وفي نفس الوقت، اتسع بصورة ملحوظة عمق المعارف المطلوبة والمدة التي يستغرقها إنجاز العديد من تلك المشاريع. وقد كان لكل عامل من هذه العوامل أثر كبير على تخطيط وتنفيذ المساعدة الانتخابية للأمم المتحدة إذ أصبح لا بد من أن تعبأ بعناية الموارد اللازمة لتقديم تلك الخدمات مع تقديم الدعم الفني للمشروع طوال مدة وجوده الافتراضية.

باء - البعثات الانتخابية الرئيسية

٤٢ - خلال منتصف التسعينات، تراجع بصورة ملحوظة عدد البعثات الانتخابية الرئيسية مما أثار آمالا في أن يتواصل تراجع عددها وتصبح المساعدة الانتخابية تقدم على نحو متناقص في سياق بعثات حفظ السلام. غير أن الأحداث التي جدّت في السنوات الأخيرة أحبطت تلك الآمال إذ ارتفع عدد البعثات وأصبحت الانتخابات جانب ينظر إليه على نحو متزايد على أنه من الجوانب الأساسية لبناء السلام.

٤٣ - فقد أدت الزيادة في عدد الصراعات الداخلية خلال عقد التسعينات المنصرم إلى إنشاء عدة بعثات لحفظ السلام تتضمن عنصرا انتخابيا في بلدان مثل ليبريا وسيراليون وطاجيكستان. وعندما ساعدت الأمم المتحدة في تسوية وضع تيمور الشرقية، كان الطريق إلى الاستقلال تتخلله مناسبات انتخابية على امتداد ثلاثة أعوام. وقد أكدت هذه العمليات الانتخابية الرئيسية وغيرها، الحاجة إلى التخطيط المسبّق الفعال، والوصول في الحال إلى الموارد البشرية والمالية الكافية، والالتزام بتقديم دعم متواصل غالبا ما يكون متعدد الأوجه. وبالرغم من أن العمليات الانتخابية عادة ما تنطوي على مجموعات مماثلة من هذه العناصر، فإن ظروف وصعوبات كل سياق انتخابي جديد غالبا ما تطرح تحديات غير مسبوقة. ومما يبرز استمرار الطابع المعقّد للعمليات الانتخابية الرئيسية، التجربة الأخيرة في تيمور الشرقية والتخطيط الحالي للعمليتين الانتخابيتين اللتين سيضطلع بهما في المستقبل في كل من أفغانستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية.

تيمور الشرقية/تيمور - ليشتي

٤٤ - في أعقاب الاستشارة الشعبية التي أجريت في عام ١٩٩٩ بشأن مركز تيمور الشرقية المستقبلي، أنشئت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية وأنيطت بها ولاية تنظيم وإجراء عدة دورات انتخابية وصولا إلى استقلال تيمور الشرقية. وأجريت في

٣٠ آب/أغسطس ٢٠٠١ انتخابات الجمعية التأسيسية في أجواء سلمية وصلت فيها نسبة المشاركة إلى ٩١,٣ في المائة. وكانت تلك أول انتخابات ينتخب فيها سكان تيمور الشرقية ممثليهم بصورة مباشرة. وشرعت الإدارة الانتقالية في التحضير للانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٢ حالما انتهت من انتخابات الجمعية التأسيسية، وشددت في ذلك على بناء قدرات الموظفين الانتخابيين من أبناء تيمور الشرقية.

٤٥ - وقد أبرزت الخبرة التي اكتسبتها الأمم المتحدة من الفترة السياسية للانتقال بتيمور - ليشتي نحو الاستقلال عدة معضلات يمكن التعلم منها في المستقبل. وقد اتفقت الأمم المتحدة وتيمور الشرقية على أن مَن يحدد النظام الانتخابي لفترة ما بعد الاستقلال هي حكومة تيمور الشرقية المستقلة، لا الإدارة الانتقالية. غير أنه كان من نتائج ذلك الاتفاق أن أهمل في غمرة المسائل العاجلة التي كان لا بد من حلها عند إعلان الاستقلال، التخطيط لإنشاء لجنة انتخابية، أو جهاز لإدارة الانتخابات في تيمور - ليشتي في فترة ما بعد نيل الاستقلال. ولتدارك هذا الوضع، اتخذت الإدارة الانتقالية والممثل الخاص للأمين العام خطوات في عشية الإعلان عن الاستقلال لكفالة أن تنشأ، بأسرع ما يمكن، لجنة انتخابية مستقلة مؤلفة من أعضاء ترشحهم تيمور الشرقية. وقد عيّن رسميا رئيس الوزراء في تشرين الثاني/نوفمبر لجنة انتخابية مستقلة مؤقتة.

٤٦ - وقررت حكومة ما بعد الاستقلال في بداية عام ٢٠٠٣، الشروع في إجراء انتخابات محلية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣. وطلبت حكومة تيمور - ليشتي مساعدة تقنية من شعبة المساعدة الانتخابية لمساعدتها في هذه الانتخابات. ورغم أن الأمم المتحدة عادة ما لا تقدم مساعدة انتخابية لانتخابات دون وطنية، استجابت الشعبة لهذا الطلب اعتبارا للدور الخاص الذي اضطلعت به الأمم المتحدة في استقلال تيمور - ليشتي وعملية إحلال الديمقراطية فيها. وبتوجيهات من بعثة الأمم المتحدة في تيمور الشرقية التي خلفت الإدارة الانتقالية بعد استقلال تيمور - ليشتي، أعدت الشعبة قائمة بالمجالات التي يمكن لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي التعاون فيها مع تيمور - ليشتي وتزويدها بهذه المساعدة لكفالة التبكير بتغطية احتياجات الحكومة تغطية شاملة.

سيراليون

٤٧ - في أيار/مايو ٢٠٠١، طلبت اللجنة الانتخابية الوطنية لسيراليون من الأمم المتحدة مساعدة إمدادية وتقنية وأمنية لتنظيم وإجراء انتخابات عام ٢٠٠٢ الرئاسية والنيابية. وبعد إيفاد بعثتين في عام ٢٠٠١ لتقييم الاحتياجات، أنشئ عنصر انتخابي داخل بعثة الأمم

المتحدة في سيراليون. وقد بدأت بعثة الأمم المتحدة في سيراليون في تلبية طلبات شعبة المساعدة الانتخابية عملا في ذلك بقرار مجلس الأمن ١٣٨٩ (٢٠٠٢).

٤٨ - ولما كانت بعثة الأمم المتحدة في سيراليون هي التي قدمت لانتخابات ١٤ أيار/مايو ٢٠٠٢ المساعدة التقنية والإمدادية والأمنية، فقد امتنعت عن مراقبة تلك الانتخابات وقدمت الدعم إلى ٢٠٧ مراقبين دوليين مستقلين. وقد شمل هذا الدعم تقديم مواد الإحاطة الإعلامية وخطط النشر وتسجيل اعتماد المراقبين لدى السلطات الانتخابية. وقد أجريت انتخابات ١٤ أيار/مايو الرئاسية والنيابية في أجواء سلمية وبنسب مشاركة كبيرة رغم عدد من الصعوبات التنفيذية.

أفغانستان

٤٩ - يطلب الاتفاق المتعلق بالإجراءات المتبعة في أفغانستان ريثما يعاد إحلال المؤسسات الحكومية الدائمة (اتفاق بون) الموقّع ٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، من الأمم المتحدة أن تقوم بعملية لتسجيل الناخبين قبل إجراء الانتخابات في حزيران/يونيه ٢٠٠٤ لانتخاب حكومة كاملة التمثيل. وفي ١٥ شباط/فبراير ٢٠٠٣، بعث الرئيس قرضاي إلى الأمين العام رسالة يطلب فيها من الأمم المتحدة إيفاد بعثة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان تضطلع بدور رئيسي في إعداد الانتخابات وتنظيمها. وقد وافق الأمين العام على هذا الطلب في رسالة وجهها إلى الرئيس قرضاي في ٣ آذار/مارس ٢٠٠٣.

٥٠ - وقبل تبادل هاتين الرسالتين وإضفاء صيغة رسمية على دور الأمم المتحدة في مساعدة أفغانستان على إجراء الانتخابات، أوفدت شعبة المساعدة الانتخابية بعثتين إلى أفغانستان واحدة في الفترة من ١٧ إلى ٢٤ آب/أغسطس ٢٠٠٢ لإجراء تقييم أولي، وأخرى في الفترة من ٣١ تشرين الأول/أكتوبر إلى ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢ لتقييم الاحتياجات. وفي آذار/مارس ٢٠٠٣، أوفدت الشعبة فريقا من الخبراء الاستشاريين إلى بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان، والشروع في تخطيط عملية التسجيل الانتخابية، وتصميم الوحدة الانتخابية لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان التي ستتولى مسؤولية تنسيق وتنفيذ المساعدة الانتخابية إلى بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان. وتعاونت الشعبة مع مكتب عمليات حفظ السلام في نيويورك وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان في إعداد ميزانية تكميلية لإنشاء الوحدة الانتخابية، قدمتها إلى اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في أيار/مايو ٢٠٠٣. وقد شرع على الفور في تعيين ونشر الموظفين الذين أخذت أسماؤهم من قائمة الخبراء الانتخابيين. غير أن الجزء الرئيسي من عملية تسجيل وبناء القدرات السلطات الانتخابية الأفغانية سيتعين تمويله من التبرعات.

٥١ - وتطرح الانتخابات الأفغانية عددا من التحديات السياسية والإمدادية والإدارية والأمنية. ذلك أنه لم يحدث أبدا أن أجريت في أفغانستان انتخابات بنطاق ومعيار الانتخابات المقرر إجراؤها. فليس هناك سجل للناخبين وهناك الكثير من الأفغانيين الذين لا يمتلكون أي وثائق رسمية تثبت هوياتهم. ولا توجد هناك لجنة انتخابية ولا قانون انتخابي أو قانون للأحزاب السياسية. فقد أسفر عقدان من الحرب عن نزوح السكان بأعداد كبيرة. وقد تواصل ذلك أثناء عملية إحلال السلام إذ تستمر عودة ٢,٢٠ مليون لاجئ ممن نُقلوا في عام ٢٠٠٢ إلى خارج الوطن. ويمثل تسجيل أعداد اللاجئين والمشردين داخليا والرحّل تحديا كبيرا. كما أن تسجيل النساء ومنحهم حق التصويت يتطلب أيضا بذل جهد كبير، نظرا للتقاليد الاجتماعية الراسخة وبخاصة في المناطق الريفية. ثم إن الحالة الأمنية تظل أولا وقبل أي شيء غير مستقرة، وقد تدهورت في مناطق كثيرة. ولم يكن بمقدور وكالات الأمم المتحدة، خلال معظم عام ٢٠٠٣ أن تصل، بسبب تردي الأمن، إلى ما يقارب ثلثا مساحة البلد.

٥٢ - وللتغلب على هذه العقبات، ستواصل الشعبة وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان والحكومة الأفغانية الانتقالية التعاون على نحو وثيق لتنفيذ أحكام اتفاق بون وتمهيد الطريق لإجراء الانتخابات العامة المزمع عقدها في حزيران/يونيه ٢٠٠٤.

جمهورية الكونغو الديمقراطية

٥٣ - تقوم شعبة المساعدة الانتخابية حاليا بدراسة عن جدوى إجراء انتخابات في المستقبل في جمهورية الكونغو الديمقراطية. ويرد في الدستور المؤقت لهذا البلد أن الهدف المنشود من إجراء انتخاباته، تعزيز عملية الانتقال السياسية التي تنتهي ببدء تولي رئيس للجمهورية لمنصب الرئاسة لفترة انتقالية.

٥٤ - وتمثل دراسة الجدوى نهجا جديدا تصمم بمقتضاه المساعدة الانتخابية من خلال وضع مجموعة من الخيارات الشاملة مشفوعة بما تنطوي عليه من منافع وتكاليف ومخاطر، وبخطوات التنفيذ المتصلة بذلك. وسيشرع في إنجاز هذه الدراسة في ٢٨ و ٢٩ تموز/يوليه ٢٠٠٣ حالما يتم إحلال الحكومة الانتقالية، وبعد انقضاء شهر في جمع البيانات في الميدان. ومن المتوقع أن يفرغ من إنجاز الدراسة خلال الربع الأخير من عام ٢٠٠٣. وستوفر الدراسة سبل عديدة لتنظيم الانتخابات في بلد تكون فيه الهياكل المادية والمؤسسية غير موجودة أو في طور جنيني (آخر تعداد أجري في عام ١٩٨٤ وآخر استشارة شعبية عقدت في عام ١٩٦٤). وسيولى اهتمام خاص للمسائل القانونية والإمدادية والمسائل المتصلة باختيار نظام انتخابي. وبالنسبة للمجتمع الدولي، ستساهم هذه الدراسة في زيادة فهم وتعريف دوره

كلما تقدمت العملية. ولم يتم إنجاز دراسة الجدوى إلا بفضل أموال خصصتها الحكومة البلجيكية لجمهورية الكونغو الديمقراطية في إطار الصندوق الاستئماني لمراقبة الانتخابات (انظر الفقرة ٥٩ أدناه)، وكانت هذه الأموال متاحة عندما تقرر إجراء هذه الدراسة. وعسى أن تجد الأمم المتحدة ومنظمات المساعدة الانتخابية الأخرى أن هذه المنهجية مفيدة لا بالنسبة لعملها في جمهورية الكونغو الديمقراطية بل وكذلك في التخطيط المسبّق للحالات الانتخابية المعقدة الأخرى.

٥٥ - وتبرز كل بعثة من البعثات المشار إليها أعلاه أهمية التخطيط المسبق، وتوافر الموارد اللازمة، والمرونة في معالجة الظروف الميدانية الصعبة التي غالبا ما تتغير. فتوافر الموارد المالية عامل حاسم إلى أبعد حد باعتبار أن توقيت ونطاق هذه البعثات الانتخابية لا يمكن التنبؤ بهما إلى أن تصدر ولاية لبعثة لتقييم الاحتياجات الأولية. ولذا فهي لا يمكن أن تحدد في إطار دورة الميزنة العادية الموارد العادية لتلك البعثات. ولما كان سيستمر في المستقبل المنظور تنظيم هذه البعثات الانتخابية الرئيسية، فلا بد، من أن توضع على سبيل الأولية، طرائق لحشد الموارد لها على نحو سريع.

رابعا - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - التحديات

٥٦ - يتمثل أعظم التحديات التي تواجه شعبة المساعدة الانتخابية في زيادة عبء عملها. وهذه ضريبة النجاح. وستضع البعثات الرئيسية التي لم تكن متوقعة في نهاية فترة السنتين الأخيرة بما فيها البعثات إلى أفغانستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية وليبريا وربما العراق، كبيرة على الشعبة في فترة السنتين المقبلة. وفي نفس الوقت، فإن طلبات المساعدة التقنية قد تزيد من حيث العدد والتشعب وسيتطلب بعضها، كما هو الحال بالنسبة للأراضي الفلسطينية المحتلة وإندونيسيا، دعما كبيرا جدا من جانب الشعبة.

٥٧ - ولتلبية هذه الطلبات، تحتاج شعبة المساعدة الانتخابية إلى موارد إضافية من حيث الموظفين والأموال على حد سواء. وقد أجهدت كثيرا في السنوات القليلة الماضية، الموارد المتوفرة من طاقم موظفي الانتخابات. وستتوقف جودة المساعدة الانتخابية للأمم المتحدة على توافر الموظفين المدربين على النحو الواجب. وحتى الموظفين الموزعين مؤقتا يجب عليهم أن يتلقوا تدريبا أدنى في مجال الانتخابات. أما الخبراء الانتخابيين في البعثات الأطول مدى،

فهم بحاجة إلى فهم متين للمسائل الانتخابية وقوى دفع السياسة في المناطق التي ينشرون فيها وإلى فهم متين لمنظومة الأمم المتحدة ذاتها.

٥٨ - واستباقا للحاجة إلى الخبراء الانتخابيين في المستقبل، ستحتاج شعبة المساعدة الانتخابية إلى المرونة والتوسع والتعاقد بسرعة بحسب مركز كل مشروع من مشاريعها. وليس أفضل لتلبية هذه الحاجة من اللجوء إلى القدرات الموجودة أصلا في منظومة الأمم المتحدة. ويكون من المفيد جدا لتطوير العلاقات مع منظومة الأمم المتحدة، مثلا، السماح بإعادة موظفي الأمم المتحدة لفترة مؤقتة سواء كانوا من موظفي الميدان أو من موظفي المقر، وذلك، ليشاركوا في العمليات الانتخابية في أوقات الذروة. وهذا ما يمكن المساعدة على إنجازه بوضع قائمة داخلية لخبراء الأمم المتحدة الانتخابيين الذين يمكن التفكير في تكليفهم بعدة مهام وفقا لمستويات التدريب التي يمكن توفيرها من خلال كلية موظفي الأمم المتحدة. وستستفيد هذه العملية بالتأكيد من زيادة فعالية الإجراءات المشتركة بين الوكالات لإيفاد وإعارة الموظفين مقارنة بالإجراءات الحالية. وبالتحديد، ينبغي تشجيع أجهزة أخرى من منظومة الأمم المتحدة على أن تنظر على سبيل الأولوية في إعارة موظفيها لإنجاز أنشطة انتخابية.

٥٩ - وتتمثل الآلية الأساسية لتلبية الطلبات المالية في صندوق الأمم المتحدة الاستئماني لمراقبة الانتخابات الذي أنشئ بموجب الفقرة ١٤ من قرار الجمعية العامة ١٣٧/٤٦ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١. وهذا الصندوق آلية فريدة داخل منظومة الأمم المتحدة تلبي ثلاثة احتياجات نوعية: (أ) تسمح لشعبة المساعدة الانتخابية بتلبية طلبات غير متوقعة والطلبات التي لم تدرج في الميزانية لفترة السنتين السابقة و (ب) تغطي تكاليف الشعبة في مجال البحث والتطوير التي توفر توحيد وتعميم الدروس المستخلصة مما يؤدي بدوره إلى وضع نهج وبرامج نموذجية جديدة تدعم هي أيضا الصندوق الاستئماني و (ج) توفر أموال على أساس طارئ فيما يتعلق بالرد السريع الأول على الطلبات الانتخابية ولا سيما عندما يكون برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب بعثات حفظ السلام غير قادرين على توفير ذلك التمويل.

٦٠ - ولا بد من توفير الموارد اللازمة من الموظفين والموارد المالية لتمكين شعبة المساعدة الانتخابية من أداء ولايتها التي أناطتها بها الجمعية العامة لتلبية كل طلب والمحافظة بذلك على اتساق النهج الذي يضمن اكتمال المساعدة الانتخابية.

باء - الخطط المستقبلية والأفكار

٦١ - في أي بلد، تتطلب العملية الانتخابية تنسيق عدد كبير من العمليات الأخرى السياسية منها وغير السياسية المتصلة مثلا بالنظم التعليمية والقضائية والأمنية. ولإنجاح أي انتخابات وطنية، لا بد من نجاح عمل هذه الأنظمة معا في اللحظة الحاسمة من الانتخابات. وهذا ما ينطبق أيضا في حالة المساعدة الانتخابية للأمم المتحدة التي تتطلب قدرا كبيرا من التنسيق فيما بين مختلف الوكالات، كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب عمليات حفظ السلام، وإدارة شؤون الإعلام، ومفوضية الأمم المتحدة للاجئين، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. وغالبا ما حثت الدول الأعضاء الأمم المتحدة على أن تكون أكثر فعالية في تنسيق أنشطتها ومساعدتها الانتخابية في مجال حققت فيه ذلك إلى حد بعيد. وقد حدد على نحو واضح دور مختلف أجهزة منظومة الأمم المتحدة وحسن عقد من الخبرات والدروس المستخلصة كيفية التنفيذ الفعلي لطرائق التعاون هذه.

٦٢ - ولذا فإن من المهم بأشد ما تكون الأهمية، أن تبقي الأمم المتحدة على هذا المستوى من التعاون الذي يمكنها من أن تواصل في المستقبل على نحو ما تفعل الآن، توفير الإجراءات الواضحة لطلب المساعدة الانتخابية والمسؤوليات الواضحة لتنفيذها. ذلك أن زيادة تشعب وعدد الطلبات سيجهد هياكل التعاون القائمة. وإذا لم تعزز هذه الهياكل بتوفير موارد وقدرات إضافية، فإن ازدياد الأعباء سيضعفها في الأخير، وربما تصبح المساعدة الانتخابية أقل انتظاما وفعالية وأقل جودة. وعلى نحو ما ذكر في التقرير السابق، لا تزال المساعدة الانتخابية المقدمة إلى الأمم المتحدة ناجحة إلى أبعد الحدود ولا يزال نجاحها بالذات هو مصدر الخطر عليها.