



2025年6月10日秘书长给安全理事会主席的信

安全理事会在第 2742(2024)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 2025 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 2024 年 6 月 11 日提交上一份审查报告(S/2024/460)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) 加强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,同时支持各方执行《协议》。

军事和政治动态

也门政府部队与胡塞武装(自称真主的辅士)在荷台达省对峙线沿线的军事局势保持相对稳定,但潜在冲突动态持续演变。2024 年 10 月至 11 月期间,前线各方之间的敌对行动出现了令人担忧的激增。这是在政治和军事领导人高调呼吁恢复全面冲突的背景下发生的。

胡塞武装自 2023 年 11 月以来,一直试图继续对红海的商船和货船采取军事行动,同时升级对以色列的攻击。胡塞武装频繁使用荷台达省各地点策划和发动攻击,这无疑影响到荷台达省的安全局势。作为回应,2024 年至 2025 年,美利坚合众国和以色列主导对港口和其他目标进行了空袭,大不列颠及北爱尔兰联合王国也参与实施了部分空袭,这表明,荷台达省被直接卷入更广泛的中东地区事件并易受其影响。

也门政府和胡塞武装继续努力巩固在该省各自控制区的权力,包括提供服务、分发人道主义援助以及政治和军事官员高调访问。胡塞武装加紧努力,利用对荷台达省的空袭来动员民众。此类行动包括在荷台达省所有胡塞武装控制区每周五定期举行表面声援加沙的集会;长期努力在荷台达省各地所谓的“夏令营”招募更多儿童和青年,据报参加者在夏令营中接受政治、宗教和军事训



练。2025 年 5 月，任命了领导也门政府的新总理。预计新总理的优先事项之一是继续努力巩固政府在其控制地区的权力。

双方在荷台达省的冲突延伸到媒体，2024 年底，双方都在媒体上通过好战言论展示力量，声称准备好发动重大地面攻势。自 2024 年 10 月以来，胡塞武装一直在备战，认为也门政府必然发动攻势，以夺回荷台达省，随后向北进攻萨那。亲政府媒体重点报道军事和政治领导人呼吁夺回荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港，同时质疑《斯德哥尔摩协议》的有效性。虽然这些活动在 2024 年 12 月有所减弱，但在 2025 年 3 月美国再次空袭胡塞武装控制区后，关注荷台达省和可能发动地面进攻的报道重新在也门媒体中占据显著位置。荷台达省政府控制区的政治格局仍呈现各反胡塞武装团体利益博弈的特征。

重新部署协调委员会及其缓和局势机制

支助团继续与双方寻求利用一切可能机会，按照《荷台达协议》的规定，振兴作为联合缓和局势机制的重新部署协调委员会。在本报告所述期间，荷台达协议支助团与参加重新部署协调委员会的也门政府代表团举行了 7 次会议，与胡塞武装代表团举行了 10 次会议。自 2025 年 1 月以来，荷台达协议支助团每月与胡塞武装代表团举行会议。在本报告所述期间，荷台达协议支助团与双方加强合作执行《荷台达协议》，探讨双方为缓和紧张局势而进行合作的所有可能途径。

与双方举行的重新部署协调委员会会议集中讨论若干问题，包括：恢复联合机制；开放荷台达省前线的道路和平民过境点；前线地雷行动合作；社区参与；实施速效项目；巡逻。由于双方在道路开通选择问题上存在分歧，支助团确保荷台达省前线安全可靠陆路通行的努力继续面临挑战。

2024 年下半年，荷台达协议支助团与政府代表团的关系加强，使支助团对荷台达南部前线的评估访问以及支助团的社区参与工作重新得到支持。此类接触有助于全面改善对荷台达协议支助团的看法，政府官员将对《斯德哥尔摩协议》本身的批评与对荷台达协议支助团的批评区分开来。还由此促成在政府控制的霍卡区开设荷台达协议支助团机构获得核准。这一步骤是在 2024 年 10 月与政府代表团举行的一次会议上商定的；它解决了政府长期以来对在控制下的该省地区缺乏荷台达协议支助团存在的不满。

荷台达协议支助团继续向重新部署协调委员会的胡塞武装代表倡导将巡逻范围扩大到荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港以及前线。2024 年，荷台达协议支助团巡逻港口的次数确有增加，但巡逻是在极具限制性的环境下进行的。胡塞武装以后勤和协调方面的挑战为由，没有满足支助团关于扩大准入和增加巡逻频率的要求。荷台达协议支助团经常与胡塞武装事实上的外交部长接触，强调需要维护《斯德哥尔摩协议》，避免采取任何可能导致荷台达省重新爆发全面冲突的行动。荷台达协议支助团领导层还利用这些互动向胡塞武装施压，要求立即、无条件释放其任意关押的联合国、国际和国家非政府组织、民间社会和外交使团的人员。

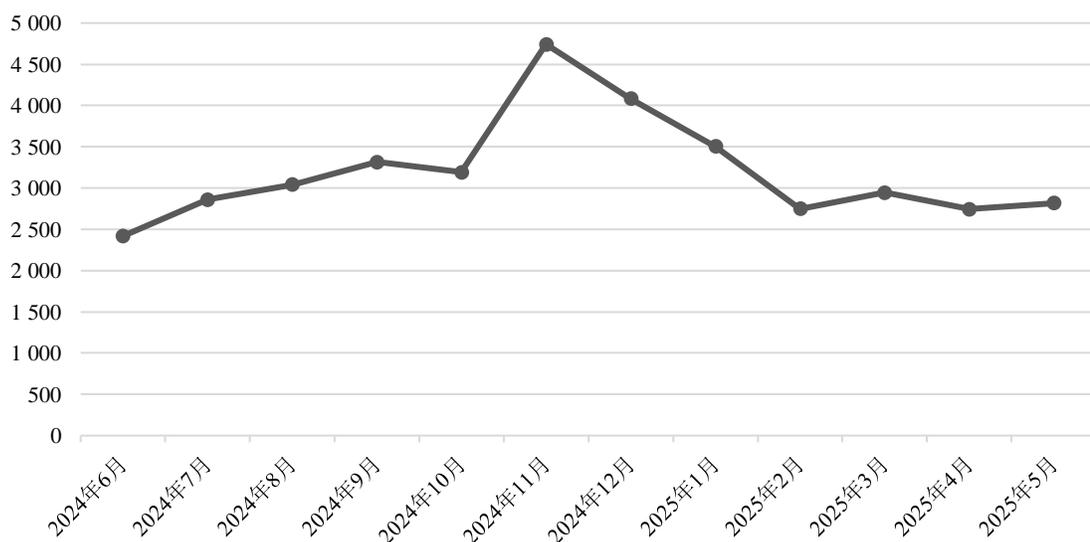
就积极方面而言，自 2024 年下半年以来，双方开始明确表示有意在重新部署协调委员会正式架构外，就共同关心的领域举行一次技术层面联席会议。支助团正在与所有对话者的接触中积极推动这一点。

监测停火和保持港口的民用性质

尽管也门的政治和安全局势充满挑战，但荷台达协议支助团继续执行其核心任务。作为继续致力于监测活动的体现，参加重新部署协调委员会的政府代表团和胡塞武装代表团坚持定期向荷台达协议支助团报告违反停火情况。从 2024 年 6 月 1 日至 2025 年 5 月 31 日，双方共报告 38 413 起违反停火事件，平均每天 106 起(见图)。尽管与上一期间相比，事件总数和日平均数略有增加，但总体趋势表明，事件规模往往有限且仅局限于发生地，荷台达省的战斗烈度保持稳定。

据报，胡塞武装预计，与政府结盟的部队可能发动地面进攻，以夺回荷台达省，评估认为这一因素促使违反停火事件数量自 2024 年 6 月以来持续上升，在 2024 年 11 月达到顶峰，该月份事件数量为 2024 年之最。不过，在这一时期之后，违反停火事件数量稳步下降，近期媒体上关于即将发动攻势的激烈公开政治言论也是如此。违反停火的主要原因是小武器交火，偶有更大口径武器的支援。政府军主要进行防御工事构筑，胡塞武装则尝试实施渗透，二者往往同步发生，凸显出政府军呈防御姿态，而胡塞武装的姿态更具进攻性。荷台达省前线的日常冲突继续影响到平民，通常原因是炮击或无人机袭击。

2024 年 6 月至 2025 年 5 月按月分列的报告违反停火事件数



尽管胡塞武装设置了重重障碍，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观察员在巡逻期间自由收集信息，但支助团仍然定期巡逻，每周对荷台达港进行两次巡逻，对萨利夫港和拉斯伊萨港进行一次巡逻。在这种受限环境下，荷台达协议支助团在巡逻期间没有在任何港口直接观察到军事物体或军事活动迹象。2024 年 6 月 1 日至 2025 年 5 月 31

日期间，荷台达协议支助团共进行了 157 次巡逻，较前 12 个月期间增加 15%。这是在上一年增加对红海港口的例行巡逻频率所取得进展的基础上进一步实现的状况。除例行巡逻外，还在以色列为应对胡塞武装针对以色列的多次持续无人机和导弹袭击而进行空袭后，于 2024 年 7 月、2024 年 12 月、2025 年 1 月和 2025 年 5 月对荷台达港进行了 5 次特别巡逻。支助团在政府控制下的荷台达省南部地区进行了 28 次特别巡逻，包括针对报告的违反停火事件进行的巡逻任务，以及结合实地访问进行的巡逻任务，以协助利益攸关方参与和速效项目的实施。

支助团巡逻队观察到，以色列和美国 2025 年 4 月 17 日至 5 月 16 日期间对荷台达港和拉斯伊萨港进行的多次空袭造成破坏，这些空袭是对胡塞武装此前数日向以色列及红海船只密集发射导弹和无人机的回应。据评估，由于这些空袭，荷台达港只能部分运转，移动龙门起重机、燃料储存罐、拖船和停泊区遭到破坏。在编写本报告时，拉斯伊萨的防波堤和燃料储存基础设施由于遭到破坏，船只无法停靠。对港口基础设施的破坏影响了至关重要的燃料、食品、药品和其他基本物资通过港口的运输。目前正在全面评估空袭对更广泛的人道主义物资和商业货物进口的影响程度。

在本报告所述期间，荷台达协议支助团共遇到 43 次影响其巡逻的行动自由限制。其中，30 次限制涉及进出胡塞武装控制区的红海港口，另有 13 次限制涉及对也门政府控制下的南部地区进行的计划巡逻。从 2024 年 12 月 9 日开始，荷台达协议支助团对港口的例行巡逻遇到长时间行动限制。胡塞武装当局将拒绝准入归因于空袭后的安全考虑。经领导层与参加重新部署协调委员会的胡塞武装代表团及萨那事实上的外交部进行交涉后，最终取消了限制，巡逻得以在 2025 年 1 月 13 日恢复。除 5 月 13 日的一次特别巡逻和 5 月 25 日与人道主义事务协调厅的一次联合巡逻(均为前往荷台达港)外，荷台达协议支助团自 4 月 28 日以来无法对萨利夫港和拉斯伊萨港进行定期巡逻，自 5 月 7 日以来无法对荷台达港进行定期巡逻，均被胡塞武装以安全原因为由取消。这是荷台达协议支助团报告的例行港口巡逻中断持续时间最长的一次。

与《斯德哥尔摩协议》利益攸关方的协调

与秘书长也门问题特使办公室和联合国国家工作队密切协调是支助团活动的核心。在这方面，荷台达协议支助团继续履行法定职责，在荷台达省协调地雷行动工作，同时酌情向驻地和人道主义协调员办公室提供技术咨询，支持其调整国家地雷行动干预措施。荷台达省仍是也门受战争遗留爆炸物影响最严重的地区，这一状况因也门地雷行动干预措施缺乏资金而加剧。荷台达协议支助团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。这些努力包括与荷台达、萨那和亚丁的地雷行动协调中心密切合作，减少战争遗留爆炸物对平民的影响。荷台达协议支助团还向荷台达省南部部署了一名地雷行动专家，以支助政府控制区地雷行动本地化对策。此外，荷台达协议支助团还继续改进记录荷台达省所有涉及战争遗留爆炸物事件的综合数据库。支助团每月发布一份实况报道，介绍该省与地雷行动有关的数据和活动。

在《荷台达协议》中与利益攸关方合作的关键领域之一是实施速效项目，其有助于加强当地利益攸关方对支助团任务的理解与支持。支助团的速效项目主要侧重于政府控制区的创收机会和保健设施支助。令人遗憾的是，由于参加重新部署协调委员会的胡塞武装代表团的消极态度，未能在胡塞武装控制区实施任何速效项目。速效项目的一项核心设计原则是，项目应在荷台达省促进妇女与和平与安全议程以及青年与和平与安全议程。该项原则也成为支助团与领导人接触活动不可或缺的部分。外联工作尽可能既关注前线两侧的基层妇女领导人，也关注担任高级政治职务的妇女领导人。荷台达协议支助团与荷台达省妇女社区领袖团体密切合作，为支助团的社区外联和速效项目实施工作提供信息。此外，在 2024 年 12 月在亚丁举行的女权主义者峰会上，荷台达协议支助团主办了一次会外活动，对推动关于如何确保《荷台达协议》的执行兼具包容性并考虑到妇女和女童的关切问题的讨论极具价值。2025 年 4 月，荷台达协议支助团启动了对已完成项目的影响评估，以提炼经验教训和良好做法。

意见

确保荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港保持开放和全面运作，对于防止也门各地本已严峻的人道主义局势进一步恶化至关重要。2025 年 4 月和 5 月对荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的空袭造成破坏，影响了通过这些港口向也门民众运送至关重要的燃料、食品、药品和其他基本物资。根据世界粮食计划署的数据，2024 年这些港口卸运了约 487 万吨粮食和 304 万吨燃料进口物资，这些物资对人道主义行动至关重要。仅荷台达港就为也门约 70% 的商业进口和 80% 的人道主义援助提供了便利。保护民用基础设施不仅是国际人道法规定的一项法律义务，也是为也门可持续和平及长期恢复和复原创造必要条件的基本前提。

在本报告所述期间，荷台达协议支助团与政府之间的关系呈现出建设性的发展态势，政府重新致力于支助团的活动，这是一个积极的趋势。政府强调，荷台达协议支助团可在监测、记录和报告违反停火事件方面发挥重要作用。政府表示，荷台达协议支助团还可在重新开放荷台达省前线关键通道方面发挥积极作用。政府官员欢迎荷台达协议支助团在霍卡设立实体存在，视其为积极的一步。新房舍一旦完工，将加强支助团在受冲突影响地区的业务覆盖。

在胡塞武装控制区域，尽管安全环境不断恶化，但荷台达协议支助团仍与荷台达和萨那的对话者保持定期互动。保持这样的对话对促进缓和局势和确保合作执行支助团的核心授权任务至关重要。

通过重新部署协调委员会与双方加强对话，这为建立信任创造了更多空间，胡塞代表团更加积极主动地要求召开委员会会议就证明了这一点。然而，每天都发生违反全省停火事件，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前线巡逻的必要性。尽管荷台达省的局势岌岌可危，但双方仍每天报告违反停火事件，表明双方愿意继续通过根据《斯德哥尔摩协议》建立的机制进行接触。这一态势必须持续下去，双方应响应支助团的呼吁，重建囊括双方的联合的重新部署协调委员会。

荷台达省的局势快速演变，凸显出与《斯德哥尔摩协议》所有利益攸关方进行协调的重要性。荷台达协议支助团力求促进各方共同努力增强该省的稳定态势。我感谢区域行为体以及驻阿布扎比、安曼和利雅得的外交界对支助团任务与活动表示的支持。与我的也门问题特使办公室和联合国也门国家工作队定期进行协调，强化了对支助团任务的一致认同。速效项目发挥关键作用，开辟了与地方当局和荷台达协议支助团合作的渠道，改善了接触生活在受冲突影响地区的社区的机会。荷台达协议支助团继续为此积极寻求新的伙伴关系。荷台达省和也门各地的环境不断演变，更广泛的区域和世界亦是如此，这可能为进一步提升我们在也门各项任务的效率和结构协调一致性创造了机遇。我们将查明机遇，审时度势，以期克服直接影响我们履行任务能力的财政和其他挑战。

荷台达省的空袭日益频繁，加剧了联合国和人道主义工作人员的安全与保障风险。荷台达协议支助团一直在积极实施安保措施，确保工作人员的安全和福祉。支助团还定期测试危机管理和大规模伤亡事件程序。

我一再呼吁在也门及其周边地区和更广泛区域保持克制并缓和局势。胡塞武装必须立即停止在红海和针对以色列的攻击。所有各方都要遵守国际人道法规定的义务，尊重并保护平民和民用基础设施。对荷台达省港口的空袭可能改变《荷台达协议》框架下双方的军事动态，省内出现低强度但持续性的军事调动，同时媒体关于可能发动地面攻势的言论也日益增多。

我敦促各方最大限度地保持克制，与我的特使保持建设性接触，以通过谈判达成政治解决，从而结束冲突。

最后，我再次要求立即、无条件释放仍被胡塞武装任意关押的所有人员，包括联合国人员，其中有些人已被关押数年。

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)