



安全理事会

Distr.: General
14 June 2022
Chinese
Original: English

2022 年 6 月 13 日秘书长给安全理事会主席的信

安全理事会在第 2586(2021)号决议中要求我在联合国支助荷台达协议特派团(荷台达协议支助团)任务于 2022 年 7 月 15 日到期至少一个月前,介绍对支助团的审查情况。支助团系根据第 2452(2019)号决议第 1 段设立的,为执行《斯德哥尔摩协议》(S/2018/1134,附件)中《关于荷台达市以及荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的协议》提供支持。

自我于 2021 年 6 月 4 日提交前一审查报告(S/2021/528)以来,荷台达协议支助团加快了政治接触战略,目的是鼓励《协议》各方重返重新部署协调委员会及其联合机制,此前也门政府于 2020 年 3 月 12 日暂停了参与重新部署协调委员会,还未恢复对委员会的参与。支助团继续努力支持实施停火,包括为此扩大监测范围并推动当地的地雷行动。在也门政府联合部队于 2021 年 11 月 12 日单方面撤出荷台达以及前线大幅转至荷台达省南部各区后,实现这些目标对维持荷台达的稳定仍必不可少,最重要的是,对维继荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的运作必不可少。

自撤出以来,针对行动环境的变化,荷台达协议支助团灵活应变,重新调整了做法、优先事项和足迹,以期:(a) 逐步加强对港口和全省停火的监测;(b) 恢复各方之间的沟通和联络渠道;(c) 重建缓和局势的渠道;(d) 将建立信任的切入点 and 地雷行动作为优先事项,同时与各方合作,因应环境变化,调整《协议》执行工作。

由于军事格局发生了这一重大变化,其影响又因广大事态发展而放大,其中包括 2022 年 4 月 2 日开始的为期两个月、随后于 6 月 2 日又延长两个月的全国性休战,以及也门政府领导层 2022 年 4 月 7 日发生的变动,结果,支助团的记录显示,该省各地违反停火行为和进攻行动数目明显减少,荷台达市总体稳定。这些事态发展使得平民流动增加,地方当局在当地也明显转变了主要围绕军事的工作重心。

由此而来的结果是,这为支助团的运作打开了空间,支助团可与各方合作,支持前线两侧的建立信任措施,在与各利益攸关方协调地雷行动方面发挥牵头作



用，包括为此提供技术知识，应对荷台达战争遗留爆炸物污染严重问题。另一惠益是，行动自由增加，这使支助团可以制定扩大的巡逻计划，更多进入地方当局先前不让通行的荷台达市的一些地区。

军事和政治动态

2021 年 6 月 3 日至 11 月 11 日，26 个区中有 6 个区存在积极的敌对行动，其中包括荷台达市东郊和南郊。不过，与前几个月相比，该市在此期间有一定程度的稳定，敌对行动数量和频率减少。冲突集中在荷台达省南部各区，这些地方、特别是在西海岸公路的薄弱地点，战事不断。

在此期间，在政治动态中占主导地位的是全国抵抗运动领导人兼最近任命的总统领导委员会副主席塔里克·萨利赫旅长。西海岸的军事部队进行了重组，整合了也门政府联合部队各部分以及数百名提哈迈作战人员，由塔里克·萨利赫指挥。据报，在整编期间，联合部队发生内部争端，引发了该省南部各区的内乱和武装冲突事件。与此同时，全国抵抗运动政治局采取步骤，将自己打造成也门政治舞台上一个新实体。

这一期间，胡塞武装(也自称真主的辅士)也努力在荷台达以外的其他战线，特别是在马里卜和夏卜瓦推进军事行动。这些努力引起也门政府内部一些人的“反斯德哥尔摩协议”情绪高涨，他们发表单方声明称《荷台达协议》保护了西部现状，这促使胡塞武装在其他战线部署更多人力和资源。

2021 年 11 月 12 日凌晨，也门政府联合部队单方面撤出了他们在荷台达省大部地区的阵地。撤出一事未与联合国协调，也未事先通知联合国。联合部队重新部署到该省南部的新阵地，据报加强了塔伊兹和也门南部的战线。胡塞武装立即控制了该省南部从荷台达市到图海塔区的大部分腾空地区。该重新部署导致前线大规模转至该省南部各区，表明军事优先事项有变。

该单方面撤出行为引发了联合部队某些部门的反应，其中一些表示反对这一举动，而也门政府外交部长则表示，政府不清楚这一行动。11 月 15 日，沙特阿拉伯领导的在也门支持合法性联盟发表声明，称撤出是支持其他战线的军事战略的一部分。与此同时，胡塞武装在其现在占据的荷台达省已腾空地区重新控制了地方行政当局。

撤出后，新前线附近地区和南部各区发生了大量战斗，包括空中活动大幅增加，原因是各方均寻求巩固自己的新前线。在撤出后一段时间，敌对行动明显减少，虽然出现了新热点，但冲突集中在南部的海斯和图海塔区。自撤出以来，荷台达市和各港口的冲突大幅减少。然而，2022 年第一季度发生了一些值得注意的事件。例如，区域行为体多次指称，胡塞武装利用各港口向红海发射了水载简易爆炸装置。据报，作为回应，1 月 20 日和 3 月 26 日荷台达市及其港口内部和周围地区遭到 24 次空袭。

在报告所述期间，违反停火行为继续对当地居民和住宅区产生重大影响，特别是在撤出和荷台达市局势升级情况突增后的这段时间。估计有 106 名平民死亡，

其中至少有 3 名妇女和 32 名儿童，另有 244 人受伤，其中有 24 名妇女和 47 名儿童。

撤出后急剧变化的动态也导致亟需在荷台达地雷行动方面取得进展。包括集束弹药和简易爆炸装置在内的地雷和战争遗留爆炸物事件因人们更多进入先前受军事控制的地区而激增。自 2021 年 11 月 12 日联合部队撤出直至 2022 年 5 月 30 日(包括该日)，支助团记录全省发生了 69 起由这些危害造成的事件，导致估计 67 名平民死亡，其中包括 1 名妇女和 15 名儿童，另有 74 人受伤，其中包括 5 名妇女和 22 名儿童。地雷事件是保护平民工作面临的重大风险之一。

荷台达协议支助团密切监测由秘书长也门问题特使调解的全国性休战的影响。自休战于 2022 年 4 月 2 日生效以来，情势有明显变化，大规模攻击和进攻行动停止了。到 2022 年 6 月 8 日，在准备休战期间和休战生效后，共有 18 艘运送燃料的船只进入荷台达港，公共市场上可随时方便获取燃料，使荷台达市和周围地区的居民明显松了一口气。支助团继续就该国局势与秘书长也门问题特使办公室密切协调。

重新部署协调委员会及其缓和局势机制

为确保重新部署协调委员会这个《荷台达协议》最重要的执行和协调机制能持续恢复运作，支助团继续侧重于：(a) 促使各方重新开始对话，为此提议召开面对面联合会议，将之作为最迫切的目标；(b) 处理也门政府就《协议》执行工作提出的问题，包括确保支助团有能力同等进出双方在荷台达控制的地域。

2021 年 7 月至 10 月，双方继续通过军事和政治层面的几次接触，努力缩小双方之间的差距并推动这些目标。具体而言，与双方的接触工作侧重于在就三个核心问题达成一致上取得进展：(a) 将荷台达协议支助团总部迁至荷台达机场，双方均可平等进出；(b) 要求解决也门政府对其联络官在 2020 年 3 月 13 日枪击事件后在荷台达前线被杀一事的关切；(c) 联席会议地点(该区域和欧洲的地点均有提议)。

我在上次审查报告(S/2021/528)中谈到了荷台达协议支助团总部搬迁计划，关于这一问题，支助团向双方提交了一份行动计划以及一份经修订的重新部署分阶段行动构想。虽然双方原则上同意这些文件所述内容，但在某些方面有分歧，特别是在活动排序方面。为了推动讨论，荷台达协议支助团试图召集一次联席会议，但未能成功。

在也门政府联合部队撤出后，这方面的进展停滞不前，工作转为立即与双方和其他对话者进行接触，以全面了解他们在撤出后的新立场，以及对《荷台达协议》的影响。虽然特别是联合部队各部分提出了不同立场，但支助团通过与重新部署协调委员会共同主席的接触，得以确认政府仍致力于《斯德哥尔摩协议》。同样，与胡塞武装的接触表明其：(a) 坚定致力于《荷台达协议》及其执行和重新部署协调委员会；(b) 期望荷台达协议支助团和联合国国家工作队大力参与支持人道主义努力，特别是地雷行动；(c) 承诺加强合作并提高支助团的行动自由。

2022 年 1 月 23 日就任的荷台达协议支助团新团长在这些努力的基础上再接再厉，着重扩大与各方、有影响力的地方和区域行为体以及国际社会的磋商，以期探讨制定措施推进执行《协议》。这些磋商集中于重建联络渠道的提议，由在实地与各方同地办公的荷台达协议支助团各小组提供支助，重点是扩大地方一级的参与，以期确保考虑到与社区有关的优先事项和关切。这些渠道将用于缓和局势和协作开展地雷行动，并支持建立信任措施。

与此同时，支助团团长寻求在就一项提议达成一致方面取得进展，即立即在新前线以南政府控制的地域建立荷台达协议支助团的存在，确保双方可平等接触支助团，由支助团向双方提供公正援助，以全面执行《荷台达协议》，并重新调整支助团的足迹。继也门政府领导层发生变动并于 2022 年 4 月 7 日成立总统领导委员会后，支助团团长会见了包括副总统塔里克·萨利赫准将在内的委员会各成员，并与之互动。由于这些接触，支助团制定了一项加强与也门政府关系的具体计划，包括为此在联合部队西海岸行动中心穆哈建立荷台达协议支助团的长期存在。

监测停火和保持港口的民用性质

在报告所述期间，支助团继续监测停火。在这方面，支助团持续努力扩大影响范围，进入受冲突影响的地区，并与秘书长也门问题特使办公室密切协调，在各级与各方接触，在冲突加剧的地方让战斗降级。虽然支助团的行动自由仍受到很大限制，主要原因是重新部署协调委员会继续暂停活动，以及胡塞武装实施行动限制，但荷台达协议支助团还是取得了一些进展，增加了进入港口的机会，提升了进入荷台达市各个地点和南部各区的能力。该进展加强了支助团对这些地区的监测和态势了知，而且，多亏支助团增加了存在，该进展成为一项建立信任措施。

在本报告所述期间开始时，继与也门政府谈判达成协议并通知胡塞武装后，支助团在也门政府控制的地域对该省南部海斯到 Khawkhah 和沿西海岸公路到荷台达市以南 Manzar 区作了道路评估。这些道路评估标志着荷台达协议支助团自成立以来首次进入荷台达市以南各区。评估旨在提升荷台达协议支助团和联合国国家工作队难以深入的地区的态势感知、流动性和行动半径。道路评估团访问了重大热点地区，使得荷台达协议支助团可以获取包括军事阵地在内的昔日前线的第一手资料，并记录与各方 2019 年报告情况相比发生的变动情况。

自联合部队撤出以来，荷台达协议支助团访问了昔日前线大部地区，并对荷台达市以南各区作了三次评估，其中包括在杜拉希米、Jah 和图海塔地区进行评估。这些访问使支助团得以评估主要道路上的地雷和战争遗留爆炸物的清除情况、通往萨那的主要路线开放后的交通恢复情况、道路状况以及人道主义状况。

针对荷台达的情况变化，荷台达协议支助团制定了一个扩大的巡逻计划，旨在确保每天都能进出各港口和所有港口设施以及荷台达南部各区受冲突影响的地区。经长时间谈判后，胡塞武装同意在其控制区为实施这一计划提供便利，并把增加进出港口的机会作为优先事项。对港口巡逻以及支持各方保持港口的民用性质，一直是支助团的核心优先事项，特别是继 2022 年早些时候局势升级以及

各港口被指称用于军事目的后。为支持勘查地雷和战争遗留爆炸物，荷台达协议支助团对荷台达市让当地居民面临高风险的受污染地点定期巡逻。此外，支助团还一直设法进入发生重大违反停火事件的地点，以期核实和评估对当地的影响。

在穆哈建立荷台达协议支助团的常设存在，将进一步促使支助团从南部进入冲突地区。

与《斯德哥尔摩协议》利益攸关方的协调

荷台达协议支助团继续与联合国各机构、基金和方案以及其他合作伙伴协调，提供一切可能的援助，确保达成统一认识，为《荷台达协议》提供支持。为此，支助团倡导为有需要的地区开辟人道主义通道，支持解决影响当地居民的问题。荷台达协议支助团通过设立的与联合国国家工作队定期交流信息的平台开展工作，能够特别是在联合部队撤出后立即定期向国家工作队提供关于当地不断变化的动态的态势感知简讯。为推动《荷台达协议》，支助团与联合国开发计划署(开发署)密切协调，支持制定与基础设施有关的、旨在向前线两侧农村社区提供和平红利的项目。然而，由于联合部队撤出后地域控制权发生变动，这些项目实施工作停滞不前。

荷台达协议支助团通过其地雷行动顾问，在荷台达省发挥了牵头协调地雷行动的作用，并建立了一个由也门地雷行动执行中心、开发署、联合国儿童基金会和当地其他伙伴组成的地雷行动协调机制。这一机制旨在向也门地雷行动执行中心和利益攸关方提供有针对性的技术知识，并制定和实施一项连贯一致的战略计划，以支持也门地雷行动执行中心的活动，包括促进快速分享关于地雷事件的信息，明确并勘查雷区，加强地雷教育和认识，重点是妇女和儿童，并支持安全提供人道主义援助。自 2022 年 4 月以来，荷台达协议支助团与开发署和也门地雷行动执行中心协调，在五个疑似高风险地区进行了地雷和战争遗留爆炸物勘查，并正在制定一项计划，推动立即采取措施，标记已查明的雷区，加强爆炸物危险条例教育。与此同时，支助团继续通过高级别接触和社交媒体平台开展地雷行动宣传。

为了促进地方与妇女的接触，荷台达协议支助团对前线两侧女活动家和社区主导的组织作了全面摸底，以期让妇女更多参与《协议》实施工作和当地主导的和平倡议。

荷台达协议支助团支持联合国关于处理停在荷台达近海的浮式储存和卸载船只“SAFER”号油轮情况日益恶化的项目。为此，支助团除其他外，通过与当地行为体的联络系统，向联合国项目小组的活动提供了便利支助，并在项目小组 2022 年 2 月首次访问荷台达期间向其提供了后勤和信息支助。此后，荷台达协议支助团与“SAFER”号油轮项目小组之间继续进行讨论，以期支助团为今后行动提供更多可能支持。

冠状病毒病(COVID-19)大流行期间的运作情况

虽然支助团继续严格按照符合联合国国家工作队和世界卫生组织指导意见的 COVID-19 规程运作，但在报告所述期间，COVID-19 对荷台达协议支助团行

动的影响大大减轻。在 2020 年和 2021 年上半年疫情高峰期，支助团的行动能力大幅下降，之后，支助团增加了足迹，特别是强调增加监测人数，来促使支助团扩大巡逻范围。此外，荷台达协议支助团还继续将吸取的经验教训纳入主流，确保将减轻风险的最佳做法纳入行动。

疫苗推出后，支助团工作人员(国际和国内)95%以上接种了 COVID-19 疫苗。此外，已采取措施确保本国工作人员和承包商的家属可接种疫苗。由于这些努力，荷台达协议支助团可以开展行动并大大降低工作人员和当地居民面临的风险。

意见

三个根本性的转变改变了支助团行动区的军事和政治格局。首先是，联合部队 2021 年 11 月 12 日撤出荷台达市和荷台达省大部地区。其次是，也门前总统阿卜杜拉布·曼苏尔·哈迪·曼苏尔和副总统移交权力，并设立了总统领导委员会，委员会成员中包括西海岸两位最有影响力的指挥官。第三是，实施由联合国斡旋的为期两个月的休战，休战于 2022 年 4 月 2 日开始，随后于 6 月 2 日又延长两个月，以及为努力实现持续停火所作的相关努力。这些转变正在提供减少暴力的新机会，推动西海岸的稳定和建立信任，以支持特使努力在也门全境实现全面和包容各方的政治解决。最关键的优先事项阐述如下。

支持各方努力保持荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的民用性质仍然是支助团的一个重要优先事项。自 2021 年 6 月以来，对也门的人道主义援助超过 70% 通过荷台达港口入境，为也门 1 300 多万男子、妇女和儿童提供食品和营养支持。同期，荷台达港和萨利夫港是 745 983 吨救生商品和 480 多万吨商业货物的入境点，其中包括 380 万吨食品、80 万吨燃料及 211 吨医疗设备和医疗用品。虽然必须继续保护这些港口不受军事行动的影响，但 2022 年第一季度发生的事件表明，这些港口仍脆弱不堪。支助团继续驻留荷台达市并加强对港口的监测，对于保护这些港口提供的生命线仍然至关重要。与胡塞武装达成协议后，荷台达协议支助团逐步加强了对港口的监测，将继续在各级互动推进目标，并最终完成首要任务，为此每天突击监测港口和所有设施。

调整支助团的足迹以便支助团能有效应对荷台达的情势变化，并确保双方可平等接触支助团，在当前气候下仍是一个更重大的优先事项，特别是鉴于政府部队现在位于荷台达市以南 100 多公里处。

荷台达协议支助团在前线以南的存在是支助团有能力提供有效和公正支助以协助双方充分实施《荷台达协议》的关键。同意荷台达协议支助团驻留穆哈给支助团提供了一个通向荷台达南部各区的门户。就此，荷台达协议支助团部署了所需能力，并建立了所需后勤保障。

支助团与胡塞武装领导层建立的成熟联络系统被用来推动包括地雷行动在内的关键目标，并在必要时充当一个渠道，为合作伙伴和当地人道主义干预提供支持。荷台达协议支助团在南部的新常设存在对于巩固双方的这些努力以及加强支助团与政府和西海岸广大利益攸关方的关系至关重要。在这些努力的基础上，重新调整双方之间的联络进程，并由荷台达协议支助团在荷台达省北部和南部的

各小组提供协助，对于在当前氛围推进包括缓解紧张局势、地雷行动、建立信任以及支持不受阻碍的人道主义安全准入在内的各项目标至关重要。目前休战若要继续演变成更持久的停火，则重新调整联络进程也会至关重要。

联合部队撤出后，由于民众更多地进入先前的军事控制区，而这些地区的雷区仍未标记，导致包括儿童和妇女在内的平民伤亡的地雷事件几乎每周都有发生。2022 年 4 月 5 日，荷台达协议支助团建立了地雷行动协调机制，支助团努力协调提供专门知识、地雷勘查和提高地雷意识。这些举措促进降低了胡塞武装控制区内最弱势群体的伤亡风险。集体努力以这些举措为基础，包括支持在政府控制的地域作出努力，对于保护当地居民，特别是最脆弱者至关重要，并可作为在其他战线推进地雷行动的模式。地雷行动协调提供了一个让荷台达协议支助团加强保护平民的机会，并将继续成为今后执行任务的一个关键部分。

支助团有无能力完成授权任务并最终支持切实实施停火，将继续取决于双方给予支助团的行动自由情况。自荷台达协议支助团成立以来，行动自由受限一直是支助团有无能力开展切实行动的最大挑战之一。最近在该方面取得了一些进展，使支助团能够更有系统地驻留在港口和该市以南地区。不过，荷台达协议支助团在该方面继续取得进展仍然至关重要。因此，支助团将继续在各级开展宣传工作，推动这一问题，并将继续依靠安全理事会的集体支持来推动实现这一目标。

也门的冲突继续突显了妇女的严重脆弱性；在这一冲突中，特别是在社会凝聚力和网络安全完全崩溃的社区各家庭中，妇女背负的负担最重。荷台达协议支助团确认冲突对荷台达和也门各地的妇女造成的巨大影响，以及妇女作为变革推动者及地方和解运动倡导者的重要作用，将继续探索加强当地妇女在已变动的前线两侧进行互动的渠道。

也门的破坏性冲突现已进入第八个年头，有鉴于此，联合国斡旋的休战(自 2022 年 6 月 2 日起再延长两个月)以及为建立更持久停火采取的步骤，带来了也门人民的苦难和困境就要结束的一些希望。虽然局势仍然非常脆弱，但至关重要的是，荷台达协议支助团与秘书长也门问题特使办公室步调一致，随时准备并乐意利用在地方一级可有助于加强更广泛和平努力的、促进建立信任的切入点和机会。

最后，支助团的目标是重新调整足迹，重建一个双方都参与的双方之间的联络进程；这会帮助双方利用这些机会，并将鼓励包括妇女和年轻人在内的当地行为体参与。最终目标是建立信任和稳定，从而为流离失所者回返创造有利环境，以及推动协作开展地雷行动，开放道路并安全运送援助。

请提请安全理事会成员注意本函为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)