联合国 S/2024/460

安全理事会

Distr.: General
12 June 2024
Chinese
Original: English

2024 年 6 月 11 日秘书长给安全理事会主席的信

安全理事会在第 2691(2023)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 2024 年 7 月 14 日到期至少一个月前，介绍对支助团的审查情况。支助团是根据安全理事会第 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 2023 年 6 月 13 日提交上一份审查报告(S/2023/432)以来，荷台达协议支助团继续执行报告中提出的优先事项，即：(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和地雷行动作为优先事项，同时支持各方调整《协议》执行工作。

军事和政治动态

继 2021 年与政府结盟的部队单方面撤军之后，荷台达省大体保持稳定，随后在联合国斡旋下于 2022 年 4 月至 10 月期间实现休战。在 2024 年之前，休战的核心原则在事实上继续得到遵守。双方之间的敌对行动总体上有所减少，但在南部各区的前线，特别是在海斯和图海塔区，每天都有交火和违反全省停火协议的事件发生。迄今为止，这些行动都是战术性的，并未导致荷台达冲突的总体战略格局发生任何重大变化，尽管公开呼吁双方在荷台达省发动新的军事攻势的呼声明显增加。

荷台达省的军事局势继续受到也门其他前线动态的影响。就此而言，各方优先事项的变化以及流向也门其他冲突地区的资源分配，可能是荷台达敌对行动最近有所减少的一个因素。然而，邻近省份，特别是塔伊兹省持续不断的战斗和军事增援继续影响到荷台达的安全状况。

该省大多数与冲突有关的伤亡(包括死亡案例)都是地雷和战争遗留爆炸物造成的，而不是双方敌对行动直接造成的。荷台达省仍然是也门受地雷和战争遗留爆炸物影响最多的省份。此外，在前线持续使用大炮、迫击炮和火箭弹，导致新的未爆炸装置不断被发现，这反过来又造成污染进一步加剧，需要加以解

请回收

决。2023 年 6 月 1 日至 2024 年 5 月 31 日期间，支助团共记录了 84 起与地雷和战争遗留爆炸物有关的事件，共造成 120 名平民伤亡，其中包括 8 名妇女和 44 名儿童。

由于各方继续在荷台达省各自的控制区内实施和推动社会经济举措，以此作为投射或巩固其行政权力的手段，荷台达的政治空间仍然存在很大争议。这些举措主要集中在农业和渔业、教育、医疗保健、水和卫生方面，还包括在胡塞武装控制区的儿童和青年度假营地的宣传政治口号。同样值得注意的是，双方都注重在各自控制的地区发展港口基础设施。

自 2023 年 10 月以来，胡塞武装每周都会在荷台达市及其周边地区组织大规模示威活动，声援巴勒斯坦。2023 年 10 月至 2024 年 5 月期间，此类抗议活动已超过 250 起。虽然示威游行仍然是和平进行的，但在此期间，示威游行的频率和参加人数都大大增加，在荷台达省的 20 多个不同地点吸引了数千人参加。这些示威活动通常由著名的胡塞政治人物领导，并为纪念与也门冲突或以色列-巴勒斯坦冲突有关的重要日期或周年纪念日而组织。

也门政府内部一些政治行为体的公开言论越来越侧重于批评《斯德哥尔摩协议》，特别是考虑到有报告称胡塞武装从该省内向红海发动袭击。在政府控制区，“反《斯德哥尔摩协议》”情绪仍然在公共话语中占主导地位，胡塞武装对荷台达的控制以及他们在红海发动袭击的能力都被归咎于该协议。此类言论包括呼吁恢复敌对行动和军事行动，以夺回荷台达港，以及呼吁国际社会支持也门政府，当地媒体也放大了这些呼声。

也门的媒体格局依然高度两极分化，反映了各党派之间的深刻裂痕。联荷台达协议支助团和整个联合国经常成为错误信息和虚假信息运动的针对对象。荷台达协议支助团关切地注意到，社交媒体自动软件机器人的数量有所增加，放大了由媒体主导的数字错误信息和虚假信息的传播，其中一些信息直接针对荷台达协议支助团和《斯德哥尔摩协议》。

重新部署协调委员会及其缓和局势机制

2023 年 9 月，支助团团长在亚丁与重新部署协调委员会也门政府代表团举行会议。这次会议标志着一项重大突破，因为这是继 2020 年 3 月支助团团长与重新部署协调委员会政府代表团某些成员举行双边会议之后，荷台达协议支助团与该委员会的政府代表团全体成员之间三年来的首次正式互动。双方在讨论中重申了共同的承诺，即推进支助团在荷台达省由政府控制的部分地区的驻留。此外，2023 年 11 月 11 日，支助团团长和政府代表团在卡瓦卡区举行会议，讨论推进支助团在该省南部执行任务的问题。会议还探讨了便利荷台达协议支助团前往前线地区巡逻的途径，以提高违反停火情况报告的准确性。政府对荷台达省前线重要道路的开通缺乏进展表示关切。

尽管在 2023 年下半年取得了进展，也门政府的合作水平在 2024 年初有所波动，反映出反对《斯德哥尔摩协议》的情绪日益高涨，以及公众呼吁恢复敌对行动和军事行动以夺回荷台达港。为此，支助团副团长于 2024 年 1 月前往亚

丁，与当局进行接触。然而，前往政府控制的荷台达省南部地区的相关旅行未获政府批准。

2024 年 4 月，支助团团长与国防部长和重新部署协调委员会政府代表团团长接触，以解决对支助团行动的限制问题。支助团团长于 2024 年 4 月 20 日至 29 日访问了亚丁、卡瓦卡和海斯，进一步巩固了这一进展。这次访问有助于与政府及其重新部署协调委员会代表团成员重申对荷台达协议支助团任务的共同理解，并确保恢复支助团在该省南部的活动和巡逻。

2023 年 6 月至 2024 年 5 月期间，支助团团长主持了与重新部署协调委员会胡塞武装团体代表团的 9 次会议。通过这些持续对话，荷台达协议支助团增加了对荷台达港的定期巡逻，并扩大了对胡塞武装控制下的荷台达省南部受冲突影响地区和前线地区的监测访问。

令人遗憾的是，在重新部署协调委员会中，双方都没有女性代表。尽管如此，荷台达协议支助团仍力求尽可能与荷台达省前线两侧的妇女以及亚丁和萨那的妇女互动协作。这些努力是支助团推进也门妇女与和平与安全议程的更广泛意图的一部分。

最后，以前在为荷台达协议支助团工作人员发放在政府和胡塞武装控制区工作的签证和居住许可证方面遇到的挑战已得到缓解，这表明双方的合作得到了加强。

监测停火和保持港口的民用性质

尽管胡塞武装分子设置了重重障碍，包括将巡逻限制在预先批准的日期、时间和路线内，并阻止荷台达协议支助团军事监察员在巡逻期间自由收集信息，但支助团对荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的巡逻仍在继续。尽管存在这些挑战，荷台达协议支助团仍然坚定地致力于执行其授权任务，并不断努力扩大和加强对红海港口的巡逻。支助团目前每周两次对荷台达港进行巡逻，每周一次对萨利夫港和拉斯伊萨港进行巡逻。这反映了自 2024 年 3 月以来，荷台达协议支助团对港口地点的例行巡逻增加到平均每月 11 次，而 2023 年 6 月至 2024 年 2 月期间每月平均值为 7 次。支助团正在继续与重新部署协调委员会胡塞武装代表接触，以进一步增加巡逻次数，包括在荷台达市的巡逻。

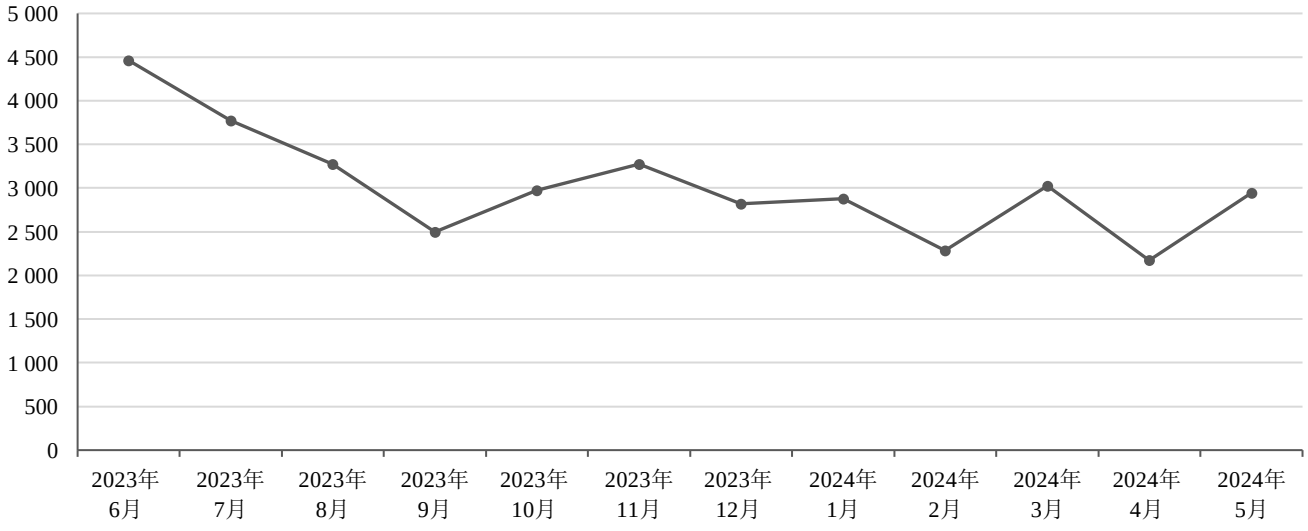
荷台达协议支助团指出因自身受到各种限制，在巡逻期间没有在荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港直接观察到军事物体或军事表现。根据对公开来源信息的分析，包括胡塞武装和会员国军事发言人的声明，自 2024 年 1 月以来，国际军事部队对也门胡塞武装控制区的空袭(被称为“海神弓箭手行动”的一部分)有一半以上是在荷台达省进行的。不过，红海港口的运作并未受到空袭的直接影响。在进行了大量空袭的萨利夫和拉斯伊萨地区，据评估，目标地点位于港口以南 5 至 8 公里处，但 5 月 30 日袭击的萨利夫港区一栋建筑除外。因此，荷台达协议支助团继续不间断地对港口进行巡逻。在本报告所述期间，共进行了 102 次巡逻，以监测港口。

尽管政府发表了越来越具有对抗性的声明，要求夺回荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港，尽管红海的紧张局势加剧，但支助团观察到的到港船只数量没有受到明显影响，月进口量基本保持稳定。2023 年 6 月 1 日至 2024 年 5 月 31 日期间，480 艘船舶停泊在红海港口，与去年同期相比增加了 68%。其中，33%的船只运载食品(包括商业和人道主义食品)，23%运载燃料。根据世界粮食计划署的数据，2024 年 4 月红海港口进口的粮食和燃料数量是 2022 年以来最高的。

荷台达协议支助团根据其监测全省停火的任务规定，增加了对该省受冲突影响地区和前线地区的巡逻。在本报告所述期间，支助团进行了 29 次巡逻和访问，其中包括对政府控制下的海斯和卡瓦卡地区以及胡塞武装控制下的杜拉希米、Bayt al-faqih、图海塔和 Zabid 地区的巡逻。支助团利用地理信息系统工具和改进的违反停火数据收集方法，加强了对前线的巡逻。荷台达协议支助团继续向政府强调定期巡逻对于监督停火的重要性，并寻求增加在靠近前线的胡塞武装控制区的巡逻次数。参加重新部署协调委员会的政府代表团继续向联海特派团提供违反停火的数据，于 2023 年 5 月提供这些数据。

重新部署和协调委员会政府代表团在暂停 3 年后，于 2023 年 5 月重新开始向荷台达协议支助团提供违反停火数据，并持续至今，表明了对监测活动的继续支持。2023 年 6 月 1 日至 2024 年 5 月 31 日，各方共报告了 36 386 起违反停火事件。总体趋势与荷台达省战斗减少的情况一致。然而，自 2023 年 9 月以来，报告的违反停火事件数量保持稳定，每天约 80-100 起左右(见下图)。违反停火的主要原因是小武器开火，偶尔还会使用更大口径的武器。此外，近几个月来，大炮和迫击炮炮击不断增加，这可能与无人机侦察活动增加有关。特别是胡塞武装力量一直在加强无人机活动，这表明他们在对政府军阵地进行炮击和迫击炮袭击前使用无人机获取目标。各方的每日报告表明，它们致力于执行《斯德哥尔摩协议》，并有机会继续接触以缓和局势。与此同时，每天发生的违规事件凸显了军事行动迅速升级的可能性，以及荷台达协议支助团对前线和受冲突影响地区进行巡逻的必要性。

2023 年 6 月至 2024 年 5 月报告的每月违反停火事件数



与《斯德哥尔摩协议》利益攸关方的协调

与《斯德哥尔摩协议》各利益攸关方的协调仍然是荷台达协议支助团的首要优先事项。支助团与秘书长也门问题特使办公室的关系至关重要。在其任务规定范围内，支助团酌情尽一切努力支持特使为在也门实现持久和长期和平所做的努力。支助团还努力加强与也门驻地协调员办事处以及联合国国家工作队的合作。支助团继续通过既定论坛开展工作，定期交流信息，并酌情就具体举措开展协作。其中一个引人瞩目的实例，包括 2023 年 4 月至 8 月期间荷台达协议支助团为“安全号”油轮救助行动提供的后勤和业务支持。

在本报告所述期间，荷台达协议支助团与人道主义事务协调厅向荷台达省南部的政府控制区内受冲突影响的地区派出了联合监测和评估团。这些任务包括前往人道主义援助准入以往受到极大限制的地区，但这些地区是支助团监测和巡逻工作的核心部分。例如，联合国国家工作队以前完全无法进入 Rawan 和 Haymah 村。这些联合访问团旨在观察这些地区的人道主义局势，特别是境内流离失所者面临的状况，以及确定风险和评估冲突动态。地方领导人和政府官员也参加了其中一些访问团。巡逻表明，荷台达省前线附近的村庄急需水和卫生、医疗保健、教育、住房和生计方面的援助。

2023 年底，荷台达协议支助团开始实施首批速效项目，以加强有利于其任务交付的环境。这些项目大大增加了与联合国国家工作队在实地开展协作的机会，也是荷台达协议支助团与地方当局和社区开展协作的重要工具。支助团在卡瓦卡和海斯区完成了 4 个速效项目，通过改善学习环境使 5 000 多名学童受益，并通过提供职业培训和为当地一个妇女组织提供能力建设支助，为妇女提供支助。在卡瓦卡的一家诊所修建一间分娩室和在此地的一所学校修复四间教室的工程预计将于 2024 年 6 月完工。荷台达协议支助团最初在胡塞武装控制地区实施速效项目时遇到了挑战，但自地方当局承诺支持支助团确定优先项目后，情况从 2024 年开始有所改善。

荷台达协议支助团继续发挥其在荷台达省协调地雷行动工作的法定作用，同时支持也门驻地协调员办事处在联合国开发计划署地雷行动项目供资于 2023 年 6 月结束后调整国家地雷行动干预措施。这种资源损失对也门各地的排雷行动产生了重大影响，特别是造成胡塞武装控制区的大部分排雷行动陷入停顿。它对政府控制地区也产生了明显的影响，在这些地区，国际非政府组织和红十字国际委员会是通过自己的资金流开展排雷活动的唯一实体。

荷台达协议支助团不断努力加强与地方地雷行动当局、国际排雷非政府组织和联合国国家工作队的现有协调努力。通过这些努力，支助团与分别设在亚丁和萨那的也门地雷行动协调中心开展了密切互动与合作，继续进一步加强与这两个实体的伙伴关系，以减少地雷和战争遗留爆炸物对荷台达省平民的影响。在与地雷行动有关的联合倡议或协调努力方面，联合国国家工作队成员的协作方包括与人道主义事务协调厅、联合国儿童基金会和联合国难民事务高级专员公署开展的活动。荷台达协议支助团向亚丁增派了地雷行动人员，以加强对也门政府的支持，并支持在该省的政府控制区推进地雷行动。

此外，支助团还继续改进其记录荷台达省所有涉及地雷和战争遗留爆炸物的事件的综合数据库，并每月出版《地雷行动概况介绍》，介绍该省与地雷行动有关的数据和活动。事实证明，《概况介绍》对于在也门从事地雷行动的行为体而言是一份宝贵的资源，进一步体现了荷台达协议支助团的协调作用。

意见

尽管目前区域局势紧张，但《荷台达协议》和荷台达协议支助团的活动仍是实现荷台达省稳定和也门持久和平这一长期目标的基本要素。反对《斯德哥尔摩协议》的情绪抬头，令人担忧，这只会破坏也门更广泛的政治进程，并为潜在的军事升级创造条件，从而破坏迄今为止已取得的进展。我敦促所有各方履行其对《荷台达协议》的承诺，并与支助团合作完成任务。

鉴于也门的粮食和营养安全状况不断恶化，霍乱再次出现，保持红海港口的全面运作至关重要。人道主义援助、药品、食品、燃料和其他商业物资通过红海港口进入也门，不仅对防止该国人道主义状况恶化至关重要，而且仍然是也门实现持久和平不可或缺的基石。在港口问题上恢复直接军事对抗只会使也门人民陷入更加悲惨的境地，并延长这场毁灭性冲突的持续时间。

荷台达协议支助团重点通过重新部署协调委员会促进沟通交流，从而继续在与《荷台达协议》各方保持联络方面发挥重要作用，重振该委员会的作用对于对执行《协议》至关重要，但这还有待实现。荷台达协议支助团继续坚定不移地努力重建重新部署协调委员会联合机制，并为此向各方提供空间和机会。支助团将继续这方面的努力，并将提供一切可能的途径，以缓和局势，在双方之间建立信任。政府重返重新部署协调委员会双边会议、恢复报告违反停火数据，是朝着恢复重新部署协调委员会及其附属机制联合性质方向实现的一项重要突破。这些步骤还突出表明，支助团的存在对于监测违反停火的情况、防止冲突升级和遏制双方在荷台达省可能采取的进攻行动具有重要意义。

荷台达协议支助团在行动自由受到各方严格限制的情况下进行巡逻和监测，我敦促所有各方确保支助团在荷台达省全境畅通无阻。胡塞武装必须允许支助团在荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港进行畅通无阻的巡逻。同样，支助团在政府控制下的前线地区的巡逻也不得受到任何进一步的限制，从卡瓦卡到海斯地区都能获准进行定期巡逻。支助团在红海港口的巡逻对于遏制港口军事化和维持港口的民用性质仍然至关重要。对前线两侧有争议的南部地区进行定期监测考察，也是支助团在荷台达省保持监督和防止局势升级方面发挥作用的重要组成部分。这些访问对于与生活在这些地区的社区建立互信和增进对《荷台达协议》的信心也至关重要。

减少地雷和战争遗留爆炸物对荷台达省平民的影响仍将是荷台达协议支助团的首要关切。过去一年，支助团在前线两侧的地雷行动协调作用大大加强。此外，由于其在地雷行动方面的技术专长，荷台达协议支助团已成为整个联合国大家庭在也门的地雷行动问题资源。在荷台达营造一个没有地雷和战争遗留

爆炸物威胁的安全环境，是该省实现和平与稳定的重要组成部分。荷台达省有大量地雷和战争遗留爆炸物受害者，其中儿童所占比例很高，这尤其令人关切。

通过实施首批速效项目，荷台达协议支助团得以加强其社区参与，并在地方一级为《荷台达协议》奠定一个包容性的支持基础。速效项目的实施也为与联合国国家工作队的合作创造了更多的机会，并有助于通过改善准入，加强对荷台达省受冲突影响地区和前线地区人道主义需求的了解。此外，荷台达协议支助团协助人道主义事务协调厅对 Haymah 村和 Rawan 村进行了两次联合监测访问，也为此做出了重要贡献。为在特派团规划和任务执行中积极考虑与性别平等有关的方面，并在也门推动更广泛的妇女与和平与安全议程，荷台达协议支助团继续与社区和地方当局开展外联活动，与联合国国家工作队合作，同时优先与设在亚丁的国家一级机构的高级妇女官员接触。支助团在胡塞武装控制地区与妇女领导人接触的努力遇到了重大挑战，但仍将继续下去。

请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)