



安全理事会也门访问团的报告，2013年1月27日

一. 引言

1. 安全理事会主席在2013年1月3日的信中通知秘书长，安理会成员已经决定于1月27日向也门派出一个访问团。摩洛哥常驻联合国代表穆罕默德·卢利什基、大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表马克·莱尔·格兰特共同领导该访问团。访问团的成员有：¹

阿根廷	Mario Oyarzábal, 公使
澳大利亚	加里·弗朗西斯·昆兰, 常驻代表
阿塞拜疆	阿格申·梅赫迪耶夫, 常驻代表
中国	江华, 一秘
法国	Martin Briens, 常驻副代表
危地马拉	格特·罗森塔尔, 常驻代表
卢森堡	西尔维·卢卡, 常驻代表
摩洛哥	穆罕默德·卢利什基, 常驻代表, 访问团共同团长, 由摩洛哥常驻团 专家 Abdellatif Erroja 协助
巴基斯坦	Raza Bashir Tarar, 常驻副代表
大韩民国	Shin Dong-ik, 常驻副代表
俄罗斯联邦	Alexander A. Pankin, 第一常驻副代表

¹ 美利坚合众国代表为美国驻也门大使 Gerald Feierstein。



卢旺达	Olivier Nduhungirehe, 常驻副代表
多哥	科乔·梅南, 常驻代表
大不列颠及北爱尔兰联合王国	马克·莱尔·格兰特先生, 常驻代表, 访问团共同团长, 由联合王国常驻团 专家 Simon Day 协助

2. 按照工作范围的规定, 访问团的首要宗旨是重申安全理事会继续支持也门根据海湾合作委员会倡议和执行机制正在开展的政治过渡进程, 并最终于 2014 年 2 月举行选举。访问团还要评估安全理事会相关决议特别是第 2051 (2012) 号决议的执行情况, 并审查也门政府在启动全国对话大会、改组安全和武装部队以及处理经济和人道主义局势方面取得的进展; 审议也门的安全局势, 包括也门政府为在阿拉伯半岛打击基地组织并进行安全部门改革而正在开展的工作; 强调安全理事会继续关注那些妨碍或干涉过渡进程的人, 同时注意到第 2051 (2012) 号决议允许对搞破坏的人实施制裁; 评估 2012 年 9 月 4 日在利雅得以及 2012 年 9 月 27 日在纽约举行的也门之友部长级会议上做出的启动承诺方面的进展情况; 重申必须立即进行捐助者协调和供资, 以缓解也门严峻的人道主义局势; 表示大力支持国际社会在实施海湾合作委员会倡议方面发挥作用, 国际社会包括安全理事会五个常任理事国、海湾合作委员会、欧洲联盟代表和秘书长特别顾问, 并支持特别顾问在也门进行的斡旋。

3 安全理事会访问团是安理会五年来对也门和该区域的第一次访问, 是为了支持实施 2011 年 11 月 23 日根据第 2014 (2011) 和第 2051 (2012) 号决议而在利雅得签署的海湾合作委员会倡议和执行机制。2013 年 1 月 14 日商定的访问团工作范围及其工作方案载于本报告附件一和附件二。

4. 访问团于 1 月 25 日离开纽约, 于 1 月 28 日返回。访问团于 1 月 27 日访问也门, 在萨那会见了也门总统阿卜杜勒-拉布·曼苏尔·哈迪、总理 Mohammed Basindwah 及其内阁、全国对话大会筹备委员会的成员, 包括其主席阿卜杜勒·卡里姆·埃里亚尼, 以及各政党、非政府组织和民间社会的代表。访问团还会见了海湾合作委员会秘书长阿卜杜勒拉蒂夫·本·拉希德·扎亚尼, 以及利雅得协议担保国和见证国(10 方集团, 包括中国、法国、俄罗斯联邦、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、海湾合作委员会国家和欧洲联盟)的代表。在访问期间, 联合国秘书长也门问题特别顾问贾迈勒·比诺马尔、联合国也门驻地协调员伊斯梅尔·乌尔德·谢赫·艾哈迈德以及联合国国家工作队的成员也向安全理事会代表介绍了情况。

二. 关键问题

政治过渡进程的现状

5. 访问团回顾, 2011年11月23日, 时任总统阿里·阿卜杜拉·萨利赫、执政的总人民大会和反对派联合会议党在利雅得签署了海湾合作委员会倡议和执行机制, 将总统权力移交给副总统, 并开始两年的过渡期。该协议是秘书长特别顾问同安全理事会成员、海湾合作委员会和其他国际伙伴紧密合作促成的面对面谈判的结果。该协议提出了两个阶段。第一阶段规定组建一个民族团结政府, 并在签署协议90天内举行早期总统选举。第二阶段(2012年2月-2014年2月)包括召开一次全国对话大会, 为制宪进程提供投入, 之后是全民投票, 最终于2014年2月举行大选。

6. 访问团发现, 在根据第2014(2011)和第2051(2012)号决议实施海湾合作委员会倡议和执行机制方面已经取得进展。访问团注意到, 在也门过渡协议第一阶段成功完成之后, 也门副总统哈迪当选为也门新总统。访问团还注意到迄今在过渡时期第二阶段取得的进展, 特别是在军队改组、努力恢复对阿拉伯半岛被基地组织和其他伊斯兰武装分子占领的领土的控制以及完成包容各方的全国对话大会的筹备等方面取得的进展。在会见海湾合作委员会秘书长和10方集团过程中, 这一观点得到了证实。

7. 这些成绩加起来使也门人民能够摆脱内战的危险。访问团认可哈迪总统以及Basindwah总理领导的民族团结政府为使过渡进程在正确轨道上向前推进而做出的承诺和坚定努力。

8. 然而, 尽管取得了进展, 访问团发现过渡过程中还有许多挑战。政府对部分领土、特别是南方和北方的领土继续保持有限的控制。基地组织和其他好战的武装集团仍然是一个严峻的威胁。此外访问团发现, 政府提供基本服务和人道主义援助以及启动经济的能力有限。

9. 访问团还了解到, 尽管安全理事会第2051(2012)号决议第6段要求停止一切旨在破坏政府和过渡进程的行动, 并表示如果这些行动仍持续, 愿考虑进一步采取包括根据《联合国宪章》第四十一条的措施, 但这类行动仍在持续。访问团获悉, 虽然一些针对该国石油和天然气基础设施的袭击是纯粹的犯罪行为, 但有证据表明一些袭击行为有政治动机。此外安理会成员获悉, 政府改组军队以及实施2012年4月6日关于军队和文职人员任用问题的总统法令的努力已经数次受阻。

10. 访问团还遗憾地了解到, 由于出现政治僵局, 关于也门过渡时期司法的法律依然未获通过。

安全局势和安全部门改革

11. 访问团发现，政府在改善全国安全局势方面已经取得进展。不过访问团也明显感觉到，总体而言，安全局势仍然脆弱。

12. 虽然萨那、Taiz 和其他地区的安全局势已经改善，但 Al-Houthi 运动、萨里菲派(Salafists)以及与北部改革集团党有牵连的部落团体之间的冲突(2004 年以来已经爆发 6 次战争)继续发生。这样，政府一直未能重新确立对北方的控制权。Al-Houthis 运动已经将其政治影响力扩大到萨达省以外，并在萨那和也门其他地区建立了强大的存在。在南方，要求独立的 AL-Hirak 运动分子的呼声越来越高，而在中央政府不提供福利的情况下，“街头”情绪被推向极致。此外，也门仍然是全世界武装程度最高的国家，新武器据报从不同原产国运入该国。

13. 关于阿拉伯半岛的基地组织和也门其他好战武装集团的威胁，访问团获悉，在哈迪总统领导下，也门武装部队已经成功地将基地组织分子赶出阿比扬省和舍卜沃省的城市及周边地区，从而重新获得了政府对大多数那些领土的控制权。不过也有人向访问团表示，军事进攻已经导致基地组织和其他好战武装团体分散到全国各地，并渗透到大城市中。除了地方部落袭击以外，也门石油和天然气基础设施以及萨那和其他地方的政府和外国目标遭到的越来越多恐怖袭击，包括对政府官员、政治家、军事人员和外交官的多次暗杀企图，都是这种发展情况的证据。

14. 在会见 2011 年 12 月成立的军事事务委员会时，访问团强调，委员会的工作是推进过渡进程中的一个重要里程碑。委员会由哈迪总统领导，成员包括内政部长 Abdel-Qader Mohammad Qahtan 少将、国防部长 Mohammad Nasser Ahmad 少将以及 12 名高级军官和安全官员。访问团获悉，通过该委员会开展工作，敌对武装部队和民兵之间在首都萨那发生的武装对抗已经结束，武装部队已经被赶出该市。在全国许多地方，道路已经开放，非法检查站和路障已经拆除。访问团还获悉，军队为筹备和举行 2012 年 2 月的总统选举提供了合作，警察部队也部署人员，以保护国家机构。

15. 委员会还向访问团介绍了对在统一指挥下改组四分五裂的也门军队的各项努力进行监督的情况。访问团获悉，2012 年夏天，这一努力遇到了来自忠于前总统萨利赫的武装分子的强大阻力，内政部和国防部都遭到据称因未领到薪水和奖金而感到愤怒的士兵和安全部队的袭击。政府向访问团通报说，政府认为这些袭击的目的是破坏安全部队的改组。在同样的背景下，访问团获悉，国防部长在过去 12 个月里至少躲过了 6 次暗杀。

16. 为了进一步推进军队改革，总统于 2012 年 12 月 19 日颁布一项法令，将也门的军事力量重组为陆军、海军、空军和边防部队这四个主要兵种，将反恐部队置于国防部的统一指挥下。2012 年 8 月发布的上一项法令对以前由 Ali Mohsen al-Ahmar 将军指挥的第 1 装甲师和由 Ahmed Ali Abdullah Saleh 将军指挥的共

和国卫队进行整编之后，交由 7 个地区司令部指挥，并组建一支新的总统保护部队。访问团确认，尽管这项法令需要很长时间才能得到实施，但获得通过即表明朝着将也门军队置于统一指挥之下迈出了重要一步。

17. 访问团还提出了安全理事会在第 2051(2012) 号决议和秘书长关于儿童与武装冲突问题的报告(S/2012/261)中表达的关切，即武装团体以及安全部队的某些单位继续招募和使用儿童，并提议将儿童保护问题列入全国对话大会的议程。政府答复说，也门法律禁止招募未满 18 岁的人参军，并将违反该法的行为定为刑事犯罪。儿童兵主要是其他民兵集团招募的，人权事务部正在处理这个问题。

经济和人道主义局势

18. 访问团发现，该国的人道主义状况仍然岌岌可危。总统和政府强调，也门迫切需要国际人道主义援助。在全国许多地方，政府仍然无法提供包括水和电力在内的基本服务。萨那和其他城市需要对公共基础设施进行大量投资，才能满足所有公民的基本需求。在北方，2004 年以来爆发的 6 次战争造成了大规模的破坏。同样，南方的阿比扬省受到战争的严重影响。尽管南方 80% 的境内流离失所者已经回到阿比扬省，但北方依然有 30 多万境内流离失所者，其中萨达省和哈杰省均有 10 万以上。此外，政府向访问团通报说，也门正在接纳大约 120 万索马里难民和经济移民，用于解决沿海海盗行为所造成威胁的资源非常有限。

19. 联合国国家工作队向访问团通报说，也门 2 400 万人口中有一半用不上清洁水和卫生设施，1 000 万人没有足够的食物，超过 600 万人缺乏基本的卫生保健，其中包括可拯救妇女和女童生命的生殖健康服务，因为产妇死亡率仍然很高。在 100 万严重营养不良的儿童中，在超过 15 万在得不到紧急援助的情况下可能会死亡。2013 年的也门人道主义应对计划通过开展一系列侧重于紧急情况的活动，为三分之一的也门人口提供服务。所需资金数额达 7.16 亿美元，与 2012 年应对计划相比增加 22%。访问团积极地注意到，在过去几个月里，政府已经增加了也门注册非政府组织的数目。这样，联合国组织和非政府组织的数目有所增加，全国大部分地区的人道主义援助活动在不断改善。

20. 在经济方面，政府的两年期发展计划必须解决许多挑战。也门有 600 万 15-28 岁之间的青年人在寻找就业机会，并且每年还有另外 60 万毕业生在找工作。然而，政府无法满足他们的需求。因此哈迪总统呼吁“也门之友”将 70 多亿美元的国际承诺转变为实实在在的援助。一个积极的发展情况是，世界银行注意到也门已经将其财政储备由 2011 年金融危机期间的 37 亿美元增加到目前的 59 亿美元。也门货币也已实现稳定。

21. 联合国国家工作队仍然关注的问题是，2013 年，极端贫穷、波动不定的食品和商品价格以及不断上涨的生活费用，可能会进一步降低数百万也门人的粮食安全

全状况，减少他们获得基本服务和生计的机会。局部冲突以及政府提供基本社会服务的能力有限等问题，可能会进一步加剧这种局面。

全国对话大会的筹备

22. 访问团注意到，在筹备包容各方的全国对话大会方面已经取得重大进展。访问团强调，安全理事会认为全国对话大会是也门政治过渡中的一个关键因素，因为这次大会决定宪法起草进程。大会的结论将为正式起草新宪法提供依据，而正式草案将付诸公民投票。大会还将讨论妇女权利、经济发展和南方问题等重要议题。

23. 筹备委员会主席阿卜杜勒·卡里姆·埃里亚尼向访问团通报说，委员会的最后报告已经于 2012 年 12 月 12 日提交给哈迪总统，其中规定了大会的结构和组织。访问团积极地注意到，委员会中的代表来自于该国所有主要政治团体，其中包括总人民大会、联合会议党、青年、妇女、民间社会、Houthis、AL-Hirak 和其他政党。该委员会是也门即将成立的第一个包容、代表各方的政府机构。参加大会的将有 565 名代表，来自于上文列举的全国所有主要团体，他们将分成 9 个工作组。已经商定，参加会议的代表中将包括至少 50% 南方人、30% 妇女和 20% 青年代表。大会将以 90% 的多数协商一致作出决定。有待完成的任务之一仍然是挑选青年、妇女、民间社会和南方 Al-Hirak 运动的代表。

24. 访问团获悉，尽管国际社会已经作出大量努力同 Al-Hirak 运动接触，但南方的分裂主义倾向日益严重。也门南方动乱的根源是 1990 年统一以来南方人受到的边缘化和歧视，以及他们自认为缺乏资源和机会。长期的不满情绪使许多南方人觉得受到排挤。2007 年以来，南方人已经动员起来，要求平等地获得就业和政府服务，进行土地改革以及拥有一定程度的地方自治。这个运动称为 Al-Hirak 运动，初期是一个要求法治下的平等的维权运动。随着多年来的怨恨日益加深，该运动中的一些人变得激进起来，把建立一个单独的国家作为最高目标。哈迪总统已经开始解决南方人的问题，于 2013 年 1 月 8 日发布第 2 号总统令，成立了两个委员会，以纠正在土地和公共就业两方面长期存在的不满情绪。

25. 访问团获悉，目前正在进行最后的政治和后勤准备，包括确定大会主席和地点。2013 年 1 月 21 日，哈迪总统发布总统令，成立全国对话大会总秘书处。哈迪总统目前正在等待将参加对话的各代表团的姓名清单。访问团遗憾地注意到，全国对话的开始时间已经推迟。不过访问团获悉，对话一旦开始(最近公布的日期是 2013 年 3 月 18 日)，将持续六个月时间，宪法起草过程则可在全国对话进程进行 3 个月后将开始，以便赶上已经商定的过渡时间表。

26. 秘书长特别顾问向访问团介绍说，联合国通过一个小型政治特派团和一个多个捐助方信托基金(也门全国对话与宪政改革信托基金)，为支持筹备和举行全国对话大会作出了相当大的努力。

国际社会对过渡进程的支持

27. 总统、政府和许多其他对话者都表示非常感谢海湾合作委员会、联合国、10 方集团各国大使和也门之友发挥作用，支持也门的过渡，并强调，如果没有国际社会的帮助，也门将无法推进过渡进程。在这方面，也门热烈欢迎安全理事会向也门派遣一个访问团以及秘书长于 2012 年 11 月 19 日访问也门，这清楚表明联合国承诺帮助也门取得成功。

28. 访问团注意到秘书长特别顾问和联合国国家工作队做出努力，同安全理事会成员、也门之友(将于 3 月 7 日在伦敦举行下一次会议)以及海湾合作委员会和欧洲联盟的成员密切合作，帮助协调国际社会对也门的援助。访问团指出，在 2012 年利雅得和纽约会议上，也门的合作伙伴已经证实承诺提供超过 70 亿美元认捐款，以帮助也门恢复经济。政府敦促安理会成员鼓励捐助者现在将承诺转变为实实在在的援助。

三. 意见

29. 2011 年 11 月签署海湾合作委员会倡议和执行机制以后，也门实现了和平的权力移交，这在该国历史上是一个关键的里程碑。一年多以来，在时间紧迫、面临诸多困难的情况下实施过渡协议方面已经取得重大进展。在包括首都萨那在内的全国许多地方，安全局势已经改善，目前正在开展认真努力，以打击恐怖主义，在统一指挥下改组也门军队，提供人道主义援助，并在国际援助下迅速启动经济。此外，已经为召开一次包容各方的全国对话大会进行全面筹备。安理会成员赞扬哈迪总统、Basindwah 总理、民族团结政府和也门人民做出这些努力，以促进所有也门人的和平、稳定、正义和繁荣。

30. 然而安理会成员还亲身了解到，过渡进程仍然非常脆弱，最具挑战的里程碑仍然摆在面前。具体而言，安全理事会依然感到关切的是，尽管安理会第 2051(2012)号决议第 6 段一再要求停止一切旨在破坏过渡进程和民族团结政府的行动，但这类行动仍在持续。安理会再一次呼吁所有责任方立即遵守这一要求，同时认为应考虑采取进一步措施，包括《联合国宪章》第 41 条规定的措施，并考虑到这次访问过程中收到的资料。

31. 安全理事会依然感到关切的还有，阻挠过渡进程的个人和集团，其中包括阿拉伯半岛的基地组织和其他武装集团，针对也门石油和天然气基础设施以及萨那和其他地方的政府和外国目标实施或支持实施的袭击次数越来越多，其中包括政府官员、政治家、军事人员和外交官遭到的多次暗杀。安理会重申决心根据《联合国宪章》和国际法来应对这一威胁，包括根据第 2083(2012)号决议对阿拉伯半岛的基地组织实施制裁。安理会指出，阿拉伯半岛的基地组织继续对也门国内和国际社会构成威胁。

32. 安理会成员欢迎有机会同军事事务委员会直接互动，以亲身了解在一个统一指挥下改组也门武装部队的努力，2012年12月19日的总统令就是一个事例。

33. 在这方面，安全理事会还欢迎哈迪总统于2012年11月27日发表声明，禁止也门安全部队招募和使用儿童。安理会成员再次对也门某些方面继续招募和使用儿童表示关切。安理会回顾2012年11月政府对秘书长儿童与武装冲突问题特别代表做出的承诺，并确认政府愿意根据第1612(2005)号决议，制定并实施一个停止招募和使用儿童兵的行动计划。

34. 安理会成员依然关注人道主义局势。尽管安理会对80%的境内流离失所者已经能够回到阿比扬省的家园感到欣慰，但安理会成员关切的是，全国各地数百万也门人继续面临严重的粮食无保障问题，缺乏卫生设施和足够的医疗保健，并且政府提供基本服务和人道主义救济的能力仍然有限。安理会确认哈迪总统必须呼吁国际捐助者为2013年人道主义应对计划提供全额资金(7.16亿美元)。安理会确认，政府在为本国人民提供基本服务和援助方面承担首要责任，并感到欣慰的是，越来越多的非政府人道主义组织现在能够安全、没有阻碍地接触有需要的人群。

35. 安理会成员欢迎政府努力促进经济恢复和发展，并请所有捐助者为这些努力提供强有力的支持。安理会希望，也门国际合作伙伴的持续参与，再加上计划新设一个政府内协调机构，以支持落实也门之友在2012年利雅得和纽约会议上做出的超过70亿美元认捐，将帮助有效输送资金，以便尽快将认捐转化为实实在在的援助。安理会期待即将于2013年3月7日在伦敦举行的也门之友会议拿出这方面的进展情况报告。

36. 安理会成员强调必须举办一次包容各方、有各方参与、透明、有意义的全国对话大会，包括同青年和妇女团体进行对话。因此，安理会欣见也门许多利益攸关方积极、建设性地参与筹备过程。然而安理会感到遗憾的是，这次大会的召开时间被推迟。安理会因此呼吁也门所有利益攸关方共同敲定各项安排，使大会能够不再拖延地于2013年3月18日开始。

37. 安理会成员确认海湾合作委员会、联合国、10方集团各国大使、也门之友以及也门的其他国际合作伙伴发挥了重要作用，帮助在正确轨道上向前推进过渡进程。在这方面，安理会欢迎在访问期间同海湾合作委员会秘书长阿卜杜勒拉蒂夫·本·拉希德·扎亚尼、秘书长也门问题特别顾问贾迈勒·比诺马尔、10方集团各国大使以及联合国国家工作队直接互动，并鼓励他们继续发挥各自的作用，支持过渡进程。

38. 访问团得出结论认为，也门的过渡进程已经到了关键阶段。在也门过渡协议签署一年多以后，也门人民在选择和平道路，实现更加安全、稳定、公正和繁荣的未来方面已经表现出领导能力、勇气和决心。不过，这一进程仍然受到

那些试图通过阻挠、暴力和其他不正当手段实现政治议程的人的直接威胁。因此安理会成员认为，内乱和冲突的威胁，及其对国际和区域和平与安全的潜在后果，并没有消失。根据第 2014 (2011) 号和第 2051 (2012) 号决议，安全理事会将因此继续全面参与，同其他国际合作伙伴密切合作并采取适当措施，帮助也门过渡进程取得成功。

附件一

安全理事会也门访问团的工作范围

工作范围如下：

(a) 重申安全理事会继续支持也门根据海湾合作委员会倡议和执行机制正在开展的政治过渡进程并最终于 2014 年 2 月举行选举，支持哈迪总统、民族团结政府和也门人民在这一进程中发挥重要作用；

(b) 评估安全理事会相关决议特别是第 2051(2012)号决议的执行情况，并审查也门政府在启动全国对话大会、在一个职业性全国统一领导体制下改组安全和武装部队、结束所有武装冲突以及处理经济和人道主义局势方面已经取得的进展；

(c) 审议也门的安全局势，包括也门政府为打击阿拉伯半岛的基地组织并进行安全部门改革而正在开展的工作；

(d) 会见也门有代表性的各方以及驻萨那的国际合作伙伴，包括在可能情况下会见海湾合作委员会，以及包括民间社会代表在内的也门行为者，讨论并评价过渡情况；

(e) 评估 2012 年 9 月 4 日在利雅得以及 2012 年 9 月 27 日在纽约举行的也门之友部长级会议上做出的启动承诺方面的进展情况；

(f) 重申必须立即进行捐助者协调和供资，以缓解也门严峻的人道主义局势；

(g) 确认也门在过渡进程中仍面临许多挑战，并强调安全理事会继续关注那些妨碍或干涉过渡进程的人，同时注意到第 2051(2012)号决议允许对搞破坏的人实施制裁；

(h) 表示大力支持国际社会在实施海湾合作委员会倡议方面发挥作用，国际社会包括安全理事会五个常任理事国、海湾合作委员会、欧洲联盟代表和秘书长特别顾问，并支持特别顾问在也门进行的斡旋。

附件二

安全理事会也门访问团工作方案

2013年1月27日

上午9时30分至9时50分	秘书长也门问题特别顾问贾迈勒·比诺马尔介绍情况
上午10时至11时	会见也门总统阿卜杜勒-拉布·曼苏尔·哈迪
上午11时10分至11时30分	会见军事事务委员会
上午11时40分至下午12时20分	会见也门总理 Mohammed Basindwah 和民族团结政府成员
下午12时30分至1时30分	仪式
下午1时35分至2时35分	午餐
下午2时45分至3时15分	会见海湾合作委员会秘书长阿卜杜勒拉蒂夫·本·拉希德·扎亚尼，以及10方集团各国大使
下午3时20分至4时20分	会见全国对话大会筹备委员会
下午4时30分至5时	会见联合国也门驻地协调员伊斯梅尔·乌尔德·谢赫·艾哈迈德、联合国国家工作队成员和非政府组织
下午4时30分至5时	新闻发布会