الأمم المتحدة

A/72/312–S/2017/696

الجمعية العامة
مجلس الأمن

Distr.: General
10 August 2017
Arabic
Original: English

الجمعية العامة
الدورة الثانية والسبعون
البند ٣٩ من جدول الأعمال المؤقت*
الحالة في أفغانستان

مجلس الأمن
السنة الثانية والسبعون

التقرير الخاص للأمين العام عن الاستعراض الاستراتيجي لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان

تقرير الأمين العام

أولا – مقدمة

١ – يُقدَّم هذا التقرير عملا بالفقرة ٧ من قرار مجلس الأمن القرار ٢٣٤٤ (٢٠١٧) التي طلب فيها المجلس إليَّ إعداد استعراض استراتيجي لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان (البعثة) من أجل تقييم البعثة من حيث الفعالية والكفاءة بهدف الوصول إلى المستوى الأمثل من تقاسم أعباء العمل وضمان تعاون أفضل بين هيئات الأمم المتحدة الأخرى المعنية. ويشمل التقرير نتائج الاستعراض الاستراتيجي وتوصياتي بشأن المهام الموكلة للبعثة وأولوياتها وتشكيلتها، استنادا إلى استعراض متعمِّق للبعثة.

٢ – ولقد اجتمع فريق الاستعراض الاستراتيجي، بقيادة ممثلي الخاص في العراق، مع طائفة واسعة من أصحاب المصلحة في أفغانستان ونيويورك في أيار/مايو ومطلع حزيران/يونيه ٢٠١٧، من بينهم الرئيس، والرئيس التنفيذي، وأعضاء الحكومة، وأعضاء بارزون في البرلمان والأحزاب السياسية، ومنظمات المجتمع المدني، والمنظمات النسائية وممثلو السلك الدبلوماسي والجهات المانحة، ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، والمنظمات غير الحكومية. ونظر الاستعراض أيضا في الاستعراض الشامل الذي أجري في عام ٢٠١٢ (انظر A/66/728–S/2012/133)، والتقييمات الداخلية في السنوات الفاصلة، والتقرير النهائي الذي قدمته لجنة الاستعراض الثلاثية المعنية بالأمم المتحدة في أفغانستان إلى مجلس الأمن في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥ (انظر S/2015/713). وأخيرا، استرشد هذا التقرير بزيارتي إلى كابل في

* A/72/150.

110817 110817 17-12845 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

١٤ حزيران/يونيه ٢٠١٧، حيث اجتمعت مع رئيس أفغانستان، أشرف غني، والرئيس التنفيذي، عبد الله عبد الله، وكذلك مع القيادة العليا للبعثة والأفغان المشردين بسبب النزاع.

٣ - والتوصيات المنبثقة عن الاستعراض الاستراتيجي مدروسة خصيصا لإعداد عمل الأمم المتحدة حتى نهاية عام ٢٠٢٠، وهو نفس الإطار الزمني للالتزامات بتقديم المساعدة المالية والعسكرية المتعهد بها خلال مؤتمري القمة اللذين عقدا عام ٢٠١٦ في بروكسل ووارسو، مما يسهم في اتساق المشاركة الدولية في أفغانستان. ولا بد لي من الإشارة إلى أن هذه التوصيات تخص أفغانستان ولقد صيغت عقب إجراء استعراض متعمّق للحالة ولدور البعثة، غير أنها متسقة مع رؤيتي الأوسع نطاقا للأمم المتحدة في السياق العالمي الحالي. وعلى وجه الخصوص، تؤكد هذه التوصيات إيلاء الأولوية لمنع نشوب النزاعات والحفاظ على السلام، استنادا إلى فهم أوسع لبناء السلام يشدِّد على العوامل السياسية ولكنه يشمل العوامل الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية. وهذه التوصيات متسقة أيضا مع توصيات الفريق المستقل الرفيع المستوى بشأن عمليات السلام (انظر A/70/95-S/2015/446) وتقرير التنفيذ اللاحق لسلفي (A/70/357–S/2015/682) الذي شدَّد على توحيد الجهود على نطاق أسرة الأمم المتحدة، ومع تصميمي على أن تكون الأمم المتحدة منظومة تؤدي مهامها بالنسبة للدول الأعضاء بطريقة أكثر اتساقا وفعالية.

ثانيا - معلومات أساسية

٤ - لقد حُدِّد دور بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان منذ إنشائها في عام ٢٠٠٢ من خلال دعمها للعملية الانتقالية المبينة في الاتفاق بشأن ترتيبات مؤقتة في أفغانستان ريثما يعاد إنشاء المؤسسات الحكومية الدائمة، الذي وُقِّع في بون، ألمانيا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، والمشار إليه أيضا باتفاق بون. ويقوم تنفيذ هذا الاتفاق على الانتقال إلى بيئة ما بعد النزاع، مع معارضة مسلحة تعمل ضد تحقيق السلام والازدهار بدلا من أن تكون بالأحرى عائقا خطيرا أمامه. وفي السنوات اللاحقة، لوحظ اعتماد الدستور، وتوسيع نطاق حماية حقوق الإنسان والحريات المدنية، وإجراء انتخابات ديمقراطية للرئيس والبرلمان، وإنشاء الحكومة ومؤسسات الدولة وتزايد فعاليتها. وحظيت كل هذه العمليات بدعم وثيق من البعثة. وعلى الرغم من التقدم المحرز في هذه المجالات، بدأ التمرد الذي تقوده حركة طالبان يحقق مكاسب على الأرض، خاصة بعد عام ٢٠٠٦. وعلى هذه الخلفية، دخلت أفغانستان في مرحلة جديدة عام ٢٠١٤ مع الانتقال السلمي من رئيس منتخب إلى رئيس منتخب آخر ونقل المسؤوليات الأمنية من القوة الدولية للمساعدة الأمنية بقيادة منظمة حلف شمال الأطلسي إلى قوات الدفاع والأمن الوطنية الأفغانية.

٥ - وشهد دور البعثة تطورا مع تغير الوضع في أفغانستان، وتوسعت ولاية البعثة ونطاق أنشطتها. وبعد مرحلة من التوسع، ما فتئ قوام البعثة يتقلص منذ عام ٢٠١١. واعترافا بسيادة أفغانستان، ومع مواصلة مؤسسات الدولة الأفغانية اكتساب القدرات، أصبحت البعثة تؤدي دورا داعما على نحو متزايد بما يتماشى مع أولويات مؤسسات الدولة. ومع ذلك، وعلى الرغم من إحراز تقدم حقيقي وهادف، ما زالت الدولة الأفغانية اليوم تعتمد بشدة على المجتمع الدولي، سواء ماليا أو من حيث الدعم الأمني. ويُموَّل أكثر من ٦٠ في المائة من ميزانية الحكومة من جهات مانحة أجنبية، وبالرغم من الموارد الضخمة التي أنفقت على بناء المؤسسات، تعتبر المؤسسات الأفغانية أحيانا، في أوقات الأزمات، غير

فعالة بما فيه الكفاية في التوسط بين مصالح الجهات النافذة والفصائل التي تحتفظ بقدرات ذاتية على ممارسة العنف.

٦ - وتجري هذه الخصومات السياسية الداخلية في سياق يطعن فيه تمرد حركة طالبان بشرعية الدولة. وخلال السنوات الأولى من تنفيذ اتفاق بون، كانت التوقعات تشير إلى أن هذا التمرد يمكن احتواؤه أو تقليصه. ولقد أثبتت التطورات اللاحقة أنها مخالفة لهذا الافتراض. وبالتالي، لا بد من إيجاد تسوية سياسية. ولقد بذلت جهود لبدء المفاوضات سعيا لتحقيق هذه الغاية خلال السنوات القليلة الماضية، ولكنها لم تكتسب حتى الآن سوى القليل من الزخم.

٧ - وتلك هي البيئة العامة - وهي بيئة يحدِّدها توافق سياسي هش بين أولئك الذين يعترفون بالنظام الدستوري وتمرد عنيف ومتواصل على نحو متزايد يقوم به أولئك الذين يرفضون هذا النظام - التي تعمل فيها الأمم المتحدة حاليا. ويتطلب القيام بذلك إعادة توجيه أنشطتها. وإنني أوصي بشدة بأن يكون الهدف النهائي للبعثة خلال السنوات القليلة القادمة هو دعم جميع المساعي المبذولة للتوصل إلى سلام مستدام والاعتماد على الذات في أفغانستان.

٨ - ولقد أجرى الاستعراض الاستراتيجي تحليلا للسياق وقدَّم توصيات بشأن الطريقة التي يمكن بها للبعثة ولمنظومة الأمم المتحدة الأوسع نطاقا أن تستجيب له في سبيل بلوغ الهدف الأسمى، ألا وهو تحقيق الاستقرار والازدهار في أفغانستان مع إقامة علاقات حسن الجوار، حيث تحترم حقوق الإنسان وتكون الخدمات الأساسية متاحة للجميع.

ثالثا - النتائج الرئيسية للاستعراض الاستراتيجي

٩ - الملاحظة الرئيسية بشأن الحالة الراهنة في أفغانستان التي توجِّه جميع التوصيات اللاحقة هي أن أفغانستان ليست في حالة ما بعد انتهاء النزاع، حيث يوجد قدر كاف من الاستقرار للتركيز على بناء المؤسسات والأنشطة الموجهة نحو التنمية، ولكنها بلد يشهد نزاعا لا تظهر دلائل كثيرة على انحساره. وهذا لا يعني أن التقدم لم يحدث، بل أنه ما زال يواجه آثار النزاع الجاري، الذي يهدد أيضا استدامة هذه الإنجازات. ومن المهم التأكيد على أنه ما زال بالإمكان أن يتحقق بناء المؤسسات والتنمية في خضم النزاع؛ ولكن تركيز الأمم المتحدة يجب أن ينصبَّ الآن على النحو المبين في الفروع اللاحقة من هذا التقرير.

١٠ - ولا تزال أفغانستان تواجه تحديات جسيمة سياسية وأمنية واجتماعية - اقتصادية وإنسانية ومتصلة بحقوق الإنسان. ومع أن مؤشرات الاقتصاد الكلي تحسنت، بما في ذلك تحصيل الإيرادات، فقد استشرى الفقر في صفوف سكان الأرياف والمدن. وأدى ارتفاع معدل النمو السكاني والتوسع الحضري المتسارع إلى تضخم أعداد الشباب الحضريين والمتبطلين والمهمشين بمعظمهم مما قد يشكل أرضية خصبة لتغذية نزعة التطرف. ولا تزال مؤشرات اجتماعية عديدة غير مرضية، بما في ذلك ارتفاع معدلات البطالة والتفاوت في فرص الحصول على التعليم الابتدائي وخدمات الرعاية الصحية وإمكانية اللجوء إلى القضاء. ولقد ازداد عدد السكان المحتاجين إلى المساعدة الإنسانية. وأُحرز تقدم كبير في تعزيز حقوق المرأة ومشاركتها، ولكن النساء في أفغانستان ما زلن شريكات غير متكافئات في المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في البلد. ويُنظر إلى الفساد على نطاق واسع باعتباره

أحد العوامل الرئيسية التي ما زالت تقوِّض ثقة الناس في مؤسسات الدولة، مما يزيد بالتالي من تأجيج النزاع. ومن شأن تحسين المساءلة والحوكمة الرشيدة، من ناحية أخرى، الإسهام في تحقيق الاستقرار وبناء السلام.

١١ - ومن الإنجازات البارزة للتنفيذ المبكر لعملية بون الاتفاق على دستور تطلعي لأفغانستان وإجراء انتخابات لإضفاء صفة شرعية على السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. وعلى الرغم من تلاشي الثقة بسبب انتشار ادعاءات التزوير في الانتخابات السابقة، لا يزال يسود لدى الشعب الأفغان اليوم تطلع قوي إلى فرض احترام النظام الدستوري. ولأغراض تحقيق التماسك السياسي على الصعيد الداخلي، من الأهمية بمكان أن تجرى الانتخابات البرلمانية وفق موعدها المقرر في عام ٢٠١٨ والانتخابات الرئاسية في عام ٢٠١٩، وأن تحظى العمليتان على السواء بالمصداقية لدى الناخبين الأفغان.

١٢ - وما زالت حكومة الوحدة الوطنية، التي أنشئت بموجب اتفاق سياسي في عام ٢٠١٤ بعد الطعن في نتائج الانتخابات، تواجه ضغوطا. فالتطورات الأمنية والسياسية، مثل الهجوم الإرهابي الذي خلف خسائر جسيمة في الأرواح في ٣١ أيار/مايو ٢٠١٧ والاشتباكات العنيفة اللاحقة بين المتظاهرين وقوات الأمن، تؤدي إلى احتدام الخلافات بين النخب السياسية وتؤجج السخط الشعبي. وأدى هذا الهجوم أيضا إلى تخفيض كبير في الوجود الدبلوماسي الدولي والجهات الفاعلة الإنمائية. وتجلى السخط الشعبي على نحو متزايد من خلال المظاهرات الاحتجاجية الحاشدة في الشوارع التي يحتمل أن تتسبب بمزيد من عدم الاستقرار. وفي حين أعلن الرئيس والرئيس التنفيذي التزامهما إزاء حكومة الوحدة الوطنية، ازدادت المواقف السياسية والولاءات الفئوية، على خلفيات عرقية في أغلب الأحيان، قبل الانتخابات البرلمانية والرئاسية القادمة.

١٣ - ومن أبرز الإنجازات التفاوض على اتفاق السلام وتنفيذه الجزئي بين حكومة أفغانستان والحزب الإسلامي قلب الدين بقيادة قلب الدين حكمتيار، الذين اعترض سابقا بعنف على سلطة الدولة. وفي حين أن عودة ظهور السيد حكمتيار على الساحة السياسية قد أثارت القلق لدى بعض الجهات الفاعلة السياسية الأفغانية وممثلي المجتمع المدني، بما في ذلك ما يتعلق بحقوق الإنسان والجوانب العرقية، أظهر الاتفاق قدرة الزعماء الأفغان على اتخاذ الخيارات الصعبة التي يتطلَّبها السلام.

١٤ - ولقد تدهورت الحالة الأمنية العامة على مدى السنوات القليلة الماضية، لأن حركة طالبان استطاعت بسط نفوذها، والسيطرة إلى حد ما، على أجزاء تزداد اتساعا من البلد. وفيما يسلِّم بعض ممثلي حركة الطالبان بضرورة التوصل إلى تسوية سياسية، يرى آخرون أن لهم اليد العليا من الناحية العسكرية. ولقد وصفت الحالة بتآكل الجمود، وقد زادت فيها حركة طالبان الأراضي التي بوسعها أن تتنازع عليها، وبدأت تحكم قبضتها في بعض المناطق. وأضاف ظهور تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام - ولاية خراسان، وإن كان لا يزال ضئيلا نسبيا من حيث الأعداد، بعدا جديدا خطيرا إلى حالة معقَّدة أصلا. وتعمل جماعات إرهابية متعددة لدى العديد منها طموحات إقليمية ودولية، ودخيلة في كثير من الأحيان، في إطار صلات متقلبة مع الشبكات الإجرامية المحلية وعبر الوطنية على نشر التطرف والمخدرات والأسلحة، وتمويل الإرهاب عبر الحدود. ويُقدَّر أن إنتاج الأفيون في عام ٢٠١٦ قد درَّ ما يزيد على ٣ بلايين دولار، يدعم الكثير منه التمرد.

١٥ - وتسيطر قوات الدفاع والأمن الوطنية الأفغانية، بدعم من المستشارين من بعثة الدعم الوطيد التي تقودها منظمة حلف شمال الأطلسي، على المراكز السكانية الرئيسية في الوقت الحاضر، ولكنها تراجعت كثيرا أمام تقدم حركة طالبان في الأرياف. ومعدلات التناقص في قوات الدفاع والأمن الوطنية الأفغانية مرتفعة على نحو لا يحتمل ومعنوياتها في الحضيض. وتتوخى قوات الدفاع الوطنية وبعثة الدعم الوطيد حاليا تنفيذ خطة مدتها أربع سنوات أُعدَّت لعكس مسار هذه الحالة من خلال تمكين قوات الدفاع الوطنية من ضمان بقائها لبدء هجمات مضادة حاسمة في العامين القادمين. وهذا سيتطلب استمرار الدعم من المجتمع الدولي وإرادة قوية من الحكومة.

١٦ - ويتكبَّد الأفغان، لا سيما المدنيون، خسائر غير مقبولة بسبب النزاع. ففي عام ٢٠١٦، وثَّقت البعثة أكثر من ٠٠٠ ١١ ضحية من المدنيين (٤٩٨ ٣ وفاة)، وهو رقم قياسي مقارنة بالسنوات السابقة، وزيادة في عدد الإصابات في صفوف الأطفال بنسبة ٢٤ في المائة. وبمقتل ما يزيد على ٠٠٠ ٦ وجرح ٠٠٠ ١٥ شخص، أصبح عام ٢٠١٦ أسوأ عام بالنسبة لقوات الأمن الأفغانية، ومن المرجَّح أن حركة الطالبان قد تكبَّدت خسائر كبيرة مماثلة. وتشرَّد حوالي ٠٠٠ ٦٥٠ شخص داخليا من جراء النزاع في عام ٢٠١٦، بينما عاد من وجمهورية إيران الإسلامية وباكستان أكثر من ٠٠٠ ٦٢٠ من اللاجئين والأفراد الذين لا يحملون الوثائق اللازمة. وحتى الآن في عام ٢٠١٧، يشتدَّ القتال في العديد من أنحاء البلد، مع استمرار ارتفاع عدد الخسائر في صفوف المدنيين، لا سيما بين النساء والأطفال، وتشريد أعداد كبيرة منهم.

١٧ - والخيار الوحيد لإنهاء النزاع المسلح الدموي الذي طال أمده في أفغانستان هو إجراء مفاوضات سلام بين الحكومة والمعارضة المسلحة، بما في ذلك محادثات سلام مباشرة مع حركة الطالبان. وفي وقت سابق من عام ٢٠١٧، قدم الرئيس رؤيته للسلام إلى الجهات المانحة الدولية في كابل، وفي ٦ حزيران/يونيه، عقدت الحكومة مؤتمر عملية كابل بشأن التعاون لتحقيق السلام والأمن لوضع مختلف المبادرات الإقليمية والدولية تحت قيادتها.

١٨ - إلا أن توافق الآراء الدولي بشأن أفغانستان الذي كان عاملا رئيسيا وراء النجاحات المبكرة آخذ في التصدع. ويمثل مؤتمر كابل عزم الحكومة على جمع مبادرات السلام المتعددة القائمة الموازية تحت القيادة الأفغانية. ومع ذلك، لا بد من تحسين الدينامية في المنطقة. فعلى الرغم من التصريحات العلنية العديدة بشأن ضرورة التعاون الإقليمي، تنخرط جهات فاعلة من المنطقة في أفغانستان لخدمة مصالحها الخاصة بدلا من تقديم التنازلات اللازمة للعمل خدمةً للمصالح الإقليمية المشتركة في تحقيق الاستقرار.

١٩ - ويستوجب التحوُّل إلى عملية سلام من خلال المفاوضات تعديلا موازيا لدور بعثة الأمم المتحدة - ومنظومة الأمم المتحدة على نطاق أوسع- من دعم خطة لبناء السلام بعد انتهاء النزاع عقب عملية بون نحو دعم عملية سلام يتولى فيها الأفغان زمام المبادرة، ويجب أن تشمل، في نهاية المطاف، مفاوضات مباشرة مع الطالبان.

٢٠ - ومن أهم نتائج الاستعراض الاستراتيجي التي أجمع عليها المحاورون الاعتراف بالقيمة التي تضيفها الأمم المتحدة باعتبارها جهة محايدة، وبخاصة قدرة البعثة على الجمع بين الجهات والتواصل مع جميع الأطراف السياسية المعنية. وفي الماضي، كانت هذه السمة مفيدة بصفة خاصة، على سبيل المثال، في التوسط في المنازعات الانتخابية، وتقديم التقارير والتحاور مع أطراف النزاع بشأن مسائل

الحماية وانتهاكات حقوق الإنسان، وتعزيز سيادة القانون والمعايير الدولية. وفي الفترة الممتدة بين وقت إعداد التقرير وحتى عام ٢٠٢٠، من المرجح أن يطلب إلى البعثة التصرف كوسيط محايد بين مختلف المصالح المتنافسة داخل الحكومة، وبين الحكومة والمعارضة المسلحة، وداخل المنطقة.

رابعا – الأولويات الاستراتيجية: أولوية السلام

٢١ – تمشيا مع مبدأ السيادة الأفغانية والهدف الأسمى للأمم المتحدة المتمثل في تمكين الاستقرار والازدهار في أفغانستان، ينبغي أن تكون الأولويات الاستراتيجية لبعثة سياسية خاصة تابعة للأمم المتحدة ولمنظومة الأمم المتحدة على نطاق أوسع في أفغانستان ما يلي:

(أ) العمل مع جميع الجهات الفاعلة لتعزيز التماسك داخل الحكومة ودعم تطوير مؤسسات قادرة على الاضطلاع بأدوار منها التوسط في الخلافات السياسية؛

(ب) دعم جميع الجهود الرامية إلى تهيئة الظروف التي يمكن فيها التوصل إلى تسوية سياسية لإنهاء النزاع، بسبل منها إقامة صلات مع جميع أطراف النزاع؛

(ج) دعم توفير الخدمات الأساسية إلى السكان الأفغان، تمشيا مع أولويات الحكومة التي أقرَّتها الجهات المانحة في المؤتمر الذي عقد في بروكسل عام ٢٠١٦، والعمل على تهيئة ظروف اقتصادية واجتماعية يمكن أن تؤدي إلى الاعتماد على الذات والحفاظ على سلام يتم التوصل إليه بالتفاوض في نهاية المطاف.

٢٢ – وينبغي أن تستند الأمم المتحدة، في سعيها إلى تحقيق هذه الأولويات، إلى دورها المعياري وتستخدم إمكاناتها في جمع الأطراف لإيجاد توافق في الآراء بشأن الترتيبات السياسية والدستورية التي تكفل حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لجميع الأفغان، وتعزيز مساءلة مؤسسات أفغانستان وشموليتها. وللتركيز على تحقيق السلام ومنع نشوب النزاعات، سيتعين إدخال بعض التغييرات على تشكيلة البعثة.

٢٣ – ويكتسي الدور القيادي الاستراتيجي لممثلي الخاص لأفغانستان ورئيس البعثة في جميع مجالات الحياة السياسية وحقوق الإنسان والتنمية أهمية أساسية. وفي سياق ممارسة القيادة العامة للبعثة، سيواصل الممثل الخاص الاضطلاع بمسؤولية الإشراف على عمل اثنتين من الركائز، السياسية والإنمائية، وعن كفالة اتساقهما لتنفيذ الأولويات الاستراتيجية المقترحة في هذا التقرير. وسيقدم الممثل الخاص إليَّ أيضا تقريرا عن السبل الكفيلة باستخدام موارد المنظمة على أفضل وجه في الوفاء بالولاية الموكلة إليه. وسيتطلب ذلك درجة أكبر من المواءمة بين منظومة الأمم المتحدة ككل ومجالس إدارة وكالاتها وصناديقها وبرامجها والجهات المانحة ومن الشفافية من جانب كل منها.

خامسا – تعزيز الدور السياسي

٢٤ – سيتطلب تنفيذ الأولويات الاستراتيجية المحددة إيلاء أهمية متجدِّدة لدعم جهود السلام في جميع المهام الفنية للبعثة، تمشيا مع تركيزي على إدماج منع نشوب النزاعات، وتسوية النزاعات، وبناء السلام في الركائز الثلاث لعمل الأمم المتحدة. كما سيتطلب هيكلا مؤسسيا يعزز قدرة البعثة

من الناحية السياسية ويمكِّنها، فضلا عن الأنشطة الإنمائية – مع التقيد قدر الإمكان بالمبادئ الإنسانية – والأنشطة الإنسانية التي تضطلع بها الأمم المتحدة من الإسهام على نحو شامل في جهود السلام تحت قيادة ممثلي الخاص.

٢٥ – وسيرأس الركيزة السياسية نائب الممثل الخاص للأمين العام الذي سيكون المستشار الرئيسي للممثل الخاص في القضايا السياسية. وسيتولى نائب الممثل الخاص للأمين العام (للقضايا السياسية)، بالتشاور مع الممثل الخاص وبتوجيهه المباشر، الإشراف على مختلف الأنشطة ضمن الركيزة. والمهام الرئيسية، التي يجري توزيع بعضها حاليا على نطاق البعثة، والتي يتعين توحيدها ضمن الركيزة السياسية هي: (أ) تقديم الدعم لتحقيق الاستقرار السياسي الداخلي؛ و (ب) تقديم الدعم لإجراء انتخابات ذات مصداقية في عامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩؛ و(ج) دعم عملية السلام والمصالحة التي يمسك الأفغان بزمامها في نهاية المطاف؛ و (د) تحسين التعاون الإقليمي حول أفغانستان بهدف تحقيق السلام في أفغانستان. وتؤثر كل هذه المهام بصورة مباشرة في الأولويتين الاستراتيجيتين الأولى والثانية وبصورة غير مباشرة في تحقيق الأولوية الثالثة.

٢٦ – وفيما يتعلق بالاستقرار السياسي الداخلي، ينبغي للبعثة أن تعزِّز جهودها في سبيل التصدي للتشرذم السياسي الداخلي الذي يهدِّد استقرار الحكومة، ويسهم في تعميق الانقسامات السياسية والعرقية، ويزيد من صعوبة تحقيق توافق الآراء اللازم لمفاوضات السلام. وينبغي للبعثة، سعيا لضمان الطابع التمثيلي لمؤسسات أفغانستان واستدامتها، أن تولي اهتماما خاصا لمشاركة المرأة والشباب في العمليات السياسية. وينبغي لها تهيئة بيئة سياسية مستقرة وشاملة للجميع مع احترام سيادة القانون والقواعد الدستورية وإجراء اتصالات واسعة النطاق مع مختلف الجهات المعنية، مع التركيز على بناء الدعم لخطة الإصلاح الحكومية ومصداقية المؤسسات الحكومية وعلى تحسين الشفافية والمساءلة.

٢٧ – وينبغي للبعثة، بناء على طلب الحكومة، أن تدعم تنظيم انتخابات ذات مصداقية ومقبولة على نطاق واسع، بما في ذلك بذل جهود لتعزيز استدامة العملية الانتخابية ونزاهتها وشموليتها. ومن العناصر الرئيسية الكفيلة بذلك تقديم الدعم لبناء القدرات وإسداء المشورة التقنية إلى الهيئات المعنية بإدارة الانتخابات، ولا سيما اللجنة الانتخابية المستقلة ولجنة الشكاوى الانتخابية المستقلة، في أداء أدوارها المستقلة. وينبغي للبعثة أيضا أن تقدم الدعم للهيئات الانتخابية فيما تقوم به من أنشطة توعية سعيا إلى بناء توافق الآراء السياسي والتفاهم حول سبل تحسين العملية الانتخابية. وستتطلب هذه الجهود تماسكا قويا بين كيانات الأمم المتحدة والمجتمع الدولي ككل. وفي الوقت الحاضر، يجري تقديم دعم الأمم المتحدة للانتخابات – حُدِّد موعد إجراء الانتخابات البرلمانية وانتخابات مجالس المقاطعات مؤخرا في ٧ تموز/يوليه ٢٠١٨ – بواسطة فريق للدعم الانتخابي يضمُّ عناصر من البعثة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وإنني أؤيد هذا النهج المتكامل الذي يجمع بين العناصر السياسية والتقنية ويمكن أن يشمل وكالات الأمم المتحدة الأخرى؛ وسيستمر تمويل تنفيذ البرنامج بالكامل عن طريق الدعم الذي تقدمه الجهات المانحة.

٢٨ – يجب أن يمسك الأفغان بزمام عملية السلام في أفغانستان، بما في ذلك التفاوض مع الطالبان؛ ومع ذلك، فللمنطقة والمجتمع الدولي الأوسع نطاقا مصلحة وتأثير أيضا في المساعدة على تهيئة الظروف المواتية للسلام. ولقد أكد الرئيس في مؤتمر عملية كابل الذي عقد في ٦ حزيران/يونيه أن ”تعزيز بعثة الأمم المتحدة سيجعلها نظيرا أساسيا في هذه العملية“. وكذلك، أشارت الجهات المعنية

الدولية والوطنية إلى أنه لا بد من إشراك جهة فاعلة محايدة، مثل الأمم المتحدة، لإضفاء المصداقية والشرعية على أي عملية من هذ القبيل. ولذلك، ينبغي للبعثة، إذا طُلب إليها ذلك، أن تدعم عملية يقودها الأفغان من خلال إسداء المشورة بشأن الوساطة، وتدابير بناء الثقة، والعدالة الانتقالية، وحماية حقوق الإنسان والمدنيين، وتعزيز القيم والمعايير الدولية، وإشراك المعارضة المسلحة. وستكون المشاركة العامة أحد الجوانب الرئيسية لهذه العملية أيضا، كما أن مبادرات الحوار الوطنية، مثل حوار الشعب الأفغاني بشأن السلام، ستكون أدوات مهمة تستند إليها الجهود الرامية إلى ضمان مراعاة آراء الفئات المهمَّشة تقليديا، بما في ذلك سكان المناطق الريفية والنائية، والنساء والشباب، في العملية السياسية الرفيعة المستوى.

٢٩ - وينبغي للبعثة، في إطار جهودها الرامية إلى تهيئة ظروف تفضي إلى عملية سلام، أن تواصل دعم عمل المجلس الأعلى للسلام وقدرته في سياق إعادة توجيه أنشطته نحو بناء توافق الآراء على الصعيد الوطني. ويمكن أن يشمل ذلك تدريب موظفي المجلس الأعلى للسلام وأعضائه، والمساعدة في تصميم العملية، وتوفير الخبرة السياسية والتقنية لتنفيذ اتفاقات السلام. ويمكن للبعثة أن تعمل أيضا على تعزيز تعاون الحكومة مع المجتمع المدني وقادة المجتمعات المحلية والجماعات النسائية والزعماء الدينيين في أنشطة بناء السلام. وفي الوقت نفسه، يمكن للبعثة أن تساعد الشركاء المحليين على تعزيز نهج يشمل الحكومة كلها في تحقيق السلام. وأخيرا، يمكن للمكاتب الميدانية التابعة للبعثة توسيع نطاق عملها على المستوى المحلي من خلال تشجيع التماسك الاجتماعي تحضيراً لعملية سلام رفيعة المستوى، واستنادا إلى المعارف المكتسبة من مبادرات السلام الجارية. وسيتطلب ذلك الاحتفاظ بوجود ميداني واسع النطاق (انظر الفرع ثامنا أدناه)، مع تحسين مشاركة الموظفين في الميدان في أنشطة البعثة ذات الأولوية. وفي الأجل المتوسط، يمكن أن تركز البعثة على تعزيز جهود الوساطة، إذا ما طلبت الحكومة ذلك.

٣٠ - وفيما يتعلق بالتعاون والحوار على الصعيد الإقليمي، تستدعي عملية السلام الأفغانية توفير الدعم الدولي والاتساق أكثر مما هو قائم حاليا. ويقتضي تحقيق ذلك زيادة دور الأمم المتحدة لدعم التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف وتعزيزه. وبالتعاون الوثيق مع الحكومة، يوصى بأن تزيد البعثة، بتعاون وثيق مع الحكومة، دعمها للحوار الإقليمي والمبادرات الإقليمية، حسب الاقتضاء، لا سيما عملية قلب آسيا - اسطنبول للأمن والتعاون الإقليميين من أجل تحقيق الأمن والاستقرار في أفغانستان وعملية كابل بشأن التعاون في مجال السلام والأمن. وتمشيا مع الأولويات الحكومية، يستتبع ذلك بذل جهود مجدَّدة منها زيادة التعاون مع مركز الأمم المتحدة الإقليمي للدبلوماسية الوقائية لمنطقة آسيا الوسطى، من أجل تعزيز الاتساق على صعيد المنطقة في مكافحة الإرهاب مع مواصلة التركيز بصفة عامة على بناء الدعم لمفاوضات السلام. وستزيد البعثة أيضا اعتمادها على مكتبي الاتصال التابعين لها في جمهورية إيران الإسلامية وفي باكستان.

٣١ - وإلى جانب هذه العمليات الإقليمية القائمة، ينبغي للبعثة أن تسعى إلى استخدام قدرتها على جمع الأطراف من أجل إعادة توطيد توافق الآراء الإقليمي بشأن أفغانستان. وينبغي أن تسير هذه العملية جنباً إلى جنب مع ازدياد تركيز البعثة على تعزيز السلام. وينبغي أن تتيح استراتيجية الحكومة للسلام والمصالحة فرصة لبناء الثقة بين أفغانستان والبلدان المجاورة لها، وإيجاد حيز لتعزيز التعاون على الصعيد الإقليمي.

٣٢ - وتماشياً مع المطالبة بمزيد من أوجه التآزر والفعالية في استخدام موارد الأمم المتحدة، ينبغي للبعثة، على النحو المذكور أعلاه، أن تعمل على نحو أوثق مع مركز الأمم المتحدة الإقليمي للدبلوماسية الوقائية لمنطقة آسيا الوسطى الذي يقع في عشق أباد. وهذا المركز الإقليمي في وضع يتيح له، بحكم ولايته الإقليمية، أن يعقد اجتماعاً يضم بلدان آسيا الوسطى الخمسة، إلى جانب المنظمات الإقليمية ذات الصلة وغيرها من أصحاب المصلحة الرئيسيين، لمناقشة مسألة اتباع نهج إقليمي أكثر تماسكا والتشجيع عليه ودعم عملية السلام في نهاية المطاف.

٣٣ - وتأييداً للأولويات الاستراتيجية الثلاث المبينة آنفاً، قد تحتاج شعبة الشؤون السياسية التابعة للبعثة إلى قدرات متخصصة في مجالات مثل الوساطة والمصالحة وسيادة القانون (الدستور) وتوعية المجتمع المدني والقضايا المتعلقة بالعدالة الانتقالية والجماعات المسلحة/الأمن. وعند الاقتضاء، ستعتمد الركيزة السياسية على خبرة الأمم المتحدة الأوسع نطاقاً فيما يتعلق بعدة مجالات منها الوساطة والمصالحة والعدالة الانتقالية ومكافحة الإرهاب ونظم الجزاءات. ويمكن تكملة الدعم الإضافي باستخدام الآليات الاحتياطية القائمة على نحو استباقي أكثر، مثل فريق كبار مستشاري الوساطة الاحتياطي التابع لإدارة الشؤون السياسية في الأمانة العامة، وبالاستفادة من خبرة منظومة الأمم المتحدة على نطاق أوسع.

٣٤ - والسبب الرئيسي لإسناد هذه المهام هو الحاجة إلى قدرات تحليلية قوية داخل البعثة. فمنع نشوب النزاعات وإدارة النزاعات وتصميم استراتيجيات سلام فعالة وتنفيذها، كلها مسائل تتوقف على إجراء تحليل دقيق في الوقت المناسب للتوترات المتصاعدة والجهات الفاعلة الرئيسية في النزاع، وفهم مواقفها والعوامل المؤثرة فيها. ويشمل ذلك فهماً شاملاً للاقتصاد السياسي الذي نشأ في محيط النزاع، مما يزيد من صعوبة التوصل إلى حلّ. وفي هذا السياق، أوصي بأن تدمج القدرات التحليلية المتكاملة والنهج الشامل المتعلق بها ضمن الركيزة السياسية.

٣٥ - ونظرا إلى تخفيض الوجود العسكري الدولي وتغير دوره الذي أصبح يتمثل في إسداء المشورة والتدريب والمساعدة، أُوصي بإلغاء الوحدة الاستشارية العسكرية. وينبغي الإبقاء على وظيفة مستشار عسكري كبير واحد في شعبة الشؤون السياسية للاتصال بالقوات العسكرية الدولية، والإسهام في التحليل المتكامل للشعبة وللبعثة ككل، وتقديم المشورة على المستوى الاستراتيجي في مجال الشؤون العسكرية إلى قيادة البعثة. وأُوصي أيضاً بإلغاء الوحدة الاستشارية للشرطة ووحدة سيادة القانون. وينبغي أن تضمَّ شعبة الشؤون السياسية قدرة أصغر حجماً معنية بسيادة القانون لتقديم المشورة بشأن المسائل المعيارية، بما في ذلك التدابير المتعلقة بالعدالة ومكافحة الفساد.

٣٦ - وتقدَّم بعض كبار المسؤولين الأفغان والمحاورين الدوليين باقتراح في سياق الاستعراض الاستراتيجي فطعن به بعضهم الآخر، وكان الاقتراح بشأن إمكانية تعيين مبعوث إقليمي رفيع المستوى للأمم المتحدة. وأنا أعتقد أن الوقت والظروف لا تعتبر حالياً مهيأة لهذه المبادرة. وازدياد الطلبات الموجهة إلى ممثلي الخاص في كابل المتصلة بالسياسة الداخلية والتطورات الانتخابية قد يؤذن بتقسيم العمل على هذا النحو في مرحلة لاحقة.

سادسا – بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان وفريق الأمم المتحدة القطري: تنفيذ التنمية من أجل السلام

٣٧ – تكتسي الأولوية الاستراتيجية الثالثة أهمية بالغة في تعزيز ودعم الجهود السياسية المدروسة لضمان السلام. وتستلزم هذه الأولوية الاستراتيجية ضمان اتساق الدعم بما يتماشى مع أولويات الحكومة والتشجيع على إنشاء الهياكل اللازمة لدعم التنمية الاجتماعية والاقتصادية على المدى الطويل تماشيا مع خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

٣٨ – وأعرب رئيس أفغانستان عن القلق بشأن عمل وكالات الأمم المتحدة، وضرورة مواءمة عملها بشكل أفضل مع أولويات الحكومة. ويشاطر محاورون أفغان آخرون هذا القلق. وشددوا أيضاً على ضرورة تقليص ما يعتبرونه تكاليف مرتفعة للمعاملات، وتحسين الشفافية، وتعزيز التركيز على بناء القدرات الوطنية، والحد من عدد المحاورين المخصصين للحكومة. وأثنى ممثلون حكوميون آخرون، وتحديداً من الوزارات التنفيذية التي لديها اتفاقات أساسية مع الوكالات، على العمل الذي تؤديه مختلف الوكالات. وإضافةً إلى ذلك، أشار عدد من الجهات المانحة الدولية إلى أن وكالات الأمم المتحدة لا تزال أداة هامة ووسيلة موثوقة للتعاون الإنمائي. ولذلك، أُوصي بأن تكون مهام البعثة الرامية إلى تنسيق العمل في مجال التنمية على الصعيد الدولي والتشجيع على زيادة الاتساق، أكثر تركيزاً على التنفيذ الفعال بما يتماشى مع الأولويات الوطنية التي أقرَّتها الجهات المانحة في المؤتمر الذي عقد في بروكسل عام ٢٠١٦، على النحو المبين أدناه.

٣٩ – ويرأس الركيزة الثانية نائب الممثل الخاص/المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية الذي يتولى المسؤولية عن عمل هذه الركيزة وقيادة فريق الأمم المتحدة القطري والإشراف عليه وذلك بالتشاور مع ممثلي الخاص وتحت إشرافه. وسيكون شاغل هذه الوظيفة مسؤولاً عن ضمان تنفيذ الأمم المتحدة مهامها في ضوء الأولوية الاستراتيجية الثالثة. وفي هذا الصدد، يوصى بأن يُكلَّف نائب ممثل خاص للأمين العام/المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية بمسؤولية أن يكون المحاور الرئيسي وجهة التنسيق مع الحكومة والجهات المانحة الدولية باسم الفريق القطري، وبصورة منفصلة، مع دوائر العمل الإنساني بصفته منسق الشؤون الإنسانية. غير أن تنفيذ هذه التوصية يتوقف على مدى التزام وكالات منظومة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ومجالس إدارتها والجهات المانحة لها.

٤٠ – وستولي الركيزة الاهتمام للتنسيق الاستراتيجي بدلاً من أن تشارك في عدد محدود من الأنشطة البرنامجية التي تتضمن مشروعاً ممولاً من الجهات المانحة بشأن دور المرأة في الخفارة المجتمعية. والمهمتان الرئيسيتان اللتان يجب تعزيزهما في إطار الركيزة الثانية هما: مواصلة وتعزيز القدرة على تنسيق الجهود المدنية التي يبذلها المجتمع الدولي في أفغانستان، بما في ذلك التشجيع على توفير دعم أكثر اتساقاً لأولويات الحكومة، وقيادة فريق الأمم المتحدة القطري، والقيام بذلك مع الحفاظ على العمل الإنساني القائم على المبادئ في المناطق التي يوجد فيها من هم بحاجة إلى المساعدة. وتؤثر هاتان المهمتان بصورة مباشرة في الأولوية الاستراتيجية الثالثة أو بصورة غير مباشرة في تحقيق الأولويتين الأولى والثانية.

٤١ – وقدّر المتحاورون مع فريق الاستعراض الاستراتيجي دور بعثة الأمم المتحدة في تنسيق المساعدة الدولية، بما في ذلك تعزيز التنسيق بين الجهات المانحة. ومع تعزيز مسؤوليات نائب الممثل الخاص للأمين

العام/المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية، ينبغي أن تتمتع البعثة بالوسائل التي تمكنها من الإسهام على نحو أكثر فعالية في الدور الذي تؤديه بوصفها رئيساً مشاركاً للمجلس المشترك للتنسيق والرصد.

٤٢ - وسعيا إلى اتباع نهج مركَّز إزاء التنمية بغية ضمان أقصى قدر من التأثير والاتساق، يجب أن تكون أنشطة الأمم المتحدة الإنمائية متوائمة على نحو وثيق مع الإطار الوطني للسلام والتنمية في أفغانستان وأن تعكس في الوقت نفسه الأهداف العالمية للأمم المتحدة، وتحديداً خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ . وفي عام ٢٠١٦، أنفقت وكالات الأمم المتحدة ١,٣ بليون دولار في أفغانستان، بما في ذلك التمويل الإنمائي والإنساني على حد سواء. وتبين أن أكثر من ٩٠ في المائة من هذا التمويل كان في ستة مجالات مواضيعية (الزراعة، والتعليم، والصحة، والعودة وإعادة الإدماج، وسيادة القانون، والمهام المعيارية) اضطلعت بها وكالات مختلفة. غير أن ذلك يختلف بعض الشيء عن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الذي وضِعَ قبل إنشاء الحكومة الحالية والذي يستند إلى خمس ركائز هي: التنمية الاقتصادية المنصفة، والخدمات الاجتماعية الأساسية، والعدالة الاجتماعية ورأس المال البشري، والعدالة وسيادة القانون، والحوكمة الخاضعة للمساءلة.

٤٣ - ولضمان الاستجابة على نطاق المنظومة للأولويات الوطنية، تماشياً مع تقريري بشأن إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية (٢٠١٧)، يجري تنقيح إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية بالتشاور مع الحكومة بهدف أن تقوم بإقراره. ومن المتوخى أن يكون لكل مجال من المجالات المواضيعية وكالة رائدة تنسّق مع الجهات الأخرى التي تتولى مسؤوليات محددة بوضوح وتساهم وفقاً للنتائج ذات الصلة. وينبغي للوكالات أن تنظر أكثر فأكثر إلى البرامج المشتركة على أنها الخيار المفضل لتحقيق النتائج. فمن شأن هذا النهج أن يقلّل كثيراً من الآليات الموازية لتنفيذ البرامج، مما يشكل وسيلة لتعزيز القدرات الوطنية وخفض تكاليف المعاملات. ويمكن أن يساعد ذلك أيضاً على كفالة تحسين التآزر بين الأنشطة الإنمائية والإنسانية في أفغانستان، مع الاحترام الكامل للحيز الإنساني والمبادئ الإنسانية والمسؤوليات التي يتولاها منسق الشؤون الإنسانية.

٤٤ - وبغية تعزيز التنسيق الاستراتيجي، يمكن التمعن في دراسة المزايا الممكنة لدعم جهود التنسيق بين الجهات المانحة بالخبرة في مجال بناء السلام. ويمكن لهذه الجهود، بالتعاون الوثيق مع الركيزة السياسية وعنصر حقوق الإنسان، من بين أمور أخرى، أن تشمل تقديم المشورة والدعم المناسبين المتعلقين بنُهُج بناء السلام إلى برامج الأمم المتحدة على الصعيدين الوطني ودون الوطني، مع التركيز تحديداً على المواءمة، لا سيما لدعم التوصل إلى اتفاق سلام نهائي مستقبلاً. ويمكن لعنصر بناء السلام هذا أيضاً أن يعزِّز قدرة البعثة على دعم المجلس المشترك للتنسيق والرصد.

٤٥ - ويُوصى أيضا بوقف عمل الوحدة المعنية بالحوكمة وإلغاء وجودها في كابل وإغلاق مكاتبها الميدانية. وقد تستفيد جهود الحكومة الرامية إلى تعزيز حوكمة فعالة وخاضعة للمساءلة على الصعيد دون الوطني من المشورة المعيارية التي تقدمها مجموعة صغيرة مخصَّصة من الخبراء المخصصين لذلك في مقر البعثة (الركيزة الثانية). وحتى في غياب موظفين ميدانيين مخصَّصين، سيظلُّ هذا العدد القليل من الخبراء يحصل على المعلومات من التقارير التي تقدِّمها المكاتب الميدانية للبعثة.

٤٦ - وفي حين سيجري نائب الممثل الخاص للأمين العام/المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية وفريق الأمم المتحدة القطري مساءلة متبادلة عن الأداء وعن مساهمتهما المشتركة في أولويات أفغانستان،

ستبقى وكالات منظومة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ذات الصلة مسؤولة عن تنفيذ عناصر البرامج وستخضع للمساءلة أمام رؤساء الوكالات المعنيين والجهات المانحة المعنية. ومع ذلك، يُتوقَّع أن يثبت الفريق القطري للحكومة الطريقة التي أسهم بها، ككل، في التقدم الاقتصادي والاجتماعي في أفغانستان، بما في ذلك تمكنه من بيان طريقة إنفاق التمويل على أساس قطاعي وجغرافي.

٤٧ - ومن المسلَّم به أن التنسيق بين وكالات منظومة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها يواجه تحدياً سببه أن كلاً من هذه الكيانات لديها تسلسل إداري وميزانية وجدول زمني خاصة بها. وإضافة إلى ذلك، تعتمد الوكالات على الجهات المانحة لتمويل أنشطتها وتُشَجَّع في كثير من الأحيان على الاستجابة لأولويات المانحين التي قد لا تكون دائماً متوائمة تماماً مع الأولويات المرسومة في الإطار الوطني للسلام والتنمية في أفغانستان. وفي هذا الصدد، قد تمكّن زيادة الاتساق بين عناصر هذه الركيزة، وتحديداً من خلال التنسيق القوي بين الجهات المانحة وفريق المنسق المقيم، من تحقيق أوجه التآزر (بما في ذلك حشد الجهات المانحة) والمواءمة مع الأولويات الوطنية. وفي هذا الصدد، أرحِّب بالتزام الرئيس مؤخراً بالمشاركة في اجتماعات فريق الأمم المتحدة القطري على نحو دوري.

سابعا - حقوق الإنسان: الحياد والمصداقية

٤٨ - تمثل وحدة حقوق الإنسان التابعة لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان الركيزة الثالثة لمنظومة الأمم المتحدة. وعلى وجه الخصوص، شكل تقديم التقارير فيها عنصرا رئيسيا من عناصر مصداقية البعثة عموما كعنصر فاعل محايد في أفغانستان. وقد ساعد تقديم تقارير متسقة وعالية الجودة وغير منحازة والتحاور مع أطراف النزاع على فرض البعثة بوصفها محاورا محايدا. وأثبت الحوار بشأن حماية المدنيين مع العناصر المسلحة، ولا سيما الطالبان، أهميته وسيظلُّ هاما في المستقبل وقد يشكِّل منطلقات تتيح إجراء مفاوضات سياسية تتسم بقدر أكبر من الموضوعية. وسيظلُّ أيضا الحوار الإنساني والمفاوضات بشأن ضمان إمكانية وصول الجهات الفاعلة الإنسانية يكتسيان أهمية للمضي قدما. ولذا، من الضروري أن تواصل وحدة حقوق الإنسان إيلاء الأولوية للرصد وتقديم التقارير والدعوة بشأن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة؛ وحماية الأطفال المتضرِّرين من النزاعات المسلحة؛ وتعزيز المساواة بين الجنسين والقضاء على العنف ضد المرأة، والعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات؛ ومنع التعذيب. كما أن البعثة تضطلع بمسؤوليات لتعزيز إدماج حقوق الإنسان في برامج فريق الأمم المتحدة القطري/الفريق القطري للعمل الإنساني، بما في ذلك الامتثال لسياسة الأمم المتحدة لبذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان.

٤٩ - وفي الوقت نفسه، وتمشيا مع أولويات الحكومة، ينبغي للبعثة تكثيف جهودها الرامية إلى بناء قدرات المؤسسات الوطنية، ولا سيما اللجنة الأفغانية المستقلة لحقوق الإنسان وتعزيز ترسيخ حماية حقوق الإنسان داخل الكيانات الأمنية للبلد. وينبغي أن تعزِّز البعثة أيضا تعاونها مع المؤسسات الأفغانية وغيرها من المؤسسات لمتابعة التوصيات المتعلقة بتقديم التقارير في مجال حقوق الإنسان. ومن شأن هذا الأمر ألا يستلزم موارد إضافية وإنما إعادة التكييف داخل وحدة حقوق الإنسان.

٥٠ - وإنني أعتزم نقل وظيفة كبير مستشاري الشؤون الجنسانية من وحدة حقوق الإنسان إلى مكتب ممثلي الخاص تماشيا مع قرار مجلس الأمن ٢٢٤٢ (٢٠١٥) بشأن المرأة والسلام والأمن، فضلا عن توصيات الفريق المستقل الرفيع المستوى بشأن عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة. وهذا الهيكل الذي

سيجعل البعثة متفقة مع البعثات السياسية الخاصة في جميع أنحاء العالم، سيتيح لكبير المستشارين في الشؤون الجنسانية تقديم المشورة الاستراتيجية والسياسية بصورة أكثر فعالية لقادة البعثة ولجميع الوحدات في عملها على تعزيز المشاركة الهادفة للمرأة في منع نشوب النزاعات، وتسوية النزاعات، والعمليات السياسية، وتحسين تمثيل المرأة في هياكل الحكم. وعلى نطاق البعثة، من الضروري زيادة بناء القدرات بشأن تعميم مراعاة المنظور الجنساني بين الموظفين، بحيث تدعم الخبرة الجنسانية الكامنة في جميع الوحدات الوظيفية الجهود التي يبذلها كبير مستشاري لشؤون الجنسانية دعما فعالا.

ثامنا – الوجود الميداني لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان

٥١ – للبعثة حاليا ستة مكاتب إقليمية (تغطي عدة ولايات)، وستة مكاتب على مستوى الولايات (تغطي بعض الولايات التي تكتسي أهمية استراتيجية). ويشكل الوجود الميداني للبعثة أحد أبرز مظاهر التزام المنظمة الدائم بدعم الأفغان في جميع أنحاء البلد ومشاركتها في تحقيق ذلك. وتضطلع هذه المكاتب بأنشطة توعية في جميع أنحاء البلد، وتدعم تنفيذ ولاية البعثة، وتقدِّم تقارير إلى مقر البعثة. وتبين لفريق الاستعراض الاستراتيجي أن المانحين والشركاء الدوليين يؤيدون بقوة عمل هذه المكاتب، وكذلك أصحاب المصلحة على الصعيد دون الوطني، بينما بدا الرئيس أكثر تشكيكا في فوائدها، وبخاصة مشاركة البعثة في تعزيز الحوكمة على الصعيد دون الوطني.

٥٢ – ومن الواضح أن للإبقاء على وجود واسع في جميع أنحاء البلد فوائد لا تنكر وتكافئ التكاليف والعوامل الأمنية. ومع تخفيض الوجود الدولي الذي بدأ في منذ عام ٢٠١٤، أعرب العديد من المحاورين على المستوى المحلي، بدءا من محافظي الولايات ووصولا إلى أفراد المجتمع المحلي، في مناسبات عديدة عن عميق الأمل في أن تظلَّ البعثة قائمة؛ فوجود الأمم المتحدة يمثل آخر إشارة إلى الكثيرين عن الالتزام الدولي المستمر إزاء أفغانستان. ويكتسي هذا العامل أهمية خاصة في المناطق التي تسيطر عليها الأقليات العرقية، حيث غالبا ما تكون الأمم المتحدة هي المنظمة الدولية الوحيدة الموجودة، وينظر إليها على أنها وسيلة لنقل الشواغل إلى حكومة مركزية تعتبر أحيانا نائية أو لامبالية. ولهذا الأمر أيضا أهمية في وقت يتسم فيه بسط الحكومة سلطتها على الإقليم الوطني بالتباين وهو محل نزاع.

٥٣ – وأشار المحاورون على المستوى المحلي أيضا إلى أن البعثة تضطلع بدور دعم الوساطة في الميدان من خلال مبادراتها المحلية للسلام التي لا يمكن تنفيذها ببساطة من بعيد. وعلاوة على ذلك، تستطيع البعثة توجيه انتباه القادة المحليين إلى مجالات قد يغفلونها، وهي في موقع فريد يتيح لها أن تكون همزة وصل بين المجتمعات/السلطات المحلية والوزارات المختصة في كابل. وهذه الجهود هامة لكنها غير ظاهرة للعيان لها أثر حقيقي وإن صَعُب قياسه كميا.

٥٤ – وسيكون من الضروري دعم العودة إلى الحياة الطبيعية بعد تطهير المناطق من المتمرِّدين، أو في حال تحسنت سبل الوصول إما نتيجة لتطبيق عملية سلام مقنعة وإما نتيجة لوقف إطلاق النار على الصعيد المحلي. وتقوم البعثة بدور هام في تفعيل هذه الجهود قدر الإمكان. وهذا لا يمكن إنجازه أيضا من مكان بعيد جدا ويلبي الحاجة إلى زيادة التشارك في المواقع مع وكالات منظومة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها.

٥٥ - وبعد أن أخذ فريق الاستعراض الاستراتيجي في اعتباره التوعية والتكلفة والآثار الأمنية المحتملة، نظر في عدد من السيناريوهات، مع مراعاة الاعتبارات المتعلقة بالنجاعة وفعالية التكلفة والأمن. واستنادا إلى هذه المعايير، فإنني أوصي بأن تغلق البعثة أحد مكاتب الولايات (ولاية فرح)؛ وستجرى أنشطة التوعية في الولاية، إذا سمحت الظروف، انطلاقا من المكتب الإقليمي في هيرات. وبالإضافة إلى ذلك، سيدرس مقر الأمم المتحدة والبعثة إمكانية مواصلة تحويل الوظائف إلى وظائف وطنية في مكاتب الولايات الخمسة المتبقية دون المساس بتنفيذ الولاية أو بسلامة الموظفين. وعلى الرغم من أن تحويل الوظائف إلى وظائف وطنية في مكاتب الولايات يمكن أن ييسر التشارك في المواقع مع وكالات منظومة الأمم المتحدة الأخرى، فإن بعض المهام مثل رصد الحقوق السياسية وحقوق الإنسان، وكذلك تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، قد تكون حساسة للغاية. وأخيرا، يُوصَى بأن تقيِّم البعثة خيار خفض عدد الوظائف الدولية في المكاتب الإقليمية الستة خلال السنوات القادمة من خلال تشكيل أفرقة أصغر حجما ومتعدِّدة التخصصات يمتلك فرادى موظفيها مهارات واسعة، باستثناء موظفي حقوق الإنسان الذين يحتاجون إلى الحفاظ على استقلالية تنفيذية متميزة.

٥٦ - وإذا أعربت الدول الأعضاء عن تصميمها إجراء تخفيض فوري وأكبر لوجود البعثة الميداني، فإن عددا من الملاحظات والاعتبارات ينطبق. فأولا، سيتعين القيام بخفض كبير للمكاتب على مراحل، لأسباب ليس أقلها العبء الإداري واللوجستي الملقى على عاتق البعثة وإنما أساسا بسبب التصورات والرسائل ذات الصلة التي يلزم توجيهها. فمن شأن إغلاق عدة مكاتب في آن واحد أن يُفسَّر على أنه انحسار لالتزام المجتمع الدولي تجاه أفغانستان. وينبغي أيضا إيلاء الاعتبار الواجب إلى البيئة السياسية، وخصوصا دورة ٢٠١٨-٢٠١٩ الانتخابية المقبلة، في توقيت هذا القرار. وسيكون من المهم أيضا كفالة أن يغطي وجود البعثة المتبقي جميع المناطق الممثلة فيها مختلف الجماعات العرقية في أفغانستان ما دامت الحالة الأمنية تسمح بذلك. وثانيا، قرار إغلاق المكاتب لا رجعة فيه بالأساس. وثالثا، ستكون لإغلاق هذه المكاتب تكلفة لمرة واحدة بسبب إنهاء العقود، وحسب الاقتضاء، تعويضات إنهاء الخدمة، والحاجة إلى نقل الأصول التي يعاد استخدامها وتكاليف أخرى. ومن المرجَّح ألا تكون وفورات التكاليف المتوقعة من إغلاق المكاتب فورية.

تاسعا - دعم البعثة وأمنها

٥٧ - لا يزال توفير الأمن الكافي شرطا مسبقا لوجود الأمم المتحدة في أفغانستان. ولا تزال الحالة الأمنية في أفغانستان صعبة، وتطرح تحديات تشغيلية مناظرة للأمم المتحدة في تنفيذ المهام والأنشطة المقررة. ومؤخرا، تعرَّضت عدة مجمَّعات للأمم المتحدة في كابل إلى أضرار جراء تفجير شاحنة انتحاري في ٣١ أيار/مايو ٢٠١٧ تأثر به المجتمع الدولي. وأُجبر عدد من السفارات على سحب الموظفين نظرا إلى الأضرار الكبيرة التي لحقت بمرافقها. وحتى الآن، لم تضطر البعثة إلى خفض أعداد موظفيها وما زالت تعمل كما في السابق. بيد أن صورة التهديد المتنامي قد تتطلب إدخال المزيد من التعديلات على الوضع الأمني للأمم المتحدة، بما في ذلك تعزيز المرافق لتصمد أمام ما يمكن أن يستخدمه المتمرِّدون من متفجرات تتزايد قدراتها التدميرية الهائلة.

٥٨ - ثم إن الترتيبات الأمنية اللازمة لضمان أداء المهام والأنشطة المكلَّف بها أداء كافيا تفرض تكاليف باهظة. ففي عام ٢٠١٧، خُصِّص ما نسبته ٢٤ في المائة من ميزانية البعثة لتغطية التكاليف

المتصلة بالأمن. وبالتالي، من الضروري مواصلة النظر في فرص زيادة التآزر، وتقاسم التكاليف، واسترداد التكاليف، بما في ذلك مع وكالات منظومة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها. وتشمل هذه الفرص استخدام الخدمات المشتركة من قبيل قوات الحراسة، وتقاسم الموارد، بسبل منها زيادة التشارك في المواقع. ويجري بالفعل تحقيق بعض أوجه التآزر في مجالات التدريب الأمني، ومركز العمليات، ووحدة المحطات الجوية التابعة للأمم المتحدة في مطار كابل، وغرف الإذاعة على نطاق البلد. وينبغي أيضا النظر في إمكانية إنشاء خدمات طبية مشتركة كأولوية لضمان توفير رعاية طبية موحدة وتتسم بمزيد من الترشيد لفائدة جميع موظفي الأمم المتحدة.

٥٩ - وقد شرعت البعثة في تنفيذ عدد من التدابير لتوفير التكاليف، بما في ذلك إعادة تشكيل الأصول الجوية وزيادة التكامل مع دائرة الأمم المتحدة لخدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية لتفادي الازدواجية؛ وتبسيط خدمات الدعم، بما في ذلك الخدمات الطبية وخدمات النقل البري، وتحسين استرداد تكاليف الخدمات المقدمة إلى وكالات منظومة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها. ومن الضروري استكشاف فرص إضافية للتشارك في المواقع بين البعثة ووكالات منظومة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها لأسباب مالية وأمنية.

عاشرا - استنتاج

٦٠ - لقد رحبتُ بالفرصة التي أتاحها طلب مجلس الأمن بإجراء استعراض استراتيجي لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان. فطوال أكثر من ١٥ عاما شكلت الجهود المبذولة لإرساء الاستقرار والازدهار في أفغانستان هدفا رئيسيا من أهداف المجتمع الدولي كُرِّست لتحقيقهما جهود وموارد ضخمة وقامت فيها الأمم المتحدة بدور حيوي. بيد أنه تعين تغيير هذا الدور بمرور الوقت مجاراة لاختلاف الظروف. وعلى نحو ما يقترحه هذا الاستعراض، حان الوقت مرة أخرى لتغيير كيفية عمل الأمم المتحدة في أفغانستان.

٦١ - فأفغانستان تمرُّ مرة أخرى بفترة من تزايد انعدام الأمن والهشاشة. وعلاوة على المعاناة المباشرة التي لحقت بالشعب الأفغاني، فإن النزاع المسلح يعوق الجهود المبذولة لتحقيق التقدم السياسي والاقتصادي الذي يكفل الاستقرار في نهاية المطاف. ولا يمكن أن تستمر هذه الحالة إلى ما لا نهاية؛ فالشعب الأفغاني بحاجة إلى التطلع إلى المستقبل. وبدون عملية سلام، فإن استدامة ومدى نجاح جميع جهودنا المشتركة الرامية إلى تحقيق الاستقرار والازدهار في أفغانستان ستكون موضع شك.

٦٢ - وإنني أُوصي بإدراج نتائج الاستعراض الاستراتيجي على النحو المبين في هذا التقرير في الولاية المقبلة للبعثة. وأود أيضا أن أعرب عن امتناني لممثلي الخاص في العراق ورئيس بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق، يان كوبيتش، على إشرافه على الاستعراض الاستراتيجي، ولممثلي الخاص في أفغانستان ورئيس بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان، تاداميشي يامامونو، على قيادته للبعثة، وكذلك لجميع موظفي الأمم المتحدة في أفغانستان لما قدَّموه من دعم لهذا الاستعراض الاستراتيجي ولمشاركتهم فيه. وأود أيضا أن أشكر جميع المحاورين، ولا سيما النظراء الأفغان الذين أدلوا بسخاء بآرائهم بشأن دور البعثة لأغراض هذا الاستعراض. وتُراعي توصياتي فيما يتعلق بتركيز البعثة وتشكيلتها مستقبلا وكيانات الأمم المتحدة ذات الصلة وجهات النظر التي أعرب عنها العديد من المحاورين بشأن الدور الهام الذي تضطلع به البعثة في دعم التقدم الذي تحرزه أفغانستان صوب تحقيق

السلام والاستقرار والازدهار، على الرغم من العقبات التي لا محيد عنها. وفي المرحلة المقبلة، سيكون تعزيز الشراكة الاستراتيجية بين الحكومة والبعثة، على وجه الخصوص، أساسيا لكفالة التنفيذ الفعال للدعم المقدم من المجتمع الدولي من أجل تحقيق السلام الدائم والتنمية في أفغانستان.