الأمم المتحدة

A/64/613–S/2009/674

الجمعية العامة
مجلس الأمن

Distr.: General
28 December 2009
Arabic
Original: English

الجمعية العامة
الدورة الرابعة والستون
البند ١٧ من جدول الأعمال
الحالة في أفغانستان

مجلس الأمن
السنة الرابعة والستون

الحالة في أفغانستان وآثارها على السلم والأمن الدوليين

تقرير الأمين العام

أولا – مقدمة ولمحة عامة

١ – يُقدم هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ١٨/٦٣ وقرار مجلس الأمن ١٨٦٨ (٢٠٠٩)، الذي مدّد المجلس بموجبه ولاية بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان. وفي هذا القرار، طلب المجلس تقريرا عن التطورات الجارية في أفغانستان كل ثلاثة أشهر. ويستعرض هذا التقرير الحالة في أفغانستان وأنشطة بعثة الأمم المتحدة، ويركز بشكل خاص على الانتخابات والتطورات السياسية والوضع الأمني المتدهور منذ تقريري السابق المؤرخ ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ (A/64/364-S/2009/475). وقد أحطت أنا والأمين العام المساعد لعمليات حفظ السلام، إدمون موليه، مجلس الأمن في ٢٨ و ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر على التوالي، علما بالهجوم الذي وقع في ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر في كابل والذي أودى بحياة خمسة من موظفي الأمم المتحدة. وفي ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر، أحطت الجمعية العامة علما بالهجوم، وفي ٦ تشرين الثاني/نوفمبر، أحطت أعضاء المجلس علما بالزيارة التي قمت بها إلى أفغانستان في ٢ تشرين الثاني/نوفمبر.

301209 301209 09-66223 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

ثانيا – الانتخابات والتطورات السياسية وحقوق الإنسان

٢ – في أعقاب طلب لجنة الشكاوى الانتخابية في ٨ ايلول/سبتمبر إعادة فرز الأصوات (انظر A/64/364-S/2009/475)، شارك ممثلي الخاص في حوار مكثف لمدة أسبوعين مع كل من لجنة الشكاوى الانتخابية واللجنة الانتخابية المستقلة لإبرام اتفاق بين هاتين المؤسستين بشأن كيفية تنفيذ الطلب ومعالجة عمليات التزوير المشتبه فيها في الانتخابات الرئاسية التي أجريت في ٢٠ آب/أغسطس. ورأى أنه من الأهمية بمكان تجنب حدوث صدام بين هاتين المؤسستين، ووضع منهجية سليمة تتطابق مع أفضل الممارسات الدولية. وفي ٢٤ أيلول/سبتمبر، اتفقت اللجنة الانتخابية المستقلة ولجنة الشكاوى الانتخابية على أن أفضل طريقة لتنفيذ طلب لجنة الشكاوى الانتخابية يتمثل في تدقيق بطاقات الاقتراع المشتبه فيها عن طريق أخذ عينات إحصائية. وقامت اللجنة الانتخابية المستقلة بعملية التدقيق بإشراف لجنة الشكاوى الانتخابية، وبحضور وكلاء المرشحين ومراقبين. وبالتوازي مع ذلك، واصلت لجنة الشكاوى الانتخابية تحقيقاتها في الشكاوى الأخرى التي وردت خلال مراحل العملية الانتخابية كلها.

٣ – وفي حين رحب مرشحا الرئاسة الرئيسيين حامد كرزاي وعبد الله عبد الله بعملية التدقيق من حيث المبدأ، أعرب كل منهما عن شواغل تتعلق بالطريقة التي ستنفذها اللجنة الانتخابية المستقلة ولجنة الشكاوى الانتخابية، وخاصة فيما يتعلق بالمنهجية الإحصائية التي سُتستخدم. وعندما شارفت عملية التدقيق على الانتهاء، أبدى كلا المرشحين وممثليهما شكوكهم المتزايدة إزاء العملية وصحة نتائجها. وكان ممثلي الخاص وفريقه من الخبراء في الانتخابات يعقدون لقاءات منتظمة مع كلا المرشحين لتوضيح عملية التدقيق، والإجابة عن أسئلتهما، والتخفيف من حدة مخاوفهما في نهاية الأمر.

٤ – وفي ١٩ تشرين الأول/أكتوبر، أعلنت لجنة الشكاوى الانتخابية أنها قد أنهت أعمالها المتعلقة بالانتخابات الرئاسية، التي تضمنت استعراض عملية التدقيق واتخاذ القرارات بناء على نتائج التدقيق، والفصل في جميع الشكاوى التي قد يكون لها أثر ملموس على النتائج النهائية، ونشر النتائج التي تتوصل إليها بشأن صناديق الاقتراع التي كانت اللجنة الانتخابية المستقلة قد عزلتها في وقت سابق. وأدت هذه الصناديق المعزولة إلى اتخاذ تدبير أو أكثر للكشف عن حالات التزوير من قبل اللجنة الانتخابية المستقلة بمساعدة مشروع تعزيز القدرات القانونية والتقنية من أجل بناء الغد التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ولذلك تعين إجراء مزيد من التحقيق. وفي وقت لاحق، أحالت اللجنة الانتخابية المستقلة هذه الصناديق إلى لجنة الشكاوى الانتخابية للتحقيق. وقدمت لجنة الشكاوى الانتخابية نتائجها إلى اللجنة

الانتخابية المستقلة لتنفيذها وللتصديق على النتائج النهائية للجولة الأولى من التصويت في الانتخابات الرئاسية.

٥ - وأظهرت النتائج الأولية، عندما عُدِّلت بموجب قرار لجنة الشكاوى الانتخابية، أنه لم يحصل أي من المرشحين على أكثر من ٥٠ في المائة من الأصوات، مما استلزم إجراء جولة ثانية. وادّعى أنصار الرئيس حامد كرزاي وفريق حملته أن هذا القرار هو نتيجة تدخل أجنبي، مما يشير إلى إمكانية عدم قبول النتائج. وقد أدى هذا الموقف إلى إجراء سلسلة من المفاوضات الدبلوماسية الرفيعة المستوى، أجراها بصورة خاصة السيناتور الأمريكي جون كيري وممثلي الخاص، لتشجيع المرشحين وجميع المعنيين على دعم سير العملية الانتخابية وفقا للدستور الأفغاني. وفي ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر، عقد الرئيس كرزاي مؤتمرا صحفيا، أعلن فيه أنه سيشارك في جولة إعادة التصويت على الانتخابات الرئاسية، إذا استدعى الأمر ذلك.

٦ - وفي ٢١ تشرين الأول/أكتوبر، أعلنت اللجنة الانتخابية المستقلة أن الرئيس كرزاي كان قد حصل على ٤٩,٦٧ في المائة من مجموع الأصوات الصحيحة (بانخفاض قدره ٤,٩٥ في المائة عن النتائج الأولية) وحصل الدكتور عبد الله على ٣٠,٥٩ في المائة من مجموع الأصوات الصحيحة (بزيادة قدرها ٢,٨ في المائة عن النتائج الأولية). وبما أنه لم يحصل أي مرشح على أكثر من ٥٠ في المائة من الأصوات، أعلنت اللجنة الانتخابية المستقلة ضرورة إجراء جولة ثانية من الانتخابات في ٧ تشرين الثاني/نوفمبر. ويحق لجميع الوكلاء السابقين المعتمدين من قبل المرشح، فضلا عن المراقبين المحليين والدوليين، مراقبة الجولة الثانية. وحتى قبل هذا الإعلان، كانت اللجنة الانتخابية المستقلة قد بدأت، بدعم من مشروع ''تعزيز القدرات القانونية والانتخابية من أجل الغد'' التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الاستعدادات العملية لإجراء جولة ثانية محتملة، وأمرت بتوزيع البطاقات والمواد على المراكز الإقليمية.

٧ - وفي ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر، أصدرت بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان واللجنة الأفغانية المستقلة لحقوق الإنسان تقريرهما المشترك الثالث لرصد الحقوق السياسية عن الانتخابات التي أجريت في ٢٠ آب/أغسطس، الذي يغطي الفترة الممتدة من ١ آب/أغسطس إلى ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩. وأشار التقرير إلى أن الحالة الأمنية الشاملة خلال الفترة المشمولة بالتقرير، بما في ذلك وقوع عدد كبير من الهجمات وغيرها من أشكال الترهيب في يوم الاقتراع، قد أثرت على قرار الأفغان فيما إذا كان عليهم أن يتوجهوا إلى صناديق الاقتراع أم لا، مما أسفر عن انخفاض معدلات المشاركة عما كانت عليه في الانتخابات السابقة. وأشار التقرير أيضا إلى أن المرأة الأفغانية بدأت تبدي اهتماما

متزايدا بالمسائل السياسية، لكن عدد النساء اللاتي أدلين بأصواتهن كان أقل بكثير من عدد الرجال. وسُجلت حالات تصويت بالوكالة، وتصويت دون السن القانونية، واستخدام بطاقات التسجيل المتعدد، من قبل الناخبين في أجزاء مختلفة من البلد. وقُدِّم عدد كبير من الادعاءات المتعلقة بالتزوير والمخالفات الانتخابية، تتعلق أساسا بحشو صناديق الاقتراع، ولا سيما في المناطق الوسطى والجنوبية والشرقية والجنوبية الشرقية.

٨ - وفي ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر، أعلن الدكتور عبد الله عن مجموعة من الشروط لكي يشارك في الجولة الثانية، منها إقالة رئيس اللجنة الانتخابية المستقلة عزيز الدين، وإقالة مسؤولي انتخابات ومحافظين وقادة شرطة آخرين وإيقاف ثلاثة من الوزراء عن العمل. واشترط الدكتور عبد الله ضرورة تنفيذ هذه الشروط في موعد أقصاه ٣١ تشرين الأول/أكتوبر. ورفضت اللجنة الانتخابية المستقلة والرئيس كرزاي هذه الشروط. وفي ١ تشرين الثاني/نوفمبر، أعلن الدكتور عبد الله أنه لن يشارك في جولة ثانية من الانتخابات الرئاسية، مشيرا إلى أن الظروف ليست مواتية لإجراء انتخابات حرة ونزيهة، وأبرز أنه لم تتم تلبية أي من الشروط التي قدمها. وأشار الدكتور عبد الله إلى أنه لن يشارك في أي حكومة ائتلافية، لكنه سيواصل العمل من أجل مصلحة الشعب الأفغاني.

٩ - وفي ٢ تشرين الثاني/نوفمبر، قمت بزيارة أفغانستان والتقيت بالرئيس كرزاي والدكتور عبد الله وأشرت إلى الحاجة إلى إنهاء العملية الانتخابية بطريقة قانونية وفي حينها. وفي اليوم نفسه، أعلنت اللجنة الانتخابية المستقلة أن حامد كرزاي هو المرشح الوحيد في عملية إعادة الانتخابات، وأنه الرئيس المنتخب لولاية ثانية لمدة خمس سنوات. ووفقا لسلطتها بموجب المادة ١٥٦ من الدستور الأفغاني، استندت اللجنة الانتخابية المستقلة في قرارها إلى المادة ٦١ من الدستور، التي تنص على أنه لا يمكن إجراء جولة ثانية إلا بين المرشحين الرئيسيين الاثنين من الجولة الأولى. كما أخذت اللجنة الانتخابية المستقلة في اعتبارها اعتبارات أخرى مثل التكاليف المالية والتوقيت والأمن. وعلى إثر هذا الإعلان، أقام أنصار الرئيس كرزاي احتفالات في عدد من الأقاليم في أنحاء البلد. وعقد الدكتور عبد الله مؤتمرا صحفيا قال فيه إن قرار اللجنة الانتخابية المستقلة لا يستند إلى أساس قانوني، لكنه لم يطعن في حكم اللجنة في المحكمة.

١٠ - وفيما يتعلق بانتخابات مجالس المحافظات، سلّمت لجنة الشكاوى الانتخابية رسميا، في ١٢ كانون الأول/ديسمبر، جميع قرارات مجالس الأقاليم الـ ٣٤ إلى اللجنة الانتخابية المستقلة، مما أتاح للجنة الانتخابية المستقلة أن تصدق على النتائج. وأصبح بوسع اللجنة الانتخابية المستقلة البدء بإجراء انتخابات أعضاء مجالس الأقاليم إلى مجلس الأعيان

(ميشرانو جيرغا). وبلغ مجموع عدد المرشحين ٣ ٣٣٩ مرشحا لشغل ما مجموعه ٤٢٠ مقعدا في مجالس الأقاليم. وبشكل عام، قدّرت اللجنة الانتخابية المستقلة أن الإقبال على انتخابات مجالس الأقاليم كان أعلى من الإقبال على الانتخابات الرئاسية. وأجرت اللجنة الانتخابية المستقلة عمليات تدقيق وإعادة فرز أصوات النتائج الأولية لكل من أقاليم ننجرهار وقندهار وغازني وباكتيكا. وبعد صدور النتائج الأولية، اشتكى المرشحون لمجالس الأقاليم في أنحاء البلد من تضارب النتائج، وفي حالات معينة، اشتكوا من وجود تحيز لصالح قبيلة أو عرق معين، وأعربوا أيضا عن عدم الرضا والاستياء بسبب التأخير في إصدار النتائج النهائية.

١١ - وتقوم عدة هيئات دولية ومحلية كانت قد شاركت في مراقبة الانتخابات الرئاسية وانتخابات مجالس الأقاليم باستكمال تقاريرها النهائية ونتائجها. وتشير الدلائل الأولية إلى بروز توافق في الآراء بين الخبراء المحليين والدوليين على حد سواء بشأن الحاجة إلى إصلاح النظام الانتخابي قبل انتخابات عام ٢٠١٠ (على مستوى البرلمان والمقاطعات والبلديات)، وعمليات الانتخابات في المستقبل في أفغانستان، بما في ذلك استعراض آلية تعيين المفوضين في اللجنة الانتخابية المستقلة لكفالة نزاهتها، بالإضافة إلى استعراض سبل بناء هياكل مستدامة لتنظيم الانتخابات، وسبل تحسين نظام تسجيل الناخبين، وكيفية تطوير المراقبة المحلية، وسبل تعزيز الإطار القانوني للانتخابات. ويتركز النقاش الدائر حاليا حول درجة الإصلاح التي يمكن تحقيقها في الوقت المناسب لإجراء انتخابات عام ٢٠١٠، نظرا لأن تنفيذ بعض هذه التحسينات سيستغرق ما لا يقل عن سنة. وفي نهاية الأمر، يتوقف أمر اتخاذ قرار بشأن الحل المجدي على السلطات الأفغانية المعنية.

١٢ - وبعد التصديق على نتائج الانتخابات الرئاسية لصالح حامد كرزاي، أصدر كبار الشخصيات من مختلف الجهات المانحة والبلدان المساهمة بقوات بيانات تهنئ فيها الرئيس. وفي الوقت نفسه، شجعت معظم البيانات، بما فيها بيان الأمم المتحدة، الرئيس الذي أعيد انتخابه على تشكيل مجلس وزراء مؤهل مؤلف من وزراء من ذوي عقلية إصلاحية، وتحسين الحوكمة، واجتثاث الفساد. ونظرا لوقوع مخالفات في الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٩، يتعين على الحكومة المعينة حديثا أن تبرهن على شرعيتها بالطريقة التي تفي فيها بالتزاماتها.

١٣ - وفي ١٩ تشرين الثاني/يناير، تم تنصيب حامد كرزاي رئيسا لولاية ثانية مدتها خمس سنوات في حفل حضره عدد كبير من كبار الشخصيات الأفغانية والدولية. وفي خطاب تنصيبه، تحدث الرئيس كرزاي عن الوحدة والمصالحة الوطنية، بالإضافة إلى فتح صفحة جديدة من التعاون بين أفغانستان وشركائها الدوليين، وذكر أن حكومة أفغانستان ملتزمة

بوضع حد لثقافة الإفلات من العقاب وتقديم الضالعين في الفساد إلى العدالة. وفي ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، رشح الرئيس كرزاي ٢٣ مرشحا إلى مجلس الوزراء الذي يتألف من ٢٥ وزيرا. وبموجب الدستور الأفغاني، يجب أن يحصل جميع الوزراء المرشحين على تصويت بالثقة من مجلس النواب (وليسي جيرغا). وقد أجّل مجلس النواب عطلته تحسبا لقيام الرئيس كرزاي بإعلان تشكيل الحكومة الجديدة، وواصل المناقشة بشأن مجلس الوزراء. وفي ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر، أعلن مكتب المدعي العام أنه يجري التحقيق مع مسؤولين اثنين من مجلس الوزراء و ١٢ وزيرا سابقا بتهمة اختلاس مزعوم.

١٤ - وقد أثّر التوتر الذي ساد في الفترة التي سبقت إعلان نتائج الانتخابات الرئاسية سلبا على أداء الحكومة على المستويين الوطني ودون الوطني وأثّر على مناخ الاستثمار. وأفاد عدد من المؤسسات المصرفية عن ازدياد سحب الأموال من الحسابات الخاصة. ولاحظت السفارات في كابل زيادة كبيرة في طلبات الحصول على تأشيرات من قبل الأفغان، مما يدل على وجود قلق واسع النطاق في صفوف العامة بشأن الأمن الاقتصادي والاجتماعي في البلد.

١٥ - وأصبحت المطالبة ببدء عملية السلام والمصالحة شعارا سياسيا عاما. وذكر الرئيس كرزاي في كلمة تنصيبه رئيسا أن المصالحة الوطنية تتصدر سلم جدول أعمال أفغانستان في بناء السلام، ودعا الأفغان المستائين غير المرتبطين مباشرة بالإرهاب الدولي إلى العودة إلى أفغانستان. وكرر الرئيس كرزاي التأكيد أنه ينبغي أن تصبح المحادثات مع المعارضة المسلحة، بما في ذلك قيادة حركة طالبان، هي المبادرة السياسية الرئيسية الأولى التي يعتزم أن يقوم بها فور تصديق البرلمان على الحكومة الجديدة. وقد شهدت عملية الإدماج المحلي بعض التقدم. وتشير التقارير إلى أن ٥٧ رجلا من الموالين لعناصر معادية للحكومة في مقاطعة هيرات التي يقطنها البشتون زارغون سلموا أنفسهم للسلطات. وفي مقاطعة قلعة الزال في قندز، ألقت كذلك جماعة مسلحة غير مشروعة تتألف من ١٢ رجلا أسلحتهم. كما أعلن ٢٦ رجلا من العناصر المعادية للحكومة في باكتيكا، و ٢٤ في غزنة، و ٥١ في بغلان عن عزمهم التخلي عن العنف. وفي جميع هذه الحالات، طلبت العناصر المتصالحة توظيفها في الشرطة الوطنية الأفغانية أو في الميليشيات المحلية.

١٦ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، واصل البرلمان الأفغاني نشاطه في سن التشريعات. وخلال هذه الفترة، أقر مجلس النواب قانون مكافحة الإرهاب، وقانون مكافحة الاحتكار، وقانون الأسلحة النارية، وصادق على التعديلات التي أدخلت على الموازنة العامة للدولة لمدة ستة أشهر. ولا يزال مشروع القانون بشأن القضاء على العنف ضد المرأة، الذي أُقر بمرسوم

رئاسي في ١٩ تموز/يوليه، بالتزامن مع تعديل قانون الأحوال الشخصية الشيعي، ينتظر المصادقة من البرلمان. ومشروع القانون المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة الذي يجرم العنف الجنسي، بما في ذلك الاغتصاب، والزواج القسري ودون السن القانونية، والسخرة والدعارة. ويمثل ذلك خطوة إلى الأمام في التصدي للعنف ضد النساء والفتيات ومنعه. وقدمت بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان سلسلة من التعديلات الممكن إدخالها على القانون إلى اللجنة البرلمانية المعنية بالمرأة والمجتمع المدني. ويقوم البرلمان حاليا باستعراض هذه المقترحات ومقترحات أخرى. ولا يزال من غير الواضح فيما إذا كان لمشروع القانون أسبقية على قانون الأحوال الشخصية الشيعية.

١٧ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، حصل سيد برويز كامباكش، الطالب الذي يدرس الصحافة والذي حكم عليه بالإعدام بتهمة التجديف في عام ٢٠٠٧، وقد خفف حكمه إلى السجن لمدة ٢٠ عاما، حصل على عفو رئاسي في آب/أغسطس ٢٠٠٩، وأُخرج من البلد. وقد حظيت هذه القضية باهتمام كبير، داخل أفغانستان وخارجها على حد سواء.

ثالثا - الأمن وإصلاح قطاع الأمن

١٨ - تدهور الوضع الأمني في أفغانستان خلال الفترة المشمولة بالتقرير، ففي المتوسط، وقع ١ ٢٤٤ حادثا شهريا في الربع الثالث من عام ٢٠٠٩. ويمثل ذلك زيادة قدرها ٦٥ في المائة مقارنة بالحوادث التي وقعت في عام ٢٠٠٨. وشكّلت الاشتباكات المسلحة، والعبوات الناسفة المحلية الصنع والمواجهات المسلحة معظم هذه الحوادث. وازدادت الحوادث الناجمة عن العبوات الناسفة المحلية الصنع بنسبة ٦٠ في المائة عما كانت عليه في عام ٢٠٠٨. وبدأ المتمردون يستخدمون على نحو متزايد العبوات الناسفة التي تنفجر بواسطة لوحات الضغط والتي تنفجر تحت أي سيارة مارة. وقد أدى ذلك إلى زيادة الخطر على سفر أفراد الأمم المتحدة براً وإلى ارتفاع عدد الضحايا المدنيين. ومن الناحية الجغرافية، ازدادت أعمال العنف في إقليمي كوندوز وباغلان الشماليين، مما أدى إلى زعزعة الاستقرار فيها، وقد كانا ينعمان بالسلام.

١٩ - وسجلت البعثة ٧٨٤ إصابة في صفوف المدنيين لها صلة بالنزاع بين شهري آب/أغسطس وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، أي بزيادة قدرها ١٢ في المائة مقارنة بنفس الفترة من عام ٢٠٠٨. وتظل العناصر المناهضة للحكومة مسؤولة عن النسبة الأكبر من الإصابات في صفوف المدنيين (٧٨ في المائة من المجموع) منهم ٥٤ في المائة ضحايا الهجمات الانتحارية والهجمات بالعبوات الناسفة المحلية الصنع. وتبين من استخدام العناصر المناهضة للحكومة بشكل متزايد الهجمات بالعبوات الناسفة أنهم لا يكترثون بالخسائر في أرواح

المدنيين. إلا أنه من المشجع أن نرى أن الحكومة الأفغانية وشركاءها العسكريين الدوليين واصلت اتخاذ بعض الخطوات الإيجابية للحد من تأثير العمليات العسكرية على السكان المدنيين.

٢٠ - ويعيش السكان المدنيون في ظل التخويف والتهديدات الهادفة إلى تثبيط مشاركتهم في الجولة الثانية من الانتخابات الرئاسية التي تقرر مبدئيا إجراؤها في ٧ تشرين الثاني/نوفمبر. ونفذ المتمردون تهديداتهم بعمليات خطف واغتيالات واستهداف قادة المجتمع المحلي ورجال الدين بوجه خاص. وهذه الأساليب لا تثني السكان عن التعاون مع الحكومة فحسب، بل تؤدي كذلك إلى تدمير الهياكل الاجتماعية التقليدية والآليات الأمنية التي توفرها المجتمعات المحلية.

٢١ - وتأثرت أيضا قدرة الحكومة المحدودة على تقديم الخدمات الأساسية إلى الشعب أكثر بسبب تصاعد أعمال العنف واتساع نطاق التمرد، مما وسّع الفجوة بين الحكومة والشعب. واضطرت الإدارات الحكومية في الأقاليم التي يتواجد فيها عدد كبير من المسلحين، مثل بادغيس وكابيسا وخوست وأورزغان إلى أن تقلل من تحركاتها ومن قدرتها على الوصول إلى مناطق تقع خارج عواصم الأقاليم. وفي كثير من المناطق، كان التنقل خارج العواصم في الأقاليم يعتمد على النقل الجوي العسكري الدولي. وعلى صعيد المقاطعات التي ينشط فيها المسلحون، اقتصر وجود الحكومة بشكل عام على المنطقة المحيطة بمراكز المقاطعة. بالإضافة إلى ذلك، ولا سيما في المناطق النائية، تتوفر للإدارة المحلية موارد مالية وبشرية محدودة للاضطلاع حتى بأبسط المهام الحكومية. ولا يحمي العديد من مراكز المقاطعات هذه إلا عدد قليل من رجال الشرطة الوطنية الأفغانية، الذين لا يزالون مستهدفين بشكل رئيسي، لذلك تقع أعلى نسبة من الإصابات في صفوفهم بسبب الهجمات التي يشنها المتمردون. ويستغل المتمردون بصورة متزايدة التواجد الحكومي المحدود ويقيمون إدارات ظل في الأقاليم، ويقومون بتحصيل الضرائب، وإقامة ''العدل''، وتسوية النزاعات على الأراضي، وإعدام المجرمين المزعومين، وتطبيق العادات الاجتماعية المحافظة.

٢٢ - وأثّر تدهور البيئة الأمنية أيضا على وصول المساعدات. فقد ازدادت الهجمات على هيئات المساعدة الإنسانية زيادة طفيفة في الفترة المشمولة بالتقرير، مما يجعل مثل هذه الأحداث تقع يوميا تقريبا. وأدت الهجمات المتكررة ضد قادة المجتمعات المحلية إلى تقويض حماية العاملين في مجال المساعدات التي توفرها المجتمعات المحلية. وفي المتوسط، اغتال المتمردون تسعة أشخاص أسبوعيا خلال الربع الثالث من عام ٢٠٠٩، كان واحد منهم في المتوسط زعيما لأحد المجتمعات المحلية. ولا يزال ارتفاع معدل الترهيب المباشر للموظفين

الوطنيين الذين يقومون بمساعدة المجتمع المحلي، بما في ذلك الأمم المتحدة، يعوق تنفيذ البرامج. وفي المناطق الجنوبية والجنوبية الشرقية والشرقية من البلد، وردت تقارير متفرقة تفيد أن المسؤولين الحكوميين يضطرون إلى إرشاء قادة المتمردين بغية تسهيل استمرار فتح المدارس وإتاحة الفرصة لتنفيذ مشاريع إنمائية معينة. ويبرز ذلك قدرة المتمردين المتزايدة على ممارسة سلطتهم ونفوذهم في تنفيذ الأنشطة الإنمائية.

٢٣ - وشهدت الفترة المشمولة بالتقرير أيضا تدهورا أمنيا حادا باستئناف الهجمات الانتحارية في كابل، بينما لم يقع أي هجوم منها خلال الفترة الممتدة بين ١٥ آذار/مارس و ١٥ آب/أغسطس ٢٠٠٩. ولم يؤد نشر ٠٠٠ ٥ رجل شرطة آخر في مساحة تسعة كيلومترات مربعة في وسط كابل (''الطوق الفولاذي'') إلا إلى توفير حماية محدودة. فقد نفذ المتمردون خمس هجمات انتحارية بواسطة متفجرات محملة على مركبة داخل تلك المنطقة في شهري آب/أغسطس وأيلول/سبتمبر. وازدادت الحوادث داخل ''الطوق الفولاذي'' لتصل إلى نفس المستويات التي كانت بلغتها في عام ٢٠٠٨. إلا أنه تم إحباط عدة هجمات في العاصمة بسبب كفاءة عمل المؤسسات الأمنية الأفغانية بمساعدة المجتمع الدولي.

٢٤ - وقد تأثر أمن موظفي الأمم المتحدة كثيراً بسبب الهجوم المباشر والمتعمد الذي وقع في وقت مبكر من صباح يوم ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر في أحد دور الضيافة في كابل حيث يقيم أكثر من ٣٠ موظفا من موظفي الأمم المتحدة. وقد أسفر هذا الهجوم الذي أعلنت حركة طالبان مسؤوليتها عنه عن مقتل خمسة موظفين وإصابة خمسة آخرين بجروح. ولم يحل دون سقوط المزيد من الضحايا إلا العمل البطولي الحقيقي الذي قام به موظفو الأمن في الأمم المتحدة الذين كانوا يقيمون في دار الضيافة، الذين لقي اثنان منهم مصرعهما أثناء أدائهما للواجب. ووقع هذا الحادث عقب هجمات أخرى عديدة نفذتها حركة طالبان خلال الأربعة عشرة شهراً الماضية وألحقت الضرر بموظفي الأمم المتحدة أو أماكن العمل، استخدمت فيها عبوات ناسفة وكمائن، أو شن هجمات على مكاتبهم. ومن بين هذه الحوادث هجوم انتحاري ضد قافلة للأمم المتحدة في بلدة سبين بولداك في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، والعبوات الناسفة ضد مركبات الأمم المتحدة في أوروزغان وباروان في شهري أيار/مايو وحزيران/يونيه ٢٠٠٩ على التوالي، وأربع هجمات بالصواريخ على مبنى الأمم المتحدة في هرات خلال عام ٢٠٠٩. وكان الهجوم الذي وقع في ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر مماثل للهجمات الانتحارية المعقدة التي أخذت تستهدف المنشآت الحكومية على نحو متزايد، كما أشرت إلى ذلك في تقاريري السابقة (A/63/892 و S/2009/323 و A/64/364 و S/2009/475). وقد زاد هذا الهجوم المأساوي من تعرض الأمم المتحدة للخطر، مما أرغم الأمم المتحدة في أفغانستان، بما في ذلك بعثة الأمم المتحدة لتقديم

المساعدة إلى أفغانستان، على نقل بعض الموظفين بصورة مؤقتة إلى خارج أفغانستان (انظر الفقرة ٣٩ أدناه).

٢٥ - ولا توجد حاليا أية دلائل تشير إلى أن الوضع الأمني في نهاية عام ٢٠٠٩ ومطلع عام٢٠١٠ سيتحسن. وبغية عكس الاتجاه التنازلي، يتعين على الحكومة الجديدة أن تبدى عزمها على تنفيذ الإصلاح السياسي الذي يتناول الأسباب الجذرية للتمرد، بما في ذلك من خلال الجهود الرامية إلى تحسين الحكم وعملية سياسية يقودها الشعب الأفغاني لإعادة إحلال السلام. ومن دون هذه الإصلاحات، بالاقتران مع الجهود المكثفة التي يبذلها المجتمع الدولي، فإنه ليس من المرجح أن يظهر ما يدل على تراجع التمرد وسيبقى حل النزاع أمرا بعيد المنال.

٢٦ - ويتمثل العنصر الأساسي الآخر لكفالة الاستقرار الطويل الأمد في أفغانستان في الزيادة المخطط لها في نوعية وعدد أفراد الشرطة الوطنية الأفغانية والجيش الوطني الأفغاني، بما في ذلك عن طريق إجراء إصلاحات مؤسسية. وبرز توافق في الآراء متأخر بين المؤسسات الحكومية المعنية وأصحاب المصلحة الدوليين فيما يتعلق بالحاجة لأن يضطلع رجال الشرطة الوطنية الأفغانية بمهام مواجهة التمرد وإنفاذ القانون. وتحقيقا لهذه الغاية، قدم وزير الداخلية الأفغاني خطة لإعادة هيكلة الشرطة الوطنية الأفغانية التي تهدف إلى إنشاء قوات درك أفغانية، وفي الوقت نفسه، تعزيز الشرطة المحلية وغيرها من الوحدات المتخصصة.

٢٧ - إن مبادرة الدفاع المحلية التي أطلقتها القوات العسكرية للولايات المتحدة، والتي تنفذها حاليا مديرية حماية الأماكن العامة والطرق السريعة بدعم من القبائل تتيح بعض الفرص لاستخدام قوات الأمن المحلية كوسيلة لمحاربة التمرد وكبرنامج لتحقيق الاستقرار. ومن المتوقع أن أموال التنمية المجتمعية ستوفرها مبادرة الدفاع المحلية للمناطق التي تُعتبر أن المبادرة قد حققت نجاحا فيها. وسيتم توزيع الموارد من خلال صندوق استئماني يدعمه شركاء دوليون. و لم تحدد بعد طرائق عمل الصندوق الاستئماني، بما في ذلك الرقابة المؤسسية وتنفيذها. ومن المقرر أن تكون وزارة التعمير والتنمية الريفيةأحد الشركاء في الحكومة لتنفيذها على المدى الطويل.

٢٨ - ومن الأهمية بمكان أن يتم دعم المبادرات الناشئة حديثا عن طريق إصلاح الحوكمة الداخلية وأن يدعمها التدريب الكافي، بما في ذلك الدعم الذي يقدمه خبراء الشرطة المدنية في بعثة حلف شمال الأطلسي للتدريب وبعثة شرطة الاتحاد الأوروبي. ويجب وضع إطار واضح لتحديد أدوار ووظائف مختلف قوات الأمن الأفغانية.

رابعا – فعالية المعونة والتنسيق بين الجهات المانحة والتنمية

٢٩ – كما أشرتُ في تقريري السابق (A/64/364-S/2009/475)، حددت الحكومة والمجتمع الدولي الحاجة إلى إعادة تركيز الاستراتيجية الإنمائية الوطنية الأفغانية بهدف تحسين تنفيذها. وقد قررت الحكومة أن تركز أساسا على المشاريع التي تحفز النمو الاقتصادي، وذلك لتحسين تحصيل الإيرادات وخلق فرص عمل. وتؤيد بعثة الأمم المتحدة بقوة هذا النهج الذي يبرز التزام الحكومة في الحفاظ على مستقبلها عندما يتقلص تواجد المجتمع الدولي والتمويل الذي يقدمه في نهاية المطاف.

٣٠ – وبغية تحقيق هذا الهدف، اقترحت وزارة المالية تنفيذ الاستراتيجية الإنمائية الوطنية الأفغانية من خلال التركيز على ثلاثة مجالات استراتيجية، هي: الزراعة والتنمية الريفية؛ وتنمية الموارد البشرية (التدريب على المهارات)؛ والهياكل الأساسية والتنمية الاقتصادية. ويمكن تكميل ذلك بالحوكمة بوصفها مجالا رابعا بالغ الأهمية. وما فتئت بعثة الأمم المتحدة تعمل مع البلدان المانحة الرئيسية للتشجيع على تمويل هذه المجالات الاستراتيجية في دورات الميزانية القادمة.

٣١ – وفي مجالات التنسيق بين الجهات المانحة وفعالية المساعدات، تستفيد البعثة إلى أقصى حد ممكن من مواردها المحدودة لدعم الحكومة في إعادة تركيز جهودها في الهيكلة، ومساعدة الوزارات على وضع وتنفيذ مبادرات برامج جديدة في قطاعات رئيسية، وتنسيق دعم الجهات المانحة لهذه العمليات. وهناك أيضا زيادة في الطلب على خدمات بعثة الأمم المتحدة من المجتمع الدولي من أجل تحسين التنسيق في مجالات خارج نطاق التركيز الحالي على التنمية الاقتصادية، مثل التعاون الإقليمي. وعلاوة على ذلك، فإن الدور المتنامي للقوة الدولية للمساعدة الأمنية، لا سيما في المجالات ''المدنية'' للتنمية – مثل الحوكمة وبناء القدرات – يتطلب كذلك جهودا تنسيقية كبيرة جديدة. وتواجه قدرة البعثة عوائق كبيرة في الاستجابة بفعالية بسبب ذهاب الخبراء الذين كانت توفرهم سابقا للعمل مع الوزارات، فضلا عن الصعوبات في تحديد وتعيين موظفين مؤهلين جدد.

٣٢ – وأطلق المنسق المقيم ووزير الاقتصاد إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر بمناسبة يوم الأمم المتحدة. ورحب ممثلو مختلف الوزارات بالنهج الجديد، والالتزام بوضع نموذج الأمم المتحدة ''توحيد الأداء''، القائم على التوافق مع أولويات الحكومة والتركيز على الأقاليم الرئيسية. ويستند اختيار هذه الأقاليم الرئيسية، التي سيدعمها الصندوق المشترك للأمم المتحدة، إلى معيارين هما: الأمن النسبي والنقص في التمويل حتى الآن. وبرهن فريق الأمم المتحدة القطري كذلك على قدرته على التعاون في

القضايا الرئيسية مما أسفر عن التوقيع على برنامجين مشتركين جديدين. وفي ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر، وقعت حكومة أفغانستان وخمس وكالات تابعة للأمم المتحدة على مشروع ''شباب من أجل مستقبل أفغانستان''، الذي يوفر للشباب في المناطق الريفية بدائل للانضمام إلى حركة التمرد. ووقعت حكومة أفغانستان وثماني وكالات تابعة للأمم المتحدة على اتفاق البرنامج المشترك الثاني ''تعلموا'' في ١١ تشرين الثاني/نوفمبر، الذي يهدف إلى زيادة محو الأمية الوظيفية.

٣٣ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، هيأ المزارعون في جنوب أفغانستان حقولهم لزراعة الأفيون لحصاده في بداية عام ٢٠١٠. ويبدأ موسم زراعة الخشخاش في المحافظات الشمالية في وقت لاحق من هذا العام. ونظرا لعدم الاستقرار وانعدام الأمن، يلجأ المزارعون والتجار إلى تخزين كميات الأفيون الرطب كاستثمار آمن في الأوقات العصيبة. وينطوي هذا الاتجاه على إمكانية وقف الانخفاض الناشئ عن السوق في مساحة حقول الخشخاش، الذي شوهد خلال العامين الماضيين. ومع أن أسعار الأفيون لا تزال منخفضة مقارنة بأسعار السنوات السابقة، فقد تم تسجيل زيادة جديدة في الأسعار في الآونة الأخيرة. وفي ٢١ تشرين الأول/أكتوبر، أصدر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة تقريره عن ''الإدمان والجريمة والتمرد: خطر الأفيون الأفغاني العابر للحدود الوطنية''، الذي يصف كيف توزع تدفقات مواد الأفيون الأفغانية في العالم، ويحلل إلى أي مدى تغذي صناعة مواد الأفيون الأفغانية التمرد أو عدم الاستقرار الإقليمي.

٣٤ - ولا يزال شلل الأطفال يعد واحدا من الشواغل الصحية الرئيسية في أفغانستان. وخلال الفترة الممتدة من كانون الثاني/يناير إلى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، أُبلغ عن وقوع ٢٤ إصابة مؤكدة بشلل الأطفال، وخاصة في الجنوب. وخلال حملة الأمم المتحدة للسلام، تم تطعيم ١,٢ مليون طفل ضد شلل الأطفال. والتزمت حركة طالبان بعدم مهاجمة فرق التطعيم، مما أتاح للبرنامج إمكانية الوصول إلى المناطق التي كان يتعذر الوصول إليها في السنوات السابقة. ومع ذلك، لم يتم الوصول إلى ثلاثة في المائة من المجموعة المستهدفة، ويعزى ذلك أساسا إلى استمرار القتال.

٣٥ - واعتبارا من منتصف تشرين الثاني/نوفمبر، تم تقديم مساعدة إلى ٢٧٢ ٥٤ فردا لإعادتهم إلى أفغانستان، معظمهم من جمهورية إيران الإسلامية (٧٥٨ ٥ فردا) وباكستان (٣٢٠ ٤٨ فردا) وبلدان أخرى (١٩٤ فردا). وفي عام ٢٠٠٩، كان عدد الأفغان الذين عادوا من البلدان المجاورة أقل بكثير مما كان في عام ٢٠٠٨. وكانت الجهات التي عاد إليها الأفغان من باكستان هي المنطقة الشمالية (٣٠ في المائة) والمنطقة الشرقية (٢٩ في المائة)

والمنطقة الوسطى (٢٧ في المائة). وتشكل نسبة الأفغان الذين توجهوا إلى المناطق الجنوبية والمناطق الجنوبية الشرقية ومناطق المرتفعات الغربية والوسطى ١٤ في المائة من العائدين من باكستان. وذكر أن انعدام الأمن وانعدام فرص العمل في باكستان بالإضافة إلى ازدياد أعمال العنف في الأقاليم الجنوبية والشرقية من أفغانستان المتاخمة لباكستان، كانت من العوامل الرئيسية التي تؤثر في قرارهم العودة إلى أفغانستان من عدمه. وتقوم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بوضع الترتيبات الأولية لمساعدة قرابة ٠٠٠ ١٦٥ عائد من البلدان المجاورة في عام ٢٠١٠.

٣٦ - وفي نهاية تشرين الأول/أكتوبر، قدّرت المفوضية أن ما مجموعه ٩٤٥ ٢٧٥ شخصا قد شردوا داخليا في أفغانستان، بمن فيهم مشردون جدد ومنذ فترات طويلة. ويتطلب ذلك توفير قدرة إضافية حتى يتمكن المجتمع الإنساني المنهك أصلا من الاستجابة.

خامسا - دعم البعثة وتوسيع نطاق بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان

٣٧ - على الرغم من تدهور الوضع الأمني، واصلت مكاتب البعثة العشرين الإقليمية وفي المقاطعات استحداث فرص للتوعية السياسية، وحافظت على شبكات واسعة النطاق بين الجهات المحلية الفاعلة والمؤثرة سياسيا وكذلك مع العناصر التي شعرت بحرمان الحكومة لها. كما استمرت في تشجيع مقدمي المساعدات الدولية الآخرين على تقديم المساعدات الضرورية جدا في الأقاليم المحرومة وأتاحت منبرا لكي تواصل منظومة الأمم المتحدة أنشطتها البرنامجية بطريقة منسقة. وقدمت المكاتب الميدانية التابعة للبعثة المشورة إلى مجالس الأقاليم بشأن صياغة خطط التنمية وأولوياتها، وظلت على اتصال وثيق بأفرقة تعمير الأقاليم في القوة الدولية للمساعدة الأمنية عن طريق تقديم المشورة بشأن الاحتياجات والأولويات المحلية. وأعرب أصحاب المصلحة الدوليون والوطنيون، بمن فيهم السكان المحليون بشكل خاص، عن تقديرهم للدور الذي تؤديه البعثة في المكاتب الميدانية.

٣٨ - وفي تقريري السابق (A/64/364-S/2009/475)، أطلعت مجلس الأمن على افتتاح مكاتب إقليمية جديدة مقررة في عام ٢٠٠٩، فضلا عن الاقتراح بافتتاح مكاتب أخرى في عام ٢٠١٠. وكان الهجوم الذي شن في ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر والنتائج التي أسفرت عنه قد استهلك الكثير من قدرات دعم البعثة، وأدى إلى تأخير فتح المكاتب. وتم إنشاء مكتب المقاطعة في فرح وتزويده بالموظفين كما كان مقررا. ومن المقرر أن يتم فتح مكتبي جوزجان وتخار في مطلع عام ٢٠١٠.

٣٩ - وفي أعقاب الهجوم الذي شن على دار الضيافة في كابل في ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر حيث يقيم موظفو الأمم المتحدة، اتخذ قرار بنقل بعض موظفي الأمم المتحدة مؤقتا إلى مكاتب داخل أفغانستان وإلى مراكز عمل أخرى، ريثما يتم تحديد أماكن آمنة لسكن جميع الموظفين. ومنذ وقوع الحادث، تم نقل ما متوسطه ٣٤٠ موظفا من موظفي الأمم المتحدة الدوليين مؤقتا إلى خارج أفغانستان، من بينهم نحو ٧٠ موظفا من موظفي البعثة، وجميعهم تقريبا من وحدات دعم البعثة. و لم تتأثر مكاتب البعثة الإقليمية وفي المقاطعات بالنقل المؤقت وهي تعمل بصورة اعتيادية، باستثناء مكتب مقاطعة كونار الذي تم سحب الموظفين الدوليين منه مؤقتا. وأفادت بعض المكاتب الميدانية للبعثة مؤخرا عن وجود مستويات أعلى من النشاط، على الرغم من القيود الأمنية. وفي أعقاب الهجمات التي شنت بشكل مباشر أو غير مباشر على موظفي الأمم المتحدة وأماكن عملهم طوال عام ٢٠٠٩، اتخذت جميع مكاتب البعثة تدابير وقائية خاصة تهدف إلى تعزيز سلامتها وأمنها. وتشمل هذه التدابير استعراض خطط الطوارئ وما يرتبط بها من تدريب، وتعزيز المجمعات وتحصينها، وإغلاق بيوت الضيافة التي لا تستوفي الشروط الأمنية، وزيادة عدد الحراس الخارجيين، واستخدام حراس أمن دوليين مسلحين، واستخدام المركبات المدرعة حصريا على الطرق المعرضة للخطر، والاعتماد على النقل الجوي كلما كان ذلك ممكنا، وفرض قيود على السفر برا.

٤٠ - وقد ذكرت في مناسبات عديدة أن الأمم المتحدة لن تتراجع وستظل ملتزمة بمواصلة عملها في البلد، ولا يزال هناك أكثر من ٠٠٠ ٦ موظف من موظفي الأمم المتحدة الوطنيين والدوليين يعملون في الميدان. وتؤدي الأمم المتحدة دورا هاما في أفغانستان، وتحظى بدعم الشعب الأفغاني لمواصلة ذلك. وفي غضون ذلك، لا يمكن تجاهل الواقع بأن الهجوم الذي وقع في ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر كان مع ذلك هو أخطر هجوم ضد الأمم المتحدة في أفغانستان منذ أكثر من نصف قرن.

٤١ - وقد أدرج بالفعل جزء كبير مما كان مطلوبا ولا يزال مطلوبا لتنفيذ عمليات البعثة في أفغانستان في اقتراح ميزانية البعثة لعام ٢٠١٠ التي كانت مقررة قبل وقوع الهجوم على بيت الضيافة في كابل في ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩. ويتضمن الاقتراح: (أ) تعزيز عدد أفراد قسم الأمن الحالي للبعثة، بما في ذلك المكاتب الستة الجديدة المقترحة لعام ٢٠١٠؛ (ب) تعزيز وحدة الحماية المباشرة من حيث عدد الضباط والمعدات والتدريب؛ (ج) توفير حماية مسلحة داخلية خاصة لمكاتب البعثة القائمة والمتوقعة في المناطق الخطرة والمناطق ذات الخطورة المتوسطة؛ (د) إجراء تقييمات تتعلق بالحماية من الانفجارات لمواقع البعثة؛ (هـ) توفير خدمات الأمن والمعدات ومراقبة الدخول لمكاتب البعثة الحالية والمتوقعة؛

(و) مساهمة البعثة في مشروع سد ''الفجوة الأمنية'' الذي يهدف أساسا إلى تحسين إجراءات تعيين القوات الأفغانية وأدائها ومعداتها وتدريبها بشكل جذري لتوفير الأمن المسلح الخارجي لمكاتب بعثة الأمم المتحدة وأماكن الإقامة؛ (ز) وضع برنامج تدريب أمني معزز. وتشمل احتياجات البعثة الأمنية أيضا، على النحو المبين في الميزانية المقترحة لعام ٢٠١٠، معدات هندسية ومواد أساسية للحماية من الانفجارات لمكاتب البعثة القائمة والمتوقعة، ومركبات مدرعة من طراز B6، ومعدات تقنية لتنفيذ نظام تتبع عمليات المعلومات الأمنية، وتوفير أصول جوية إضافية لتلبية الطلب المتزايد على هذا النوع من السفر، وتخزينها مسبقا في المواقع الرئيسية داخل البلد لأغراض الطوارئ.

٤٢ - ولذلك، كانت ميزانية بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان لعام ٢٠١٠ التي تشمل المقترحات الواردة أعلاه، بالغة الأهمية. ونظرا لأن البعثة واحدة من البعثات السياسية الخاصة، فقد أدرجت احتياجاتها في الميزانية العامة للبعثات السياسية الخاصة، التي تمت الموافقة عليها مع بعض التخفيضات. وسيتعين على البعثة صيانة وتطوير عملية تنفيذها للبرامج بموارد أقل مما كان مقررا، في ظروف أمنية تزداد صعوبة، وفي بيئة سياسية أكثر إلحاحا.

سادسا - ملاحظات

٤٣ - إن الانتخابات المثيرة للجدل التي أجريت في عام ٢٠٠٩ قوضت الثقة في القيادة في أفغانستان وأثّرت على الدعم الدولي للمشاركة في أفغانستان. إلا أنها أسفرت في نهاية المطاف عن نتيجة مقبولة بالنسبة للشعب الأفغاني، واحترمت القوانين والمؤسسات في أفغانستان. وركزت معظم التقارير والتحليلات عن الانتخابات على مثالب العملية الانتخابية ذاتها. بل جادل البعض بأن هذه العملية مليئة بالعيوب إلى حد أنها حكمت على عملية بناء الدولة بالفشل. وهذا غير صحيح. بل إن نقاط الضعف تكمن في عملية بناء الدولة حتى الآن، التي تشمل ثقافة الإفلات من العقاب الحالية، واستمرار عدم وجود أعداد كافية من قوات الأمن، والفساد، وبناء المؤسسات بوتيرة غير كافية، التي قوضت العملية الانتخابية.

٤٤ - وقد كشفت الانتخابات عما لم يتحقق في أفغانستان. لكن بالرغم من هذه العيوب، فإن ذلك ليس سببا للتخلي عن المنجزات، وما يجب البناء على أساسه الآن.

٤٥ - ومن المهم أيضا توضيح ما تحقق في العملية الانتخابية. فبالرغم من حدوث تزوير على نطاق واسع، إلا أنه تم الكشف عنه ومعالجته من قبل المؤسسات التي أنشئت بموجب القانون الأفغاني للقيام بذلك. إذ إن القرار الذي اتخذته اللجنة الانتخابية المستقلة في ٦ آب/أغسطس الذي يدعو إلى قبول جميع الأصوات في عملية الفرز الأولية، حتى تلك التي دلت بوضوح على وجود تزوير، على الرغم من قيام ممثلي الخاص بالحث على عدم القيام بذلك، كان مما لا شك فيه فشلا مؤسسيا. إلا أن الطلب اللاحق الذي أصدرته لجنة الشكاوى الانتخابية إلى اللجنة الانتخابية المستقلة لتدقيق هذه الأصوات، وامتثال اللجنة الانتخابية المستقلة لهذا الطلب، أدى إلى تصحيح هذا الفشل. إن إنشاء لجنة شكاوى انتخابية قوية بناء على توصية من ممثلي الخاص في وقت سابق من السنة، بينما اقترح آخرون هيكلية أصغر حجما، تهدف بوجه خاص إلى معالجة هذه الحالات. وأثناء عملية التدقيق، حشدت الأمم المتحدة الخبرات المطلوبة لمساعدة اللجنة الانتخابية المستقلة في هذه العملية المعقدة، وعملت بشكل وثيق مع كل من اللجنة الانتخابية المستقلة ولجنة الشكاوى الانتخابية لتجنب الصدام بين هاتين المؤسستين. وفي غضون ذلك، حافظ ممثلي الخاص على حوار مستمر مع الجهات السياسية الرئيسية الفاعلة للتأكد من أنها فهمت تماما العملية ولتشجيعها على احترام النتائج التي تتمخض عنها. وكانت المخاطر عالية جدا بالنسبة لجميع الأطراف المعنية وخاصة بالنسبة للمرشحين المتبقيين، أي أن يقبل الرئيس كرزاي بجولة ثانية، وأن يقبل الدكتور عبد الله نتيجة عملية انطوت على مثالب واضحة وفرت له أسبابا مشروعة للطعن فيها.

٤٦ - وقد حولت هذه العيوب الانتخابات إلى أزمة سياسية، كما حدث في أماكن أخرى من العالم. وقد كادت الأزمة السياسية أن تتحول إلى أزمة دستورية، كان من الممكن أن تؤدي إلى حالة كبيرة من عدم الاستقرار السياسي، مهددة كل الجهود وجميع التضحيات التي بذلت منذ اتفاق بون. وقد تجلى عدم استقرار الوضع في تقرير مدروس جيدا أصدرته مؤخرا وحدة البحوث والتقييم في أفغانستان، التي كشفت استنادا إلى دراسة استقصائية أثناء كامل العملية الانتخابية، أن العديد من الأفغان كانوا يخشون من أن تؤدي هذه العملية إلى تجدد الحرب الأهلية كما حدث في عام ١٩٩٢ عندما انهار التوافق السياسي بين زعماء أفغانستان.

٤٧ - وتطلب حل هذه الأزمة مهارة دبلوماسية كبيرة من قبل جميع المعنيين، ولا سيما من قبل ممثلي الخاص، السناتور كيري، وأعضاء السلك الدبلوماسي في كابل الذين كان يتم التشاور معهم باستمرار، والذين أيدوا كل قرار اتخذه ممثلي الخاص، والذين ساهموا، كل بطريقته، في تسوية الأزمة بنجاح. وبفضل هذه المهارات، تم التوصل إلى تسوية الأزمة وأعرب المرشحان عن امتنانهما لممثلي الخاص وعن ثقتهما به.

٤٨ - وقد استهلكت العملية الانتخابية جهودا سياسية هائلة خلال نصف العام الماضي. وقد كشفت عن وجود مثالب خطيرة ونقاط ضعف يجب تصحيحها قبل أن تتمكن الأمم المتحدة من الاضطلاع بدور داعم مماثل في الانتخابات المقبلة. ومع تدهور الوضع الأمني، ساهمت العملية الانتخابية التي طال أمدها في خلق أجواء كئيبة. ولو لم يتم تصحيح الاتجاهات السلبية، لأصبح خطر تدهور الوضع العام أمرا لا رجعة فيه. ولا يمكننا أن نقبل بذلك.

٤٩ - وبغية عكس هذه الاتجاهات السلبية، يلزم التعجيل ببذل جهود دولية مركزة أكثر ومنسقة بصورة أفضل، وذلك في إطار استراتيجية انتقالية. وتمثل الكلمة التي ألقاها الرئيس أوباما في ١ كانون الأول/ديسمبر واجتماع وزراء خارجية القوة الدولية للمساعدة الأمنية الذي عقد في ٤ كانون الأول/ديسمبر، بداية الخطوات نحو صياغة هذه الاستراتيجية مع التركيز على بناء قوات الأمن الوطنية الأفغانية وتسليم المسؤولية الأمنية تدريجيا إلى السلطات الأفغانية. ويجب أن تتم متابعة ذلك الآن في المؤتمر الدولي بشأن أفغانستان الذي سيعقد في لندن في ٢٨ كانون الثاني/يناير والمؤتمر الذي سيعقد لاحقا في كابل. وسيطلب ذلك التزامات من قبل الحكومة الأفغانية لتنفيذ الإصلاحات ووضع أولويات ثابتة، ومن قبل المجتمع الدولي للمساعدة في وضع برامج وتوفير الموارد اللازمة لتنفيذها. وينطبق هذا على تعزيز قوات الأمن والمؤسسات المدنية وعلى التنمية الاقتصادية أيضا.

٥٠ - إننا نقف الآن عند منعطف حاسم. ولا يمكن أن يستمر الوضع كما هو حاليا، إذا كان لا بد لنا أن ننجح في أفغانستان. إن توحيد الجهود وإبداء اهتمام متزايد بالأولويات الرئيسية هي شرط لا غنى عنه الآن. وثمة حاجة لتغيير طريقة التفكير في المجتمع الدولي وفي حكومة أفغانستان. ومن دون هذا التغيير، فإن احتمالات النجاح ستضعف أكثر.

٥١ - وإني أناشد بقوة حكومة أفغانستان والمجتمع الدولي بأن يستفيدا على أفضل وجه من الأشهر القادمة وبذل جهود متضافرة للتركيز على الأولويات المتفق عليها، والتنسيق بطريقة تتفادى هدر الموارد وتركز على النتائج.

٥٢ - وهناك حاجة لوضع هيكل تنسيق دولي قوي في أفغانستان تحت مظلة الأمم المتحدة. وفي حين يحتفظ ممثلي الخاص بالمسؤولية الشاملة عن تنسيق الجهود المدنية الدولية، يجب تدعيم بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان بموظفين يتمتعون بالخبرات المطلوبة، ولديهم القدرة على الدخول بشكل أفضل في مناقشات مع الحكومات المانحة الرئيسية ومع السفارات في كابل. وفي هذا الصدد، يرى ممثلي الخاص أيضا أن تعيين موظف مدني أقدم في القوة الدولية من شأنه أن يساعد على تحسين تنسيق جهودها السياسية والإنمائية،

ولا سيما من قبل أفرقة تعمير المقاطعات لكفالة التزامها بشكل أكبر بالخطط والأولويات الأفغانية في أنحاء المقاطعات الحدودية.

٥٣ - ولمواصلة تعزيز تنسيق الجهود المدنية، تتم دراسة جدوى إنشاء هيكل مدني بالتشاور مع حكومة أفغانستان وأصحاب المصلحة الدوليين. وإذا ما أنشئ هذا الهيكل، ينبغي أن يرأسه وزير أفغاني وممثلي الخاص بمشاركة قوة المساعدة الأمنية الدولية، والاتحاد الأوروبي، والبنك الدولي، والجهات المانحة الرئيسية.

٥٤ - وأرى أنه لكي نحقق نجاحا، يجب أن يرتبط أي شكل من أشكال التنسيق الدولي ارتباطا وثيقا بحكومة أفغانستان. لذلك، فإن وجود هيكل تنسيق مدني معزز من شأنه أن يساهم بشكل أفضل في نقل السلطة تدريجيا إلى الحكومة، فضلا عن تشجيع الجهات المانحة الرئيسية على زيادة المشاركة في التنسيق وتسهيل تنسيق ولاية البعثة، حتى تتمكن في نهاية المطاف من امتلاك سلطة التنسيق العام وتكفل الامتثال لبرامجها وأولوياتها. وهذا هو الهدف الرئيسي للاستراتيجية الانتقالية. وإني لا أتوانى في دعم هذا النهج.

٥٥ - وعلى الرغم من الحاجة إلى إنشاء هيكل تنسيق قوي، فإن العقبة الرئيسية التي تعترض تحقيق تنسيق أفضل لا تكمن في عدم وجود هياكل. إنها ناجمة جزئيا عن عدم توفر الموارد الكافية، ولكنها ناجمة بشكل أساسي عن الافتقار إلى الاستعداد السياسي لدى البلدان المانحة لتكييف طريقة تفكيرها من أجل تلبية الاحتياجات الرئيسية لبناء مؤسسات مستدامة يمكنها أن توفر الخدمات للشعب الأفغاني، وتطوير اقتصاد يمكنه أن يتحمل شيئا فشيئا المزيد من المسؤولية من أجل رفاه شعبها. وإذا كان المجتمع الدولي يريد أن يواصل العمل من أجل استبدال القدرات المحلية، بدلا من بناء القدرات، فإن النتيجة ستكون المراوحة والفشل في نهاية المطاف.

٥٦ - وكانت الأشهر القليلة الماضية صعبة بالنسبة لجميع من عملوا في أفغانستان. وإني لأشكر ممثلي الخاص على قيادته القوية والفعالة، والرجال والنساء العاملين في بعثة الأمم المتحدة لتفانيهم والتزامهم بالعمل في بيئة صعبة.