الأمم المتحدة

A/64/364–S/2009/475

الجمعية العامة
مجلس الأمن

Distr.: General
22 September 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 السلام 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 مدد فيه المجلس ولاية بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان حتى ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٠. وفي ذلك القرار، طلب المجلس تقديم تقرير عن التطورات الحاصلة في أفغانستان كل ثلاثة أشهر. ويستعرض هذا التقرير الحالة في أفغانستان وأنشطة البعثة منذ تقديم تقريري المؤرخ ٢٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٩ (A/63/892-S/2009/323).

٢ - أجريت الانتخابات الرئاسية وانتخابات مجالس الولايات في ٢٠ آب/أغسطس ٢٠٠٩. وعند إصدار هذا التقرير، لم يكن قد جرى التصديق بعد على النتائج النهائية. وركزت الحملة على البرامج السياسية، وتظهر النتائج الأولية وجود منافسة فعلية بين المرشحين. وقد فاقت مشاركة الجمهور في الحملة الانتخابية التوقعات. وكانت هذه أول انتخابات تديرها لجنة الانتخابات المستقلة الأفغانية بالكامل بدعم من مشروع تعزيز القدرات القانونية والانتخابية من أجل الغد التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويُعد نجاح لجنة الانتخابات المستقلة في فتح وتجهيز آلاف مراكز الاقتراع في أنحاء البلد بالمعدات والموظفين إنجازا في حد ذاته. ولكن مما لا شك فيه أن عملية الاقتراع قد شابتها بعض

230909 230909 09-51575 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

المخالفات. وأدت حملة التخويف من قبل حركة طالبان إلى تخفيض نسبة إقبال الناخبين إلى حد كبير، وبخاصة في الجنوب.

٣ - وقد أحدث مستوى المخالفات الانتخابية المزعومة اضطرابات سياسية كبيرة مما أثار مخاوف من عودة أعمال العنف لدى إعلان نتائج الانتخابات. وقد وضعت عمليات مؤسسية لتسوية الادعاءات بالغش، بما في ذلك لجنة الشكاوى الانتخابية، التي قام ممثلي الخاص بتعيين ثلاثة من أعضائها الخمسة. وأُنيطت بلجنة الشكاوى الانتخابية السلطة النهائية في الفصل في الشكاوى. وقد بدأت لجنة الانتخابات المستقلة إصدار نتائج جزئية أولية غير مصدقة في ٢٥ آب/أغسطس ٢٠٠٩. وفي ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، أوعزت لجنة الشكاوى الانتخابية إلى لجنة الانتخابات المستقلة بإجراء مراجعة وإعادة لفرز الأصوات في مراكز الاقتراع التي ظهرت فيها مؤشرات عن حدوث مخالفات انتخابية خطيرة. ومن المهم السماح بفترة زمنية ومجال كافيين لإتمام هذه العمليات حسب القانون.

٤ - وسيتيح تشكيل حكومة جديدة الفرصة لوضع إطار لجدول أعمال جديد لأفغانستان والمجتمع الدولي وللتعاون بينهما بناء على الالتزامات المتبادلة المتفق عليها في لندن وباريس ولاهاي. ويصف هذا التقرير عددا من المجالات التي شهدت تقدما فيما يتعلق ببناء المؤسسات وتنسيق المساعدة التي يجب على الحكومة الجديدة أن تعمل على توسيع نطاقها.

٥ - وسيستمر انعدام الأمن في إعاقة هذه الجهود، وسيظل يشكل التصدي له أولوية للحكومة الجديدة. وقد أخفقت الجهود التي بذلت خلال السنوات العديدة الماضية لزيادة عدد قوات الأمن الوطني والدولي في القضاء على التمرد. وبدأ قائد القوة الدولية للمساعدة الأمنية الذي عُيِّن مؤخرا في تنفيذ نهج جديد يضع حماية السكان الأفغان على رأس الأولويات، ويشمل الدخول في شراكة عملياتية أوثق مع قوات الأمن الوطنية الأفغانية.

٦ - ولا تزال مسائل حقوق الإنسان، وبخاصة حقوق المرأة، تتصدر الشواغل. وقد عُدِّل قانون الأحوال الشخصية الشيعي الذي وقعه الرئيس في آذار/مارس ٢٠٠٩، والذي تمت مراجعته في أعقاب الانتقادات الوطنية والدولية التي وجهت إليه، ودخل حيز التنفيذ في تموز/يوليه ٢٠٠٩. وعالج القانون المعدّل بعض المخاوف، لكن يبدو أنه لا يزال يضفي شرعية على بعض أشكال التمييز. ويصف هذا التقرير أيضا، الوضع الإنساني في البلد، واستجابة الأمم المتحدة والمجتمع الدولي له.

ثانيا – التطورات السياسية والانتخابات

٧ – بدأت الحملة الانتخابية في ١٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٩ بظهور ملصقات ولوحات للمرشحين الرئيسيين في مختلف المدن في أرجاء البلد. وشارك المرشحون للرئاسة، بمن فيهم الرئيس الحالي، في مناظرات تلفزيونية بثت على الهواء مباشرة عبر عدد من محطات التلفزة الأفغانية، وصلت إلى ملايين الناخبين المحتملين. ومُنح كل من المرشحين الـ ٤١ وقتا للمشاركة في اجتماعات مائدة مستديرة متلفزة تهدف إلى تسليط الضوء على البرامج الانتخابية لكل منهم. واُتخذت ترتيبات لكي تقوم وزارة الداخلية بتوفير الحماية من قبل رجال الشرطة، ولكي تقوم وزارة الدفاع، في حدود قدراتها وعندما لا تتوفر رحلات جوية تجارية، بتوفير رحلات بطائرات الهليكوبتر للمرشحين للقيام بحملاتهم الانتخابية. وسافر عدد من المرشحين إلى بقاع مختلفة من البلد، وعقدوا اجتماعات جماهيرية حضرها عشرات الآلاف.

٨ – وكان مدى ارتكاز الحملات على البرامج السياسية مشجعا. فقد اقترح عبد الله عبد الله مثلا، الاستعاضة عن النظام الرئاسي الحالي بنظام برلماني وحكم إقليمي لا مركزي. وأعلن الرئيس كرزاي خطة من خمس نقاط لتحسين الأمن وزيادة النمو الاقتصادي. وركز آخرون على ضرورة مكافحة الفساد، وإدارة المساعدات على نحو أفضل، واستحداث فرص عمل وسكن، وتحفيز التجارة، وإرساء وقف لإطلاق النار مع حركة طالبان.

٩ – ويعزى الفحوى الموضوعي العام للنقاش السياسي خلال فترة الحملة الانتخابية في جزء كبير منه إلى ازدهار وإلى وسائل الإعلام الوطنية، من القطاع الخاص منذ الانتخابات الأخيرة. فقد كان لبث وسائل الإعلام أهمية خاصة، بسبب ارتفاع نسبة الأمية في أفغانستان، حيث لا يزال البث الإذاعي في أفغانستان المصدر الرئيسي للأخبار، وعلاوة على الأهمية المتزايدة للتلفزيون.

١٠ – وأصدرت لجنة الإعلام المؤلفة من خمسة أعضاء المنشأة في أيار/مايو ٢٠٠٩ لرصد التغطية الإخبارية للحملة الانتخابية ومعالجة الشكاوى المتعلقة بتأثير وسائل الإعلام، سلسلة من تقارير الرصد خلال فترة الحملة الانتخابية. وأكدت أن الإذاعة والتلفزيون في أفغانستان اللذين تديرهما الدولة لم يفيا بالتزاماتهما بتقديم تغطية محايدة وغير منحازة كما يقتضي القانون الانتخابي. وقد طعنت وزارة الثقافة والإعلام بهذا الاستنتاج. وبشكل عام، كانت أخبار وتقارير الانتخابات الصادرة عن القطاع الخاص أكثر توازنا، وقدمت الكثير من التغطية عن المرشحين المعارضين الرئيسيين.

١١ - وسحب عدد من المرشحين للرئاسة ترشيحاتهم علنا، وطلب العديد منهم من مؤيديهم التصويت لصالح مرشح محدد آخر. كما راجت خلال فترة الحملة الانتخابية شائعات عديدة عن وجود صفقات أو وعود ''سياسية'' بالتأييد مقابل الحصول على مناصب في الحكومة المقبلة.

١٢ - وشددت الأمم المتحدة والمجتمع الدولي على ضرورة وصول منافسة متكافئة. وأكد ممثلي الخاص مجددا على وجوب عدم تدخل المؤسسات الحكومية والمسؤولين الحكوميين في العملية الانتخابية. إلا أن البعثة تلقت رغم ذلك عددا من الشكاوى التي تدعي تدخل الدولة، في معظم الحالات لصالح الرئيس الحالي. وكانت معظم الادعاءات الُمبَّلغ عنها على نطاق واسع تتعلق بالحملات المفتوحة التي قام بها حكام الأقاليم باسم مرشحين محددين؛ وتخويف مرشحي المعارضة وأنصارهم ؛ ومحاولات للدفع مقابل الحصول على التأييد؛ واستخدام الموارد الحكومية لأغراض انتخابية حزبية.

١٣ - وقد تلقت لجنة الشكاوى الانتخابية ٤٣٣ شكوى خلال فترة الحملة الانتخابية التي انتهت في ١٨ آب/أغسطس. وارتبط ربع عدد الشكاوى بالانتخابات الرئاسية، وتعلق ثلث منها تقريبا بمرشحي مجالس المحافظات، أما الشكاوى المتبقية فقد قدمت ضد منظمات أو أفراد آخرين مشاركين في العملية الانتخابية، بما في ذلك لجنة الانتخابات المستقلة. وأصدرت لجنة الشكاوى الانتخابية ٢٣ غرامة، منها ١٧ غرامة فرضت على مرشحي الرئاسة الذين لم يقدموا كشوفاً مالية استنادا إلى أنظمة لجنة الانتخابات المستقلة.

١٤ - وأصدرت البعثة واللجنة الأفغانية المستقلة المعنية بحقوق الإنسان تقريرين عن رصد الحقوق السياسية، غطيا فترة ترشيح المرشحين وفترة الحملة. وبشكل عام، وبالرغم من صعوبة الوضع الأمني، جرت عملية الترشيح والطعون وفقا للقوانين والأنظمة الانتخابية، وازداد عدد المرشحين بالمقارنة مع الانتخابات السابقة، وبخاصة فيما يتعلق بالمرأة. واحتُرمت حقوق المرشحين ومؤيديهم خلال الحملة الانتخابية، على الرغم من بعض الحوادث المعزولة بارتكاب انتهاكات موثقة. إلا أن وضع المرأة كان منتقصا إلى درجة كبيرة بسبب العوائق الثقافية التي تحول دون مشاركتها في الحياة العامة، وتأثرت بشكل غير متناسب نتيجة أساليب التخويف من العناصر المناوئة للحكومة. وأظهرت العملية الانتخابية بوضوح الحاجة إلى تعزيز عملية حلّ الجماعات المسلحة غير المشروعة وتنفيذ التدابير المبينة في خطة العمل بشأن السلام والعدالة والمصالحة لعام ٢٠٠٥، وبناء الثقة في القضاء. وقد أدت مواطن الضعف في القضاء إلى ترشح أفراد يُزعم أنهم مسؤولون عن انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، لمناصب عامة.

١٥ - وكان مصدر القلق الرئيسي خلال الاستعدادات النهائية للانتخابات هو الحاجة إلى تنفيذ انتشار أمني كاف من أجل عملية الاقتراع. وللقيام بذلك، أنشئ فريق مشترك للتخطيط الأمني في آذار/مارس. وقد بسّط الفريق التخطيط الأمني بين قوات الأمن الوطنية الأفغانية، ولجنة الانتخابات المستقلة، وقوات الأمن الدولية والبعثة. وخلال الشهر الذي سبق يوم الانتخابات، استضاف ممثلي الخاص سلسلة من الاجتماعات ضمت وزيري الدفاع والداخلية، ومديرية الأمن الوطني، والقوة الدولية للمساعدة الأمنية، ولجنة الانتخابات المستقلة، وأعضاء في المجتمع الدولي لمعالجة الإشكالية المتزايدة المتعلقة بتوفير الأمن لمراكز الاقتراع على أساس عدد مراكز الاقتراع المؤقت الذي وضعته لجنة الانتخابات المستقلة لغرض التخطيط وهو ٦ ٩٦٩ مركزا. وأصرت لجنة الانتخابات المستقلة على أن يتواجد أفراد من الشرطة الوطنية الأفغانية والجيش الوطني الأفغاني في جميع مراكز الاقتراع، حتى لو كان وجودهم، في بعض الحالات، مدعوما من ''قوات حماية المجتمع المحلي''. ومع اقترب يوم الاقتراع، كان من الواضح أنه لم يكن بالإمكان توفير الحماية لجميع المواقع. وفي ١٨ آب/أغسطس، أعلنت لجنة الانتخابات المستقلة أنها تعتزم فتح ٦ ٥١٩ مركز اقتراع في يوم الانتخابات. وبعد الانتخابات، أعلنت لجنة الانتخابات المستقلة أنها فتحت ٦ ١٩٩ مركزا. وقد تعين نقل بعض هذه المراكز من المواقع المقررة لها أصلا لأسباب أمنية.

١٦ - وازدادت كثافة عمليات التمرد في الأسبوع الذي سبق الانتخابات. ففي ١٥ آب/أغسطس، انفجرت مركبة انتحارية مفخخة بالقرب من قاعدة تابعة للقوة الدولية للمساعدة الأمنية في مدينة كابل مما أسفر عن مقتل ما لا يقل عن سبعة أشخاص وإصابة ٧٠ آخرين. وهاجمت مركبة مفخخة انتحارية أخرى قافلة عسكرية دولية في ١٨ آب/أغسطس، مما أسفر عن مقتل اثنين من جنود القوة الدولية وسبعة مدنيين، وإصابة ما لا يقل عن ٥٠ آخرين. ولقي موظفان وطنيان من موظفي البعثة مصرعهما في الاعتداء كانا بالقرب من مكان الحادث، وأصيب موظف بجروح. وكانت هذه الحوادث أولى الهجمات الانتحارية في مدينة كابل منذ آذار/مارس ٢٠٠٩. وأفيد عن توزيع رسائل ليلية وتوجيه تهديدات مباشرة في جميع أنحاء البلد، بما في ذلك التهديد بقطع الأصابع التي تحمل علامات الحبر الذي لا يمحى المستخدم لتحديد هوية الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم. كما كانت هناك تقارير متزايدة عن حوادث التخويف التي تثيرها الفصائل.

١٧ - إن هذه الأمور المنذرة بالعنف، بالإضافة إلى تحذيرات التهديد التي تلقتها الأمم المتحدة، ساهمت في إثارة مخاوف من أن العناصر المناوئة للحكومة ستشن سلسلة من الهجمات الكبرى في ٢٠ آب/أغسطس. وفي الواقع، شهد يوم الانتخابات عددا كبيرا من الهجمات المنفذة من بعد، وهجمات باستخدام أجهزة متفجرة محلية الصنع، واشتباكات

مسلحة على نطاق ضيق. وبشكل عام، سُجل قرابة ٣٠٠ حادث. ولقي ثمانية عشر من رجال الشرطة الأفغان مصرعهم وأصيب ٢٧ آخرون بجروح يوم الاقتراع، وقتل ما لا يقل عن ٣٠ مدنيا وأصيب ٣١ بجروح.

١٨ - وأفيد عن وقوع حوادث غش في الانتخابات ومخالفات ومشاكل أخرى. وتشمل المخالفات المزعومة الإدلاء بأصوات مزورة الاقتراع، وإغلاق مراكز الاقتراع قبل وقتها المحدد، وفتح مراكز غير مصرح بها، واقتراع من هم دون السن القانونية، والتصويت المتكرر، والتصويت بالوكالة، وحملات قام بها وكلاء المرشحين داخل مراكز الاقتراع، والشكاوى المقدمة من المرشحين بعدم السماح لمندوبيهم بالدخول ومراقبة عملية التصويت. وتلقت لجنة الشكاوى الانتخابية ٨٤٢ ٢ شكوى، قد يكون لـ ٧٢٦ شكوى منها، إذا تبين أنها صحيحة، أثر ملموس على النتائج النهائية.

١٩ - وفي ٨ أيلول/سبتمبر، أوعزت لجنة الشكاوى الانتخابية إلى لجنة الانتخابات المستقلة بإجراء مراجعة وإعادة فرز للأصوات في مراكز الاقتراع، التي أشارت النتائج الأولية فيها إلى أن مجموع عدد الأصوات المدلى بها إما أنه أكبر من ٦٠٠ (وهو عدد بطاقات الاقتراع المقدمة لكل مركز)، أو إلى حصول أحد المرشحين للرئاسة على ٩٥ في المائة أو أكثر من الأصوات الصحيحة، شريطة أن يتجاوز مجموع عدد الأصوات ١٠٠ صوت. وفي ١٦ أيلول/سبتمبر، أصدرت لجنة الانتخابات المستقلة التي كانت قد بدأت بإعلان نتائج جزئية غير مؤكدة اعتبارا من ٢٥ آب/أغسطس، النتائج النهائية غير المؤكدة للانتخابات الرئاسية. ولا تستطيع لجنة الانتخابات المستقلة اعتماد نتائج الانتخابات إلى أن يتم البت في جميع الشكاوى بواسطة لجنة الشكاوى الانتخابية.

٢٠ - وتمثلت إحدى ضمانات العملية الانتخابية في وجود المراقبين ومندوبي المرشحين في مراكز الاقتراع. واعتمدت لجنة الانتخابات المستقلة ٧٠٩ ١٦٩ مندوب لمرشحي مجالس المحافظات و ٨٩٧ ٩٢ مندوبا لمرشحي الانتخابات الرئاسية. وبالإضافة إلى ذلك، اعتمدت ١٠٦ ١ مراقبين دوليين و ٢٢٨ ٩ مراقبا محليا. ولم يتمكن المراقبون الدوليون من الوصول إلى أقل المناطق أمنا في البلد. إلا أن مؤسسة أفغانستان للانتخابات الحرة والنزيهة أفادت أنها نشرت أكثر من ٠٠٠ ٧ مراقب محلي في جميع الولايات الـ ٣٤ في أرجاء البلد.

٢١ - وكادت العملية الانتخابية تغطي على جميع الأنشطة السياسية الأخرى خلال الفترة المشمولة بالتقرير. إلا أنه من المهم الإشارة إلى أن كلا من مرشحي الرئاسة أشار إلى ضرورة إطلاق عملية مصالحة لإنهاء التمرد. وتحدث ممثلي الخاص علنا في عدة مناسبات عن ضرورة القيام بهذه العملية، وعلى ضرورة أن تكون شاملة. ولتحديد مستوى وشكل هذه العملية، يجب أن يشكل وضع استراتيجية وطنية متسقة إحدى أولويات الحكومة الجديدة.

ثالثا – بناء المؤسسات والحكم وسيادة القانون

٢٢ – يجب إرساء الدولة الأفغانية المقبلة على مؤسسات قوية مزودة بموظفين أكفاء يجرى اختيارهم وترقيتهم على أساس الجدارة. وهذه هي الشروط الدنيا لممارسة الوظائف الأساسية للحكومة على المستوى المركزي وعلى مستوى الولايات. وقد بذلت جهود كثيرة على مدى السنوات الثماني الماضية لإنشاء هذه المؤسسات. بيد أن هذه الجهود ما برحت غير كافية، على الرغم من الاستثمار الكبير، وكثيرا ما يقوض بعضها البعض، ويُقوض بناء المؤسسات جراء عدم كفاية عدد الأفغان المدرَّبين والمؤهَّلين، والتساهل إزاء المحسوبية والفساد، وعدم وجود ثقافة إدارية، وميل الساسة الأفغان لإدامة الخصومات القديمة بدلا من التركيز على احتياجات بناء الدولة، كما أن الوضع الأمني المتدهور يعرقل إلى حد كبير محاولات بناء مؤسسات قائمة على القانون. وقد تعمَّد التمرد استهداف المؤسسات في أضعف نقاطها بغية الحيلولة دون توطيدها.

٢٣ – وثمة عاملان رئيسيان غير متعلقين بالأمن يبعدان الأفغان المؤهلين عن العمل في الدوائر الحكومية هما: تدني الأجور، وبخاصة بالمقارنة مع أجور المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية التي لا يزال طلبها على الأفغان المختصين مرتفعا؛ ونظم الترقية القائمة على المحسوبية. ويتمثل الجهد الرئيسي لمعالجة هاتين المشكلتين في عملية إصلاح نظام الرتب والرواتب، التي تقع في صلب الإصلاح الشامل للإدارية العامة، وتستلزم تقييم الموظفين الحاليين، وزيادة الرواتب والتطوير الوظيفي القائم على أساس الجدارة لذوي القدرات والمهارات التي تلبي احتياجات الدوائر الحكومية. وسيقيَّم ما يقارب ٠٠٠ ٢٣٠ موظف مدني، بمن فيهم المدرسون، وسيستفيدون من التعويضات والاستحقاقات التي ستوفرها الآلية الجديدة على مدى السنوات الأربع القادمة. وقد أُنجزت حتى الآن هذه الإصلاحات في وزارات العدل والمالية والتعليم والاتصالات، والزراعة، وتأهيل الريف وتنميته. وتجري حاليا عملية مماثلة تشمل القضاة، على الرغم من عدم اعتبارهم من موظفي الخدمة المدنية.

٢٤ – ولا يقل تدريب الأفغان الذين يعملون أو يرغبون في العمل لدى الحكومة أهمية عن الاحتفاظ بالموظفين المؤهلين. وما برحت البعثة تقدم الدعم إلى لجنة الخدمة المدنية في وضع منهج دراسي موحد يشمل خمس وظائف مشتركة ضمن الخدمة المدنية: المحاسبة والمشتريات والموارد البشرية وإدارة المشاريع ووضع السياسات. وسابقا، قدمت عدة جهات مانحة مناهج دراسية مختلفة، كثيرا ما استندت إلى مؤسساتها الوطنية الخاصة بها بدلا من التركيز على الاحتياجات الأفغانية. وسيضمن إنشاء منهج دراسي أفغاني واحد اتباع نهج أكثر تنسيقا وتركيزا على الاحتياجات الأفغانية في مجال بناء القدرات. وسيدرَّب أكثر من

١٥ ٠٠٠ من موظفي الخدمة المدنية على هذا المنهج الدراسي خلال العامين المقبلين. وبالإضافة إلى ذلك، ما برح ممثلي الخاص يشجع، بدعم قوي من منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، وزراء التربية والتعليم العالي والعمل على بذل الجهود معا لضمان حصول الشباب الأفغاني على التعليم الأساسي وإتاحة الفرص لأصحاب الكفاءة لمواصلة تحصيلهم العلمي وتطوير مهاراتهم.

٢٥ - ويزيد افتقار أفغانستان إلى الهياكل والإدارة الممأسسة من أهمية توفير القيادة السليمة لهذه الهياكل وفي الإدارة. وعندما عُين وزراء كفء في وزارات منخفضة الأداء، تحسن عمل هذه الوزارات بشكل ملحوظ. وينطبق الأمر نفسه على حكام الولايات. وحاليا، لا توجد آلية تضمن تعيين هذا النوع من القيادة. وقد أنيط بالفريق الاستشاري المعني بالتعيينات في المناصب العليا، الذي كان إنشاؤه إحدى النقاط المرجعية في اتفاق أفغانستان لعام ٢٠٠٦، القيام بهذا الدور، إلا أنه لا يستشار إلا لماماً وتبيَّن أن دوره هو أقل فعالية مما كان يعوَّل عليه.

٢٦ - ولا يمكن النجاح في الإصلاح الإداري إذا لم تعالج مشكلة الفساد من جذورها. وقد أحرز تقدم على مستوى رسمي، إذ قدمت ٢٧ وزارة ومؤسسة حكومية خطط عمل لمكافحة الفساد إلى المكتب الأعلى للرقابة. وبدأت وزارتا المالية والداخلية تنفيذ خطتيهما في حين لا تزال الخطط الأخرى قيد الاستعراض. وقدم نحو ٧٠ في المائة من وزراء الحكومة و ١ ٢٠٠ من كبار المسؤولين الحكوميين تصريحات عن ممتلكاتهم الشخصية. ومع ذلك، ما برح تنفيذ هذه المبادرات يفتقر إلى الحس بالاستعجال وآليات الإنفاذ، مما يتسبب في فقدان الثقة العامة في فعاليتها. وكشفت استطلاعات الرأي التي أجريت قبل الانتخابات أن الفساد يشكل مصدر قلق كبيرا بين الأفغان. ولا يسود القلق جراء تفاقم الحاجة إلى دفع المزيد من أجل العمليات الإدارية أو الاستحقاقات فحسب، وإنما أيضا، وهذا هو الأهم، إزاء ما ينتج عن ذلك من انعدام الثقة في الحكومة. وقد قوض انعدام الثقة هذا سلطة الحكومة وشرعيتها، مما عاد بالفائدة على التمرّد، ويجب على الحكومة الأفغانية المقبلة أن تسلم بالأهمية البالغة لهذه المسألة، وأن تتخذ إجراءات واضحة ومقنعة ومستدامة للتصدي لها.

٢٧ - ويجب أن يجرى الإصلاح الإداري وإصلاح الشرطة (الذي يجري تناوله في الفرع أدناه) وجهود مكافحة الفساد في إطار معزَّز لسيادة القانون. ويتمثل مخطط إصلاح نظام العدالة في الاستراتيجية الوطنية لقطاع العدل. وتتمثل آلية تنفيذ الاستراتيجية في البرنامج الوطني للعدالة، وتعقد اليوم لجنة الرقابة على البرنامج اجتماعات منتظمة، وبعد بداية بطيئة في عام ٢٠٠٨، بات المجلس الاستشاري للمانحين التابع لها الذي تشارك البعثة في رئاسته

والذي ترأسه المفوضية الأوروبية حاليا، يعقد اجتماعات شهرية. ويجب أن تكون المهمة الرئيسية للجنة اليوم العمل، بمساعدة من المجلس، على التوفيق بين البرنامج التحليلي الطويل الأجل للاستراتيجية الوطنية لقطاع العدل والحقائق على أرض الواقع. ويعني ذلك ضرورة إجراء تحليل شامل لعدد المحاكم ومكاتب المدعين العامين المطلوب وكيفية تزويدهم بالموظفين ضمن أطر زمنية واقعية. ويجب بناء المؤسسات العدلية بالتزامن مع هيكل الشرطة. ويجب أن يشكل ترسيخ الوضوح اللازم في هيكلي القضاء والشرطة على المَدَيَين القصير والمتوسط في أفغانستان أولوية للحكومة المقبلة.

٢٨ - ويتركز حتى الآن معظم بناء المؤسسات في المستوى المركزي. وقد أعيق إصلاح المؤسسات دون الوطنية جراء عدم وضوح أدوارها وعلاقتها بالحكومة المركزية، فضلا عن افتقارها إلى القدرات والموارد. وأغلب الظن أن المسؤولين الحكوميين على المستوى المحلي سيكونون عرضة للاستهداف من قِبل التمرد، مما يضاعف صعوبة توظيفهم والاحتفاظ بهم. وعلاوة على ذلك، فإن افتقار المؤسسات دون الوطنية إلى البنية الأساسية يقوض سلطتها وفعاليتها. ووفقا لدراسة استقصائية حديثة أجرتها المديرية المستقلة للحكم المحلي، يفتقر في مقاطعات أفغانستان الـ ٣٦٤، ما مجموعه ١٨٤ حاكم مقاطعة إلى المكاتب، وما مجموعه ٢٨٨ حاكما إلى سيارة رسمية، كما أن ٣١٨ مركزا إداريا للمقاطعات غير مزود بالكهرباء.

رابعا - الأمن وإصلاح القطاع الأمني

٢٩ - لا يزال انعدام الأمن يشكل العامل الأكبر الوحيد الذي يعرقل التقدم في أفغانستان. وينجم انعدام الأمن هذا عن تمرد تحركه دوافع سياسية، ولكنه يستغل أيضا من جانب الجماعات الإجرامية وتجار المخدرات وغيرهم حتى أنه طغى في أجزاء كثيرة من البلد على قدرات مؤسسات الدولة الأفغانية.

٣٠ - وبقيت المناورات التي يعتمدها التمرد منذ انبعاثه في عام ٢٠٠٥ ثابتة في جوهرها. وهي التهرب من المواجهات المباشرة والاعتماد على مناورات غير متكافئة والاستهداف المتعمد لممثلي مؤسسات الدولة والمنظمات الدولية والاستخفاف بحياة البشر. وقد تطور تنفيذ هذه المناورات في الآونة الأخيرة ليصبح أكثر تعقيدا. ويتمكن المتمردون عبر استخدام مزيج من هجمات متزامنة انتحارية وأخرى تنفذ من مسافة آمنة من التغلب على الإجراءات الأمنية المعززة حول المنشآت الحكومية على وجه الخصوص. وعلاوة على ذلك، فإن التمرد بات قادرا بصورة متزايدة على العمل في مناطق لم يكن يتمكن من العمل فيها سابقا، ولا سيما في شمال شرق وشمال غرب البلد.

٣١ - وسُجل ما متوسطه ٨٩٨ حادثا في الشهور السبعة الأولى من عام ٢٠٠٩، مقارنة بـ ٦٧٧ حادثا خلال الإطار الزمني نفسه في العام ٢٠٠٨. وارتفعت حوادث الأجهزة المتفجرة المحلية الصنع بشكل كبير لتصل إلى ما يزيد عن ثمانية حوادث وسطيا في اليوم، أي أعلى بنسبة ٦٠ في المائة من مثيله خلال الأشهر السبعة الأولى من عام ٢٠٠٨.

٣٢ - ويبلغ متوسط الهجمات المعقدة اليوم هجمة واحدة في الشهر مقارنة بهجمة واحدة كل ثلاثة شهور في عام ٢٠٠٨. وفي غالبية هذه الهجمات، ردت قوات الأمن بصورة احترافية وسريعة وفعالة، مما أدى إلى احتواء هذه الهجمات والحد من تأثيرها بصورة فعالة، وتتضمن آخر الحوادث من هذا القبيل هجوما على مبنى مقر شرطة خوست نفذه مهاجمون عدة في ٢٥ تموز/يوليه، وهجوما انتحاريا في تموز/يوليه ضد مقر المديرية الوطنية للأمن في غارديز، ومقر الشرطة ومجمَّع حاكم الولاية، والذي لأحدها مدخل مشترك مع مجمع وكالات الأمم المتحدة المتعددة.

٣٣ - ومع أن الأمم المتحدة لم تُستهدف مباشرة، فقد عانت من تعرضها لهجمات تستهدف جهات أخرى. وكما ذكر آنفا في التقرير، قتل موظفان وطنيان وأصيب آخر في ١٨ أيلول/سبتمبر، في هجوم انتحاري بقنبلة موضوعة في مركبة ضد قافلة عسكرية دولية في كابل.

٣٤ - وتركزت جهود الترهيب التي يقوم بها المتمردون وحركة الطالبان على ثني الناس عن المشاركة في الانتخابات. وترافقت التهديدات بالعنف مع توزيع منشورات طبعت بعدة لغات تشكك في شرعية الانتخابات والحكومة الحالية. وتضمنت هذه المنشورات أيضا آراء سلبية للغاية تجاه الأمم المتحدة، وذلك باستخدام حجج ساقها تنظيم القاعدة سابقا. وفي يوم الانتخابات، سُجل عدد قليل نسبيا من الإصابات في صفوف المدنيين، ولكن هذا اليوم شهد أكبر عدد من الحوادث الأمنية منذ عام ٢٠٠١. وكان التكتيك الأكثر استعمالا هو الهجمات التي تنفذ من مسافة آمنة بالصواريخ وقذائف الهاون. وكان التوزيع الجغرافي للحوادث متسقا مع مستويات العنف الأخيرة. وسجلت غالبية هذه الحوادث في قندوز في الشمال الشرقي، وقندهار في الجنوب، وخوست في الجنوب الشرقي، وكونار ونانغارهار، ويمكن أن يعزى غياب الهجمات الجريئة في كابل وأماكن أخرى في يوم الاقتراع، جزئيا على الأقل، إلى العمليات الفعالة التي قامت بها قوات الأمن الأفغانية والدولية.

٣٥ - وردت القوة العسكرية الدولية على تهديد المتمردين على مدى السنوات القليلة الماضية من القيام بصورة رئيسية بزيادة عدد القوات الدولية والأفغانية. ويشير تزايد انعدام الأمن الموصوف في هذا التقرير وفي التقارير السابقة إلى أن هذا النهج غير كاف. لذا اتبع القائد الجديد للقوة الدولية للمساعدة الأمنية نهجا نوعيا مختلفا يركز على حماية السكان بدلا

من استهداف المتمردين. وصدر توجيه تكتيكي يقيد استخدام القوة الجوية والشروط التي تجري في ظلها عمليات تفتيش المنازل وتنفيذ الاعتقالات، ويشمل النهج الجديد إقامة شراكة أوثق بين القوات الأفغانية والدولية للاستفادة بشكل أفضل من القدرات الأفغانية الحالية والتعجيل في تطويرها.

٣٦ - ولا يزال أساس الاستقرار الطويل الأمد في أفغانستان يتمثل في تدريب قوات الأمن الوطنية الأفغانية، وبخاصة الجيش الوطني الأفغاني والشرطة الوطنية الأفغانية، فضلا عن إصلاح الوزارات المعنية. وفي إطار عملية إصلاح وزارة الداخلية، تُبذل جهود لتحديد العدد الدقيق لأفراد الشرطة المنضوين والعاملين ولتعزيز آلية إدارة الموارد البشرية. ولا تزال الصورة غير واضحة بشأن الحجم والتكوين المثاليين لقوة الشرطة. وسلّم المجلس المشترك للتنسيق والرصد بأن أي زيادة في قوام الشرطة الوطنية الأفغانية يجب أن تستند إلى وضع استراتيجية داخلية للأمن الوطني تحدد أدوار ومسؤوليات مختلف مكونات قوات الأمن الأفغانية الوطنية وتوفر الأساس اللازم لاتخاذ قرارات بشأن حجم الشرطة وتكوينها، ومن ثم هياكلها والاحتياجات التدريبية. وقد أنشئت لجنة لصياغة هذه الاستراتيجية بقيادة مديرية الأمن الوطني وبدعم دولي.

٣٧ - ويواصل الجيش الوطني الأفغاني عمليات التجنيد والتدريب بأسرع مما كان متوقعا. وبلغ قوام القوات ٠٠٠ ٩٣ في تموز/يوليه ٢٠٠٩، بزيادة ٠٠٠ ٥ عما كان متوقعا. وعليه، فإن احتمال التوصل إلى القوام المستهدف البالغ ٠٠٠ ١٣٤ بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ يظل واقعيا. ووفقا لرؤية القيادة الجديدة للقوة الدولية للمساعدة الأمنية، ينتظر أن يقوم الجيش الوطني الأفغاني بدور أكبر في تخطيط العمليات وتنفيذها.

خامسا - مكافحة المخدرات

٣٨ - ما زال الفساد وعدم تطبيق القانون والنزاع وعدم الاستقرار تؤثر تأثيرا سلبا على وضع المخدرات في أفغانستان. ومع ذلك، سُجلت هناك اتجاهات إيجابية كبيرة. وقد أدى الإفراط في إنتاج الأفيون في السنوات الأخيرة إلى انخفاض أسعاره، في حين ارتفعت أسعار المحاصيل البديلة، ولا سيما القمح. وتؤدي الخسائر في الأرباح إلى جعل تجارة المخدرات أقل جاذبية بالنسبة للمزارعين، حيث تشير أرقام مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة إلى أن حوالى ٠٠٠ ٨٠٠ شخص قد أقلعوا عن إنتاج الأفيون. وفي عام ٢٠٠٩، تقلص الدخل الإجمالي للهكتار الواحد من الخشخاش بمقدار الربع ليصل إلى ٥٦٢ ٣ دولارا للهكتار الواحد، بعد ما بلغ ٦٦٢ ٤ دولارا للهكتار الواحد في عام ٢٠٠٨. ويجب مواصلة تشجيع هذا التصحيح السوقي الذي بدأ في عام ٢٠٠٨، إذا كان الهدف تعزيز المنحى الهبوطي الحالي، وتوسيع نطاقه على الصعيد الوطني.

٣٩ - ومنذ بداية عام ٢٠٠٩، انخفضت زراعة الأفيون في أفغانستان بنسبة ٢٢ في المائة، من ٠٠٠ ١٥٧ إلى ٠٠٠ ١٢٣ هكتار، وبات في البلد اليوم ٢٠ ولاية خالية من الأفيون، مقارنة بـ ١٨ ولاية في عام ٢٠٠٨ بعد ما كانت هذه الزراعة منتشرة في جميع الولايات في عام ٢٠٠٤. ولعل السمة الأبرز هي الانخفاض الحاد لهذه الزراعة في ولاية هلمند بمقدار الثلث. وهذا اتجاه محمود جدا حيث أن هلمند وحدها تضم ما يقرب من ٦٥ في المائة من المساحة الإجمالية لزراعة الأفيون في أفغانستان. وفي المقابل، زادت المساحات المزروعة بمقدار ٥٠٠ ١١ هكتار في عدة ولايات (نانغارهار وبدشان وقندهار وداي كوندي وبادغيس وهيرات)، مما يشير إلى أن وجوب بذل جهود أقوى من أجل الحفاظ على التقدم الذي سبق إحرازه. فالولايات والمقاطعات والمناطق التي تتلقى مستويات أدنى من الدعم الخارجي هي عرضة للنكوص عن تلك المكاسب ومهيأة لفقدان الأمن والاستقرار، الذي تزدهر في ظله زراعة الأفيون. وقد ركز أولا مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بالاقتران مع الوكالات الشريكة التابعة للأمم المتحدة، على خمس مقاطعات في الولايات الغربية، في حين ينشط شركاء ثنائيون آخرون في جنوب البلاد وشرقها. ويدعم المكتب أيضا وزارة مكافحة المخدرات لتؤدي دورا طليعيا في تحسين التنسيق بين مختلف المبادرات القائمة لكسب الرزق من مصادر بديلة، وتحسين الآثار المترتبة عليها. وللاستمرار في إحراز التقدم، لا بد من إيجاد توازن بين معالجة مناطق الإنتاج الأساسية، وتكريس الموارد لتوطيد دعائم المجتمعات الخالية من الخشخاش.

٤٠ - وقد تجدد الاهتمام عقب إلقاء القبض على عدد من كبار العاملين في اقتصاد الأفيون، وتفكيك شبكات الاتجار بالمخدرات، ووقف تدفق السلائف الكيميائية إلى البلاد. وفي اجتماع وزراء خارجية مجموعة الثماني الذي عقد في تريستيه في حزيران/يونيه، أعلنت الولايات المتحدة سياسة منقحة لمكافحة المخدرات، تركز على توفير سبل بديلة لكسب العيش وتقلل من التشديد على القضاء على المخدرات. وأدت زيادة الدعم المقدمة من منظمة حلف شمال الأطلسي والقوة الدولية للمساعدة الأمنية إلى الوكالات الوطنية الأفغانية لمكافحة المخدرات إلى ضبط ٤٧ طنا من الأفيون وستة أطنان من المورفين الجاف ونصف طن من الهيروين و ١٦ طنا من الحشيش حتى الآن في عام ٢٠٠٩. وتقوم فرقة العمل المعنية بالعدالة الجنائية بالتحقيق في قضايا المخدرات الكبرى على الصعيد الوطني، ومحاكمة مرتكبيها وإدانتهم. وفي هذا السياق، فإن العفو الرئاسي الذي صدر في آذار/مارس ونيسان/أبريل وشمل خمسة تجار مدانين يرسل إشارة خاطئة ويثبط همم العاملين الوطنيين الذين يجهدون من أجل إدانة كبار الأشخاص المستهدفين معرِّضين بذلك حياتهم لمخاطر كبيرة.

٤١ - وعلى الصعيدين الإقليمي والدولي، ففي إطار المبادرة الثلاثية لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة المعروفة بـ ''استراتيجية قوس قزح''، جرت في الفترة من ٢٦ إلى ٢٨ تموز/يوليه أول عملية دولية مشتركة لمكافحة المخدرات بين وكالات إنفاذ القانون الأفغانية والإيرانية على طول الحدود الشمالية بين أفغانستان وجمهورية إيران الإسلامية. وشاركت في العملية شرطة الحدود وشرطة مكافحة المخدرات الأفغانية والإيرانية. وتم ضبط ما يقرب من نصف طن من المخدرات، وقبض على عدة أشخاص. وجرى القيام بعمليات مشتركة مماثلة بين وكالات إنفاذ القانون الباكستانية والإيرانية في آذار/مارس وكذلك في آب/أغسطس ٢٠٠٩. وينبغي لهذه المبادرات أن تكون جزءا لا يتجزأ من جداول أعمال الاجتماعات الثلاثية المنتظمة بين رؤساء جمهورية إيران الإسلامية وأفغانستان وباكستان.

سادسا - الاستراتيجية الإنمائية الوطنية لأفغانستان والمجلس المشترك للتنسيق والرصد

٤٢ - عزز الاجتماع الثاني عشر للمجلس المشترك للتنسيق والرصد الذي عقد في ٩ تموز/يوليه ٢٠٠٩ دور المجلس كمنبر مركزي للتنسيق الاستراتيجي ولصياغة السياسات المشتركة بين حكومة أفغانستان والمجتمع الدولي. ومع ذلك، يتعين تركيز الاستراتيجية الإنمائية الوطنية لأفغانستان على أهدافها بشكل أفضل. وخلص استعراض العام الأول للاستراتيجية، الذي صدر في تموز/يوليه، إلى أنه يجب على الحكومة الأفغانية أن تضع مجموعة واضحة من الأولويات والبرامج. ولدى الحكومة حاليا فريق اقتصادي قوي بدأ ينشط بصورة أكبر لوضع جدول أعمال التنمية من خلال منح الأولوية لهذه الاستراتيجية والتركيز على الاستراتيجيات المرتبطة بها لإطلاق العنان للطاقات الكامنة لمراكز النمو الاقتصادية في أفغانستان ولا سيما الزراعة والموارد المعدنية والتنمية البشرية. ويمكن أن تؤدي البعثة دورا تنسيقيا أكثر فعالية نتيجة لهذه البرامج الحكومية الأكثر اتساقا وتركيزا.

٤٣ - وقد زاد دور القيادة الأفغانية فعالية لا فقط في وضع جدول أعمال التنمية، ولكن أيضا في تنفيذ عناصره. ومنذ بداية هذا العام، أصبح من الواضح بشكل متزايد أن اصطفاف الجهات المانحة حدث عندما قامت الحكومة بمبادرات، مثل ما فعلت في مجالات الزراعة، وإصلاح منح التراخيص للقطاع الخاص، وتنمية القدرات. وفي كل حالة، قدمت الحكومة برامج إلى الجهات المانحة في اجتماع للمجلس المشترك للتنسيق والرصد. وقد أصبح هذا النمط - المتمثل في اضطلاع الحكومة الأفغانية بدور قيادي في وضع السياسات وتحديد البرامج، والذي تعقبه موافقة المجلس عليها تمهيدا للحصول على دعم الجهات المانحة - نموذجا لتنسيق المعونة. ولكن الجهات المانحة كثيرا ما تظل غير مرنة بالقدر الكافي، مفضلة إعداد

خطة قرارات التمويل المقبلة على أساس الممارسات الحالية، بدلا من تعديل مخصصاتها بسرعة. مع ذلك، فإن دعما فوريا من المانحين لمبادرة أفغانية قدم إلى الحكومة في المجال الحيوي المتمثل في تقديم المساعدة التقنية للحكومة وتنمية قدراتها. ودعمت البعثة وزارة المالية في وضع خطة المساعدة التقنية المدنية المستندة إلى عدة مبادئ واضحة تشمل ما يلي: وجوب أن تكون المساعدة التقنية قائمة على الطلب؛ وإيلاء الأولوية للمستشارين من داخل المنطقة؛ ووجوب الاحتفاظ بالمستشارين لفترة طويلة كافية ليكون لهم تأثير حقيقي؛ ووجوب التركيز على توجيه الموظفين الأفغان. وقد تم تحديد أول ٥٥ وظيفة من تلك الوظائف، التي تعكس إما احتياجات الوزارات التي خُصصت لفعالية المعونة أو الوزارات التي تشرف على الأولويات القطاعية. وعملية التوظيف جارية حاليا بدعم من عدد من الجهات المانحة.

٤٤ - وفي حزيران/يونيه، تحدى ممثلي الخاص المجتمع الدولي أن يزيد كمية السلع والخدمات التي يشتريها محليا بما لا يقل عن عشرة في المائة. ومن شأن هذا الأمر أن يعزز القطاع الخاص ويولد مزيدا من الإيرادات الحكومية. ومنذ ذلك الحين، حددت مؤسسة الصندوق الاستئماني لمكاسب السلام، وهي منظمة غير حكومية تتابع مسائل المشتريات المحلية، منحى تصاعديا واضحا في شراء السفارات وغيرها من المنظمات سلعا وخدمات محلية. واضطلعت الأمم المتحدة بدور قيادي عن طريق القدوة، بزيادة مجمل مشترياتها من مصادر محلية. ويزيد هذا النهج مما تعرِّفه المؤسسة بأنه ''إنفاق الدولار مرتين'': فحينما يبقى التمويل في البلد، يولد وظائف وفرصا في السوق الأفغانية، مما يزيد تأثير كل دولار يُنفق.

٤٥ - وقد أُحرز تقدم في تتبع مسار تمويل التنمية. ويساهم عدد متزايد من الجهات المانحة اليوم في وضع قاعدة بيانات المساعدة الإنمائية، التي تديرها وزارة المالية. وقد أسفر تعديل قاعدة بيانات المساعدة الإنمائية، بدعم من البعثة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عن زيادة استخدام تلك الأداة وتحسين الرؤية المستقبلية لتمويل التنمية، لا سيما لدى الصناديق غير الموجهة من خلال ميزانية الحكومة. وهناك تطور إيجابي آخر هو أن جميع أفرقة تعمير الولايات باتت تقدم حاليا تقارير منتظمة عن أنشطة مشاريعها إلى قاعدة بيانات صورة الاستقرار القطري لأفغانستان (وهي قاعدة بيانات جغرافية تقودها قوة المساعدة الأمنية الدولية، لمشاريع التعمير والتنمية في جميع أنحاء البلاد، تجمع بين البيانات من وزارات الحكومة الأفغانية، والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية وأفرقة تعمير الولايات، وتشمل كامل نطاق قطاعات استراتيجية التنمية الوطنية الأفغانية). والعمل جار حاليا على دمج قاعدتي البيانات. وهناك حاجة ماسة لا إلى رصد مصروفات الجهات المانحة فحسب، بل أيضا أثر المساعدة المقدمة. وقد ظلت البعثة تعمل مع وزارة الاقتصاد على تعزيز نظم

إدارة المعلومات القائمة لتتمكن من تقييم التحسينات على نحو أفضل، وتقديم الدروس المستفادة في ما يتعلق بتحديد أساليب تنفيذ المشاريع التي تحقق نتائج أفضل وأكثر استدامة.

٤٦ - ولكن ليست كل أخبار التنسيق بين الجهات المانحة وفعالية المعونة إيجابية. إذ تقل التعهدات والمساهمات للصندوق الاستئماني لتعمير أفغانستان للسنة المالية الحالية بما يقرب من ٥٠ مليون دولار عما كانت عليه في عام ٢٠٠٨. وعلاوة على ذلك، ووفقا للبنك الدولي، ارتفعت نسبة تفضيل الجهات المانحة لتمويل المشاريع التي تعتبر من الأولويات إلى أكثر من ٥٠ في المائة. وكثيرا ما حُددت أولويات الجهات المانحة هذه قبل عدة سنوات بالحد الأدنى من المشاركة من قبل الحكومة الأفغانية. ويشكل الصندوق الاستئماني لتعمير أفغانستان، وهو صندوق تبرعات مشترك لتمويل أنشطة الحكومة الأساسية، بمثابة الآلية الحكومية الأساسية لضمان تمويل أولوياتها، وهو أيضا الآلية الوحيدة التي تسمح باستخدام الميزانية الوطنية كأداة للتخطيط الاستراتيجي. وقد أسفر التخفيض في تمويل الصندوق الاستئماني لتعمير أفغانستان والزيادة في تحديد الأفضليات عن الحد من مرونة الحكومة وقدرتها على الاضطلاع بدور قيادي وعن إطالة اعتماده على المجتمع الدولي في ذات اللحظة التي ينبغي أن ينخفض فيها اعتماده هذا على نحو واضح.

٤٧ - وبينما تدهورت الأوضاع الأمنية في بعض المناطق، أعادت الجهات المانحة الرئيسية تركيز المساعدات على البرامج التي صممت لتوفير الاستقرار في أعقاب العمليات القتالية. والحاجة إلى هذه البرامج مفهومة، ولكنها يجب ألا تأتي على حساب المناطق المستقرة، من جهة، ولكنها عرضة بشكل متزايد للتمرد، من جهة أخرى. وهناك خطر كبير من حدوث انتكاسة في العديد من المناطق، ما لم تجر الاستعانة بالموارد الإنمائية لتوطيد دعائم ذلك الاستقرار. وقد أوصت البعثة أيضا بأن تركز مبادرات تحقيق الاستقرار على البرامج الوطنية، وألا تقتصر على مناطق ما بعد القتال، وأن تستهدف حيثما أمكن تحقيق التنمية الاقتصادية وإيجاد فرص العمل وربط المجتمعات المحلية مع الحكومة.

٤٨ - وقد ازدادت الأهمية النسبية لأفرقة تعمير الولايات في تقديم المساعدة في المناطق غير المستقرة. وقد نمت ميزانيات هذه الأفرقة بينما تضاءل وصول الجهات الفاعلة الإنمائية المدنية إلى هذه الولايات. والهدف المباشر من مشاريع أفرقة تعمير الولايات هو توفير الاستقرار من خلال تقديم المعونة، ويأتي هذا المطلب اللازم على المدى القصير في بعض الأحيان على حساب مبادئ فعالية المعونة. ومن أجل التوفيق بين عمل أفرقة تعمير الولايات وأولويات الحكومة، والممارسات المعتد بها لفعالية المعونة، أعيد إنشاء اللجنة التوجيهية التنفيذية في أوائل عام ٢٠٠٩ تحت قيادة المديرية المستقلة للحكم المحلي.

٤٩ - ويعتمد النمو الاقتصادي في أفغانستان أيضا اعتمادا كبيرا على علاقتها داخل منطقتي جنوب ووسط آسيا الأوسع نطاقا. وبناء هذه العلاقة على نحو يسهم في تنمية أفغانستان يعني تطوير شبكات النقل والطاقة ووضع الإطار القانوني لهذا التعاون، بما في ذلك الاتفاقات التجارية وإدارة الحدود. وكانت الحكومة قد بدأت على نحو متزايد في التركيز على ضرورة إجراء حوار مع جيرانها في الشمال بشأن إدارة المياه عبر الحدود. وقد وافقت الأمم المتحدة والبنك الدولي على المساعدة في بناء قدرات الحكومة على إجراء مفاوضات بشأن تلك المسألة.

سابعاً - حقوق الإنسان

٥٠ - انصبَّ قدر كبير من الاهتمام، سواء من قبل جهات دولية أو من قبل أفغانستان، على حقوق المرأة في أفغانستان، وبوجه خاص على التهديد المتمثل في تآكل الحقوق المضمونة لها حتى الآن. وقد بحث تقرير مفوضية حقوق الإنسان، والبعثة الصادر في تموز/يوليه تحت عنوان ''الصمت عنف: أوقفوا إساءة معاملة المرأة في أفغانستان''،في العوامل التي تسهم في تصاعد التهديدات والاعتداءات ضد المرأة في الحياة العامة، والانتهاك الجنسي للنساء والفتيات. وتفسِّر جزئياً ثقافة الإفلات من العقاب عن ارتكاب الاغتصاب الطبيعة المتجذرة لهذه المشكلة، وهي ثقافة راسخة في العادات والمواقف والممارسات التي تُملي دور الإذعان على المرأة في المجتمع. وثمة عوامل أخرى، بما فيها دور القوى المحافظة في تقييد حقوق المرأة، علاوة على الجهود غير الوافية للحكومة وجهات أخرى في التصدي بقوة للتمييز، تهدد بتقويض المكاسب المحققة من أجل تحسين حالة المرأة الأفغانية. ويوفر الجدل المحيط بقانون الأحوال الشخصية للطائفة الشيعية مثالاً على هذه المشكلة.

٥١ - وقد أُقِرَّت صيغة معدَّلة لقانون الأحوال الشخصية للطائفة الشيعية بموجب مرسوم رئاسي في ١٩ تموز/يوليه، وأصبحت قابلة للإنفاذ في ٢٧ تموز/يوليه. وعلى الرغم من بعض التحسينات المدرجة في صيغة سابقة للقانون، تشعر الأمم المتحدة بالقلق لاحتمال أن يجيز هذا القانون، مع ذلك، المعايير التمييزية والممارسات التقليدية ضد المرأة، وأن يتعارض مع الضمانات الدستورية والمعاهدات الدولية التي تشكل أفغانستان دولة طرفاً فيها. ومن دواعي القلق أن القانون يتيح على ما يبدو الزواج تحت السن القانونية في ظروف معينة، ويقيِّد حرية تنقل المرأة، وفي حال الطلاق، يجيز الوصاية على الأطفال للآباء والأجداد من طرف الأب فقط. وفي ١٩ تموز/يوليه، وقَّع الرئيس كرزاي على قانون القضاء على العنف ضد المرأة. ويجرِّم القانون الجديد العنف الجنسي، بما في ذلك الاغتصاب، والزواج بالإكراه و الزواج تحت السن القانونية، والعمل بالسخرة، والبغاء. ويمثل خطوة إلى الأمام في الاستجابة لمشكلة

العنف ضد النساء والفتيات ومنعه. و لم يتضح بعد ما إذا كان قانون القضاء على العنف ضد المرأة سيحظى بالأسبقية على قانون الأحوال الشخصية للطائفة الشيعية.

٥٢ - وقد أولى ممثلي الخاص اهتماماً خاصاً لمسألة مراكز الاحتجاز، وأجرى زيارات لعدد من هذه المراكز في كابل ومحيطها، بما يشمل مرفق الاحتجاز في باغرام. وكان الغرض من هذه الزيارات رؤية ظروف مراكز الاحتجاز شخصياً، والتأكد من أنه تتوفر للمحتجزين وسيلة اتصال بأسَرهم، وأنهم حصلوا على الإجراءات القانونية الواجبة الاتباع وفقاً لأصول المحاكمات. وتعمل الأمم المتحدة مع مؤسسات العدل الأفغانية على تعزيز قدراتها من أجل التقيد بقواعد حقوق الإنسان، على الصعيدين الوطني والدولي، فيما يخص الاحتجاز وإجراء المحاكمات.

٥٣ - ودعمت الأمم المتحدة إنشاء وحدة لدعم حقوق الإنسان في وزارة العدل. وهي مصممة لمساعدة جميع الكيانات ضمن الحكومة على صياغة السياسات والبرامج التي تمتثل لالتزامات أفغانستان الدولية في مجال حقوق الإنسان.

٥٤ - وسجلت البعثة ١ ٥٠٠ إصابة في صفوف المدنيين بين شهري كانون الثاني/يناير وآب/أغسطس، وكان آب/أغسطس الشهر الذي شهد أكبر عدد من الوفيات منذ بداية عام ٢٠٠٩. وتعكس هذه الأرقام اتجاهاً تصاعدياً لعدم الاستقرار الأمني على مدى الأشهر الأخيرة وعنفاً مرتبطاً بإجراء الانتخابات. ونُسبت إلى أنشطة العناصر المناهضة للحكومة وفيات في صفوف المدنيين تفوق بثلاثة أضعاف (٦٨ في المائة) ما نُسب منها إلى القوات الموالية للحكومة (٢٣ في المائة). وكما سبق تفصيله في النشرة نصف السنوية للبعثة بشأن حماية المدنيين في التراعات المسلحة، فإن الوسائل المستخدمة الأكثر فتكاً والتي يُعزى إليها أكبر عدد من الإصابات في صفوف المدنيين في التراع الدائر حتى الآن هي الأجهزة المتفجرة المحلية الصنع التي يتم زرعها والهجمات الانتحارية التي تنفذها العناصر المناهضة للحكومة (وتُنسب إليها نسبة ٣٩,٥ في المائة من الوفيات) والضربات الجوية التي تنفذها القوات الموالية للحكومة (وتُنسب إليها نسبة ٢٠ في المائة من الوفيات).

٥٥ - وبُذلت جهود لتعبئة الدعم للمبادرات الرامية إلى حماية المقابر الجماعية وصون الأدلة التي ستكون أساسية في حال إجراء عملية مساءلة. وقد سهَّلت البعثة الزيارات التي أجرتها المنظمة غير الحكومية ''الأطباء المناصرون لحقوق الإنسان'' لتعزيز القدرات في مجال الطب الشرعي في أفغانستان، وبخاصة فيما يتعلق بقبر اكتشف في مبنى وزارة الداخلية.

ثامناً – الحالة الإنسانية

٥٦ – لقد ازدادت إلى حد كبير الحوادث الأمنية التي تستهدف أنشطة المنظمات الإنسانية. وظلّ العاملون في مجال الأنشطة الإنسانية عرضة للتخويف وعمليات السلب والخطف والاغتيال. وأفاد المكتب الأفغاني للسلامة الوطنية عن ٧٥ حادثاً في الأشهر الستة الأولى من عام ٢٠٠٩ وحده. وتشمل أسوأ الحوادث هجمات لجماعات مسلحة على قافلات المساعدات الإنسانية، واختطاف موظفين في منظمات إنسانية، وتدمير عيادة، والاستهداف المباشر لمركبة تابعة لمنظمة دولية غير حكومية بواسطة قنبلة وُضعت على جانب الطريق، مما أسفر عن وفاة عاملين اثنين في مجال تقديم المعونة. وخلال الأسبوع الأخير من شهر تموز/يوليه والأسابيع الأولى من شهر آب/أغسطس، تراجعت الهجمات ضد المنظمات الإنسانية بشكل طفيف، ويُعزى ذلك جزئياً إلى انحسار الأنشطة البرنامجية في مناطق عدة استعداداً للانتخابات.

٥٧ – وأصابت حوادث عدة عاملين في مجال إجراءات مكافحة الألغام. ومع ذلك، أسهم دعم الأمم المتحدة لأنشطة الإجراءات المتعلقة بالألغام في أفغانستان في إزالة حوالى ٠٠٠ ٨٠ لغم مضاد للأفراد، و ٩٠٠ لغم مضاد للدبابات، و ٢,٥ مليون قطعة من مخلفات الحرب من المتفجرات خلال الأشهر الـ ١٢ الأخيرة، ووفر إلى أكثر من ٠٠٠ ٧٥٠ شخصاً من الرجال والنساء والفتيات والفتيان توعية بخطر الألغام. وهبط عدد الخسائر في الأرواح عام ٢٠٠٩ إلى أقل من ٥٠ ضحية في الشهر، وهو أدنى مستوى خلال أكثر من ١٠ أعوام. وطُور مفهوم إزالة الألغام على مستوى المجتمعات المحلية بوصفه وسيلة لتمكين إزالة الألغام الأرضية في أقل المناطق أمناً، وحظي بدعم قوي من جانب المجتمعات المحلية في أكثر الولايات اضطراباً في شرق البلد وجنوبه. وتهدف المبادرة إلى إزالة الألغام في القرى والمقاطعات، وهي تأتي بأجور صغيرة لمزيلي الألغام، وبالمبالغ النقدية للمجتمعات المحلية على صعيد المشتريات المحلية من الخدمات واللوازم.

٥٨ – وما زال استمرار انعدام الأمن يؤثر سلباً على الحالة الإنسانية، مما يتسبب في تشريد مؤقت للسكان، ويحدّ من إمكانية الحصول على المساعدات بالنسبة إلى المحتاجين إليها. ففي ولاية هلمند، أدّى إطلاق عملية ''خنجر'' العسكرية الدولية إلى التشريد المؤقت لحوالى ٠٠٠ ٢ أسرة معيشية. كما أفيد عن تشريد قصير الأمد للمدنيين في المنطقة الغربية (ولايتا بادغيس وفرح)، وفي المناطق الجنوبية الشرقية والشرقية (ولايات خوست، وبكيتيكا، ونورستان، وننكرهار، وكونار)، بسبب العمليات العسكرية التي كانت دائرة على مقربة من هذه المناطق أيضاً. وتعوق الحالة الأمنية التحقق بصفة مستقلة من الاحتياجات وإيصال المساعدة إلى المناطق المتأثرة بالنزاع.

٥٩ - ولا يزال السكان الأفغان يتضررون جراء الأخطار الطبيعية. فعلى أثر الفيضانات التي حدثت في الربيع والتي تضررت منها ٠٠٠ ٢٢ أسرة معيشية في ١٣ ولاية، ومع اقتراب الشتاء، بدأت أوساط تقديم المساعدة الإنسانية، إلى جانب الحكومة، باستعراض الاحتياجات من المأوى على الأمدين القصير والطويل.

٦٠ - وبغية سد الثغرات التي كانت قائمة في السابق على صعيد جهود التلقيح ضد شلل الأطفال، أطلقت منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) حملة تلقيح في ولايات قندهار، وأروزغان، وهلمند، بهدف القضاء على شلل الأطفال بحلول نهاية ٢٠٠٩، بدعم من وزارة الصحة العامة والقوة الدولية للمساعدة الأمنية. وأحرزت المفاوضات بشأن إمكانية إيصال اللقاحات نجاحاً كبيراً وتمكنت أفرقة التلقيح من الوصول إلى العديد من الأطفال للمرة الأولى. لكن هذا الجهد اصطدم بعقبة خطيرة مع اختطاف فريق تحصين. وعلى الرغم من إطلاق أغلب أعضاء الفريق على أثر تدخل شيوخ المجتمعات المحلية، فإن مكان تواجد رئيس الفريق ما زال مجهولاً.

تاسعاً - عمليات البعثة والدعم المقدَّم منها

٦١ - واصلت المكاتب الميدانية للبعثة تقديم الدعم للحكومة وشركائها الدوليين في جهودهم لتحسين إيصال الخدمات للسكان الأفغانيين ككل. ورصدت هذه المكاتب التطورات القائمة في المجال السياسي وعلى صعيد حقوق الإنسان، وأسهمت في تحسين فعالية المعونة والتنسيق على المستوى دون الوطني، وتنفيذ المساعي الحميدة المكلفة بها والوظائف الإعلامية للبعثة.

٦٢ - ويشمل الهيكل الميداني للبعثة ثمانية مكاتب إقليمية متكاملة تماماً، وكائنة في باميان وبكتيا وهيرات وننكرهار وكابل وقندهار وقندوز وبلخ، و ١٢ مكتباً بالولايات في باداخشان وبادغيز وبغلان وداي كندي وفارياب وغور وخوست وكونار ونمروز وساري بول وأروزغان وزابول. وقد فُتح مكتبان منها، هما مكتب ساري بول وأروزغان، في وقت سابق من عام ٢٠٠٩. ومن المقرر فتح مكتب بولاية فرح بحلول نهاية عام ٢٠٠٩. ومن المقرر كذلك إكمال بناء مكتب غزني في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ وفتحه في منتصف كانون الأول/ديسمبر. وقد حُددت أماكن العمل من أجل فتح ثلاثة مكاتب إضافية في الولايات في عام ٢٠٠٩ (جاوزجان وبانشر وتاخار) والمفاوضات ما زالت جارية بشأنها. وبهذه المكاتب التي من المقرر فتحها في منتصف تشرين الثاني/نوفمبر، سيبلغ عدد مكاتب البعثة في الولايات ١٧ مكتباً بحلول نهاية العام. ويفسِّر عدم توفر أماكن عمل ملائمة، علاوة على الحالة الأمنية في لشكركاه (ولاية هلمند)، التأخير الحاصل في فتح مكتب في ولاية

هلمند. وستواصل البعثة استخدام مكتبي اتصالها في إسلام أباد وطهران فيما يخص جميع أنشطتها ذات البعد الإقليمي. وما زالت احتياجات البعثة مُلحة من العربات المصفحة للمكاتب الميدانية، بل وتتزايد في ظل التدهور المستمر للحالة الأمنية في جميع أنحاء البلد. وقد أعِدَّت طلبات لتسليم عدد كبير منها خلال الأشهر المقبلة.

٦٣ - وتتطلب عملية توسيع التغطية الجغرافية للبعثة نشر أفراد إضافيين على المستوى الإداري والتقني من أجل توفير الدعم في الموقع، وبخاصة في مجالات الهندسة والنقل والأمن والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والمالية. ونتج عن عملية التوسيع أيضاً حاجة متزايدة إلى العتاد الجوي، رُصد اعتماد له في ميزانية عام ٢٠٠٩. ونشأت حاجة أيضاً لعتاد جوي إضافي للتعويض عن الحد من السفر البري لأفراد البعثة نتيجة لتدهور الأمن وضرورة الوصول إلى مواقع معينة بسرعة في حال الإجلاء الطبي أو نقل الأفراد. وتنطبق هذه الاحتياجات على عام ٢٠١٠ كذلك.

٦٤ - ونتيجة لعملية توسيع وتعزيز البعثة المقررة في المرحلة المقبلة، وعملاً بقرار مجلس الأمن ١٨٦٨ (٢٠٠٩)، ستزداد الميزانية المقدَّرة للبعثة لعام ٢٠١٠ بحوالى ٧٠ في المائة بوجه الإجمال قياساً بعام ٢٠٠٩. وهذا يشمل زيادة في التوظيف تناهز ١ ٠٠٠ فرد (قرابة ١٧٠ منهم من الموظفين الدوليين) ومكاتب ميدانية إضافية لتعزيز وجود البعثة في كل ولاية. كما تعكس الميزانية المقررة زيادة هامة في التوظيف للتنسيق مع المانحين وتعزيز فعالية المعونة، تلبيةً لمتطلبات البعثة لكي تنفذ ولايتها بفعالية.

٦٥ - ومع إعادة تركيز ولاية البعثة لتشمل أدواراً هامة على صعيد التنسيق مع المانحين وفعالية المعونة، وفَّر عدد من الدول الأعضاء الدعم لهذه المبادرة من خلال تقديم أفراد دون مقابل يتمتعون بخبرات تقنية في مجالات رئيسية، استجابةً لنداء الأمم المتحدة لتوفير مثل هذه الخبرات في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨. وكانت هذه الموارد أساسية بالنسبة إلى البعثة على صعيد تحديد دورها، لا سيما في مجالات الزراعة والطاقة وتنمية القطاع الخاص. لكن مع اقتراب فترة عمل هؤلاء الأفراد في البعثة من نهايتها، ستبقى هناك حاجة لخبرات تقنية محددة في البعثة على الأمد الأطول. ويجب أن تتوفر مجموعة متنوعة وذات خبرات من المرشحين لما يمكن اعتباره دوراً جديداً وفريداً ضمن بعثات الأمم المتحدة. وأخيراً، تسعى البعثة إلى اعتماد زيادة صغيرة في حجم وحدة المستشار العسكري ووجودها في المكاتب الميدانية، من أجل تحسين الدعم لولاية التنسيق بين الجهات المدنية والعسكرية للبعثة وتأمين الاتصال بفعالية أكبر مع القوات الأفغانية والقوات العسكرية الدولية.

عاشرا – الملاحظات

٦٦ – سادت الأجواء الانتخابية خلال الفترة التي انقضت منذ تقديم تقريري السابق في تموز/يوليه. ومع أن هذه العملية لم تنته فصولها، يمكن إبداء بعض الملاحظات في ما يتعلق بمكوناتها المختلفة.

٦٧ – أولا، كانت هذه الانتخابات من بين الأكثر تطلبا في أي وقت لجهة التنظيم. فإجراء انتخابات في بلد يعيش نزاعا عميقا ويعاني ضعفا في المؤسسات وضعفا في البنية التحتية ومعدلَ أمية مرتفعا بالإضافة إلى اشتراك ٤١ مرشحا للرئاسة فيها، يشكل تحديا كبيرا من نواح عدة. ومع ذلك، فقد تم التقيد بالجدول الزمني باستثناء الفترة المخصصة لعملية فرز الأصوات والشكاوى، كما فتحت معظم مراكز الاقتراع المقررة ونُفذت العمليات اللوجستية بنجاح.

٦٨ – ثانيا، تبين أن التوقعات بلا مبالاة الجمهور كانت خاطئة. فقد سُجلت مشاركة للجمهور خلال فترة الحملة الانتخابية وشهدت أفغانستان نقاشا بشأن البدائل السياسية، وهو أمر نادر، إن حصل قط. فقد أراد الشعب إجراء هذه الانتخابات وأراد أن يرى تعزيزا للعمليات الديمقراطية، حتى في ظل ظروف معقدة بشكل استثنائي. كما سُجل شعور بالإحباط لدى الشعب الأفغاني من عدم تقديم المؤسسات الديمقراطية مساعدة كافية، دون أن تتولد لديهم رغبة في التخلي عن تلك المؤسسات.

٦٩ – ثالثا، رغم الضمانات الموجودة وهي أفضل حالا مما كانت عليه خلال الانتخابات السابقة، حصلت أعمال غش انتخابي خطيرة، سمح بحصولها في المقام الأول، على سبيل المثال لا الحصر، عدم إمكانية الوصول إلى أجزاء من البلاد بسبب النزاع الدائر. وقد أضرت بشكل خطير عدمُ إمكانية الوصول هذه بشفافية الانتخابات. بيد أن آليات مكافحة الغش تمكنت من كشف كثير من عمليات الغش التي حصلت، كما تمكنت مؤسسات مثل لجنة الشكاوى الانتخابية من معالجة تلك المشاكل.

٧٠ – رابعا، استُخلص عدد من الدروس التي أبرزت أهمية البدء بالتخطيط للانتخابات البرلمانية لعام ٢٠١٠ فورا. ويجرى حاليا تقييم هذه الدروس وقد بدأ التخطيط لانتخابات عام ٢٠١٠ بالفعل.

٧١ – في أعقاب صدور قرار للجنة الشكاوى الانتخابية بمراجعة النظر في نتائج عدد من مراكز الاقتراع، اقتربت اليوم عملية ذات مصداقية للتحقق وإعادة فرز الأصوات تجرى حاليا، من نهايتها. ولدى إنجاز العملية الانتخابية برمتها سيكون من الأهمية بمكان أن يقبل

الجميع بالنتائج بما يسمح بتثبيت انتخاب الرئيس الأفغاني في المستقبل وبتشكيل حكومة جديدة.

٧٢ - لا بد للمجتمع الدولي أن يحافظ على التزام طويل الأمد في أفغانستان. ويجب أيضا تحقيق تحول حاسم في العلاقة بين الحكومة الأفغانية والمجتمع الدولي. ويجب على الحكومة أن تكون قادرة ومصممة على تحمل كافة المسؤوليات التي تضطلع بها أي دولة ذات سيادة. ويجب على المجتمع الدولي، من جانبه، أن يضطلع بدور داعم واضح. لذا، سيشكل إبرام ''عقد'' جديد بين الحكومة الأفغانية وشعبها عنصرا حاسما في هذا التحول في تحمل المسؤوليات. وستساعد قدرةُ الحكومة على القيام بهذا الدور بشكل أكثر فعالية وإقناعا في توطيد الشراكة بين الحكومة الأفغانية والمجتمع الدولي.

٧٣ - سيكون لمستوى الثقة الذي ستكون الحكومة الأفغانية المقبلة قادرة على إيجاده مع شعبها تأثير على مستوى الدعم الذي ستحظى به حكومات البلدان المانحة والبلدان المساهمة بقوات من ناخبيها لمواصلة دعم الجهود التي تبذلها الحكومة الأفغانية.

٧٤ - إن تشكيل الحكومة الأفغانية الجديدة سيكون الخطوة الحاسمة الأولى نحو إعادة صياغة هذه العلاقات. لذا ينبغي للحكومة الجديدة أن تثبت أنها عازمة وقادرة على معالجة الشواغل الرئيسية لشعبها، بما في ذلك الأمن، وسيادة القانون، وضرورة تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة. ويجب على الحكومة أن تصبح على مسافة أقصر من شعبها.

٧٥ - سيتعين على برنامج الحكومة الجديدة أن يتضمن خطة شاملة لبناء مؤسسات أفغانستان، في المجالات الأمنية والمدنية، وعلى الصعيدين الوطني والمحلي. وعلاوة على ذلك، سيتعين عليها أن تضع خطة للنمو الاقتصادي المستدام ترتكز بصورة متزايدة على الموارد الخاصة بأفغانستان. وفي هذين المجالين، يجب أن تكون مكافحة الفساد وثقافة الإفلات من العقاب عنصرين رئيسيين.

٧٦ - ينبغي للمجتمع الدولي أن يحتضن بقوة البرامج التي تمكِّن أفغانستان من تحمل مسؤولياتها كاملة كدولة ذات سيادة، وتسهل إطلاق عملية سلام جامعة في أفغانستان وتؤثر على مكانة أفغانستان في المنطقة. وكي يؤدي المجتمع الدولي هذا الدور بشكل فعال، يجب على الجهات المانحة تخصيص ما يكفي من موارد وانتباه للأنشطة الشديدة التأثير التي يمكن أن تدخل تحسينات مستدامة في نوعية المؤسسات وآفاق التنمية الاقتصادية. وسوف يتطلب ذلك إرادة سياسية واضحة لاحترام سلم الأولويات المعتمد.

٧٧ - في تقريري السابق (A/63/892-S/2009/323)، أكدتُ على ضرورة الحفاظ على الزخم الإيجابي الذي تولَّد في مجالات حساسة مثل تعزيز المؤسسات الأمنية والإدارات المالية وفي قطاع الزراعة. وقد جرى الحفاظ على هذا الزخم رغم العملية الانتخابية المرهقة. ويشكل هذا الأمر في حد ذاته إنجازا رائعا. ولدى تشكيل حكومة جديدة، يجب تخصيص موارد إضافية ومزيد من الاهتمام لتسريع هذه التطورات الإيجابية وتوسيع نطاقها.

٧٨ - خلال الأشهر الماضية، تحسن أيضا التنسيق بين الجهات المانحة. وثمة استعداد أكبر للوقوف صفا واحدا دعماً للبرامج والسياسات الوطنية المصوغة بشكل جيد. ومع ذلك، لا يزال يتعين القيام بالكثير من أجل جمع الحكومة والمجتمع الدولي حول استراتيجية واضحة مستندة إلى أولويات. وستواصل البعثة بذل قصارى جهدها للاضطلاع بولايتها في هذا الصدد.

٧٩ - تحقيقا لذلك، ستحتاج البعثة إلى مزيد من الموارد والموظفين المتخصصين. وإنني أناشد الدول الأعضاء المساعدة في توفير هذه الموارد التي ستكون بالغة الأهمية بالنسبة إلى نجاحنا في أفغانستان بصفة عامة.

٨٠ - أود أن أعرب عن خالص امتناني لممثلي الخاص، السيد كاي إيدي، لجهوده الحثيثة والتزامه القوي، ولجميع موظفي البعثة على عملهم الدؤوب، لا سيما في دعم العملية الانتخابية، في ظل ظروف صعبة وخطيرة. وأود أن أشكر أيضا شركاء البعثة، بما في ذلك فريق الأمم المتحدة القطري، والدول الأعضاء، والقوة الدولية للمساعدة الأمنية، وكذلك الشركاء في العمل الإنساني وغيرهم من الشركاء الدوليين لما يواصلون تقديمه إلى البعثة من جهد ودعم.

المرفق الأول

النقاط المرجعية ومؤشرات إحراز التقدم

استُقِيَت النقاط المرجعية ومؤشرات إحراز التقدم الاستراتيجية الواردة أدناه من الولاية العامة لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان على النحو المحدد في قرار مجلس الأمن ١٨٦٨ (٢٠٠٩)، وهي تحدد الشروط اللازمة لتحقيق الأمن والتنمية المستدامين ذاتياً في أفغانستان. وهي تستند إلى نتائج ولا تتقيد بمواعيد مستهدفة، باستثناء مواعيد الانتخابات على النحو المحدد في الدستور. والغرض من هذه النقاط المرجعية والمؤشرات المقابلة لها هو تزويد مجلس الأمن بمعلومات تتصل بتحديد مدى التقدم المحرز في تحقيق الأهداف التي يتوخاها المجلس، وكذا المجالات التي قد تحتاج إلى تعديل.

تعالج المجموعة الأولى من النقاط المرجعية الاحتياجات الرئيسية للبناء المؤسسي وهي: تحسين الخدمات المدنية على الصعيدين الوطني ودون الوطني، وإنشاء نظام قضائي حسن الأداء في جميع أنحاء البلاد، وتحسين تحصيل الإيرادات، وإجراء انتخابات ذات مصداقية في عام ٢٠١٠.

وتتناول المجموعة الثانية من النقاط المرجعية تحسين الحالة الأمنية. والجهات الفاعلة الرئيسية هي القوات الأمنية الأفغانية والدولية (باستثناء النقطة المرجعية المتعلقة بالتنسيق بين الجماعات المدنية والعسكرية التي تشمل عنصرا محددا من عناصر ولاية البعثة)، مع أن البعثة لديها القدرة على المساعدة في رصد التقدم المحرز في تحقيق هذه النقاط المرجعية.

وتتعلق المجموعة الثالثة من النقاط المرجعية بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية. مع أنه أنيطت بالبعثة ولاية التنسيق بين المانحين، فإن التقدم المحرز في هذا المجال سيعتمد على برامج جيدة التصميم بالقطاعات الرئيسية قامت حكومة أفغانستان باعتمادها وتنفيذها، وعلى استعداد المانحين الرئيسيين للانضواء خلف هذه البرامج.

وختاماً، توجد مجموعتان من النقاط المرجعية تتعلقان بحقوق الإنسان وبمسائل مكافحة المخدرات الشاملة لعدة قطاعات التي تؤثر على التقدم في مسائل أخرى، ولكن يجري تناولها على حدة في هذا السياق.

ولا تتضمن النقاط المرجعية مسألة احتمال وضع عملية لإقرار السلام وإعادة الاندماج، والتي ستتطلب وضع خطة مستفيضة من جانب حكومة أفغانستان وتقديم دعم منظم بشكل جيد من جانب المجتمع الدولي .

ويمكن تعديل هذه النقاط المرجعية في ضوء الاتفاقات المقبلة بين الحكومة الأفغانية والمجتمع الدولي.

أولا – الحوكمة والبناء المؤسسي

النقطة المرجعية: بَسْط سلطة الحكومة في جميع أرجاء البلد بإنشاء مؤسسات ديمقراطية تتسم بالشرعية والخضوع للمساءلة، وصولاً إلى المستوى المحلي، بحيث تكون قادرة على تنفيذ السياسات، وتتزايد قدرتها على البقاء بالإمكانيات الذاتية.

تشتمل شروط إحراز التقدم على الإرادة السياسية وتوافر التمويل من أجل بناء مؤسسات وطنية ودون وطنية، بما في ذلك في إطار قطاع العدل؛ والالتزام بمكافحة الفساد وإنفاذ سيادة القانون؛ وقدرة المؤسسات الأفغانية المعنية على تنظيم الانتخابات.

مؤشرات إحراز التقدم	مؤشرات القياس
إجراء انتخابات وطنية ودون وطنية ذات مصداقية	• تقييم بناءً على رصد البعثة للعملية الانتخابية
	• تقييمات مراقبي الانتخابات الوطنيين والدوليين
	• مدى قبول الناخبين والمرشحين والأحزاب السياسية بالنتائج
تحسُّن قدرات الخدمات المدنية على المستوى المركزي وعلى مستوى الولايات والمقاطعات	• تقييم بناء على تتبُّع البعثة لعملية التعيين على أساس الكفاءة وتدريب الموظفين المدنيين
	• تقييم بناءً على رصد عملية إصلاح الإدارة العامة
	• تقييم بناءً على رصد أنشطة أفرقة تعمير الولايات لدعم البناء المؤسسي
الحد من الفساد داخل المؤسسات الحكومية	• التصنيف لدى منظمة الشفافية الدولية

مؤشرات إحراز التقدم	مؤشرات القياس
	• تقييم بناءً على الرصد من جانب البعثة
	• عدد قضايا الفساد الجنائي العالي المستوى التي تم التحقيق فيها ومقاضاتها ومحاكمتها
الزيادة في تحصيل إيرادات الدولة (الضرائب والتعريفات)	• أرقام إيرادات الدولة
	• تقييم مدى تنفيذ الإصلاح الجمركي
إنشاء نظام قضائي ونظام جنائي ذوي مصداقية يحترمان حقوق الإنسان ويدعمانها، ونظام قضائي يكون متاحاً لكل المواطنين	• تقييم عدد القضاة وأعضاء النيابة العامة المدربين الذين يعملون على مستوى الولايات، بناءً على الرصد الذي تقوم به البعثة
	• تقييم عدد مؤسسات العدالة، ومرافقها (المحاكم، والأجهزة، إلى ما هنالك)، التي تعمل في كل ولاية، بناءً على الرصد الذي تقوم به البعثة
	• تقييم عدد القضايا الجنائية التي تم التحقيق فيها ومقاضاتها ومحاكمتها، بناءً على الرصد الذي تقوم به البعثة
توفير هياكل أساسية كافية لتمكين المؤسسات الحكومية من العمل وبخاصة على الصعيد دون الوطني	• تقييم عدد المقار الحكومية بالولايات والمقاطعات المزودة بأجهزة والقادرة على القيام بوظائف أساسية، بناءً على الرصد الذي تقوم به البعثة
تحسين نظرة الجمهور إلى نزاهة وفعالية النظام القضائي الرسمي وإمكانية الوثوق به	• تقييم بناءً على استطلاعات واستبيانات الآراء

ثانيا – الأمن

النقطة المرجعية: وضع هيكل أمني أفغاني مستدام قادر على كفالة السلام والاستقرار وحماية الشعب الأفغاني

تشمل شروط إحراز التقدم زيادة العاملين في الشرطة الوطنية الأفغانية/الجيش الوطني الأفغاني كماً ونوعاً والنقل التدريجي للمسؤولية من القوات الدولية إلى قوات الأمن الوطنية الأفغانية؛ وقيام حكومة أفغانستان بوضع عملية للمصالحة المستدامة وتولي قيادتها؛ وجمهورية مكافحة الفساد داخل قوات الأمن الأفغانية على الصعيدين المحلي والوطني؛ وتوفير التمويل والخبرة اللازمين للتدريب والتوجيه.

مؤشرات إحراز التقدم	مؤشرات القياس
زيادة عدد أفراد الشرطة والجيش الذين تلقوا توجيه وتدريب ويعملون طبقاً لهيكل متفق عليه	• إنشاء بعثة تدريبية تابعة لمنظمة حلف شمال الأطلسي
	• عدد أفراد الجيش الوطني الأفغاني والشرطة الوطنية الأفغانية الذين أكملوا مستوى التدريب الأساسي/مستوى تدريب الضباط
	• عدد المدربين الأفغان في قوات الأمن الوطنية الأفغانية
	• تقييم الدعم المقدم من أفرقة تعمير الولايات إلى القيادة الانتقالية الأمنية المشتركة لأفغانستان/وبعثة التدريب التابعة لمنظمة حلف شمال الأطلسي، وجهود إصلاح الشرطة التي تقودها وقوة شرطة الاتحاد الأوروبي في أفغانستان
	• عدد وحدات الجيش الوطني الأفغاني العاملة بشكل كامل بدون دعم دولي
	• نسبة الولايات التي تغطيها مراكز شرطة في حالة تشغيل كاملة
	• نسبة الولايات التي تؤمِّنها قوات الأمن الوطنية الأفغانية بشكل حصري

مؤشرات إحراز التقدم	مؤشرات القياس
	• نسبة العمليات الأمنية التي أجريت تحت القيادة الأفغانية
تحسين مستوى الوصول الآمن إلى الولايات في أرجاء أفغانستان للحكومة والمجتمع الدولي والمنظمات غير الحكومية	• رصد المكاتب الميدانية التابعة للبعثة
	• رصد من جانب الحكومة
	• رصد من جانب القوة الدولية للمساعدة الأمنية
تحسين موقف الجمهور تجاه الشرطة والجيش وتحسين النظرة العامة تجاه الحالة الأمنية	• تقييم بناءً على استطلاعات واستبيانات الآراء
	• عدد الطلبات بالتدخل

ثالثا – التنمية الاقتصادية والاجتماعية

النقطة المرجعية: السياسات الحكومية المؤيَّدة بدعم دولي لتعزيز النمو الاقتصادي المستدام الذي يسهم في الاستقرار الكلي

تشتمل اشتراطات إحراز التقدم على اعتماد وتنفيذ حكومة أفغانستان لاستراتيجيات بغية تحقيق التنمية المستدامة في أفغانستان؛ واتساق جهود المانحين مع البرامج التي تصممها الحكومة؛ وتحسين التنسيق والدعم المتسق من جانب المجتمع الدولي إلى الحكومة الأفغانية والالتزام بمبادئ فعالية المساعدة؛ والالتزام طويل الأجل من جانب المانحين.

مؤشرات إحراز التقدم	مؤشرات القياس
وضع برامج وطنية مصمَّمَة جيداً، وبخاصة في المجالات ذات الأولوية المتمثلة في الزراعة، وبناء القدرات، والتعليم العالي/المهني، وتنمية القطاع الخاص، والهياكل الأساسية	• تقييم بناءً على نتائج وبيانات من قاعدة البيانات الخاصة بالمساعدة الإنمائية
زيادة نسبة اتساق المساعدة مع الأولويات المحددة باستراتيجية التنمية الوطنية لأفغانستان ومن الحكومة	• تقييم بناءً على نتائج وبيانات من قاعدة البيانات الخاصة بالمساعدة الإنمائية

مؤشرات إحراز التقدم	مؤشرات القياس
	• إدماج قاعدة بيانات صورة استقرار القطر الأفغاني التي تديرها القوة الدولية للمساعدة الأمنية داخل قاعدة البيانات الخاصة بالمساعدة الإنمائية
توزيع المساعدة الإنمائية والإنفاق الحكومي على نحو أكثر عدلاً في جميع أنحاء أفغانستان	• تقييم بناءً على نتائج وبيانات من قاعدة البيانات الخاصة بالمساعدة الإنمائية
زيادة تحصيل الإيرادات والنمو المستدام بناءً على موارد أفغانية	• تقييم بناءً على إحصاءات اقتصادية وطنية
زيادة نسبة البضائع والخدمات المشتراة محلياً من جانب الجهات الفاعلة الدولية	• تقييم بناءً على دراسات واستبيانات دورية
زيادة الاستثمار المباشر الأجنبي	• التقييم بناءً على إحصاءات اقتصادية وطنية
زيادة التنمية على الصعيد دون الوطني	• ورود خطط تنمية الأقاليم في ميزانية الحكومة المركزية وتخصيص الأموال لها على النحو المناسب
	• تقييم درجة اتساق أنشطة التنمية التي تقوم بها جميع الجهات الفاعلة دون الوطنية بما فيها أفرقة تعمير الولايات، مع خطط تنمية الولايات، بناء على الرصد الذي تقوم به البعثة
	• تقييم اتساق وفعالية برامج بناء القدرات على الصعيد دون الوطني بناءً على الرصد الذي تقوم به البعثة
	• تقييم عدد البرامج التي نُفِّذت بيد الأفغان أو لأجلهم، بناءً على الرصد الذي تقوم به البعثة
انخفاض نسبة الأسر المعيشية التي تعيش تحت خط الفقر	• تقييم بناءً على استطلاعات واستبيانات الآراء

رابعا – حقوق الإنسان

النقطة المرجعية: تحسُّن احترام حقوق الأفغان الإنسانية، بما يتماشى مع الدستور الأفغاني والقانون الدولي، مع التشديد بصفة خاصة على حماية المدنيين، وحالة المرأة والفتيات، وحرية التعبير، والمساءلة بناءً على سيادة القانون

تشتمل اشتراطات إحراز التقدم على الاستعداد الدائم للالتزام بالقانون الإنساني الدولي؛ واستتباب نظام شُرَطي وقضائي وجنائي مستقل وفعال في أنحاء البلاد؛ والتزام الحكومة المركزية والحكومات دون الوطنية بالقواعد القانونية والدستورية الأفغانية؛ وتخصيص الأموال من أجل التدريب على نحو ملاءم، وبناء القدرات، والهياكل الأساسية، وللمجتمع المدني.

مؤشرات إحراز التقدم	مؤشرات القياس
انخفاض عدد حوادث الاستخدام غير المشروع للقوة وما يتعلق بذلك من ترويع للمدنيين، وتخفيف تأثير الصراع المسلح على المدنيين، عن طريق التزام الجهات الفاعلة المعنية بالقانون الدولي	• تقييم بناءً على رصد منظمة حلف شمال الأطلسي/القوة الدولية للمساعدة الأمنية
	• تقييم بناءً على الرصد الذي تقوم به قوات الأمن الوطنية الأفغانية
	• تقييم بناءً على تطبيق التوجيهات التكتيكية الصادرة من قائد القوة الدولية للمساعدة الأمنية
	• تقييم بناءً على الرصد الذي تقوم به البعثة واللجنة الأفغانية المستقلة لحقوق الإنسان
تحسُّن وعي الأفغان بحقوقهم ووعي الحكومة بالتزاماتها	• تقييم بناءً على الرصد الذي تقوم به البعثة واللجنة الأفغانية المستقلة لحقوق الإنسان
تحسُّن تأثير الجهود الرامية إلى مكافحة العنف ضد المرأة والفتيات والدعم المقدم والتدابير المتخذة (بما في ذلك الإصلاح القانوني والسياساتي) في هذا المجال	• تقييم بناءً على الرصد الذي تقوم به البعثة واللجنة الأفغانية المستقلة لحقوق الإنسان

مؤشرات إحراز التقدم	مؤشرات القياس
	• تقييم عدد القضايا الجنائية المتعلقة بالعنف ضد المرأة والفتيات التي جرى التحقيق فيها ومقاضاتها ومحاكمتها بنجاح، بناءً على رصد بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان
تحسُّن التوعية فيما يتعلق بالإفلات من العقاب وخطة تحقيق العدالة في المرحلة الانتقالية والدعم المقدم والتدابير المتخذة في هذا المجال (بما في ذلك الإصلاح القانوني والسياساتي)، بالإضافة إلى تحسُّن حرية التعبير عن الرأي	• تقييم بناءً على الرصد الذي تقوم به البعثة واللجنة الأفغانية المستقلة لحقوق الإنسان
	• تنفيذ خطة العمل المتعلقة بالسلام والعدل والمصالحة
وفاء الحكومة بالتزام الإبلاغ عن الاتفاقيات والعهود الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان وتنفيذ توصيات الاستعراض الدوري الشامل لأفغانستان الصادر من مجلس حقوق الإنسان	• تقييم بناءً على رصد بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان
تحسُّن قدرة الأفغان والجهات الفاعلة الدولية، والحكومة بصفة أساسية، على احترام وحماية حقوق الإنسان والوفاء بها، بما في ذلك عن طريق الدعم من اللجنة الأفغانية المستقلة المعنية بحقوق الإنسان، ووسائط الإعلام، والمجتمع المدني	• تقييم بناءً على رصد بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان واللجنة الأفغانية المستقلة لحقوق الإنسان

خامسا – مكافحة المخدرات

النقطة المرجعية: استدامة اتجاه الانخفاض في زراعة الخشخاش، وإنتاج المخدرات، وإدمان المخدرات

تشتمل اشتراطات إحراز التقدم على البرامج الفعالة لإيجاد مصادر الرزق البديلة، ومكافحة الجريمة والفساد المتعلق بالمخدرات؛ وتحسين التنسيق بين حكومة أفغانستان والبلدان المجاورة، بما في ذلك جهود حظر المخدرات ومكافحة الإتجار بها؛ وتحسين التنسيق بين حكومة أفغانستان والقوات العسكرية الدولية.

مؤشرات إحراز التقدم	مؤشرات القياس
انخفاض زراعة الخشخاش وإنتاج المخدرات	• تقييم بناءً على الرصد الذي يقوم به مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
زيادة الزراعة المشروعة والاستثمارات الرأسمالية الخاصة المتعلقة بها في مناطق سبق استخدامها لزراعة الخشخاش	• تقييم بناءً على الرصد الذي يقوم به مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بناءً على الرصد الذي قامت به الحكومة
انخفاض معدلات الإدمان	• تقييم بناءً على الرصد الذي قام به مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
زيادة الجهود الفعالة لحظر المخدرات ومكافحة الإتجار بها، بما في ذلك عن طريق دعم القوة الدولية للمساعدة الأمنية لقوات الأمن الوطنية الأفغانية	• تقييم بناءً على الرصد الذي يقوم به مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
	• تقييم بناءً على الرصد الذي تقوم به القوة الدولية للمساعدة الأمنية