



联合国科特迪瓦行动的作用

秘书长的特别报告

一. 引言

1. 安全理事会在 2017 年 6 月 30 日即标志着联合国科特迪瓦行动(联科行动)结束之日的安理会主席声明(S/PRST/2017/8)中,请我全面研究联科行动在解决科特迪瓦局势方面发挥的作用。本报告考虑到了政治调解、制裁制度以及其他相关因素对推动联科行动成功完成任务的贡献。本报告借鉴了秘书处委托的一名外部顾问开展的研究的结果,并以与科特迪瓦、区域和国际利益攸关方和联合国官员以及其他相关实体的广泛磋商为基础。本报告载有从联合国在科特迪瓦的维持和平经历中吸取的教训和提出的建议,查明了联科行动离开之际取得的成功和尚存的挑战,总体目的是提高未来联合国维持和平的效力。

二. 背景和环境

联合国科特迪瓦行动的任务的演变

2. 联科行动根据安全理事会第 1528(2004)号决议于 2004 年 4 月 4 日部署到科特迪瓦,安理会在该决议中授权联科行动自该日起肩负一个政治特派团“联合国科特迪瓦特派团(联科特派团)”和西非国家经济共同体(西非经共体)的部队的职责,后者被“换盔”,并入联合国维持和平行动。

3. 在 2002 年 9 月针对总统洛朗·巴博政府的政变失败后,西非经共体和法国都派遣了武装部队,通过在叛军控制的北部和政府控制的南部之间建立缓冲区,有效地冻结了武装冲突。联科行动的任务以 2003 年 1 月 23 日《利纳-马库锡协定》为基础,该协定规定成立民族和解政府,并请联合国支持在解除武装、复员和重返社会进程之后举行选举。在最初几年,联科行动主要充当一支干预部队,区域行为体在政治进程方面发挥主导作用,而东道国政府缺乏合作阻碍了联科行动的业务。

4. 2007 年 3 月 4 日,在布基纳法索总统布莱斯·孔波雷的斡旋下,签署了《瓦加杜古政治协议》,这是联科行动的一个重要转折点。继区域伙伴调解达成一系



列和平协议后,《瓦加杜古协议》为选举铺平了道路,同时加强了联合国的选举核证作用。这将联科行动纳入了政治进程的核心,并为特派团提供了推动政治和选举进程的杠杆。

5. 在 2011 年选举后危机解决之后,联科行动的活动转向陪同科特迪瓦人民和政府重建其严重分裂的国家,重点放在长期稳定努力上,如民族和解和社会凝聚力、机构改革,以及为危机期间国内和地区成千上万流离失所的科特迪瓦人回返创造有利环境。特派团的最后转折点与 2015 年总统选举相吻合,在这一转折之际,加快了 2013 年业已开始的联科行动缩编和从维持和平进行最终过渡的规划。2016 年,和平举行了议会选举,举行了宪法公投,除其他外,解决了科特迪瓦危机根源的身份问题,从而使政治成果得到巩固,这为 2017 年联合国改变在科特迪瓦的参与以及 2017 年 6 月 30 日撤出科特迪瓦提供了背景。

6. 可以说,促成联科行动成功的最重要因素是,在部署的第二个决定性时刻,即 2010 年发生有争议的总统选举之时,联科行动的明确任务得到了团结一致的安全理事会的支持。2011 年 3 月 30 日一致通过第 1975(2011)号决议为解决选举后危机铺平了道路,这是与西非经共体和非洲联盟协作促成的。它们与联合国一道,承认阿拉萨内·瓦塔拉是民主选举产生的总统,并敦促落败的现任总统放弃权力。

7. 在联科行动的整个生命周期中大多维持了辅助性和补充性等原则,这些是指导区域经济共同体、非洲联盟和平与安全理事会和联合国安全理事会之间关系的原則。起初,西非经共体在没有征得安全理事会授权的情况下于 2003 年 4 月向科特迪瓦部署了和平行动。在 2004 年设立联科行动之后,西非经共体启动了延长联合国科特迪瓦行动任务期限的工作,随后这项要求得到了非洲联盟和平与安全理事会的认可,然后才提交给安全理事会。这种做法有助于加强国家和区域对安全理事会根据《联合国宪章》第七章就科特迪瓦局势采取行动的合法性的看法。

8. 后续机制在维持区域和国际伙伴,特别是部长级国际工作组的参与方面也发挥了重要作用,该工作组帮助协调了次区域、区域和国际观点。该工作组由非洲联盟和平与安全理事会于 2005 年 10 月设立,随后得到安全理事会第 1633(2005)号决议的认可,由贝宁、法国、加纳、几内亚、尼日尔、尼日利亚、南非、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、联合国、非洲联盟、西非经共体、欧洲联盟、世界银行和法语国家国际组织组成,由非洲联盟和联科行动共同主持,由非洲联盟和秘书长特别代表兼联科行动团长担任轮值主席。工作组秘书处由联合国协调。2007 年签署《瓦加杜古协议》后,该工作组不复存在。

选举核证

9. 2005 年 4 月 6 日在比勒陀利亚,科特迪瓦各方赋予联合国一项独特的选举核证任务,目的是为保证科特迪瓦选举的可信度提供额外保障。根据《关于科特迪瓦和平进程的比勒陀利亚协定》和安全理事会第 1603(2005)号决议,秘书长任命了一名科特迪瓦选举事务高级代表来协助独立选举委员会和宪法委员会,其任务是核实选举进程的所有阶段为举行自由、公正和透明的选举提供了必要的保障。

随后，第 1721(2006)号决议加强了选举事务高级代表的任务，其中安理会指定他为有权进行仲裁的唯一权威，以期协同调解人，防止或解决有关选举进程的任何问题或争议。

10. 在 2007 年 3 月签署《瓦加杜古协议》后，对联合国在支持选举进程中的作用作了一些调整。随后，为了保持联合国对选举进程进行核证的实质，找到了一个折衷的解决办法。这就需要根据安全理事会第 1765(2007)号决议，将对选举进程所有阶段的核证从选举事务高级代表手中移交给秘书长特别代表。为了完成这一新的授权任务，特别代表得到了其办公室内一个小型核证小组的支持，该小组不同于政治科或选举援助科。这项决定加强了秘书长特别代表的政治作用和斡旋职能。联科行动和秘书处确立了用于核证选举进程的所有阶段的标准，这些标准是与西非经共体调解人商定的，并得到安全理事会第 1865(2009)号决议核可。

11. 选举后危机期间，秘书长特别代表核证了特派团列出的结果，这清楚地显示了对 2010 年举行的选举进行核证的重要性。2010 年 12 月 2 日，联科行动和独立选举委员会都宣布瓦塔拉先生获胜，而宪法委员会宣布现任总统巴博获胜。为了争取对今后的前进道路的支持，负责西非问题的秘书长特别代表和联科行动的秘书长副特别代表前往非洲各国首都，向主要非洲利益攸关方解释在选举后危机期间联科行动核证任务的重要性。对主要国际利益攸关方，特别是安全理事会成员也作出了同样的努力。

为支持这一任务使用武力

12. 西非经共体和非洲联盟承认经联合国核证的选举结果，并为安全理事会采取果断行动提供了坚实的基础，尽管非洲联盟高级别小组作出了努力，但政治僵局仍在继续。2011 年 3 月 17 日，瓦塔拉先生发布了一项法令，根据这项法令，前反叛团体“新生力量”和科特迪瓦国防与安全部队成员象征性地统一起来，成立了科特迪瓦共和军。不久之后，共和军的前“新生力量”成员开始向阿比让推进，并开始与国防与安全部队作战，造成大量平民死亡和被迫流离失所。

13. 2011 年 3 月 30 日，安全理事会在其第 1975(2011)号决议中回顾，它曾授权联科行动采用一切必要手段执行任务，在其能力范围和部署地区内保护面临迫在眉睫的人身暴力威胁的平民，包括防止对平民使用重型武器。虽然联科行动已经拥有这样的权力，但该决议进一步展示安理会一致支持该特派团的任务规定和它使用武力的权利，包括对科特迪瓦国防与安全部队使用武力。这也澄清了关于环境仍然是维持和平环境还是已转变为需要强制实行和平环境的辩论。

14. 随着阿比让的战斗加剧，在 2011 年 4 月 3 日民众再次遭到重型武器袭击之后，联科行动开展了一次军事行动，以制止进一步的袭击和威胁，包括对联合国人员的袭击和威胁。4 月 9 日，巴博先生的部队对瓦塔拉总统政府的临时所在地高尔夫酒店发动了攻击，促使国际部队作出反应。两天后，忠于瓦塔拉总统的部队抓获了巴博先生以及其支持者。

三. 东道国的同意和特派团领导的素质

15. 在科特迪瓦危机期间，维持和平的各项基本原则，包括当事方同意、不偏不倚以及除自卫和履行授权任务外不使用武力等，都在不同时刻引人注目。事实证明在这一背景下东道国的同意特别重要。需要在维持和平行动的整个生命周期内保持这种同意，以确保特派团的效力及其人员的安全。最初，巴博总统同意部署联科行动，认为它可以充当抵抗北部反叛分子的缓冲。但是，他迅速向特派团提出挑战，为特派团的行动设置种种障碍，包括质疑《部队地位协定》的条款，拒绝向特派团提供电台频率，以及阻碍部队轮调。

16. 设立一个单独的负责核证的选举事务高级代表是为了保持对联科行动公正性的看法。由于认为高级代表的职能具有侵扰性，巴博总统于 2007 年寻求并获得当时的选举事务高级代表瑞士的热拉尔·斯图德曼的离职。在特别代表瑞典的皮埃尔·肖里于 2007 年 2 月离任且核证任务移交给特别代表(实际上是将选举事务高级代表和秘书长特别代表的职能合并)之后，巴博总统还对秘书长特别代表兼联科行动团长职位的多位候选人持反对意见。在 8 个月之后，他终于同意大韩民国的崔英镇被任命为秘书长特别代表。

17. 在 2010 年 12 月 3 日秘书长特别代表核证了选举结果之后，巴博总统的政府于 12 月 17 日致函秘书长，要求联科行动立即撤离。巴博先生声称特派团不再公正。他还拒绝特派团获得重要物资，拒绝物资在港口的通关，切断燃料供应，吊销空运轮换军警特遣队的着陆权，拒绝联科行动的行动自由，以及阻止联合国人员进入瓦塔拉先生及其政府所在的高尔夫酒店。

18. 在特别代表进行核证之后，一俟西非经共体、非洲联盟和安全理事会承认瓦塔拉先生是该国合法当选的总统，即使尚未宣誓就职，联科行动就要求新政府同意它继续在科特迪瓦开展行动。2010 年 12 月 18 日，联合国获得瓦塔拉先生出具的东道国政府的书面同意。

19. 与此同时，联科行动对其业务进行了调整，以便它能够继续以可行的方式在该国开展业务。特派团不得不空运燃料等关键供应品，因为在该国开展业务的大多数供应商已经撤回了服务，这是由于忠于巴博先生的部队发出的威胁造成的。在联合国总部的支持下，联科行动作出安排，以克服这些限制，确保向特派团人员和高尔夫酒店运送用品。特派团这样做的办法包括通过空运进行供应，在布瓦凯建立替代后勤基地，通过穿越邻国的公路和空运来开通替代性的供应路线以及其他办法。在这种情况下，联科行动和秘书处对继续联合国特派团在该国的存在持不同看法。安理会内部有着艰难的讨论和决定。最后，秘书长根据他的高级官员的建议，采取了一个原则立场，即联合国必须尽一切努力留下来。

20. 决定一个特派团成败的最关键因素之一是它的领导力及与所有关键利益攸关方沟通并积极影响其行为的能力，以及管理东道国政府往往困难但始终至关重要的同意的能力。在联科行动的整个生命周期中，秘书长特别代表们与东道国政府，包括总统和(或)他的亲密顾问以及科特迪瓦所有主要政治利益攸关方保持着沟通渠道，甚至在一些最困难的时期也是如此。不管人们对他们与东道国政府的

关系有何看法，特别代表们都广泛利用了他们的政治作用和斡旋职能，特别是在选举后危机期间以及从过渡开始到特派团撤出期间。他们与该区域密切合作，他们的工作得到秘书处在纽约和各国首都与会员国进行的外联活动的补充。秘书长代表们在听取总部的咨询意见并以联合国原则为指导的同时，也承担了经过深思熟虑的政治风险。吸取的一个关键教训是，特别代表们发挥着政治作用，为此他们必须具备个性、政治知名度、经验和沟通技巧，以便开展艰难的外交交涉。同样重要的是，秘书长特别代表要有判断力，知道哪些问题必须迅速提请总部注意，包括区域行为者之间新出现的动态，这些动态可能被国家行为者用来阻碍和平进程。

四. 军警部分和安全态势

21. 2004 年至 2008 年，联科行动面临若干挑战，考验了其态势和公信力。该行动作为干预部队遇到的第一次考验是在 2004 年 10 月，当时政府部队对“新生力量”发动了军事行动。数百名科特迪瓦部队人员越过信任区进入北部，尽管联科行动努力阻止他们的行动。那些政府部队人员还进行了空中轰炸，其中一次轰炸在布瓦凯杀死了九名法国士兵，从而引发了法国部队“独脚兽行动”的反应，后者摧毁了，除其他外，所有科特迪瓦军用飞机。这一事件导致平民和士兵死亡，严重打击了和平进程，并提出了关于维持和平部队宗旨的根本问题。然而，即使面对这些挑战，联科行动在布瓦凯成功地保护了逃亡平民。它与独角兽行动一起确保了高尔夫酒店的安全，并保护了联合国人员和设施。

22. 管理暴力示威是联科行动面临的一项持续挑战。给联科行动增加了三支建制警察部队，以加强现有的人群控制能力，以及保护联合国人员设施和设备，特别是在阿比让。尽管非法语建制警察部队面临着语言障碍，但他们协助为人群控制提供了便利，并在 2006 年 1 月证明至关重要，当时在阿比让和其他城市举行了大规模示威，抗议工作组解散科特迪瓦议会的提议。然而，新增警察部队不足以克服中立部队巡逻的信任区无法无天的现象。国际部队无权逮捕或拘留肇事者。

23. 在同一时期，一些维和人员的非专业行为和遭到性剥削和性虐待指控对特派团形象产生了负面影响。吸取的一个重要教训是，需要根据秘书长的零容忍政策，确保在特派团的整个生命周期内持续努力防止性剥削和性虐待事件，并向虐待受害者提供必要的援助。

保护政治利益攸关方

24. 联科行动为过渡政府高级官员和《利纳-马库锡协定》签字人提供安全保障，尽管政府对保护其公民负有主要责任。在建立信任的背景下，这种安排有助于加强安全以及关键行为体对和平进程的信心。具体而言，这有助于 2005 年纪尧姆·索洛等“新生力量”人士和反对派总统候选人，包括前总统亨利·科南·贝迪埃和阿拉萨内·瓦塔拉返回阿比让。联科行动还为金融机构和其他科特迪瓦人员提供安全保障，以促进恢复该国北部的行政和公共服务。除了接受南非政府近

身保护培训的 135 名科特迪瓦宪兵和新生力量成员之外，联科行动特别保护小组还增加了 76 名人员，得以加强，使其各级官兵达到 282 名。

25. 在 2010/2011 年选举后危机期间，维护科特迪瓦人民的民主意愿包括确保在高尔夫酒店的瓦塔拉先生得到充分保护。特派团逐步加强了在该酒店及其房地周围部署部队和建制警察部队的工作。结果，联科行动成功击退了亲巴博部队 2011 年 4 月 9 日发起的对高尔夫酒店的袭击。

得到平行的国际部队、特派团间安排和创新的快速反应能力支持的安全战略

26. 法国部队“独角兽行动”得到安全理事会第 1528(2004)号决议的授权。在一项独特的安排中，这一国家指挥下的独立行动被授权使用一切必要手段支持联科行动。法国部队在联科行动整个部署期间至关重要。因为它对地形有着扎实的了解，拥有良好的战术和战略情报以及包括空中支援在内的火力。联科行动受益于法国作为安全理事会常任理事国的持续政治参与。独角兽行动既是联科行动的一支协助部队，也是联科行动的力量倍增因素。这两支部队基本上是相辅相成的，这有助于选举后危机期间的行动，如营救被困外交官和消除重型武器的影响。与此同时，可能一直存在对法国部队的过度依赖，因为联科行动缺乏专业后备力量或快速反应能力。如独角兽行动对 2004 年布瓦凯轰炸事件的反应表明的那样，也需要更好的协调。

27. 在西非，还设想相邻特派团之间进行特派团间合作，以便让战略和业务上的相互依存关系最大化。安全理事会第 1609(2005)号决议规定，在东道国、部队或警察派遣国同意，安全理事会批准的情况下，可将警察和军事部队从一个特派团临时重新部署到另一个特派团，以应对在接收特派团的核定兵员最高限额范围内无法应对的挑战。因此，联科行动多次得到联合国利比里亚特派团(联利特派团)的增援：2006 年 1 月阿比让发生暴力骚乱后，以及 2010 年总统选举和 2011 年议会选举期间。2010 年底和 2011 年初，联利特派团的三个步兵连和航空资产被临时调往联科行动。这些提供了重要的增援，最初发挥了重要的快速反应和阻吓作用。这些在根据第 1975(2011)号决议使用武力防止对平民使用重型武器时发挥了决定性作用。反过来，联科行动在 2011 年 10 月和 11 月利比里亚总统和议会选举期间增援了联利特派团。

28. 由于跨界不稳定，联科行动和联利特派团发起了一系列跨界活动，如联合空中巡逻、并行边境巡逻和协调边境行动。它们还进行平民跨界活动和将来自特派团和东道国政府的行为体聚集在一起的四方会议。其合作措施包括广泛的实质性跨界稳定活动，以支持国家和地方当局，这些活动一直持续到联科行动关闭。这些活动包括分享关于小武器和轻武器的信息，其中包括为监测禁运分享信息，以及在人权、儿童保护和法治问题上的合作、公共宣传运动和人道主义行动。这两个特派团还与西非办一起，支持西非经共体和马诺河联盟制定和实施一项区域战略，通过得到建设和平基金支持的地方和解项目来应对跨界威胁。

29. 鉴于在西非的维持和平行动的持续缩编，在 2014 年 2 月对联科行动和联利特派团进行的联合战略审查的基础上，向安全理事会提议建立一支区域快速反应

部队。这支部队将在特派团现有资源范围内作为快速反应能力，并作为缓解措施，在特派团间合作框架下应对潜在危机，同时增加灵活性，使秘书处能够在极端情况下，决定在其所属特派团之外部署这支部队。由 650 人组成的一个营被认为是可信的，将根据风险评估、授权任务和现有资源情况加以部署。该营将包括两个机动步兵连、一个机械化步兵连和必要的支助人员，包括航空资产，以便横跨各特派团责任区开展军事行动。

30. 安全理事会第 2162(2014)号决议授权在联科行动内设立这支快速反应部队。根据该决议，秘书长着手在没有安理会进一步许可的情况下，将该部队部署到利比里亚不超过 90 天。在此之前，安理会还授权特派团在不影响各自责任范围的情况下共享军用航空资产，这一安排一直持续到联科行动关闭。这些创新是安理会对秘书处的信任的重要体现，并因东道国的合作和部队派遣国愿意承担额外责任而得到推动。塞内加尔由于其在利比里亚和科特迪瓦的维和经验而被选中组建这支快速反应部队，该国主动提升了其能力，这是这项实验成功所需要的。尽管这支快速反应部队从未被要求部署到利比里亚，但这支部队的一部分于 2015 年部署到中非共和国。安全理事会第 2295(2016)号决议授权将这支快速反应部队移交给联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)，在极端情况下，马里稳定团保留在利比里亚作出反应的责任，直至联利特派团于 2018 年关闭。

31. 这支快速反应部队的结构和组成已被确定为良好做法，应将其视为此类部队的模式。已查明的缺点涉及到需要进行充分准备和受援特派团要有吸收增援部队的的能力。作为规划进程的一部分，未来快速反应部队需要进行定期演习，鉴于特派团预算编制的性质，这就带来了如何支付此类演习费用的挑战。需要进一步完善这一概念，以解决，除其他外，有关特派团和派遣国各自的财政责任、最低可分离兵力以及缩短快速反应的时间表等。同样重要的是避免任何可能妨碍快速反应部队业务可利用性的陷阱：在可能的情况下，该框架应优先考虑军事资产，而不是民用航空和其他扶持资产。

五. 联合国科特迪瓦行动的其他实质性参与

扩展国家权力

32. 联科行动早期任务的一个重要部分涉及恢复科特迪瓦政府在全国各地的国家权力，并帮助筹备该国未来的统一。这涉及陪同重新部署包括司法机构和警察在内的行政当局。在选举后危机之后，统一税收制度和国库成为一项重大挑战，因为“新生力量”多年来一直在北部收税和出售资源。

法治和安全机构

33. 旷日持久的科特迪瓦危机侵蚀了科特迪瓦民众对其司法和安全机构的信任。2010/2011 年危机后，司法系统几乎停止运作，严重侵犯人权行为威胁到全国的社会凝聚力及和解努力。该国一半以上的监狱被毁，12 000 多名囚犯越狱。

34. 联科行动在将国家权力扩展到全国各地方面发挥了关键作用。特派团帮助部署司法人员，并重开初审法院、上诉法院和新法庭。联科行动还支持重开危机期间已停止运作的一些监狱，包括阿比让的主要监狱。特派团与红十字国际委员会和非政府组织一起合作，促进科特迪瓦监狱得到显著改善，使拘留条件更加人道。特派团还协助政府建立囚犯数据管理系统和拟订国家司法部门战略，并帮助实施国际伙伴资助的司法改革项目。此外，作为解除武装、复员和重返社会进程的一部分，有 2 000 名前战斗人员被作为狱警编入监狱系统。

35. 联科行动支持国家安全机构的改革和重组，以及两个国家执法机构的能力建设，从而促进了警察和宪兵在全国各地的重新部署。此外，联科行动和科特迪瓦警察的联合巡逻也协助重建了公众对警察和宪兵的信任，并促成更广泛的和解进程。联科行动还通过辅导、培训员培训和合用同一地点等协助制订和实施警察的基本和专门培训计划，其中包括对性别问题有敏感认识的维持治安培训。培训促成首批女学员被宪兵学院录取，并为协助遭受性暴力和基于性别的暴力的受害者而设立专门资源。

36. 旷日持久的危机导致军队、警察和宪兵内的派别林立，侵蚀了法定安全机构的合法性。危机期间同时也出现其他的安全服务提供机构，有时并非法定的，这些机构有多重效忠，且效忠不明确。不过，联科行动仅在 2011 年才得到安全理事会第 2000(2011)号决议授予的第一项安全部门改革任务，其重点是帮助政府拟订一项国家安全战略。特派团支持设立国家安全委员会和制订提供国家自主安全部门框架的国家战略(2012 年获得通过)。联科行动对安全部门改革的支助侧重于预防措施，包括建立信任举措、安全机构之间的对话、就人权和儿童保护等“软技能”向安全提供者提供咨询和培训、拟订战略和立法以支持议会国防和安全委员会。特派团在下一阶段更加注重国防部门改革，促成通过了重要的 2016-2020 年国防组织法和军事规划法。

37. 联科行动得益于强有力的协调安全部门改革任务，包括与国际和双边伙伴进行协调。特派团协助与捐助方进行战略讨论，以集中资源，从而确保联科行动向国家安全部队全面移交安全责任以及联合国国家工作队在外派团结束后提供支助的连续性。强有力的协调促成了积极的结果，包括该特派团与建设和平基金建立了伙伴关系，以支持国家安全部门改革战略和对性别问题有敏感认识的安全部门改革工作。

38. 2015 年 6 月 30 日结束的两年期解除武装、复员和重返社会方案的独特之处在于它的国家自主性：政府在 1.3 亿美元的方案中提供 62% 的资金，该方案受益于强有力的政治意愿和领导力。该方案还得到了联科行动的财政支助和技术专门知识，并考虑到以往被机构间竞争损害的解除武装、复员和重返社会工作的一些失败教训。新的解除武装、复员和重返社会进程中的一项挑战是，在总共 69 506 名复员的前战斗人员中，约 65 472 人已重返社会，但后者的名单缺乏透明度。根据科特迪瓦当局提供的 2016 年的数据，至少有 16 500 名前战斗人员并未复员，大量的武器和弹药仍然下落不明。联科行动和联合国开发计划署(开发署)2008 年在科特迪瓦启动了建设和平基金资助的 1 000 个微型项目。这些项目是为支持较长

期的重返社会经济生活而采取的一种有益的解除武装、复员和重返社会应急性措施。但由于一些前战斗人员没有完全转变成为经济发展的建设性力量，这继续挑战建设和平成果。

39. 虽然预计单靠解除武装、复员和重返社会方案本身并不能消除小武器和轻武器的流通，但政府落实平民解除武装方案的资金也一直不足。考虑到尚待复员和遣返的前战斗人员人数相对较多，在联科行动关闭时，防止小武器和轻武器的扩散仍然是该国稳定面临的一项重大挑战。

40. 联合国地雷行动处支持国家当局安全管理武器和弹药受到赞扬，被赞为一种良好做法。在哗变期间，尽管数量有限的武器确实不见了，但已采取的综合措施防止了弹药库和军火库发生大规模破门而入的情况。联科行动通过其与地雷行动处的伙伴关系，加强了科特迪瓦当局安全可靠地管理其武器和弹药库存的能力。过期和危险的弹药储存被销毁；在全国各地改建军火库和弹药库；拟订立法框架和相应的标准；进行管理武器和弹药仓库方面的技术培训；建立在不同实体之间进行协调的组织结构。这些努力促成安全理事会在 2016 年 4 月全面解除了武器禁运。

选举援助

41. 联科行动在设立时的授权任务是，在西非经共体和其他国际伙伴协助下，向民族和解政府提供监督、指导和技术援助，以便筹备并协助举行与《利纳-马库锡协定》的执行挂钩的自由、公平、透明的选举进程，特别是总统选举(安全理事会第 1528(2004)号决议)。随后的各项决议重申了这一目标，即使最初计划在 2005 年举行的总统选举也被推迟，最终到 2010 年末才举行。

42. 身份观念或科特迪瓦化以及国籍助长了科特迪瓦危机。2006 年至 2008 年期间加快流动法院开庭审理是该国民众身分查验过程的第一步。审理重点是在科特迪瓦出生但没有身份证件的人，以便允许他们进行登记，从而投票。联合国国家工作队支持妇女参加选民登记，促使接近实现性别均等。除了查明潜在的选民之外，这一进程还解决了没有身份证件的问题。对 2000 年以来的民事登记进行了重组，并在 2009 年上半年建立了新的选民登记册。一家私营公司参与生物身分查验过程是反对派所要求的一项建立信任措施，以抗衡被认为不公正的国家机构的参与。

43. 联合国在技术选举援助方面面临的挑战之一是，联科行动所提供的支助与开发署所开展的选举工作之间缺乏整合，后者已为选举工作筹集了 7 000 万美元。部分问题是结构性的：联科行动负责核证和选举援助，向特派团政治支柱报告，而开发署的选举援助方案则属于身兼三职的秘书长副特别代表的权限范围。尽管由于选举多次延期而有充足的时间进行联合规划，但各组成部分是分开开展工作的，虽有交流信息，却没有作为一个联合国有效整合提供选举援助工作。联合国选举援助的质量一直获得科特迪瓦各政治派别利益攸关方的赞扬。然而，独立选举委员会成员感到遗憾的是，联合国有向该国“空降”对当地情况了解有限的选举顾问的做法，且规则和程序方面缺乏灵活性，妨碍充分应对突发事件。

人权与过渡期正义

44. 自 2004 年在联科行动内设立以来，人权司一直对科特迪瓦局势进行监测和报告，并促进科特迪瓦全境对人权的全面保护。全国各地，特别是在武装分子和民兵团体成员开展活动却逍遥法外的西部、北部和原信任区，不断发生侵犯人权行为。绑架、强奸和暴力侵害妇女和女童行为尤其令人关切。由于延迟有效重新部署司法服务，科特迪瓦国防与安全部队给予的合作也有限，有时甚至怀有敌意，这对联科行动在特派团第一阶段期间努力预防和应对有罪不罚现象和暴力行为带来了特别的挑战。

45. 不过，联科行动向公众和安全理事会通报了侵犯人权情况。特派团在其定期报告中谴责持续存在出于政治动机的任意拘留、法外处决、强奸、没收私人财产、恐吓反对派领导人及其追随者等行为。特派团报告了科特迪瓦国防与安全部队人员、“新生力量”人员以及与这两个部队有关联的民兵侵犯人权而不受惩罚的情况，以及出于族裔动机践踏人权的事件，如族裔和社区民兵也犯下的杀害、强奸和毁坏住房。

46. 安全理事会在人权方面的行动有限。尽管第 1572(2004)号决议授权除其他外，对侵犯人权和违反国际人道主义法的个人实施制裁，但在 2006 年 2 月之前，并没有人被该决议所设委员会列入名单。2004 年 12 月 23 日向安全理事会转递了国际调查委员会关于 2002 年 9 月 19 日至 2004 年 10 月 16 日期间科特迪瓦境内严重侵犯人权和违反国际人道主义法行为的报告，但安理会并未审议。这造成安理会要求打击有罪不罚现象的正式决议和主席声明与其不愿意对侵犯人权者和鼓励这些行为的行为体采取行动之间存在出入。

47. 2007 年的《瓦加杜古协议》也没有明确谈及科特迪瓦的人权状况，尽管事实上严重侵犯人权行为是造成科特迪瓦危机的根源之一。不过，联科行动继续支持促进和保护人权，并监测、调查和报告该国境内犯下的侵犯人权行为。特派团还继续协助政府拟订和执行国家人权行动计划，以便编写待交的国家报告，提交给联合国人权条约机构，并协助新成立的全国人权委员会进行有效运作。

48. 由于 2010/2011 年发生选举后危机期间以及在危机刚结束以后不久，侵犯人权行为猖獗，调查工作成了特派团的人权重点，包括调查共和军被指控犯下的与冲突有关的性暴力和其他侵犯人权行为。人权理事会 2011 年 3 月 25 日设立的国际调查委员会当年 5 月访问了该国，并得出结论认为，在 2010/2011 年危机期间存在严重侵犯人权和违反国际人道主义法的行为。调查委员会进一步强调指出，没有正义，民族和解就不会可持续，建议政府对侵犯人权行为开展彻底、公正和透明的调查，并将责任人绳之以法。

49. 有关选举后危机之后的这些年科特迪瓦出现片面或胜利者正义的说法道出了这样一个事实，即国家和国际司法进程只集中于巴博先生及其支持者的侵犯人权行为，但却尚未追究“新生力量”方面的肇事者的责任。联科行动对国际刑事法院调查工作和国家司法进程的支持影响到人们对特派团公正性的看法。在特派团的整个部署期间，政府方面一直不愿意接受人权工作，包括提交公开报告，要

求公开查明和纠正人权缺陷的规定与秘书长特别代表的斡旋努力之间有时出现紧张关系或冲突。

50. 在选举后危机期间设立由国际人员组成的性暴力受害者呼叫中心是一个重要创新做法，以限制偏见和进行保密。为响应安全理事会第 1888(2009)号决议，联科行动 2014 年部署了一名妇女保护事务顾问，从而促进了主流化，并加强特派团在监测、分析和报告安排中以及和政府接触时处理此类暴力行为的能力。政府显示出对消除性暴力行为的明确承诺，并采取了若干项具体措施，如国家性别暴力问题战略和科特迪瓦士兵打击性暴力行为守则。然而，基于性别的暴力和性暴力仍然是一个全国性的祸害，尽管政府采取了一些初步的积极步骤来解决这个问题，但在实地的影响仍然基本上看不到。政府于 2014 年通过了打击性别暴力的国家战略，但联合国国家工作队委托进行的独立评估显示，该战略的执行水平不够。

51. 联科行动支持的一项令人感兴趣的举措就是建立一个汇集共和军、国家人权委员会以及联科行动的人权部门和警察部门的联合机制，协助确保追究国家武装部队人员的侵犯人权行为。他们每月举行会议，包括在外地办事处举行会议，以审查有关侵犯人权的指控，并确定采取适当行动。通过促进与政府进行直接讨论，该机制有助于减少共和军的侵犯人权(包括性暴力)案件数目，共和军在 2012 年 1 月被作为犯有性暴力行为的冲突一方列入名单之后于 2017 年在秘书长关于冲突中性暴力问题的报告附件中除名。

52. 联科行动的一个主要优先事项是支持国家人权机构，即国家人权委员会，以确保其在联科行动结束之后有履行主要的保护和促进人权职能所必需的能力。尽管该委员会根据国家人权机构全球联盟的评估和建议通过了一项四年期战略文件，但在联科行动停止其人权工作时，该委员会的独立性和机构能力仍存在不足之处，后勤方面也面临挑战，仍需要采取行动，使其符合《巴黎原则》，后者是为国家人权机构的工作提供框架和指导的一套国际标准。

53. 关于过渡期正义方面，联科行动在 2011 年协助政府成立了对话、真相与和解委员会，并在 2015 年成立了科特迪瓦国家和解与受害者赔偿委员会。联科行动在建设和平基金和其他伙伴的支持下提供技术咨询。2018 年 8 月初，瓦塔拉总统以民族和解的名义，宣布对因犯下与选举后危机有关的罪行或在 2011 年 5 月 21 日后犯下国家安全罪行而被起诉或判刑的约 800 人，包括前第一夫人西莫娜·巴博实行大赦。然而，不平等、土地冲突和主要由亲巴博的支持者组成的不满反对派的存在，是可能阻碍持久和平的其他不稳定因素，这些支持者指责政府宣扬胜利者正义和种族特权，并任意拘留反对派支持者。此外，与过去的暴力和冲突有关的和解和过渡司法进程尚未得到充分实施。虽然对话、真相与和解委员会于 2014 年 12 月完成了报告，但该报告从未公开，举行的公开听证会也从未播放，削弱了这一进程的任何潜在影响。

社会凝聚力和族群对话

54. 在其部署的最后期间，联科行动通过其地方调解来优先努力防止地方冲突，促进和解和社会凝聚力。在民族和解停滞不前之后，在族群间暴力持续发生的情况下转向地方一级的和解与社会凝聚力。从战略上讲，这些预防举措与秘书长特别代表艾莎图·明达乌杜的斡旋和政治任务直接相关。调解活动和族群间对话，是解决因科特迪瓦危机而加剧的诸如流离失所和由此引发的土地冲突等一些社会和族裔间紧张关系的手段。从 2013 年至 2017 年期间，特派团与联合国国家工作队和其他伙伴一起在区域和地方各级举办了约 100 次族群间对话，帮助社区确定和保持其预防和解决冲突的举措。联科行动文职工作人员(包括本国工作人员和妇女)在全国各地的外地办事处的存在以及特派团领导的积极参与是这些预防努力取得成果的关键。

55. 根据对当地调解和族群间对话举措的分析，联科行动还确定了有助于族群团结的小规模项目。联科行动存在期间约实施了 1 025 个侧重于民族和解和社会凝聚力的速效项目。这些项目支持为商人、传统和宗教事务主管部门以及妇女和青年团体修复卫生保健中心、学校、体育设施、行政大楼和基础设施。根据这一吸取教训活动评估小组对当地利益攸关方的访谈，这些项目对于加强当地建设和平机制和在科特迪瓦人之间建立信任非常重要。这些项目虽然是短期的，且规模有限，但为增强社会凝聚力迈出了重要的第一步，从而促进了和平共处。速效项目供资的社会凝聚力和跨境问题活动是联科行动对当地调解进程作出的最有影响力的贡献之一。

战略传播

56. 2004 年 6 月，联科行动调频无线电台成立，填补了特别是阿比让以外地区的宣传空白。在续存期间，联科行动调频台提供了公正的新闻报道，让公众了解和平进程和其他事态发展，促进和平与和解，并举办政治辩论。在 13 年多的期间内，该广播电台每周七天、每天 24 小时用法语和科特迪瓦的 5 个主要语言播出节目，覆盖该国约 76% 的地域。该电台在选举之前和选举危机期间特别有益，同时也极大地有助于在选举后阶段维护稳定，并促进联科行动所有组成部分开展工作。

57. 鉴于联科行动的关闭日近，科特迪瓦政府请求保留已成为“和平电台”的联科行动调频台，该电台由费利克斯·乌弗埃-博瓦尼基金会在其与联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)合作推动和平文化的背景下运营。与该国政府签订的谅解备忘录规定，政府负责支付运作的费用，并应保障科特迪瓦社会各个阶层的平等利用、公正和编辑独立性。移交维持和平行动的无线台中得到的一个重要教训是，必须保持连续性，并通过政府决定雇用包括电台主持人在内的联科行动调频台的前工作人员这一实例加以保持。

六. 禁运和制裁制度

58. 作为对政府袭击联科行动的回音，2004 年末对科特迪瓦实施了武器禁运。安全理事会第 1572(2004)号决议立即对科特迪瓦实施武器禁运，对参与冲突的个人实行旅行限制，并冻结其资产。安理会还设立了一个制裁委员会，以监督该决议的执行情况。安理会第 1584(2005)号决议随后授权联科行动和独角兽行动监测武器禁运情况，并请秘书长设立一个专家组，以监测武器禁运情况。2005 年底，根据第 1643(2005)号决议增加了监测毛坯钻石生产和非法出口的任务。

59. 一个良好做法和创新是，按照专家组的建议，在联科行动架构内设立一个禁运小组，由其通过政治事务部向第 1572(2004)号决议所设委员会提出报告。这一综合小组最初是 2005 年设立的，由 4 名文职人员、2 名军官和 2 名联合国警官组成。该综合小组的任务是为专家组的工作提供实务和后勤支助。该小组设在特派团的不同科室，直至 2008 年，该小组改为独立运作，直接向特派团领导层负责。它有助于在收集、分析和机构记忆方面加强专家组的能力，而此类专家组往往缺乏这些方面的能力。禁运小组还协助了联科行动履行其禁运监测任务，为此目的为特派团各部门制订指导方针。

60. 由于设立禁运小组，特派团开展视察的方法、质量和数量以及创建数据库方面都得到切实改善，特派团与专家组之间的协调也得到加强(见 S/2006/964)。禁运小组还在监测和执行方面帮助与金伯利进程证书制度及独角兽行动进行联络。该小组还就组织犯罪和贩运活动等问题帮助向联科行动的领导层提供咨询。然而，该小组需要有专业知识的工作人员，作为顾问填补海关等领域的空白，也需要有专项资金。还有必要在维持和平行动内的信息管理方面提高保密性。

61. 制裁制度还涉及媒体监督方面。在 2004 年底发生暴力事件期间，科特迪瓦一些媒体成为青年爱国者组织的直接目标，外国无线电台的发射机遭到破坏，媒体敌视外国人和联合国的语言明显增加，也令人关切。在第 1572(2004)号决议中，安全理事会要求科特迪瓦当局停止所有煽动仇恨、不容忍和暴力的无线电台和电视台广播，并请联科行动加强对当地媒体的监督。安理会第 1739(2007)号决议扩大了科特迪瓦行动的公共信息任务规定，包括监督科特迪瓦的大众媒体，尤其是注意媒体煽动仇恨、不容忍和暴力的任何事件，并定期向委员会通报这方面的情况。

62. 责成联科行动向制裁委员会报告媒体监督情况以及人权监测情况，这在当时是特别的创新做法，此后这一做法在其他维持和平行动中得以复制。联科行动还协助通信部设立一个关于散布仇恨的媒体的预警部门，其成员包括政府、媒体管理部门、全国新闻记者协会和联科行动的代表，并加强与媒体管理机构的协作(见 S/2007/133)。

制裁的影响

63. 尽管武器禁运是能够补充维持和平的重要工具，但由于几个原因其对科特迪瓦的实际武器转让所产生的影响好坏参半。专家组在一份报告中指出，尽管它作

出了最大努力以及设立上述禁运小组，但据认为，无论是中立部队和科特迪瓦方面制定的行动模式，亦或是联科行动和独角兽部队用于监测军火供应及相关物资禁运执行情况的工具效力不高(见 S/2007/611)。专家组所面临的一系列挑战首先是在公然采取对抗态度的东道国政府所控制的南部或在“新生力量”叛乱分子所控制的北部进出均受到限制。尽管安全理事会曾明确表示，联科行动应能够在没有事前通知的情况下执行检查，但对机场、海港、军事基地、边界过境点和钻石矿山的检查几乎系统地遭到拒绝。

64. 其次是邻国配合有限所带来的一系列挑战，几乎无法监测小武器和轻武器的转让情况。专家组报告说，尽管实施了武器禁运，但科特迪瓦南部各方均能够重新武装和重新装备自己(见 S/2009/521)。尽管如此，制裁制度可能证明有助于阻止攻击直升机等重型武器进入，因为相对于小武器和轻武器，这些武器较难掩盖，也更容易追踪。就各方公然对抗和邻国不予配合而言，安全理事会施加更大的压力也许有助于制裁制度更有效地运作。

65. “聪明制裁”由于很难实施而对科特迪瓦产生的影响有限。针对个人的制裁更为有效，特别是涉及国外拥有资产的政治精英阶层成员，即使制裁无法阻止他们前往不遵守制裁制度的国家。联合国、美国、欧洲联盟和西非国家中央银行实施的包括冻结资产在内的制裁所产生的综合作用逐步限制了巴博先生对其国防与安全部队及公务员的支付能力，并可能对其扈从产生某些影响。然而，制裁在选举后危机期间并没有发挥决定性作用。相反，除了从提供支持的各国政府得到资金之外，巴博先生通过在阿比让港征税以及对可可业和咖啡业的国有化继续创造收入。

66. 民选政府在选举后危机于 2011 年结束后不久便寻求解除禁运，但这一进程是逐步展开的。制裁是安全理事会鼓励金伯利进程行动计划取得进展并建立毛坯钻石贸易内部控制系统的工具，也是促进解除武装、复员和重返社会方案以及安全部门改革、民族和解和打击有罪不罚现象取得进展的工具。此外，鉴于共和军最初有严重的弱点，包括在武器管理方面，逐步解除武器禁运对国家安全委员会必须以协调方式请求在装备某些部队方面给予豁免有着重大的结构性影响。

67. 2016 年 4 月，安全理事会在决定终止联科行动任务之前解除了对科特迪瓦实施的所有制裁，但依然存在没有解决的严峻挑战。专家组在其最后报告(S/2016/254)中记录了前“新生力量”成员在选举后危机之后违反禁运获取大约 300 吨军用物资的情况，警告科特迪瓦安全部队运作不良，并对边境管制行动和海关管理、自然资源和人员跨界流动以及钻石走私表示关切。

七. 联合国参与的转变

68. 科特迪瓦过渡规划进程是在安全理事会第 2062(2012)号决议要求秘书长拟订过渡规划的基准并就对联科行动结构和兵力进行可能的调整提出建议后启动的。2013 年，联科行动与政府和联合国国家工作队就两个与战略过渡相关的进程即就移交联科行动授权任务开展相对优势活动和制订有时限的基准进行密切合

作。这些进程显示，国家工作队缺乏人员和财政资源，无法从维持和平行动中接过更多的责任，这可能导致关键任务会在特派团结束后终止的风险。

69. 过渡规划进程在 2015 年取得了进一步的势头，此前举行了和平的总统选举，随后安理会在其第 2226(2015)和 2260(2016)号决议中要求就在当地安全条件和国家承担特派团的安全职能的能力改善的情况下可能结束联科行动提出建议。这一年，联科行动制订了一项内部过渡计划，侧重于人员缩编以及如何优先安排执行任务。随着该国政府在巨大经济增长的背景下恢复该国作为区域领导者的地位，安全理事会开始逐步关闭联科行动。

70. 所要求的有关关闭联科行动的建议是根据维持和平行动部牵头进行的多学科战略审查提出的，由秘书长的特别报告(S/2016/297)加以阐述。没有认真考虑过联合国后续特派团，主要是因为该国政府的立场，同时也因为该国的国家机构相对强大了。尽管已提出建议，但国家工作队内并没有设立独立的人权办公室。该国政府认为这并不需要。还根据联利特派团的经验教训提出建议，即联科行动应在仍部署在该国的时候将安全责任移交给科特迪瓦当局，特派团的任务是在极端情况下保护平民。安全理事会第 2284(2016)号决议将联科行动的任务延长了最后一个期限，直至 2017 年 6 月 30 日，并决定 2017 年 5 月 1 日至 6 月 30 日期间的任务是完成特派团结束工作，并完成向科特迪瓦政府和联合国国家工作队的过渡进程。

71. 随着 2011 年选举后危机之后该国安全局势开始好转，联科行动的任务和态势经历了若干次审查和向下调整。随后为制订和完善各项战略基准以及进行文职人员配置审查而开展了各项活动，确保联科行动跟踪战略优先事项，并确保文职人员配置结构和能力可以让特派团有效应对 2015 年选举周期及以后的余留挑战。特派团逐渐缩编以及 2017 年 6 月关闭的时间安排确保了在 2015 年和 2016 年举行总统选举和议会选举期间的安全力量存在，以应对任何潜在的紧张关系，这应被视为一种好办法，可作为今后其他地区过渡的参考。

实行过渡

72. 为联科行动关闭制定的最终过渡计划的费用估计为 5 亿美元，其中联合国国家工作队预计支付 5 000 万美元。采取了多元化的资源调动办法，其中包括给联科行动 300 万美元的摊款。然而，由于所涉及的官僚程序，加上联科行动预算晚至 2016 年 12 月获得大会批准，因此项目的执行期被大大压缩，从联科行动重新分配给国家工作队的资金的催化和战略价值有限。建设和平基金承付 500 万美元，但谅解是政府提供 1 000 万美元的配套资金，以支持 18 个月期间的余留活动。政府对建设和平的承诺是一个重要信号，但承诺的资金尚未到账。

73. 双边捐助者承诺提供 850 万美元自愿捐款。没有成功地让捐助者作出更高数额的承诺，这背后有几个原因，包括认为该计划是为联合国国家工作队，而不是为科特迪瓦筹资的工具。一些捐助者还表示他们在承诺资金之前需要更长的准备时间。然而更根本的原因是，由于科特迪瓦自 2011 年以来取得了长足进展，捐助者要么已不再参与对该国的援助，要么专注于过渡时期的社会经济发展举措，而

不是余留的治理和安全挑战。国家工作队总共筹到了所需 5 000 万美元中的 2 500 万美元，以支持巩固建设和平成果。虽然这是一个巨大的缺口，但它仍然好于近期的其他过渡进程，体现了在特派团撤离后继续维持政治和财政参与的难度。

清理结束

74. 联科行动存续了 13 年，在全国各地 64 个地点都有存在。除布局广泛之外，在为准备清理结束而对行动进行缩编时，联科行动维持着 3 500 名军警人员，拥有近 18 000 项资产，所有这些都使得启动清理结束的规划工作和关闭联科行动主体部分变成了巨大挑战。在正式过渡和清理结束期之前，联科行动早在 2015 年 10 月和 2016 年 2 月就开始缩编文职人员。2016 年 4 月 28 日，安全理事会第 2284(2016)号决议确定，联科行动将运作至 2017 年 4 月 30 日，并在 2017 年 6 月 30 日前完成全面关闭和清理结束工作。这两个期限是互相冲突的，因为在适当考虑到本组织的程序及其规则和条例的情况下，如此规模的维持和平特派团的清理结束工作不可能在 60 天内完成。

75. 为了在 2017 年 6 月 30 日截止日期之前完成清理结束工作，联科行动与秘书处商定，各部门的实质性活动将于 2016 年 12 月底停止。这可让联科行动在 2017 年 2 月 15 日前完成军警人员的早期缩编，并在 2017 年 4 月 30 日前分阶段减少实质性活动。这一战略是基于联科行动对重大清理结束活动“最乐观情形”所需准备时间的分析和联科行动支助业务过渡中的时间表，还基于 2016 年 8 月起草并于 2017 年 3 月修订的清理结束计划。

76. 联科行动遣返、调走或解聘了 5 585 名工作人员，包括国际和本国工作人员、联合国志愿人员、军事观察员、军事特遣队、联合国警察和建制警察部队。截至 2017 年 6 月 30 日，联科行动成功完成清理结束工作并关闭。所有房地都已归还，指定资产业已处置，记录已存档。

77. 在清理结束过程进入尾声时，为了避免扭曲科特迪瓦经济并创造一些收入，联科行动按照联合国程序，在当地市场出售了没有移交给其他维持和平特派团的正常运转的装备。最初，未售出的装备被销毁，但在明确认识到这对联科行动的形象有负面影响之后，就中止了销毁工作。待移交给联合国国家工作队或政府及其伙伴的余留装备有限，并已接近使用年限。移交过程仅历时一周，联合国各机构、基金和方案几乎没有时间进行规划。向政府和非政府组织移交车辆的难度较大，原因是涉及到无法预见的清关、牌照和修理方面的额外费用。

78. 联科行动的另一个教训是，在联科行动清理结束的背景下向国防和安全机构移交装备须适用人权尽职政策，联科行动认真遵循了这一程序，但科特迪瓦对口单位却感到屡屡受挫。一个良好做法是由秘书长特别代表和实务人员参与审查当地行为体，以确保移交任务不会助长冲突。另一个良好做法是将环境可持续性纳入考虑，包括在系统性地消除土壤污染后，再把联科行动的场地归还给业主。

持续参与

79. 联科行动关闭后，维持联合国在科特迪瓦的参与责任落到了依靠自愿捐款供资的驻地协调员和联合国国家工作队的身上。一个积极先例是，身兼三职的副特别代表留任助理秘书长职等的驻地协调员，以促进过渡并提供高层领导连续性。然而，驻地协调员办公室没有得到补充性加强，这限制了联合国发挥重要的召集作用。

80. 一个重要的教训是必须为驻地协调员提供必要的能力、权威和资源，使其拥有充分权能，以确保联合国国家工作队能够在维持和平特派团结束后继续开展相关的建设和平活动。由于缺乏确保部署一名和平与发展顾问或一名人权顾问的机制，造成了驻地协调员迟迟得不到这种能力。建设和平基金自 2018 年 1 月以来为一名过渡和建设和平顾问提供资金。如当时采用国别集合基金为过渡供资，本可增强驻地协调员和国家工作队的权能，同时改善一体化并让捐助方放心。2017 年，科特迪瓦被列入秘书长执行委员会关于过渡工作的议程项目，目前仍在审议之中。在联科行动关闭并且秘书处内部的牵头责任从维持和平行动部转到政治事务部之后，成立了一个由政治事务部和开发署共同主持的工作队，从而把纽约总部、阿比让驻地协调员和达喀尔联合国西非和萨赫勒办事处联系在一起。

八. 结论和思考

81. 我于 2017 年 1 月担起秘书长的职责，当时作为我们在西非维持和平的成功案例之一的联科行动即将关闭，有助于形成联合国正在调整在该次区域的维持和平足迹的背景。审查联科行动 13 年的经验，包括其挑战和成功，是一项重要的努力，特别是鉴于我正在努力改革联合国的和平与安全架构，提高维持和平行动的政治效力和业务绩效。因此，我欢迎安全理事会 2017 年 6 月 30 日主席声明 (S/PRST/2017/8) 提供的机会，其中请我全面研究联科行动在解决科特迪瓦局势方面发挥的作用。

82. 正如本报告所强调的那样，科特迪瓦的经验突出强调了一些重要的经验教训，其中涉及确立政治的首要地位、维持和平行动在战略和行动层面的业绩、与广泛利益攸关方保持伙伴关系、与东道国和国民保持密切联系，以及需要尽早走上专注于建设和平和保持和平的道路。这一研究提供了一个值得欢迎的机会，可以吸取建设性的教训，从而在我 2018 年 3 月向会员国提出的维持和平行动议程的背景下，为我们提高维持和平效力的持续努力提供借鉴。

83. 在我不断努力改革联合国的和平与安全架构并提高我们维持和平行动的政治效力和业务绩效的过程中，重温联科行动的复杂轨迹及其 13 年历史中的诸多挑战和成绩，对我来说是一项重要工作，我很高兴在本报告中向安全理事会介绍有关情况。

84. 2004 年初，在秘书长科菲·安南向安全理事会建议部署联科行动时，科特迪瓦是一个被军事信任区分割成南北的国家，而且深陷复杂多变的政治和社会生态之中。从这一混乱走向政治与民族和解的光明前景，再加上自 2010/2011 年选举

后危机结束以来在社会经济领域取得了令人瞩目的进展，这是全球、区域、国家和地方各级各种因素综合作用的结果。本研究中充分反映了这些因素的合力影响，展现了在世界许多地方持久冲突和“无和可维”的严峻环境中创造的一个“成功故事”。

85. 2003年1月在法国政府的主持下、在西非经共体、非洲联盟和联合国的共同促进下签署的《利纳-马库锡协定》，为数周后在部署一个联合国政治特派团——联科特派团的同时部署一个非洲主导的和平行动铺平了道路。《利纳-马库锡协定》为实现促进该国稳定的政治框架提供了一个包容各方的基础。该协定之后又陆续签署了其他协定，包括2004年在阿克拉、2005年在比勒陀利亚和2007年在瓦加杜古签署的协定。这些协定启动的和平进程，由于该次区域、非洲联盟和联合国以及科特迪瓦各利益攸关方的参与，进一步得以维持。

86. 科特迪瓦的经验表明，当维持和平行动所推行的政治战略获得团结一致的国际社会和特别代表斡旋的支持时，则更有可能取得符合和平协定所列优先项目的结果。2010年选举后的危机使国际社会在是否需维护秘书长特别代表所核证的总统选举结果的问题上处于分裂的边缘。各区域和国际伙伴在部署联科行动上所表现出来的目标一致性，对创造更有利的环境和促进东道国政府接受维持和平行动起到了推动作用。

87. 科特迪瓦的经验还证明，当维持和平行动得到安全理事会的明确任务授权、拥有区域和非洲大陆利益攸关方的支持和足够资源时，维持和平行动就可以取得成功，并为快速撤出战略创造条件。从各方面来看，2010年的总统选举触发了联科行动的一个重大转折点。通过对随之发生的选举后危机进行管理，联科行动最终走上了成功完成任务的道路。联科行动通过履行核证任务来维护以民主方式举行的总统选举结果，在实地和首都一级进行政治接触，并在当地与法国部队独角兽行动一起为保护平民和恢复民主秩序采取强有力的安全行动，从而对科特迪瓦的历史进程产生了积极影响。

88. 此外，领导力是一个重要因素，东道国政府如果是负责任的伙伴并坚定不移地致力于履行对其公民负有的各项责任，那么维持和平行动就能更好地实现任务目标。任何维持和平行动都替代不了本国对消除冲突根源的政治意愿或努力。在联科行动部署的最后六年里，科特迪瓦在各方面都取得了显著进展。与此同时，协调一致的特派团领导团队，得到协调一致的政治战略的支持，对于有效管理危机和辅助必要的改革至关重要。虽然在联科行动的各个历史时期，情况并非总是如此，但科特迪瓦的总体经验证实，保持团结一致的领导是联合国维持和平行动的一个关键成功因素。正如特派团的最后几年所见，这种领导也积极影响了与东道国政府的关系。

89. 从科特迪瓦经验中汲取的另一个重要教训是，与各方保持畅通的沟通渠道，在他们各自的责任区开展联合行动，同时向民间社会行为体展开外联行动，除其他外，可有助于防止暴力示威或违反停火行为。

90. 联科行动与科特迪瓦当局之间关系的轨迹表明，事实上东道国的同意很少是绝对的或不变的。这一同意可能随着时间的推移而削弱或变化，并且始终与东道国对特派团任务、作用和责任的想法密不可分。就科特迪瓦的情况而言，特别代表受委托对选举进程的所有阶段进行核证，这在某种程度上造成了前总统巴博与联合国之间的关系紧张。

91. 在联科行动撤离之前的一个阶段，几项政治和安全改革以及和解和过渡期正义进程被延期。在许多情况下，特派团领导层还发现，很难向该国领导提出有争议的问题，包括关于迫切需要进行安全部门改革的问题。科特迪瓦武装部队(前共和军)成员在 2017 年初发动的哗变证明，在 2020 年总统选举之前，仍然存在没有完全解决的复杂挑战。从科特迪瓦局势中汲取的一个重要教训是，特派团应努力预测东道国撤回同意的可能性，并做好准备减轻所带来的影响。应从特派团成立之初就在特派团领导层和秘书处一级管理东道国同意这一问题。在东道国的同意发生变化时，安全理事会也应积极参与支持维持和平特派团。

92. 为维持合法性以及东道国和政府的信任，并继续得到包括安全理事会在内的区域和国际利益攸关方的支持，维持和平行动，特别是其领导层应该更负责，更能胜任使命。本着这种精神，我借鉴联科行动等若干和平行动的经验，决定在 2018 年里对多个联合国和平行动进行独立审查。我承诺定期审查维持和平行动，以确保它们按照安全理事会赋予的授权执行优先任务。

93. 就联科行动而言，在它存续期间，秘书处曾先后向科特迪瓦派出十几个战略评估小组。这些评估为就联科行动任务和态势的适当性向安全理事会提出建议提供了资料。秘书处还为联科行动的过渡和最终撤离制定了一项多年战略。该战略与联利特派团相关联，以便对西非地区危机采取区域办法。此外，安全理事会成员应该记得，在联科行动完成任务后，我的前任潘基文秘书长建议将当时在科特迪瓦以外开展行动的由塞内加尔人组成的区域快速反应部队移交给马里稳定团。

94. 科特迪瓦的经验还是联合国维持和平行动的实验室。该特派团明确有效地阐述了政治战略和使用武力问题，特别是在选举后危机的背景下，以执行核证选举结果的判断性意见。联科行动所推行的安全战略结合了强大的威慑态势，特别是对威胁联合国维持和平行动区内平民的武装团体和自卫民兵形成威慑。联科行动同时与一支国际部队——法国独角兽行动平行部署，也在帮助联科行动履行安全义务方面发挥了重要作用。此外，随着第 1609(2005)号决议的通过，安全理事会规定了指导方针，第一次允许西非境内的各和平行动，通过在一定时限内借调军警人员和其他资产作为增援能力来支持彼此的行动。如本报告前文所述，在 2010/2011 年选举后的危机期间，联利特派团的一些部队和警察人员被部署到科特迪瓦，以支持当时不堪负荷的联科行动军事部门。不过，虽然我赞成这次试验，包括用以确保接收特派团为借调部队和警察人员提供充足补给的途径，但特派团之间的合作不能替代确保特派团本身拥有足够能力的努力。

95. 正如我在 3 月 28 日向安全理事会所作的关于维持和平举措的行的介绍中所强调的那样，我深信目前仍须优先改善部队和警察的绩效。可通过与部队派遣国签订谅解备忘录来加以推动，其中除后勤安排外，应列出对部队在特定局势中

的表现预期。同样的教训也适用于快速反应部队，它是拟在联科行动关闭时最后一任满回国的一支部队，随后移交给了马里稳定团。这样一支装备精良、训练有素的部队通过为特派团的文职工作提供安全保障发挥了促进作用。但是存在过度依赖这些部队来履行日常职责和以之取代表现不佳的特遣队等情况，与此同时国家安全行为体越来越多地承担起国家稳定和保护平民责任。

96. 同样重要的是，强调联合国必须有效支持主要在法治和安全机构等领域的体制建设。在联科行动撤离科特迪瓦和联利特派团撤离利比里亚之前实施的安全过渡和撤出战略再次确认，必须根据当地不断变化的情况，包括国家安全机构责任和能力的演变，逐步调整联合国和平行动的军事足迹和态势。根据联科行动的经验，紧接着 2011 年选举后危机结束后，联科行动就参与到制定国家安全部门改革战略的早期阶段工作中，这使特派团能够在政府主导的各种战略中充分考虑到解除武装、复员和重返社会与安全部门改革之间的联系。然而，解除武装、复员和重返社会方案的执行工作迄今仍未完成。情况表明，要保持维持和平行动支持下取得的成果，还需政府及其伙伴在联科行动关闭之后继续不懈地努力。

97. 2017 年初在几个卫戍部队发生的动乱，在某种程度上与法治安全机构改革未彻底完成密切相关，它说明科特迪瓦安全机构的共和与民主性脆弱。动乱还进一步加深了一种总体看法，即目前的制度是“胜者的正义”，这种看法到 2017 年 6 月底联科行动撤离时仍十分普遍。

98. 瓦塔拉总统最近几周作出的和解姿态值得称赞。与此同时，我要强调，在采取政治大赦和赦免措施的同时要有强有力的问责机制，科特迪瓦民间社会和公民长期要求起诉现已并入科特迪瓦武装部队的前新生力量的成员，他们在 2010/2011 年选举后危机中参与了严重侵犯人权行为。

99. 另一方面，我的上一任科特迪瓦问题特别代表艾莎图·明达乌杜通过斡旋，为促进地方政治对话与和解以及支持和解和社会融合国家战略进行了不懈努力，我赞扬她所作的努力。另一方面，秘书长特别代表的努力要长期维持下去，就只能采取全面和包容的和解战略，把人权原则和义务放在首位，并提供有效的过渡期正义战略。从科特迪瓦的经验中得出的一个重要考虑是，需继续鼓励东道国政府对人权干预措施保持开放态度，即使在国内局势趋于稳定，政府越来越坚持自己的责任的情况下。许多观察员认为，鉴于该国国家人权机构的脆弱性，联合国在科特迪瓦的人权努力结束得过早。虽然该国政府不愿意考虑在联科行动关闭后在联合国国家工作队内设立一个独立的人权办公室，但如果能继续保留一名独立人权专家，本可以在科特迪瓦当局建立更强大的人权和过渡期正义机制时，在向其提供咨询意见方面发挥有益作用。

100. 关于建设和平方面，瓦塔拉总统在推动制定国家变革议程方面发挥了积极作用，该议程为联合国自身的过渡计划以及移交余留任务和责任提供了基础。这方面的一个良好做法是联科行动、科特迪瓦政府、联合国国家工作队和国际伙伴参与联合规划。这项工作力求制定一项过渡计划，其中的重点是巩固联科行动的成就，并就余留挑战和优先事项的负责实体达成共识。最后过渡计划概

述了协商进程的成果，并于 2016 年 10 月 17 日由联科行动、政府及其伙伴正式签署。过渡计划中确定的余留挑战被进一步纳入了 2016 至 2020 年期间国家发展方案以及建设和平支助方案的主流。此外，联合国系统早在规划联科行动缩编时就确定，需要一个真正意义上的综合过渡规划，并成功提议由身兼三职的秘书长副特别代表在特别代表的战略指导下，在联科行动关闭后就过渡规划的技术方面工作发挥领导作用。自从那时以来，这一过渡模式在利比里亚加以复制，包括民间社会在内的更广泛的利益攸关方的参与，也对该模式有助益。

101. 联科行动关闭刚一年多之后，科特迪瓦持续走在持久和平稳定和经济繁荣的道路上。科特迪瓦不再被列入安全理事会议程，而是正在担任安理会非常任理事国，今年是其两年任期的第一年。科特迪瓦不再是维持和平行动的东道国，而是正在向马里稳定团派遣维和人员。然而，在恐怖主义和暴力极端主义严重考验着西非国家应对能力的大环境中，维护科特迪瓦人民和政府通向稳定的道路上来之不易的和平红利，应该仍是我们的首要目标。

102. 在这方面，我欢迎科特迪瓦人民和政府继续做出坚定努力，以解决科特迪瓦危机的根源，这些根源继续加剧该国的脆弱性。最终，他们的决心将决定科特迪瓦的稳定。政治对话、安全改革、民族和解、社会融合、促进人权和减少社会经济不平等方面必须成为他们努力的核心。在这方面，目前的发展改革和联合国驻地协调员被赋予的新职责，必将促进与科特迪瓦人民和政府携手解决脆弱性的现有根源。

103. 我要赞扬科特迪瓦驻地协调员巴巴尔卡·西塞和我的西非和萨赫勒问题特别代表穆罕默德·伊本·查巴斯的不懈努力。两人自 2017 年 6 月联科行动关闭以来一直积极参与支持通往可持续和平的道路。

104. 我还要向在联科行动部署期间为其效力的所有文职和军警人员及其家属深表感谢。我要特别向为追求科特迪瓦和平而牺牲的维和人员致敬。我还要感谢自联科行动成立以来在联科行动任职的所有被任命的高级领导，包括我的上一任科特迪瓦问题特别代表艾莎图·明达乌杜。明达乌杜女士和她的前任阿尔伯特·赫拉德·肯德尔斯、崔英镇、皮埃尔·肖里和阿尔贝·泰沃埃代日尔，以及前联合国秘书长西非问题特别代表赛义德·吉尼特协助圆满完成联科行动的任务。

105. 我还要感谢向联科行动派遣部队和警察的国家。我要特别肯定西非经共体的作用，它的绿盔部队为联科行动铺平了道路，我还要特别肯定与联科行动并肩行动的法国部队、非洲联盟、马诺河联盟、欧洲联盟和其他区域组织、多边和双边伙伴、联合国各机构、基金和方案、非政府组织和所有其他伙伴做出的宝贵贡献。

106. 我还要向科特迪瓦人民和政府表示感谢，他们为克服危机发挥了决定性的作用，他们持续不懈的努力使目前的和平得以维持。

107. 最后，我要赞扬我的前任科菲·安南和潘基文两位秘书长以及安全理事会成员的领导作用，他们在各自的职能范围内不断为科特迪瓦局势及其在整个西非地区的潜在影响提供了必要的领导力和关注。