



Генеральная Ассамблея

Совет Безопасности

Distr.: General
28 December 2009
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Шестьдесят четвертая сессия
Пункт 17 повестки дня
Положение в Афганистане

Совет Безопасности
Шестьдесят четвертый год

Положение в Афганистане и его последствия для международного мира и безопасности

Доклад Генерального секретаря

I. Введение и общий обзор

1. Настоящий доклад представлен в соответствии с резолюцией 63/18 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 1868 (2009) Совета Безопасности, в которой Совет продлил срок действия мандата Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану (МООНСА) до 23 марта 2010 года. В этой резолюции Совет просил каждые три месяца представлять доклад о развитии событий в Афганистане. В настоящем докладе проводится обзор положения в Афганистане и деятельности МООНСА за период, истекший с момента представления моего предыдущего доклада от 22 сентября 2009 года (A/64/364-S/2009/475), с уделением особого внимания выборам, политическим событиям и ухудшению обстановки в плане безопасности. Помощник Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира Эдмон Муле и я 28 и, соответственно, 29 октября кратко информировали Совет Безопасности о совершенном 28 октября в Кабуле нападении, в результате которого погибли пятеро сотрудников Организации Объединенных Наций. 30 октября я кратко информировал об этом нападении Генеральную Ассамблею, а 6 ноября я кратко информировал членов Совета о своем визите в Афганистан, состоявшемся 2 ноября.

II. Выборы, политические события и права человека

2. После того как 8 сентября Комиссия по жалобам, связанным с выборами, дала указание провести пересчет голосов (см. A/64/364-S/2009/475), мой Специальный представитель на протяжении более двух недель вел интенсивный диалог с Комиссией по жалобам, связанным с выборами, и Независимой избирательной комиссией с целью добиться того, чтобы эти две структуры договорились о том, как выполнить это указание и принять меры в отношении фаль-



сификаций, якобы имевших место в ходе президентских выборов, состоявшихся 20 августа. По его мнению, было важно избежать конфликта между этими структурами и при этом разработать методологию, которая была бы надежной и соответствовала бы наилучшим международным методам. 24 сентября Комиссия по жалобам, связанным с выборами, и Независимая избирательная комиссия договорились о том, что наилучший способ выполнения указания Комиссии по жалобам заключается в проверке подозрительных бюллетеней с использованием методов статистической выборки. Независимая избирательная комиссия руководила процессом проверки, который проходил под надзором Комиссии по жалобам и в присутствии представителей кандидатов и наблюдателей. Одновременно с этим Комиссия по жалобам продолжала проводить рассмотрение жалоб, полученных на протяжении всего избирательного процесса.

3. Хотя главные кандидаты в президенты Хамид Карзай и Абдулла Абдулла в принципе приветствовали проведение проверки, оба выразили озабоченность по поводу того, как Комиссия по жалобам и Независимая избирательная комиссия будут проводить проверку, в частности по поводу статистических методов, которые предполагалось использовать для этого. По мере завершения процесса проверки оба кандидата и их представители, как представляется, выражали все большие сомнения по поводу этого процесса и юридической силы его результатов. Мой Специальный представитель и помогавшая ему группа специалистов по вопросам выборов регулярно встречались с обоими кандидатами, чтобы давать разъяснения по поводу процесса проверки, отвечать на их вопросы и, в конечном счете, устранить испытываемую ими озабоченность.

4. 19 октября Комиссия по жалобам объявила о завершении своей работы, связанной с президентскими выборами и включавшей в себя анализ процесса проверки и выработку решений на основании выводов, сделанных по итогам этой проверки, вынесение решений по всем жалобам, которые могли оказать существенное воздействие на окончательные результаты, и обнародование своих выводов относительно урн с бюллетенями, ранее изолированных Независимой избирательной комиссией. Изолированные урны послужили основанием для мер по выявлению подлога, принятых Независимой избирательной комиссией при содействии Программы развития Организации Объединенных Наций, разработавшей проект «Укрепление будущего правового и технического потенциала» (ЭЛЕКТ) и, следовательно, потребовали проведения дополнительных исследований. По истечении некоторого времени Независимая избирательная комиссия передала эти урны Комиссии по жалобам для проведения исследований. Комиссия по жалобам представила свои выводы Независимой избирательной комиссии для принятия решения по ним и удостоверения окончательных результатов первого тура президентских выборов.

5. Предварительные результаты, скорректированные с учетом решения Комиссии по жалобам, показали, что ни один кандидат не набрал более 50 процентов голосов; следовательно, возникла необходимость в проведении второго тура. Сторонники и штаб избирательной кампании президента Хамида Карзая заявили о том, что такое решение стало результатом иностранного вмешательства; это послужило сигналом о том, что они могут не согласиться с результатами. Эта позиция обусловила целую серию дипломатических переговоров высокого уровня, в которых участвовали, в частности, американский сенатор Джон Керри и мой Специальный представитель и которые были направлены на то, чтобы побудить кандидатов и всех соответствующих действующих

лиц поддержать избирательный процесс, согласующийся с Конституцией Афганистана. 20 октября президент Карзай провел пресс-конференцию, на которой объявил, что он примет участие во втором туре президентских выборов, если таковой будет признан необходимым.

6. 21 октября Независимая избирательная комиссия объявила о том, что за президента Карзая было подано 49,67 процента от общего количества действительных бюллетеней (что на 4,95 процента меньше по сравнению с предварительными результатами), а за д-ра Абдуллу — 30,59 процента от общего количества действительных бюллетеней (что на 2,8 процента больше по сравнению с предварительными результатами). Поскольку ни один из кандидатов не получил более 50 процентов голосов, Независимая избирательная комиссия объявила о том, что необходим второй тур выборов, который был запланирован на 7 ноября. Всем представителям кандидатов, ранее получившим аккредитацию, а также национальным и международным наблюдателям было предоставлено право осуществлять наблюдение за вторым туром. Еще до того как прозвучало это заявление, Независимая избирательная комиссия при поддержке Программы развития Организации Объединенных Наций, разработавшей проект ЭЛЕКТ, начала осуществлять мероприятия по подготовке к возможному второму туру: она заказала бюллетени и организовала отправку материалов в региональные центры.

7. 22 октября МООНСА и Независимая афганская комиссия по правам человека опубликовали свой третий совместный доклад об отслеживании положения в области политических прав в связи с выборами, состоявшимися 20 августа, за период с 1 августа по 21 октября 2009 года. В нем было отмечено, что общая обстановка в плане безопасности, царившая в отчетный период, включая большое число нападений и других актов запугивания в день выборов, сказалась на решении афганцев об участии в голосовании и привела к снижению уровня участия по сравнению с предыдущими выборами. В этом докладе было также отмечено, что афганские женщины продемонстрировали повышенный интерес к политическим вопросам, однако приняли гораздо менее активное участие в голосовании, чем мужчины. В некоторых частях страны имели место такие явления, как голосование через представителя, участие в голосовании несовершеннолетних лиц и использование избирателями нескольких регистрационных карточек. Из многих мест, в частности из центральных, южных, восточных и юго-восточных районов страны, поступило большое число сообщений о якобы совершенных на выборах подлогах и нарушениях, связанных главным образом с наполнением избирательных урн фальшивыми бюллетенями.

8. 26 октября д-р Абдулла огласил условия его участия во втором туре выборов, включая снятие с должности Председателя Независимой избирательной комиссии Азизуллы Лодина, увольнение еще нескольких должностных лиц, занимавшихся организацией выборов, губернаторов и руководителей полицейских служб и временное отстранение от должности трех членов кабинета министров. Д-р Абдулла заявил, что эти условия должны быть выполнены до 31 октября. Независимая избирательная комиссия и президент Карзай отказались выполнять эти условия. 1 ноября д-р Абдулла заявил, что не будет участвовать во втором туре президентских выборов, указав при этом, что сложившаяся обстановка не способствует проведению свободных и справедливых выборов, и особо отметив, что ни одно из выдвинутых им условий не было вы-

полнено. Д-р Абдулла заявил также, что он не войдет ни в какую правительственную коалицию, хотя будет продолжать работать на благо афганского народа.

9. 2 ноября я нанес визит в Афганистан, где встретился с президентом Карзаем и д-ром Абдуллой и отметил необходимость обеспечения того, чтобы избирательный процесс был завершен законным образом и своевременно. В тот же день Независимая избирательная комиссия объявила Хамида Карзая, единственного кандидата во втором туре выборов, президентом, избранным на второй пятилетний срок. С учетом своих полномочий, определенных в статье 156 Конституции Афганистана, Независимая избирательная комиссия вынесла свое решение на основании статьи 61 Конституции, согласно которой второй тур может состояться лишь в случае участия в нем двух кандидатов, набравших наибольшее число голосов в первом туре. Независимая избирательная комиссия приняла также во внимание другие соображения, такие как финансовые расходы, сроки и уровень безопасности. После объявления этого решения сторонники президента Карзая во многих провинциях страны начали праздновать победу. Д-р Абдулла провел пресс-конференцию, на которой заявил, что решение Независимой избирательной комиссии не имеет под собой правового основания, однако он не будет оспаривать решение Комиссии в суде.

10. Что касается выборов в провинциальные советы, то по состоянию на 12 декабря Комиссия по жалобам, связанным с выборами, официально препроводила решения по всем 34 провинциальным советам Независимой избирательной комиссии, благодаря чему Независимая избирательная комиссия получила возможность удостовериться в результатах выборов. Независимая избирательная комиссия может также начать процесс выборов членов Мишрану джирги из числа членов провинциальных советов. В общей сложности на 420 мест в провинциальных советах претендовали 3339 кандидатов. По оценкам Независимой избирательной комиссии, уровень участия избирателей в выборах в провинциальные советы был выше, чем уровень участия в президентских выборах. Независимая избирательная комиссия провела проверку и пересчет предварительных результатов в отношении провинций Нангархар, Кандагар, Газни и Пактика. После обнаружения предварительных результатов из разных районов страны поступили жалобы кандидатов, баллотировавшихся в провинциальные советы. Они жаловались на расхождения в результатах и, в некоторых случаях, на подтасовку результатов в пользу представителя того или иного племени или той или иной народности. Высказывалось также недовольство и возмущение по поводу затягивания момента обнаружения окончательных результатов.

11. Ряд международных и национальных структур, которые участвовали в наблюдении за ходом президентских выборов и выборов в провинциальные советы, завершают подготовку окончательных докладов и выводов. Первоначальные данные указывают на то, что среди местных и международных экспертов формируется консенсус в отношении необходимости проведения реформы избирательной системы до выборов 2010 года (парламентских и окружных выборов и выборов мэров) и осуществления других избирательных процессов в Афганистане, включая пересмотр механизма назначения членов Независимой избирательной комиссии для обеспечения беспристрастности в ее работе, а также проведение обзора вопросов о том, как создать устойчивые структуры организации выборов, как обеспечить дальнейшее улучшение системы регистрации избирателей, как усовершенствовать систему национального наблюдения за

выборами и как укрепить правовые рамки выборов. В настоящее время в центре обсуждения находится вопрос о том, какую часть реформ можно было бы осуществить до выборов, учитывая, что на осуществление некоторых из этих улучшений потребуется не менее года. В конечном счете решение относительно жизнеспособного варианта действий надлежит принять соответствующим афганским властям.

12. После того как были удостоверены результаты президентских выборов, победителем которых был признан Хамид Карзай, высокопоставленные должностные лица из ряда стран-доноров и стран, предоставляющих войска, направили президенту поздравительные послания. При этом авторы большинства таких посланий, включая послания, направленные Организацией Объединенных Наций, призвали переизбранного президента сформировать высокопрофессиональный кабинет министров, включающий в себя министров-реформаторов, повысить эффективность государственного управления и искоренить коррупцию. Поскольку в ходе президентских выборов, состоявшихся в 2009 году, были отмечены нарушения, новому правительству придется доказывать свою легитимность своими действиями по выполнению своих обещаний.

13. 19 ноября состоялась церемония инаугурации президента Хамида Карзая, избранного на второй пятилетний срок; в этой церемонии приняли участие многочисленные афганские и международные деятели. В своей инаугурационной речи президент Карзай говорил о национальном единстве и примирении и о новой странице в сотрудничестве между Афганистаном и его международными партнерами, а также заявил о том, что правительство Афганистана преисполнено решимости положить конец культуре безнаказанности и предать правосудию коррупционеров. 19 декабря 2009 года президент Карзай назвал имена 23 кандидатов в состав кабинета министров, включающего 25 министров. В соответствии с Конституцией Афганистана все назначенные министры должны получить вотум доверия от Волеси джирги (нижняя палата). В преддверии объявления президентом Карзаем состава нового правительства Волеси джирга отложила запланированный уход на зимние каникулы и сейчас продолжает обсуждения, касающиеся кабинета министров. 23 ноября Генеральная прокуратура объявила о том, что начато расследование в отношении 2 должностных лиц из состава кабинета и 12 бывших министров, подозреваемых в присвоении или растрате имущества.

14. Напряженность, возникшая в преддверии объявления окончательных результатов президентских выборов, негативно сказалась на функционировании органов государственного управления на общенациональном и субнациональном уровнях и на инвестиционном климате. Ряд банковских учреждений сообщили об усилении оттока денежных средств со счетов частных лиц и компаний. Иностранные посольства в Кабуле отметили увеличение числа афганцев, обращающихся с просьбой о выдаче визы, что свидетельствует об усилении в афганском обществе озабоченности по поводу уровня экономической безопасности и социальной защищенности в стране.

15. Требования начать мирный процесс и процесс примирения превратились в расхожий политический лозунг. В своей инаугурационной речи президент Карзай отметил, что национальное примирение занимает главное место в программе действий по миростроительству в Афганистане, и призвал недовольных афганцев, которые не связаны напрямую с международным терроризмом, вер-

нуться в Афганистан. Президент Карзай подтвердил, что переговоры с вооруженной оппозицией, включая руководство «Талибана», должны стать первой крупной политической инициативой, к реализации которой он намерен приступить сразу же после утверждения парламентом состава нового правительства. Был отмечен определенный прогресс в реинтеграционном процессе на местах. Согласно сообщениям, в населенном пуштунами округе Заргун, провинция Герат, 57 человек, поддерживавших антиправительственные элементы, сдались властям. В округе Калайи-Заль, провинция Кундуз, сдала оружие незаконная вооруженная группа в составе 12 человек. Кроме того, о своем намерении отказаться от насилия заявили 26 членов антиправительственной группы в провинции Пактика, 24 члена антиправительственной группы в провинции Газни и 51 человек — в провинции Баглан. Во всех этих случаях лица, продемонстрировавшие стремление к примирению, просили предоставить им работу в Афганской национальной полиции или муниципальной полиции.

16. В отчетный период парламент Афганистана продолжал законодательскую деятельность. За это время Вolesи джирга приняла Закон о противодействии терроризму, Антитрестовский закон и Закон об огнестрельном оружии и утвердила поправки к государственному бюджету на шестимесячный период. Проект закона о ликвидации насилия в отношении женщин, который вместе с исправленным Законом о личном статусе шиитов был одобрен указом президента от 19 июля, все еще ожидает утверждения в парламенте. В проекте закона о ликвидации насилия в отношении женщин предусмотрена уголовная ответственность за сексуальное насилие, включая изнасилования, бракосочетание по принуждению и заключение брака с несовершеннолетними, принудительный труд и проституцию. Он знаменует собой шаг вперед в усилиях по предупреждению насилия в отношении женщин и девочек и борьбе с этим насилием. МООНСА представила ряд возможных поправок к этому закону парламентской комиссии по делам женщин и гражданскому обществу. Парламент сейчас занимается рассмотрением этих и других предложений. До сих пор нет ясности в отношении того, будет ли этот законопроект иметь преимущество над Законом о личном статусе шиитов.

17. Саед Первез Камбакш, студент факультета журналистики, который в 2007 году был приговорен к смертной казни за богохульство и мера наказания которому позднее была изменена на 20-летний срок тюремного заключения, в августе 2009 года был помилован президентом и в отчетный период был вывезен из страны. К его делу было привлечено огромное внимание как в Афганистане, так и за рубежом.

III. Положение в плане безопасности и реформирование сектора безопасности

18. В отчетный период положение в плане безопасности в Афганистане ухудшилось: в третьем квартале 2009 года ежемесячно происходило в среднем 1244 инцидента. Это на 65 процентов выше показателя 2008 года. Вооруженные стычки, подрывы самодельных взрывных устройств и удары, наносимые с большого расстояния, составили основную массу этих инцидентов. Случаев подрыва самодельных взрывных устройств было на 60 процентов больше, чем в 2008 году. Повстанцы все чаще использовали самодельные взрывные устрой-

ства, приводимые в действие нажимной пластиной и срабатывающие при прохождении любого транспортного средства. Это сделало наземные поездки более опасными для персонала Организации Объединенных Наций и привело к увеличению числа человеческих жертв. Что касается географического аспекта, то повстанцы активизировали действия, связанные с насилием, в северных провинциях Кундуз и Баглан, что привело к дестабилизации положения в этих провинциях, где ранее царила спокойная обстановка.

19. В период с августа по октябрь 2009 года, по данным МООНСА, 784 мирных жителя пострадали в результате конфликта, что на 12 процентов выше показателя за аналогичный период 2008 года. Чаще всего (78 процентов от общего числа) гражданское население, как и ранее, страдало от действий антиправительственных элементов, причем в 54 процентах случаев люди пострадали в результате действий террористов-смертников или подрыва самодельных взрывных устройств. Все более широкое использование антиправительственными элементами самодельных взрывных устройств свидетельствует о том, что они нисколько не ценят жизнь мирных людей. Обнадешивает при этом то, что правительство и его международные военные партнеры продолжали предпринимать определенные положительные шаги в целях ослабления воздействия военных операций на гражданское население.

20. Гражданское население подвергалось запугиваниям и угрозам, направленным на то, чтобы люди отказались от участия во втором туре президентских выборов, изначально намеченном на 7 ноября. Повстанцы претворяли в жизнь свои угрозы: они похищали и убивали людей, нападая в первую очередь на общинных лидеров и духовных лиц. Такая тактика не только удерживает население от сотрудничества с органами государственного управления, но и уничтожает социальные структуры и традиционные механизмы обеспечения безопасности местными общинами.

21. Ограниченная способность правительства предоставлять основные услуги населению была еще более ослаблена нарастанием волны насилия и активизацией действий повстанцев, что привело к увеличению разрыва между правительством и народом. Сотрудникам местных органов государственного управления в провинциях, характеризующихся заметным присутствием повстанцев, таких как Бадгис, Каписа, Хост и Урузган, пришлось ограничить свои передвижения и реже выезжать за пределы главного города провинции. Во многих районах выезды за пределы столицы провинции были возможны лишь при поддержке международных сил, располагающих средствами военно-транспортной авиации. В тех административных округах, где активно действуют повстанцы, деятельность органов государственного управления, как правило, ограничивалась районом, непосредственно примыкающим к центру административного округа. В наиболее удаленных округах местная администрация располагает к тому же лишь ограниченными финансовыми и людскими ресурсами, из-за чего она не может выполнять даже самые основные функции, связанные с государственным управлением. Многие из таких окружных центров охраняются лишь небольшим контингентом Афганской национальной полиции, которая по-прежнему является основным объектом нападений и поэтому несет самые тяжелые потери. Такое ограниченное присутствие государственной власти все чаще использовалось в своих интересах повстанцами, которые создавали теневые структуры власти на уровне провинций, собирали налоги, отправляли «правосудие», решали земельные споры, казнили предполагае-

мых преступников и обеспечивали соблюдение консервативных традиций, сложившихся в обществе.

22. Ухудшение обстановки в плане безопасности также сказалось на доставке помощи. В отчетный период несколько возросло число нападений на тех, кто занимается оказанием помощи: такие инциденты происходят сейчас практически ежедневно. Защита, которую обеспечивали этим людям местные общины, была ослаблена в результате непрерывных нападений повстанцев на общинных лидеров. В третьем квартале 2009 года от рук повстанцев еженедельно погибало — в среднем — девять человек, один из которых относился к числу общинных лидеров. Непрерывное и сильное прямое запугивание граждан Афганистана, являющихся сотрудниками организаций по оказанию помощи, включая Организацию Объединенных Наций, по-прежнему создавало препятствия для осуществления программы доставки помощи. Из южных, юго-восточных и восточных районов поступали отдельные сообщения о том, что правительственные чиновники вынуждены давать взятки командирам повстанцев, чтобы те не мешали работе школ и осуществлению некоторых проектов в области развития. Это ярко свидетельствует об усилившейся способности повстанцев навязывать свою власть и оказывать влияние на осуществление деятельности в области развития.

23. В отчетный период свидетельством резкого ухудшения обстановки в плане безопасности стало возобновление действий террористов-смертников в Кабуле, где не было зарегистрировано ни одного подобного инцидента в период с 15 марта по 15 августа 2009 года. Развертывание дополнительного контингента полиции численностью 5000 человек на девяти квадратных километрах, составляющих центральную часть Кабула («Стальной круг»), позволило лишь незначительно улучшить ситуацию. В августе и сентябре повстанцами было совершено пять нападений, в ходе которых террористы-смертники подорвали начиненные взрывчаткой автомобили. Число инцидентов в пределах «Стального круга» повысилось до уровня, зарегистрированного в 2008 году. Тем не менее благодаря эффективной работе афганских органов безопасности, которые опирались на международную помощь, удалось предотвратить несколько террористических актов, которые мятежники планировали осуществить в столице.

24. Безопасность персонала Организации Объединенных Наций была серьезно подорвана в результате совершения утром 28 октября прямого и преднамеренного нападения на расположенный в Кабуле дом гостиничного типа, где проживало более 30 сотрудников Организации Объединенных Наций. В ходе этого нападения, ответственность за которое взяло на себя движение «Талибан», пять сотрудников погибли и пятеро были ранены. Лишь благодаря подлинному героизму сотрудников службы охраны Организации Объединенных Наций, которые жили в этой гостинице и двое из которых были убиты при исполнении служебных обязанностей, удалось избежать большего числа жертв. Этому инциденту предшествовала на протяжении последних 14 месяцев серия других нападений на персонал и помещения Организации Объединенных Наций, совершенных «Талибаном»; подрывы самодельных взрывных устройств, засады и обстрел служебных помещений с большого расстояния. В число этих инцидентов входило нападение террористов-смертников на автоколонну Организации Объединенных Наций, совершенное в Спин-Булдаке в сентябре 2008 года, подрывы самодельных взрывных устройств, в результате которых в провинциях Урузган и Парван в мае и, соответственно, июне 2009 года постра-

дали автомобили Организации Объединенных Наций, и зарегистрированные в 2009 году четыре случая обстрела реактивными снарядами служебных помещений Организации Объединенных Наций в провинции Герат. Нападение, совершенное 28 октября, было аналогично тщательно спланированным нападениям террористов-смертников, объектами которых все чаще становятся правительственные учреждения и о которых сообщалось в моих предыдущих докладах (A/63/892-S/2009/323 и A/64/364-S/2009/475). Этот трагический инцидент повысил уровень опасности, которой подвергается Организация Объединенных Наций, и вынудил структуры Организации Объединенных Наций, действующие в Афганистане, включая МООНСА, временно эвакуировать часть персонала из Афганистана (см. пункт 39 ниже).

25. На данный момент ничто не указывает на то, что в конце 2009 года и в начале 2010 года обстановка в плане безопасности улучшится. Чтобы обратить вспять эту тенденцию к ухудшению обстановки, новое правительство должно будет продемонстрировать решительное стремление осуществить политическую реформу, направленную на устранение коренных причин повстанческой деятельности, в том числе с помощью усилий, направленных на совершенствование системы государственного управления и развитие под руководством самих афганцев политического процесса, нацеленного на восстановление мира. Если такие реформы, подкрепленные совместными, более активными усилиями международного сообщества, не будут осуществлены, повстанческое движение вряд ли пойдет на убыль, а урегулирование конфликта останется недостижимым.

26. Другим ключевым элементом усилий по обеспечению долгосрочной стабилизации положения в Афганистане является планируемое повышение эффективности работы и увеличение численности Афганской национальной полиции и Афганской национальной армии, в том числе за счет проведения институциональных реформ. Среди государственных учреждений и международных действующих лиц, хоть и с опозданием, но сложился консенсус в отношении необходимости обеспечения того, чтобы Афганская национальная полиция одновременно занималась выполнением задач, связанных с осуществлением противоповстанческих действий и охраной правопорядка. В этой связи министр внутренних дел Афганистана представил план реорганизации Афганской национальной полиции, который предусматривает создание в Афганистане жандармерии при одновременном усилении муниципальной полиции и других специализированных подразделений.

27. Инициатива по защите общин, разработанная американскими военными и осуществляемая сейчас Управлением по охране мест общественного пользования и автомагистралей при поддержке племен, обеспечивает определенные возможности, позволяющие использовать местные силы безопасности для борьбы с повстанцами и в рамках программы стабилизации. Предполагается, что в рамках осуществления Инициативы по защите общин средства на развитие общин будут выделяться тем районам, где осуществление этой инициативы будет признано успешным. Ресурсы планируется распределять с помощью целевого фонда, поддерживаемого международными партнерами. Процедурные аспекты, касающиеся этого целевого фонда, включая институциональный надзор и процесс осуществления, еще предстоит разработать. Предполагается, что министерство восстановления и развития сельских районов будет в числе пра-

вительственных учреждений, которые будут выступать партнерами в рамках долгосрочного осуществления инициативы.

28. Исключительно важно, чтобы все эти недавние инициативы были подкреплены внутренними реформами системы государственного управления и надлежащим обучением, которым занимались бы, в частности, гражданские полицейские советники и эксперты, входящие в состав Миссии Организации Североатлантического договора по обучению и Полицейской миссии Европейского союза. Еще только предстоит разработать четкие рамки, в которых были бы определены роль и функции различных афганских сил безопасности.

IV. Степень эффективности помощи, координация действия доноров и развитие

29. Как было отмечено в моем предыдущем докладе (A/64/364-S/2009/475), правительство и международное сообщество признали необходимым существенно скорректировать Национальную стратегию развития Афганистана, с тем чтобы улучшить процесс ее осуществления. Правительство решило сконцентрировать внимание на проектах, стимулирующих экономический рост, чтобы увеличить объем доходов и создать новые рабочие места. МООНСА решительно поддерживает этот подход, который свидетельствует о твердой решимости правительства обеспечить устойчивое будущее, после того как масштабы присутствия международного сообщества и обеспечиваемого им финансирования неизбежно сократятся.

30. Для достижения этой цели министерство финансов предложило сконцентрировать внимание в рамках Национальной стратегии развития Афганистана на трех стратегических областях: развитие сельского хозяйства и сельских районов, развитие людских ресурсов (профессиональное обучение) и развитие инфраструктуры и экономики. Четвертой важнейшей областью может стать сфера государственного управления. МООНСА обратилась к ключевым странам-донорам с призывом предусмотреть средства для финансирования этих стратегических областей в рамках их следующих бюджетных циклов.

31. Что касается координации действий доноров и обеспечения эффективности помощи, то МООНСА использует свои ограниченные ресурсы для оказания правительству поддержки в его усилиях по пересмотру приоритетов и реструктуризации, для оказания министерствам помощи в разработке и осуществлении — в ключевых секторах — дополнительных программных инициатив и для координации усилий доноров по поддержке этих процессов. Международное сообщество все более настойчиво просит также МООНСА улучшить координацию в таких областях, как региональное сотрудничество, которым в настоящее время уделяется не столько внимания, как экономическому развитию. Кроме того, растущая роль Международных сил содействия безопасности, в частности в гражданских областях развития, таких как государственное управление и создание потенциала, также требует приложения дополнительных существенных усилий по координации. Однако отъезд ранее предоставленных экспертов, которые помогали министерствам, а также трудности с поиском и набором нового квалифицированного персонала существенно ослабляют способность Миссии принимать эффективные меры реагирования.

32. 22 октября в ознаменование Дня Организации Объединенных Наций координатор-резидент и министр экономики объявили о начале осуществления Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Представители различных министерств приветствовали этот новый подход и приверженность модели, которая основана на концепции Организации Объединенных Наций «Единство действий» и учете приоритетов правительства и потребностей ключевых провинций. Отбор ключевых провинций, которые будут получать поддержку со стороны общего фонда Организации Объединенных Наций, основывается на двух критериях: относительно спокойная обстановка и недофинансирование в предыдущий период. Страновая группа Организации Объединенных Наций в очередной раз продемонстрировала способность к совместной работе над ключевыми вопросами, позволившую подписать соглашение об осуществлении двух новых совместных программ. 27 октября правительство Афганистана и пять учреждений Организации Объединенных Наций подписали соглашение об осуществлении проекта «Молодежь за будущее Афганистана», который предусматривает предоставление молодежи в сельских районах возможностей, являющихся для них альтернативой вступлению в ряды повстанцев. 11 ноября правительство Афганистана и восемь учреждений Организации Объединенных Наций подписали соглашение об осуществлении второй совместной программы — «Учиться», которая нацелена на повышение уровня грамотности.

33. В отчетный период земледельцы на юге Афганистана начали готовить свои поля под плантации опийного мака, урожай которого планируется собрать в начале 2010 года. В северных провинциях посев опийного мака начнется позднее в 2010 году. Отсутствие стабильности и безопасности побуждает земледельцев и торговцев создавать на черный день запасы опиума-сырца. Эта тенденция может привести к тому, что наблюдавшееся в последние два года сокращение площади посевов опийного мака, обусловленное рыночной конъюнктурой, будет сведено на нет. Хотя цены на опиум остаются на низком уровне по сравнению с предыдущими годами, недавно был зарегистрирован новый всплеск цен. 21 октября Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности опубликовало свой доклад под названием «Наркозависимость, преступность и повстанческое движение: транснациональная угроза, порождаемая афганским опиумом», в котором рассказывается о том, как потоки афганских опиатов расходятся по всему миру, и приводится анализ степени воздействия афганской индустрии по производству опиатов на повстанческое движение в регионе и региональную нестабильность.

34. Полиомиелит по-прежнему является одной из серьезных медицинских проблем в Афганистане. В период с января по октябрь 2009 года было зарегистрировано 24 подтвержденных случая заболевания полиомиелитом, главным образом на юге страны. В ходе проведенной организованной Организацией Объединенных Наций кампании за мир прививки от полиомиелита получили 1,2 миллиона детей. Талибы пообещали не нападать на группы, участвующие в кампании по вакцинации детей, что позволило охватить этой программой районы, которые в предыдущие годы были недоступными. Тем не менее 3 процента целевой группы оказались вне сферы охвата, главным образом из-за ведущихся боевых действий.

35. По состоянию на середину ноября 54 272 человека получили помощь, позволившую им вернуться в Афганистан: из Ирана (Исламская Республика) воз-

вратились 5758 человек, из Пакистана — 48 320 человек, из других стран — 194 человека. В 2009 году в Афганистан из-за границы возвратилось гораздо меньше людей, чем в 2008 году. Чаще всего конечными пунктами назначения для афганцев, возвращающихся из Пакистана, были северный регион (30 процентов), восточный регион (29 процентов) и центральный регион (27 процентов). Четырнадцать процентов афганцев, вернувшихся из Пакистана, обосновались в южных, юго-восточных, западных и центральных гористых районах. Отсутствие безопасности и возможности найти работу в Пакистане, а также усиление волны насилия в южных и восточных провинциях Афганистана, граничащих с Пакистаном, были упомянуты в качестве основных факторов, повлиявших на их решение о возвращении в Афганистан. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) ведет подготовку к тому, чтобы в 2010 году оказать помощь примерно 165 000 человек, которые возвратятся из соседних стран.

36. По оценкам УВКБ, к концу октября в Афганистане насчитывалось в общей сложности 275 945 перемещенных лиц, включая тех, кто оказался на этом положении в последнее время, и тех, кто стал перемещенным лицом уже давно. Оказание им помощи требует усиления потенциала гуманитарного сообщества, которое и без того испытывает огромную нагрузку.

V. Поддержка Миссии и расширение Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану

37. Несмотря на ухудшение обстановки в плане безопасности, 20 региональных и провинциальных отделений МООНСА продолжали обеспечивать условие для работы по политическому просвещению и поддерживали деятельность широких сетей, объединяющих тех, кто имеет сильное политическое влияние на местном уровне, а также контакты с теми, кто чувствует себя обделенным вниманием со стороны правительства. Кроме того, они продолжали призывать другие международные структуры, занимающиеся оказанием помощи, доставлять остро необходимую помощь в провинции, обделенные вниманием, и служили для системы Организации Объединенных Наций площадкой для дальнейшего осуществления программной деятельности скоординированным образом. Полевые отделения МООНСА оказывали провинциальным советам консультативную помощь в разработке планов развития и определения приоритетов и поддерживали тесный контакт с созданными Международными силами содействия безопасности провинциальными группами по восстановлению, информируя их о местных потребностях и приоритетах. Международные и национальные действующие лица, включая местное население, высоко оценили ту роль, которую играют полевые отделения Миссии.

38. В моем предыдущем докладе (A/64/364-S/2009/475) я представил Совету Безопасности обновленную информацию о планировавшемся открытии в 2009 году новых провинциальных отделений, а также о предполагаемом открытии дополнительного числа отделений в 2010 году. Нападение, совершенное 28 октября, и последовавшие за этим события потребовали задействования значительной части потенциала поддержки МООНСА и затянули процесс открытия новых отделений. Провинциальное отделение в Фарахе было создано и

укомплектовано персоналом, как это планировалось. Отделения в Джузджане и Тахаре предполагается открыть в начале 2010 года.

39. После того как 28 октября было совершено нападение на дом гостиничного типа в Кабуле, где проживали сотрудники Организации Объединенных Наций, было принято решение временно переселить некоторых сотрудников Организации Объединенных Наций в пределах Афганистана, а некоторых перевести в другие места службы, пока не будут найдены безопасные жилые помещения для всего персонала. После 28 октября из Афганистана было эвакуировано примерно 340 международных сотрудников Организации Объединенных Наций, среди которых примерно 70 человек являются сотрудниками МООНСА, причем почти все из них работают в подразделениях, занимающихся поддержкой Миссии. Региональные и провинциальные отделения МООНСА не были затронуты временным перемещением персонала и работают в нормальном режиме, за исключением провинциального отделения в Кунаре, из которого международный персонал был временно эвакуирован. Некоторые полевые отделения МООНСА в последнее время даже сообщают о повышении уровня активности, несмотря на ограничения, обусловленные проблемами безопасности. Вместе с тем, учитывая прямые и непрямые нападения на персонал и помещения Организации Объединенных Наций, совершенные в 2009 году, все отделения МООНСА в настоящее время предпринимают специальные меры предосторожности, направленные на усиление их безопасности и охраны. Эти меры включают в себя пересмотр планов действий в чрезвычайной обстановке и связанного с этим обучения, усиление защиты комплексов, закрытие домов гостиничного типа, которые не соответствуют требованиям безопасности, увеличение числа сотрудников службы наружной охраны, задействование международного вооруженного охранного персонала, использование Организацией Объединенных Наций лишь бронированных автомобилей для передвижения по опасным дорогам, использование во всех случаях, где это возможно, воздушного транспорта и ограничение передвижений по дорогам.

40. Я неоднократно говорил о том, что Организация Объединенных Наций не усташит и будет неустанно продолжать свою работу в этой стране; на местах продолжают работать более 6000 человек из числа национального и международного персонала Организации Объединенных Наций. Организация Объединенных Наций играет важную роль в Афганистане и будет продолжать выполнять эту роль, опираясь на поддержку афганского народа. В то же время нельзя не обратить внимания на тот факт, что нападение, совершенное 28 октября, было самым серьезным нападением на Организацию Объединенных Наций в Афганистане за более чем 50 лет.

41. Значительная часть того, что было необходимо и по-прежнему необходимо для обеспечения работы МООНСА в Афганистане, уже включена в предлагаемый бюджет МООНСА на 2010 год, который был составлен до нападения на гостиницу в Кабуле, совершенного 28 октября 2009 года. Эти предложения предусматривают: а) увеличение нынешней численности Секции безопасности МООНСА, в том числе с учетом тех шести новых отделений, которые предполагается открыть в 2010 году; б) укрепление Группы личной охраны за счет набора новых сотрудников, пополнения арсенала технических средств и более эффективного обучения; в) обеспечение внутренней вооруженной охраны существующих и планируемых отделений МООНСА, расположенных в опасных районах и районах, где уровень риска оценивается как средний, за счет при-

влечения частных структур; d) оценку уровня взрывозащищенности помещений МООНСА; e) обеспечение охраны, технического оснащения и контроля доступа применительно к существующим и планируемым отделениям МООНСА; f) участие МООНСА в осуществлении проекта «Устранение пробелов в системе безопасности», который нацелен прежде всего на резкое улучшение положения в том, что касается укомплектования, деятельности, технического оснащения и обучения афганских сил, выделенных для обеспечения внешней вооруженной охраны служебных и жилых зданий МООНСА; g) укрепление программы профессиональной подготовки по вопросам безопасности. Потребности МООНСА в обеспечении безопасности, отраженные в предлагаемом бюджете на 2010 год, предусматривают также закупку технических средств и материалов для защиты существующих и будущих служебных помещений МООНСА от взрывного воздействия, приобретение бронированных автомобилей класса В6, закупку технического оборудования для создания системы отслеживания оперативной информации, связанной с обеспечением безопасности, и поставку дополнительных авиасредств для удовлетворения растущих потребностей в воздушных перевозках, причем эти авиасредства должны быть заблаговременно размещены в ключевых точках на территории страны для использования в чрезвычайных обстоятельствах.

42. Бюджет МООНСА на 2010 год, включавший в себя вышеизложенные предложения, имел, таким образом, существенно важное значение. Потребности МООНСА как специальной политической миссии были включены в общий бюджет специальных политических миссий, который был утвержден в несколько сокращенном виде. Миссия должна будет продолжить и развить процесс осуществления программных мероприятий, располагая меньшим объемом ресурсов, чем это планировалось, в условиях, характеризующихся усилением проблем безопасности, и в усложнившейся политической обстановке.

VI. Замечания

43. Выборы 2009 года, вызвавшие оживленную полемику, подорвали доверие к руководству Афганистана и негативно сказались на международной поддержке действий в Афганистане. Однако в конечном счете они привели к результату, приемлемому для афганцев и достигнутому при уважении законов и институтов Афганистана. В большинстве отчетов и аналитических документов, посвященных выборам, основное внимание было уделено изъянам самого избирательного процесса. Некоторые даже утверждали, что этот процесс был настолько несовершенен, что он обрек на провал процесс государственного строительства. Это утверждение неверно. Справедливее будет сказать, что именно недостатки, до сих пор присущие процессу государственного строительства, в том числе сохраняющаяся культура безнаказанности, отсутствие соответствующих требованиям сил безопасности, коррупция и недостаточно высокие темпы институционального развития, оказали деструктивное воздействие на избирательный процесс.

44. Выборы стали, образно говоря, моментальным снимком, позволившим разглядеть то, что не было достигнуто в Афганистане. Однако изъяны избирательного процесса не должны служить поводом для отказа от того, что было достигнуто и что необходимо теперь развивать.

45. Важно также прояснить, что в ходе избирательного процесса было сделано правильно. Фальсификации носили широкомасштабный характер, однако они были выявлены, а органы, созданные в соответствии с афганским законодательством для борьбы с этим злом, приняли надлежащие меры. Принятое Независимой избирательной комиссией 6 сентября решение признать, по итогам проведенного ею предварительного подсчета, все бюллетени, даже те, которые имели явные признаки фальсификации, несмотря на настоятельный призыв моего Специального представителя не делать этого, несомненно было ошибкой со стороны государственного института. Однако указание провести проверку этих бюллетеней, которое Комиссия по жалобам, связанным с выборами, дала Независимой избирательной комиссии, и выполнение Независимой избирательной комиссией этого указания позволили исправить эту ошибку. Действенная комиссия по жалобам, которая была создана ранее в этом году по рекомендации моего Специального представителя, хотя другие предлагали создать менее мощную структуру, как раз и должна была отреагировать на такую ситуацию. В ходе проверки Организация Объединенных Наций обеспечила мобилизацию необходимой экспертной поддержки, чтобы помочь Независимой избирательной комиссии справиться с этим сложным делом, и тесно взаимодействовала с Независимой избирательной комиссией и Комиссией по жалобам, стремясь не допустить конфликта между этими двумя структурами. Мой Специальный представитель тем временем вел непрерывный диалог с основными политическими игроками, добиваясь того, чтобы они имели полное представление о процессе, и призывая их согласиться с итоговым результатом. Ставки были очень высоки для всех вовлеченных сторон, и в частности для двух оставшихся кандидатов — президента Карзая, от которого требовалось согласие на проведение второго тура, и д-ра Абдуллы, от которого требовалось согласие с итогами процесса, который имел очевидные изъяны, обеспечивал ему законные основания для того, чтобы оспорить эти итоги.

46. Из-за этих изъянов выборы переросли в политический кризис, как это случалось и в других районах мира. Политический кризис мог спровоцировать конституционный кризис, последствия которого могли вызвать сильную политическую нестабильность, чреватую тем, что под угрозой оказались бы все усилия, приложенные с момента подписания Боннского соглашения, и были бы обесценены все жертвы, понесенные в этот период. О шаткости ситуации дает представление тщательно проработанный доклад, недавно подготовленный Группой по исследованиям и оценке в Афганистане: опрос, проводившийся на протяжении всего избирательного процесса, показал, что многие афганцы опасались того, что этот процесс приведет к возобновлению гражданской войны, как это произошло в 1992 году, когда политический консенсус между лидерами Афганистана перестал существовать.

47. Урегулирование этого кризиса потребовало проявления большого дипломатического мастерства всеми вовлеченными сторонами, в частности моим Специальным представителем, сенатором Керри и членами дипломатического корпуса в Кабуле, с которыми велись непрерывные консультации, которые одобрили каждое из решений, принятых моим Специальным представителем, и которые — каждый по-своему — способствовали успешному урегулированию кризиса. Достойной оценкой этого мастерства служит тот факт, что после успешного урегулирования кризиса оба кандидата выразили признательность моему Специальному представителю и заявили о своем доверии к нему.

48. На протяжении последних шести месяцев избирательный процесс поглощал огромное количество политической энергии. Вскрылись серьезные изъяны и недостатки, которые необходимо устранить, прежде чем Организация Объединенных Наций сможет играть аналогичную роль, связанную с обеспечением поддержки, в ходе будущих выборов. Ухудшающаяся обстановка в плане безопасности и затянувшийся избирательный процесс породили мрачную атмосферу. Если негативные тенденции не будут преодолены, возникнет угроза того, что ухудшение общей ситуации станет необратимым. Мы не можем допустить этого.

49. Для преодоления этих негативных тенденций необходимо в срочном порядке придать более целенаправленный характер международным усилиям, которые должны более четко координироваться в рамках стратегии переходного периода. Выступление президента Обамы 1 декабря и состоявшееся 4 декабря заседание министров иностранных дел стран, участвующих в деятельности Международных сил содействия безопасности, ознаменовали собой первые шаги на пути к выработке этой стратегии, в которой основное внимание должно быть уделено наращиванию потенциала афганских национальных сил безопасности и постепенной передаче ответственности за обеспечение безопасности в Афганистане властям этой страны. Эти шаги необходимо теперь подкрепить на Международной конференции по Афганистану, которая состоится 28 января в Лондоне, и на последующей конференции, которая состоится в Кабуле. Правительство Афганистана должно решительно взяться за осуществление реформ и выработку четких приоритетов, а международное сообщество — оказать помощь в разработке программ и предоставить ресурсы, необходимые для их осуществления. Это касается как укрепления сил безопасности и гражданских институтов, так и экономического развития.

50. Мы переживаем критически важный момент. Сохранение сложившейся ситуации не позволит добиться успехов в Афганистане. Непременным условием является на данном этапе обеспечение единства действий и уделение большего внимания ключевым приоритетам. Необходимо изменить умонастроение членов международного сообщества и правительства Афганистана. Без такого изменения шансы на успех еще более уменьшатся.

51. Поэтому я настоятельно призываю правительство Афганистана и международное сообщество с максимальной эффективностью использовать предстоящие месяцы, объединив усилия, сконцентрировав внимание на согласованных приоритетах и скоординировав действия таким образом, чтобы избежать ненужных трат и добиться конкретных результатов.

52. Необходимо создать под эгидой Организации Объединенных Наций усиленную международную структуру по обеспечению координации в Афганистане. Мой Специальный представитель по-прежнему несет общую ответственность за координацию международных гражданских усилий, однако МООНСА необходимо усилить за счет сотрудников, которые обладают необходимым опытом и которые смогут вести активный диалог с правительствами ключевых стран-доноров и посольствами в Кабуле. В этой связи мой Специальный представитель также считает, что включение в состав Международных сил содействия безопасности старшего гражданского должностного лица поможет улучшить координацию политических усилий и усилий в области развития, в частности усилий, прилагаемых провинциальными группами по восстановлению,

что повысило бы степень их согласованности с общеафганскими планами и приоритетами.

53. Совместно с правительством Афганистана и международными действующими лицами изучается осуществимость идеи создания специализированной гражданской структуры, которая позволила бы еще более повысить уровень скоординированности гражданских усилий. Такой структурой, в случае ее создания, должны совместно руководить афганский министр и мой Специальный представитель при поддержке Международных сил содействия безопасности Европейского союза, Всемирного банка и крупных доноров.

54. По моему мнению, любая форма международной координации окажется успешной лишь при обеспечении тесного взаимодействия с правительством Афганистана. Следовательно, усиленная специализированная структура по обеспечению координации действий в гражданской области должна не только поощрять ведущих доноров к тому, чтобы они более активно способствовали координации и помогли МООНСА выполнять ее мандат, связанный с координацией, но и более активно содействовать постепенной передаче полномочий правительству, с тем чтобы оно в конечном итоге взяло на себя всю ответственность за общую координацию и обеспечение усилий по претворению в жизнь разработанных им же программ и приоритетов. В этом состоит главная цель стратегии переходного периода. Я поддерживаю такой подход.

55. Хотя необходимость в усиленном механизме координации существует, основное препятствие, мешающее налаживанию более эффективной координации, состоит не в структурных недостатках. Частично это обусловлено дефицитом ресурсов, однако главной причиной является отсутствие в странах-донорах политической готовности к тому, чтобы изменить свои взгляды таким образом, чтобы они соответствовали главным потребностям, связанным с формированием устойчивых институтов, которые могли бы предоставлять услуги населению Афганистана, и развитием экономики, которая постепенно позволила бы правительству взять на себя большую ответственность за обеспечение благополучия афганцев. Если международное сообщество будет и далее следовать курсом, нацеленным на замещение местного потенциала, а не на создание потенциала, то это может привести к сохранению сложившегося положения и, в конечном итоге, к провалу.

56. Последние несколько месяцев были трудным периодом для всех, кто прилагает свои усилия в Афганистане. Я благодарю моего Специального представителя за его твердое и эффективное руководство и всех мужчин и женщин, работающих в составе МООНСА, за их беззаветную преданность и приверженность, проявляемые в этих сложных и тяжелых условиях.