



安全理事会

Distr.: General
13 June 2023
Chinese
Original: English

2023 年 6 月 12 日秘书长给安全理事会主席的信

安全理事会第 2643(2022)号决议请我至迟在联合国支持荷台达协议特派团(荷台达协议支助团)的任务期限于 2023 年 7 月 14 日届满前一个月提交一份审查报告。特派团是根据安理会第 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。

自从我于 2022 年 6 月 14 日提交上一份审查报告(S/2022/484)以来,荷台达协议支助团继续执行报告中提出的优先事项:(a) 逐步加强对各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,调整《协议》执行工作。

特派团加强了对全省停火的监测,并加强了在荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的巡逻。对荷台达省南部前线两侧受冲突影响地区进行的监测访问是一个重要里程碑,特别是在特派团之前无法进入的地区。增加在各港口的巡逻次数,突出表明特派团把支持荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的运作和确保其民用性质放在首位。特派团继续发挥重要支助作用,作为联合国努力的一部分,使基本物资和人道主义援助能够进入也门。尽管取得了进展,但行动自由仍然是特派团有效运作的最大挑战之一,特别是在监测红海各港口的民用性质方面。

自 2022 年 6 月以来取得各种进展,这在一定程度上是特派团在多个层面增加与各方直接接触的结果。在这方面,在 2023 年 3 月取得一项重大突破:荷台达协议支助团与重新部署协调委员会中的政府代表举行会议,这是自 2020 年也门政府暂停参与该委员会以来的首次会议。在本报告所述期间,也在继续与胡塞武装(又自称“真主辅助者”)代表频繁接触。此外,特派团与秘书长也门问题特使协调与各区域行为体接触,以支持推进特派团的任务,并为执行《荷台达协议》确立共同目标。

特派团在不断变化的政治和业务环境中力求调整对各方执行《协议》工作的支持,而对于提高当地民众对《荷台达协议》的积极影响的信心而言,地雷行动



协调和民政事务变得日益不可或缺。这些领域的进展也为加强与在该省开展活动的联合国各人道主义和发展行为体的合作开辟了空间。特派团自 2022 年 6 月 4 日以来加强了在政府控制区的存在，从而加强了这些努力。

在本报告所述期间，局势相对稳定，但荷台达协议支助团仍需对一些事件作出反应。胡塞武装违反《协议》，于 2022 年 9 月 1 日在荷台达市举行大型阅兵，特派团对此深表关切。特派团还记录了每天违反全省停火的情况，但双方在荷台达的敌对行动并未构成严重或持续升级。

尽管荷台达省的人道主义局势令人担忧，但全国停火及随后的停火期对该省人民产生了积极影响。双方在荷台达的军事对抗强度降低，通过红海港口的货物流量增加，这给当地民众带来实实在在的好处。这些努力必须持续下去，同时还必须努力支持整个也门的政治进程。

军事和政治动态

由联合国斡旋的全国停战(2022 年 4 月至 10 月)在事实上继续进行，并在荷台达省大部分地区和其他地区带来正常和稳定的表象。自停战到期以来，秘书长也门问题特使办公室的工作重点是，促使各方就执行经济和人道主义措施、全国停火和恢复政治进程达成协议，以结束战争。这些努力得到了支持，区域和也门利益攸关方之间进行了讨论。此外，在 2023 年 4 月释放了近 900 名被羁押者，这表明各方之间的妥协可以给也门人民带来好处。

也门政府联合部队于 2021 年 11 月撤离后在荷台达省南部建立的前线现在是荷台达市以南约 100 公里的争议地区，这里进入了相对稳定的低水平敌对状态。然而，由于各方之间不断发生冲突，军事升级的威胁依然存在。海斯区和图海塔区受冲突影响最大，特派团每天都收到关于使用小武器、迫击炮、大炮和无人驾驶飞机进行侦察和空对地攻击的报告。

2022 年 6 月 14 日以来并截至 6 月 1 日，评估团收到的报告显示，由于冲突造成的影响，荷台达省有 310 名平民伤亡，其中 207 人受伤，103 人死亡。妇女占伤亡人数的 6.5%，儿童占 44%。共计 16% 的伤亡是敌对行动直接造成的，其余 84% 的人是地雷和战争遗留爆炸物的受害者。荷台达省仍然是也门受地雷和战争遗留爆炸物影响最严重的地区，据评估，海斯、图海塔、杜拉希米和 Bayt al-Faqih 等区的平民最有可能受到伤害。

2022 年 12 月 6 日，一辆荷台达协议支助团的装甲车在 al-Hali 区参与了陪同荷台达省事实上的胡塞族省长的一个车队，有一枚地雷被触发，损坏了特派团的一部车辆。尽管没有特派团人员或平民在这一事件中受伤，但这进一步突出表明，荷台达人民普遍面临地雷和战争遗留爆炸物的危险。特派团随后审查了其安保程序，并与胡塞武装讨论了应对也门人所面临的地雷和战争遗留爆炸物威胁的措施，包括扩大地雷风险教育项目。

2022 年 9 月 1 日，胡塞武装在荷台达市举行大规模阅兵，这违反了《荷台达协议》的规定，即各方应承诺消除任何武力展示，不向该市、荷台达港、萨利夫

港和拉斯伊萨港以及该省增派任何军事力量。这次阅兵包括胡塞武装军事人员和装备的参与，包括海军部队和物资。特派团向胡塞武装表达了关切，并公开指出阅兵违反了《协议》。3月22日，荷台达协议支助团注意到，胡塞武装事实上的军事当局在荷台达市又举行一次阅兵，有身穿军装的人员参与，胡塞武装官员发表了讲话，但据报没有公开展示武器或装备。胡塞武装还于2023年3月27日至28日在红海的萨利夫港和拉斯伊萨港以及卡马兰岛附近水域进行了一次较小规模的海军军事演习。

在这方面，双方试图在各自控制的地区巩固权力。在前线两侧，双方都努力促进在基础设施发展、医疗保健、教育、水和环境卫生、创收和法治等领域的举措。在这方面，总统领导委员会副主席塔里克·萨利赫准将似乎加紧努力，在荷台达省和整个西海岸树立更高调的形象，出席并赞助了在霍卡和海斯区举办的政治和军事活动，这是上次审查中提到的各种活动的继续。他呼吁与政府有关联的政治和军事派别(包括驻荷台达省和塔伊兹省内的派别)团结起来。

即使在各方集中精力巩固内部的同时，他们也相互指责对方造成荷台达省持续的严峻局势。胡塞武装组织了示威和静坐，举行了新闻发布会，并发表了公开声明，强调据称由政府所属部队造成的平民伤亡和基础设施损坏。胡塞武装还在重新部署协调委员会范围内以及在港口巡逻期间与特派团互动，一再抱怨荷台达港口和机场遭到破坏，从而对经济和平民造成影响。与此同时，政府及其控制区的当局声称，胡塞武装镇压民众，非法夺取土地，破坏基本基础设施，并将用于民众的资金和援助转用于军事活动。政府还呼吁重新开放穿越前线的道路，以缓解人道主义需求，他们在重新部署协调委员会范围内以及在特派团与荷台达省的军事、社会和政治官员及妇女领导人接触时向特派团提出这一问题。

毗邻的塔伊兹省的局势对荷台达省产生持续影响。在与荷台达省接壤的塔伊兹省 Maqbanah 区，冲突经常发生，而荷台达省南部冲突的频率和严重程度往往反映了这一点。2023年2月至3月期间，胡塞武装在塔伊兹省的军事升级提醒人们，当前局势还十分脆弱。对塔伊兹地区取得军事控制权的努力可能直接影响各方在荷台达南部的态势，并导致敌对行动加剧。

重新部署协调委员会及其缓和局势机制

特派团在努力确保持续恢复《荷台达协议》的核心执行和协调机制(即重新部署协调委员会)方面取得进展。这些努力的重点是：(a) 通过联席会议重新建立各方之间的对话；(b) 解决阻碍也门政府参加委员会的问题；(c) 使特派团能够平等进入荷台达省前线的两侧。

特派团继续与参加重新部署协调委员会的胡塞武装代表团定期进行双边接触，以解决与监测港口和南部各区受冲突影响地区有关的行动自由问题、地雷行动活动以及与社区的接触和协商。通过重新部署协调委员会的缓和局势机制，特派团继续收到胡塞武装提交的违反停火报告，并讨论了特派团在红海各港口定期巡逻时观察到的情况。在整个接触过程中，胡塞武装表示致力于执行《荷台达协议》，并要求荷台达协议支助团和联合国国家工作队提供人道主义援助和地雷

行动方面加强支持与合作。特派团在萨那与胡塞武装官员定期举行会议，以支持特派团与重新部署协调委员会的工作和《荷台达协议》的执行。

自 2022 年 8 月以来，特派团领导层加强了与也门政府代表的接触。这一接触有助于解决该国政府对 2020 年 3 月其联络官在前线被杀一事提出的关切——这一事件促使该国政府暂停参加重新部署协调委员会，并就在该省政府控制地区进行监测访问寻求获得同意。与此同时，特派团与特使密切协商和协调，加强了与区域行为体和外交伙伴的接触，以帮助应对在执行任务方面所面临的挑战。

2023 年 2 月和 3 月，在进行这些磋商后，特派团团长和副团长分别访问了政府控制下的海斯区和霍卡区，这是朝着实现特派团在前线两侧建立足迹的目标迈出的重要一步。在访问期间，特派团团长在 2023 年 3 月 13 日与也门政府派往重新部署协调委员会的代表团举行了三年来的首次会议。在会议期间，后者表示愿意恢复与特派团的合作，并为此任命了一名联络官。双方还讨论了在荷台达省政府控制区开展定期监测访问的问题，以及恢复重新部署协调委员会作为协调、建立信任和缓和局势机制的可能途径。在这次会议之后的几个星期里，该国政府开始不定期地向特派团报告违反停火情况，并为联合访问据称违反停火的地点提供便利。

特派团继续鼓励各方通过各种方式恢复重新部署协调委员会。迄今为止，各方尚未同意该委员会恢复运作。恢复重新部署协调委员会作为缓和局势联合论坛的作用，仍然是特派团的优先事项之一。

监测停火和保持港口的民用性质

2 月 1 日，特派团团长访问了胡塞武装控制下的该省南部地区，此前在持续拒绝进入的情况下进行了 8 个多月的倡导。这使荷台达协议支助团能够首次进入几个地区(包括扎比德、图海塔和 al-Jarrah 地区)，观察安全局势和冲突对当地居民的影响。与联合国国家工作队分享了这次访问的报告，以利于其审议这些地点的人道主义方案。自也门政府于 2021 年 11 月撤出荷台达市后前线发生变化以来，进入南部各区仍然是荷台达协议支助团执行任务的核心。尽管特派团一再提出要求，但胡塞武装一直不允许特派团进入该地区进行后续访问。

2023 年 3 月 13 日，特派团团长访问了政府控制下的海斯区和 Al-Khawkhah 区，并与附属也门政府的利益攸关方讨论了特派团跨越前线的行动自由、违反停火行为和地雷行动支助问题。地方当局呼吁荷台达协议支助团在 Al-Khawkhah 建立长期存在，以便能够定期访问前线，支持停火监测。此前，特派团副团长于 2023 年 2 月访问了该地区，并会见了地方当局，讨论了政府与荷台达协议支助团之间的合作以及与当地妇女组织的合作。特派团副团长还与 2020 年 3 月身亡的政府联络官的家属见面并向其表示慰问。这次访问是朝着恢复荷台达协议支助团与政府之间的合作迈出的一步。特派团在政府控制区的行动取得相当大的进展，这是迈出的积极一步，这归功于荷台达协议支助团加强了在该地区的持续存在。

荷台达协议支助团还逐步加强了支持妇女与和平与安全议程的活动。2022 年 12 月，荷台达协议支助团副团长在亚丁与荷台达的妇女社区人士和妇女组织领导

人接触，讨论促进妇女参与执行《荷台达协议》的方式。2023 年 3 月，荷台达协议支助团与 Al-Khawkhah 和海斯地区的妇女组织接触，以期实施速效社区项目，支持建立对《协议》的信心。这些举措是在荷台达省更广泛地推动特派团与社区接触的一部分，特别是与各种妇女社区领袖和基层人士的接触。这些互动为取得重大进展铺平道路，包括对霍卡和海斯进行监测访问，同时凸显了将妇女与和平与安全议程纳入特派团行动的重要性。

2022 年 9 月，特派团在未事先告知的情况下对胡塞武装控制地区的 Bayt al-Faqih 区进行了一次巡逻，此前有报告称，胡塞武装代表强迫平民流离失所，以便为军事设施让路。同样，在 2023 年 3 月对海斯区的一些地点进行了两次访问，以确定据称胡塞武装对民用物体进行炮击和用无人机袭击的情况。虽然一再要求双方允许对其在所有地区遵守全省停火的情况进行系统监测，但尚未得到同意。

特派团继续对荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港进行定期巡逻，以监测这些港口保持其民用性质的情况。特派团在巡逻期间没有观察到任何军事物体或军力展示；然而，胡塞武装对特派团行动自由的限制继续限制了特派团在荷台达港口更加广泛、独立、全面地评估局势的能力。

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加强与《斯德哥尔摩协议》利益攸关方的协调，以期在维护《荷台达协议》方面形成统一的意向和支持。荷台达协议支助团通过一个与联合国国家工作队定期交流信息的既有论坛开展工作，定期提供情况通报，并积极参加由联合国国家工作队督导的协调机构。这些努力加强了在许多工作领域与联合国各机构、基金和方案的合作。其中一个领域是，酌情在后勤、态势感知和危机管理方面向海上保安组织的“更安全的船只救助行动”提供可能的支助，这是与也门驻地协调员办事处和联合国开发计划署持续合作的结果。

地雷行动和民政是荷台达协议支助团与联合国国家工作队和《斯德哥尔摩协定》利益攸关方加强协调的其他领域。特派团继续在荷台达省发挥任务中规定的地雷行动协调作用，并扩大了当地地雷行动协调机制——该机制由也门地雷行动执行中心(萨那)、联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国难民事务高级专员公署、红十字国际委员会和救助儿童会组成。荷台达协议支助团还努力与也门排雷行动执行中心(亚丁)和荷台达省政府控制地区的其他相关行为体建立伙伴关系。与从事排雷活动的非政府组织(例如：丹麦难民理事会、挪威人民援助会、风险地区生命支援组织、人道与包容组织和 Masam 项目)协调与接触也是去年的重要动态。特派团向胡塞武装控制区和政府控制区的地雷行动成功地提供了有针对性的技术专家咨询，并协助制定和执行一项支持排雷活动的协调一致战略计划。这包括支持促进就地雷和战争遗留爆炸物事件共享信息、查明和勘测雷区以及加强以妇女和儿童为重点的爆炸物风险教育。

荷台达协议支助团不断扩大民政工作，范围包括可能开展的速效项目，以期与荷台达各社区建立关系。在这方面，荷台达协议支助团正在与联合国国家工作队和相关协调组以及特使办公室协调其活动，以最大限度地扩大影响，避免工作

重复。荷台达协议支助团通过分享其关于荷台达受冲突影响地区状况的监测访问报告，协助联合国在迄今往往难以进入的地点采取干预措施，以进行人道主义和发展方案拟订工作。这些努力的目的是，在支持荷台达省内各社区以及在建立稳定方面采取更强有力的集体办法，以支持《荷台达协议》的执行工作。特派团还继续倡导其他举措，如各方要求开放前线的平民过境点。这些活动是与特使办公室和联合国国家工作队密切协商开展的。

特派团协调工作中最重要的部分仍然是其与特使办公室的关系。在技术层面，就信息共享采用创新办法已经制度化，而在更广层面上，荷台达协议支助团仍然全面致力于在荷台达省促进建立信任措施，以支持特使通过谈判达成全面和包容各方的政治解决办法，从而结束冲突。

意见

随着《荷台达协议》签署五周年在 2023 年底来临，荷台达协议支助团运作的军事和政治环境由两个关键趋势决定。首先，在全国停战带来切实好处之后，当前在国家一级的局势似乎为以和平、全面、包容各方的方式通过谈判解决冲突提供了明确契机。另一方面，荷台达省境内的前线仍然活动频繁，鉴于违反停火行为持续发生，局势升级的风险仍然令人担忧，特别是考虑到各港口在也门经济和人道主义运作中具有战略性质。

在这方面，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。该国大约 90% 的主食和几乎所有其他必需品都依赖进口，而且大都是通过红海各港口运抵。与 2021 年相比，2022 年在荷台达各港口卸货的食品(包括商业和人道主义援助)的月平均运量增加 10% 以上，燃料运量增加 300%。特别是与 2021 年同期相比，在 6 个月的停战期间，通过荷台达各港口进口的燃料增加 358%。虽然这些动态意义重大，但也门人道主义挑战的严重性突出表明，这一趋势必须继续下去，港口必须继续开放和运作。因此，特派团继续在荷台达市驻留并加强对港口的监测仍然至关重要。

有争议的南部地区，特别是海斯和 Al-Khawkhah，是也门每周新流离失所家庭数量最多的地区。此外，各方已明确表示，将努力保持军事准备状态和恢复行动的能力。如果荷台达境内出现任何局势恶化或重新陷入冲突，对该省而言都是一种严重倒退；该省去年的军事局势相对稳定，运经荷台达各港口的货物和燃料流量增加，鉴于荷台达和整个也门的人道主义局势仍然严峻，这一点尤其重要。

全国停战在荷台达省产生影响，尽管停战已经到期，但停战的核心规定显然得到遵守，这有助于改善该省局势，并向民众提供迫切需要的救济。尽管存在上述许多挑战，但值得欢迎的是，荷台达省境内去年的敌对行动和伤亡人数减少，各方展现克制。然而，胡塞武装必须允许荷台达协议支助团更多、不受限制、独立地进入荷台达各港口，以进一步增强人们对这些港口保持民用性质的信心。这将有助于确保基本物资和人道主义援助能够继续不受阻碍地进入，并确保这些港口不会再次成为军事对抗区。为双方进入全省各地提供便利，包括进入据称违反停火的地区和前线附近，对于执行任务仍然至关重要。在这方面，荷台达协议支

助团随时准备扩大其停火监测活动，以支持各方根据《荷台达协定》或各方可能同意的任何其他安排，进一步缓解紧张局势。

其次，地雷和战争遗留爆炸物对荷台达省平民的影响仍然十分严重，包括儿童和妇女在内的平民伤亡事件仍然经常发生。2022 年 12 月 6 日，荷台达协议支助团的一辆车辆触雷，这只是又一起事件而已，这清楚地提醒人们认识到平民每天面临的危险。其部分原因是，人们越来越多地进入以前属于前线的地区，而这些地区的雷区没有标记。荷台达协议支助团加强了地雷行动协调工作，这将有助于倡导重新采取行动，减少荷台达省境内最弱势群体的伤亡风险。在这些举措的基础上作出集体努力，包括支持在政府控制区作出努力，对于保护更多当地民众至关重要。荷台达协议支助团还在宣传工作中发挥重要作用，以使开展排雷的国际非政府组织能够在胡塞武装控制区开展行动。特派团还将加强速效社区项目的交付，在 2023 年 2 月和 3 月访问前线 and 受冲突影响地区期间，对速效社区项目的需求明显增加。

2023 年 2 月和 3 月，各方为荷台达协议支助团进入南部各区提供便利，这是迈出的重要一步，有利于特派团根据情况变化调整足迹。然而，胡塞武装对荷台达协议支助团持续作出限制，这阻碍了特派团执行任务和在执行《荷台达协议》方面发挥公正作用的能力。胡塞武装还反对特派团根据其任务规定在政府控制区派驻人员，特派团将继续处理这一问题。各方必须为特派团根据其任务规定进入荷台达省各地提供便利，包括及时和系统地发放也门入境签证和许可证。有关当局在 2022 年底及 2023 年初批准多项签证，使可部署至也门的监察员人数大幅增加，这符合各方在独立监测停火和保留港口的民用性质方面的共同利益。

虽然前线局势已经稳定，但整个荷台达省境内的平民行动自由仍然受到限制，这导致严重困难、经济困境和日常生活障碍。恢复全省境内的行动自由是《荷台达协定》的一个支柱，但这还有待于落实。荷台达协议支助团随时准备支持各方审查恢复这一基本权利的所有备选方案。

联合国仍然坚定地致力于通过重新部署协调委员会促进沟通交流，重振该委员会的作用对于执行《荷台达协议》至关重要，但这还有待实现。委员会中胡塞武装代表的继续参与以及政府恢复与荷台达协议支助团的接触，是实现这一目标的重要一步。胡塞武装表示愿意重新部署协调委员会恢复运作，这应受到鼓励。特派团将继续与各方进行双边合作，并随时准备协助恢复联合论坛，以促进各方在任何级别开展合作和缓和局势。

提请安全理事会成员注意此信为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)