



安全理事会

Distr.: General
21 February 2020
Chinese
Original: English

审查亚卢比亚过境点的取代方式

秘书长的报告

一. 引言

1. 本审查是根据安全理事会第 2504(2020)号决议第 6 段提交的，其中安理会请秘书长“在 2020 年 2 月底前向安理会报告利用其它方式取代亚卢比亚过境点的可行性，以确保人道主义援助，包括医疗和手术用品，能根据人道、中立、亚卢比亚公正和独立等人道主义原则、经由最直接路线送达阿拉伯叙利亚共和国全境有需要的民众”。
2. 本文件所载信息基于截至 2020 年 2 月 19 日联合国系统的现有数据，以及从阿拉伯叙利亚共和国政府及通过实地考察和案头审查等其它相关来源获得的数据。

二. 阿拉伯叙利亚共和国东北部的人道主义局势

3. 阿拉伯叙利亚共和国东北部的平民居于该国最脆弱的平民之列。据估计，阿拉伯叙利亚共和国东北部有 190 万人需要人道主义援助，其中绝大多数人(134 万人)位于不受政府控制的地区。由于在 2019 年 10 月 9 日发起了“和平之泉”行动以来，导致东北部仍有约 7 万人流离失所。在 10 月 9 日之前，东北部已经收容了大约 710 000 名流离失所的平民，儿童占 42%，其中大部分由当地社区收容。在东北部流离失所的人中，有超过 48 万人在不受政府控制的地区，包括 66 000 多人居住在霍尔营地，其中近 44 000 人是儿童。有 14 000 多名流离失所者住在集体避难所，几乎所有这些避难所以前都是学校。
4. 东北部的需求极高。截至 2019 年底，东北部 16 家公立医院中只有 2 家、279 家初级卫生中心中只有 4 家满负荷运转。卫生保健面临的挑战，加上安全水供应方面的重大缺口，导致过去几年在整个东北部爆发了几次传染病。爆炸性武器的严重污染仍旧限制了救援行动，增加了服务获取难度。



5. 当地行为体者报告称，按照目前的消耗速度，医疗库存预计将在未来几个月耗尽。生殖健康工具包库存可能在 3 月份耗尽。这意味着，除非找到取代方式，否则将无法获得进行与产妇健康有关的医疗手术，例如剖腹产所需的物品。到 5 月份，如果找不到亚卢比亚的取代过境点，以前由联合国跨境行动提供的医疗设施的基本药物可能会出现更大的缺口。这种缺口的影响将是巨大的，会限制医疗提供者向有需要的人提供广泛的紧要医疗服务的能力。如下所述，交付能力也是一个重大挑战。

6. 2019 年 10 月 15 日，阿拉伯叙利亚共和国政府在致联合国驻阿拉伯叙利亚共和国实体的一封信中要求“联合国人道主义小组立即采取行动，派遣食品和医疗物品等救援物资车队”前往该国东北部。10 月 21 日，阿拉伯叙利亚共和国政府在给秘书长的信中“承诺与叙利亚阿拉伯红新月会和政府机构协调，尽其所能为提供这种援助给予便利”。

人道主义援助准入

7. 在第 2504(2020)号决议获得通过之前，联合国以及国际和国内非政府组织从阿拉伯叙利亚共和国境内和以跨境方式接触了的有需要的人口。在这两种模式之间如何做出选择取决于管控、供应线、安全等方面的变化和地方当局是否同意。在第 2504(2020)号决议获得通过后，联合国不再在东北部开展跨境行动。

8. 阿拉伯叙利亚共和国东北部人道主义国家工作队的总部设在卡米什里。它将联合国实体和一个非政府人道主义伙伴聚集在一起。在阿拉伯叙利亚共和国政府登记的共计 7 个国际非政府组织和 20 个阿拉伯叙利亚共和国非政府组织驻扎在东北部。叙利亚阿拉伯红新月会在东北部的所有三个省都有存在。此外，30 多个国际非政府组织和众多阿拉伯叙利亚共和国非政府组织在东北部开展跨境活动。尽管方案在 10 月 9 日之后最初受到干扰，但非政府组织的活动仍在继续。有关联合国和非政府组织在东北部的人道主义存在情况详见表 1。

9. 联合国实体正在增加在阿拉伯叙利亚共和国东北部的存在。159 名联合国工作人员驻扎在卡米什里。25 名工作人员受派执行增援任务，为期最多两个月，自 2019 年 10 月以来参加任务。2020 年 1 月 22 日，世界卫生组织(世卫组织)请求阿拉伯叙利亚共和国政府批准增加在卡米什里的全职工作人员。联合国仍在等待该国政府的回应。

10. 在阿拉伯叙利亚共和国政府登记的联合国和非政府组织在拉卡省和哈塞克省的大部分地区都享有定期和持续的人道主义准入。他们报告说，幼发拉底河以西的代尔祖尔省的准入水平与此相类似。2019 年 12 月和 2020 年 1 月，联合国在阿拉伯叙利亚共和国政府的同意下，在该国境内完成了在东北部的 324 项任务。由于各方没有在管控和不安全方面达成一致，仍然难以进入曼比季和艾因阿拉伯。一些人道主义组织仍然难以进入代尔祖尔省幼发拉底河以东地区，主要原因是爆炸物污染和不安全。

11. 在拉卡省和哈塞克省开展跨境行动的非政府组织大多可以定期和持续进入。目前，国际非政府组织工作人员在西部地区，包括曼比季和艾因阿拉伯地区的存在有限。尽管存在上文第 10 段述安全限制，代尔祖尔省的行动仍在继续。

表 1

截至 2019 年 12 月 31 日在阿拉伯叙利亚共和国东北部活动的人道主义工作人员总数

响应方式	阿拉伯叙利亚共和国境内	跨境
联合国国际工作人员	17 ^a	0
联合国本国工作人员	142	0
国际非政府组织工作人员	183	242
本国非政府组织工作人员	4 558	6 039
叙利亚阿拉伯红新月会	1 350	0
共计	6 250	6 281

^a 这一总数并不反映为支持正在进行的行动，从叙利亚其它工作地点“大量涌向”卡米什里的联合国工作人员。

人道主义响应

12. 阿拉伯叙利亚共和国东北部的人道主义响应每月援助数十万有需要的人。该国境内的组织提供基本服务帮助和支持，特别是在境内流离失所者营地、收容社区和主要城市。跨境开展行动的非政府组织向政府服务(或当地政府服务)无法获得或不足的大部分人口提供基本服务,包括卫生服务。在 2020 年 1 月 10 日之前，联合国通过提供跨境援助，主要是无法在阿拉伯叙利亚共和国境内或通过非政府组织跨境行动持续提供的卫生和医疗物品来补充其它组织开展的活动。

13. 2019 年，人道主义组织扩大了在阿拉伯叙利亚共和国东北部的活动。7 月至 11 月期间，与前六个月相比，响应增加了 36%，平均每月惠及来自阿拉伯叙利亚共和国境内的 99 万人。11 月，也就是有数据的最新时期，联合国向 72.9 万人提供了粮食援助，并向 20 万人提供了拯救生命的水、卫生设施和个人卫生支持。

14. 自 2019 年 10 月以来，跨境开展行动的非政府组织也加大了应急活动的规模。这是针对阿拉伯叙利亚共和国东北部大量境内流离失所者进行的。这些非政府组织可以定期接触位于集体中心、非正式安置点和新设地点的流离失所家庭，以及那些生活在城市和农村收容社区的家庭。总体而言，非政府组织确保在东北部持续提供服务，包括教育和其它基本服务，并向有需要的人提供粮食和非粮食物品。

15. 在卫生部门，2019 年，世卫组织在东北部提供了 254 万多次医疗服务，并提供了大量医疗设备，总重量约为 451 吨。这批医疗援助是从大马士革空运到卡米什里的。从大马士革空运到卡米什里的物资无法到达许多非政府控制地区的卫生设施。

16. 2019 年没有联合国从大马士革向东北部运送医疗物品的公路运输队。到目前为止, 2020 年已有一支载有医疗物品的公路运输队完成了任务(见第 42 段)。

17. 2019 年, 世卫组织还通过亚卢比亚过境点运送了 143 万件医疗物品和医疗设备, 重约 210 吨。跨境运输的大部分物品为创伤急救器械、跨机构紧急医疗包以及其它基本药品和医疗物品。2019 年, 联合国人口基金(人口基金)通过亚卢比亚分两个车队派运了 200 个紧急情况专用生殖保健箱。这些保健箱旨在便利向没有医疗设施的流离失所者或在危机期间医疗设施中断地区的流离失所者提供优先生殖健康服务。

18. 从阿拉伯叙利亚共和国境内运送的卫生物品流向了在东北部提供人道主义支持的一系列行为体, 包括卫生部、叙利亚阿拉伯红新月会、非政府组织和当地卫生设施。2019 年, 通过这些行为体, 77 个卫生设施, 包括 5 家医院、22 个初级卫生设施和卫生站, 以及 34 个流动单位得到了该国境内某种形式的支持。

19. 跨境开展行动的非政府组织提供的服务主要集中在医疗设施的运营上。2019 年 12 月, 跨境开展行动的非政府组织正在支持东北部的 103 个医疗设施, 包括 13 家医院、46 个初级卫生设施和卫生站、35 个流动单位, 以及为利什曼病、身体康复和透析提供专门服务的设施。这些医疗设施都通过亚卢比亚从联合国获得了大量医疗物品。这些医疗设施中至少有 50 个位于东北部的 12 个区, 仅靠跨境提供的药品获得支持。

三. 亚卢比亚过境点

20. 随着该地区安全状况的改善和管控情况的变化, 联合国于 2018 年初开始通过亚卢比亚过境点开展行动。2018 年 3 月至 2020 年 1 月期间, 19 批货物通过亚卢比亚过境, 共有 109 辆卡车。所有提供的援助都是在边境从联合国卡车直接转运到伙伴组织的卡车上, 然后运往这些组织的行动地区。如表 2 所示, 四个联合国实体使用了这个过境点。

表 2

每个实体每年通过亚卢比亚过境点运送物资的卡车总数

年份	2018	2019	共计
世界卫生组织	37	34	71
联合国人口基金	15	3	18
联合国儿童基金会	13	3	16
国际移民组织	4	0	4
共计	69	40	109

21. 如上文第 17 段所述, 通过亚卢比亚过境点运送的援助物资主要是医疗物品。

四. 取代跨境方式

进入非叙利亚政府控制区的过境点

22. 伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其之间的相关过境点列于本报告附件。

伊拉克方向的过境点

23. 能从伊拉克进入阿拉伯叙利亚共和国东北部非政府控制区、与亚卢比亚相距不超过 45 公里的过境点有两个。Walid 过境点位于亚卢比亚以北 25 公里处，Fish Khabur 过境点位于 Walid 以北 20 公里处。伊拉克政府控制着亚卢比亚的伊拉克一侧，而库尔德地区政府控制着 Walid 和 Fish Khabur 过境点的伊拉克一侧。在运送联合国人道主义援助方面，这两个过境点都不如亚卢比亚实用，因为 Walid 只是一个非正式的过境点，而 Fish Khabur 是在浮桥上作业。鉴于这两个过境点的地理位置靠近亚卢比亚且各自能力有限，本报告中没有将其作为取代亚卢比亚过境点的点位。

土耳其方向的过境点

24. 泰勒艾卜耶德是土耳其与阿拉伯叙利亚共和国境内非国家武装团体控制领土之间的 6 个过境点之一。从后勤角度看，这是一个功能齐全的大型过境点，在“和平之泉”行动之后于 10 月 15 日重新开始运作。其海关面积达 4 万平方米，可容纳联合国阿拉伯叙利亚共和国监测机制，每天可过境 250 辆卡车，并有柏油路连通边境两侧，有助于车流量增加时的通行。阿拉伯叙利亚共和国境内东北部贯穿东西的 M4 号高速公路位于该过境点以南 30 公里处。

25. 据提议，泰勒艾卜耶德可作为支持阿拉伯叙利亚共和国东北部需求的过境点。土耳其政府已经保证，仅根据联合国的独立需求评估，就可以从土耳其将援助物资运进东北部的所有地区。在“和平之泉”行动期间控制权易手的地区一直存在一些人道主义援助准入通道，但很有限。

26. 要让泰勒艾卜耶德成为取代亚卢比亚的过境点，援助物资需要跨越各个冲突线运往阿拉伯叙利亚共和国东北部各地，所有相关各方为此需要保障通行安全、持续并畅通无阻。此外，目前在东北部为医疗行动提供支持的非政府组织需要土耳其授权才能开展工作。他们必须能够进入土耳其以转运和运送人道主义援助物资。

27. 上述关于泰勒艾卜耶德的问题适用于从土耳其进入阿拉伯叙利亚共和国境内非国家武装团体控制区的其它 5 个过境点。由于安全挑战严峻和需要跨越多条管制线，用这些过境点取代亚卢比亚带来的问题很可能更多。此外，其它这些过境点的后勤能力都不及泰勒艾卜耶德。

28. 与通向非国家武装团体控制区的过境点相比，直达地方当局控制区的 3 个过境点(艾因阿拉伯、Derbassiyeh 和迪瓦尔)面临的准入挑战较少，因为不需要越过冲突线。但这些过境点尚不完善，无法提供必要的后勤支援。此外，这些过境点的安全因素也带来了额外挑战。在运送援助物资之前，人道主义组织将需要请求阿拉伯叙利亚共和国和活跃在该地区的其它军事力量协助确保通道安全。

29. 另一个方案是使用目前根据第 2504(2020)号决议授权的巴布萨拉姆过境点。这个过境点正在全面运作，联合国监测机制可以扩大行动规模，支持交付更多物资，但是从泰勒艾卜耶德以西地区进入阿拉伯叙利亚共和国东北部尤为困难。由于不安全，M4 高速公路沿线无法可靠通行。自 10 月 9 日以来，需要穿越多条管制线才能通过曼比季地区。同泰勒艾卜耶德一样，一些非政府组织需要土耳其政府的授权才能使用这个边境点。

进入阿拉伯叙利亚共和国政府控制区的过境点

30. 另一种方案是通过阿拉伯叙利亚共和国政府和邻国政府控制的过境点运送援助物资。

31. 阿拉伯叙利亚共和国政府已确定阿布凯马勒为向该国东北部运送人道主义援助物资的可行过境点。2020 年 1 月 29 日，该国政府回应世卫组织关于通过亚卢比亚运送医用物资的请求，告知世卫组织可以通过阿布凯马勒过境点运送一批材料。2 月 16 日，世卫组织告知该国政府，根据其安全和后勤评估，相关情况不利于通过阿布凯马勒运送这批物资。世卫组织要求该国政府确定一个取代过境点。

32. 通过阿布凯马勒过境点进行运送必须获得控制区内多个方面做出的多重安全保障，而经验表明，这些保障很难获得。由于巴格达距该过境点的车程为 8 小时，因此工作人员需要在无保障、不安全的地区过夜。各种安全盘查人员和非国家武装团体(包括被安全理事会认定为恐怖组织的团体)在安巴尔省活动，使得人道主义援助安全准入非常困难。在边境的叙利亚一侧，由于安全方面的关切，联合国沿幼发拉底河流域及更远地区的人道主义援助准入受到限制。

33. 还有一个方案是使用卡米什里和努塞宾之间的过境点。2014 年，这个过境点为向阿拉伯叙利亚共和国东北部运送人道主义援助物资提供了一条重要途径，但这个过境点在 2014 年底关闭了，目前尚未重新开放。如果这个过境点重新开放，援助物资恢复运送，人道主义组织将需要获得必要的批准和安全通行的保证，以便穿越冲突线将物资从卡米什里运送到叙利亚东北部以前得到联合国跨国界行动支持的地区。

总体考虑

34. 如果阿拉伯叙利亚共和国政府同意联合国使用这些过境点，上述各方案都无需安全理事会授权。视过境点情况而定，还需要得到土耳其政府或伊拉克政府的同意。

五. 取代跨线方式

35. 每月在阿拉伯叙利亚共和国境内向该国东北部的近 100 万人运送援助物资。自 2017 年 7 月外交部批准使用陆路运送以来，除医疗物品外，跨线作业情况有所改善，但仍然存在一些重大限制措施。

36. 医疗物品的跨线运送受到特别限制。如上文第 16 段所述，2019 年没有运载医疗物品的公路车队从大马士革前往东北部。开往东北部的卡车在驶离政府控制区时经常面临官僚障碍。自 11 月以来，延误时间加长。据相关机构报告，有的卡车在检查站被扣长达 5 天。东北部还有地方当局设置的障碍，其中有些障碍涉及联合国实体和叙利亚阿拉伯红新月会。即使是获得了所有必要的批准，车队仍可能因地面安全状况而延误或取消。

37. 2019 年 3 月和 10 月，世卫组织要求阿拉伯叙利亚共和国使用陆路向该国东北部运送医疗用品，但都未获批准。外交部于 2019 年 3 月书面通知联合国称，运往哈塞克的医疗卫生物品必须“仅通过空运方式”运送。虽然卫生部于 2020 年 1 月 6 日口头批准世卫组织通过陆路运送，但正式书面批准尚未提供。如果联合国要持续增加向东北部运送医疗卫生物资，就需要获得陆路运输批准，因为空运比陆运贵得多。

跨线向阿拉伯叙利亚共和国东北部运送援助物资

38. 各机构需要向外交部提交申请，以获得向阿拉伯叙利亚共和国东北部陆运或空运医疗用品的批准。叙利亚政府通常需要 3 至 4 个月才能做出回应。

39. 2020 年 1 月 29 日，外交部请联合国各实体提供一份运至阿拉伯叙利亚共和国的所有人道主义物资(医疗和非医疗物资)的待审批清单，以便加快审批进度。世卫组织报告称，自 2 月 3 日以来，36 项待运送审批请求中已有 11 项获得批准。

40. 医疗用品运至阿拉伯叙利亚共和国境内后，各车队和车队所属机构都需要请求审批。每份请求都需要一份装货清单，确认拟向各个目的地派发的援助物资的数量。卫生部随后可为各机构签发一份便利函。这个审批过程通常需要一周时间。收到便利函后，物资装运之前仍需在仓库获得卫生部和安全部门的其它批准。空运物资需要在机场再次请求批准。

41. 联合国实体报告称，阿拉伯叙利亚共和国政府有时对批准请求反应迟缓或根本不回应。仓库的安全官员有时不接受有关部委的批准书。这些拒绝可能导致物资运送被取消或延迟。人口基金在 2019 年 7 月报告了一个案例，当时仓库的安全官员不批准空运，导致物资运送被取消。

42. 在联合国及其执行伙伴使用亚卢比亚的授权被取消后，世卫组织于 2020 年 1 月 21 日和 22 日以及人口基金于 1 月 28 日提交了通过陆路向阿拉伯叙利亚共和国东北部运送医疗物品的请求。世卫组织的请求尚未得到回应。2 月 3 日，地方行政部批准了人口基金运送 54 个生殖健康包和 100 000 剂口服避孕药的请求。2 月 13 日，人口基金通过陆路将这些物品从大马士革运往卡米什里。2 月 18 日，这些物资运抵人口基金位于卡米什里的仓库。如上文第 18 段所述，卡米什里供应的东北部医疗设施有限。如第 19 段所述，许多设施不是从那里获得供应的。

六. 意见

43. 2019 年，联合国及其人道主义伙伴通过亚卢比亚和从该国境内运送物资，援助的阿拉伯叙利亚共和国东北部需要援助民众的人数达到历史新高，但相对于该地区据估 130 万需要援助的民众而言，仍然存在巨大差距。如果找不到可取代亚卢比亚的过境点来运送医疗用品，人道主义援助和人道主义需求之间的差距将进一步扩大。正如我在 2019 年 12 月关于阿拉伯叙利亚共和国的报告(S/2019/949)中指出的那样，人道主义准入的任何减少都将造成进一步的痛苦。这句话在今天仍然有效。

44. 需要确定新方案，以弥补这些巨大差距，继续提供以前通过亚卢比亚提供的人道主义援助。在目前的条件下，要保持以及最好是增加该国东北部最近的人道主义援助水平，就必须同时增加跨境和跨线准入途径。

45. 根据国际人道主义法，冲突各方必须允许和便利人道主义救援迅速无阻地通行，以救助受困平民。安全理事会回顾了不让平民获得生存必不可缺的物品，包括蓄意阻碍供应和获取救济物资，可构成违反国际人道主义法的行为。

46. 为了满足所有人道主义需求，阿拉伯叙利亚共和国政府需要协助更多援助特别是医疗援助物资跨线进入该国东北部。该国政府还需要同意使用最直接的路线，在安全和后勤可行的过境点，通过跨界行动向东北部运送人道主义援助物资。

47. 为了使跨线方式有效运作，需要做以下工作：(a) 阿拉伯叙利亚共和国政府及时批准向该国运送所有必要的医疗用品；(b) 该国政府的审批程序应简单、便捷和可靠，以便能够定期和可预测地从大马士革通过陆路向东北部运送物资；(c) 该国政府批准进入东北部的所有地区和设施，以确保公正、无歧视地向所有受困民众提供援助；(d) 推动东北部地方当局毫不拖延地向所有地点运送物资。

48. 如果不采取上文第 47 段所述步骤且阿拉伯叙利亚共和国政府或邻国不同意使用进入该国东北部的过境点，安全理事会将需要授权联合国及其执行伙伴使用其它过境点。有几个方案可供使用，但从安全和后勤的角度来看，在目前的情况下，用泰勒艾卜耶德取代亚卢比亚过境点最为可行。

49. 阿拉伯叙利亚共和国的人道主义任务与安全理事会通过第 2165(2014)号决议时相同，即需要确保通过最直接的路线，把人道主义援助、包括医疗和手术用品运送给叙利亚各地需要援助的人，并需要联合国人道主义行动高效率地使用所有过境点。自第 2165(2014)号决议通过以来，人道主义需求进一步增加。冲突各方和安理会本身必须履行责任，确保该国东北部人民获得其迫切需要的援助。

附件

阿拉伯叙利亚共和国东北部过境点地图

