



安全理事会

Distr.: General
14 May 2020
Chinese
Original: English

对联合国跨冲突线和跨国界人道主义行动的审查

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 7 段提交的，其中安理会请秘书长在该决议通过 6 个月内对联合国跨冲突线和跨国界人道主义行动作一个独立的书面审查，包括就如何进一步加强联合国阿拉伯叙利亚共和国监测机制以确保人道主义援助通过最直接路线送达有需要民众的问题提出建议，同时考虑到相关各方，包括叙利亚主管部门、阿拉伯叙利亚共和国相关邻国和联合国人道主义机构及其执行伙伴的意见。我谨提前提交本报告，以便安理会能及时作出决定，以确保向有需要民众提供的援助不会中断。

2. 本报告所载信息源自联合国系统和其他相关来源的现有数据。

二. 通过跨冲突线和跨国界行动进入地区的人道主义状况

3. 阿拉伯叙利亚共和国有 620 万人生活在不受政府控制的地区，其中 420 万人需要人道主义援助。不受政府控制地区的有需要民众大多集中在该国西北部和东北部，小部分人位于东南部的鲁克班，只能通过跨冲突线和跨国界行动进入。不受政府控制地区的人道主义需求尤其迫切，因为过去一年来，西北部和东北部的敌对行动严重，而且境内流离失所者所占比例很高，往往生活在设施不达标的非正规安置点和收容中心。

4. 据估计，目前居住在该国西北部的 400 万人中，有 70%需要人道主义援助，其中大多数是境内流离失所者。新一轮快速大规模流离失所使本已严峻的人道主义局势雪上加霜。近 100 万平民逃离 2019 年 12 月初开始加剧的敌对行动，被迫在严寒的冬季举家外逃。许多人已数次流离失所。大约有 54 万人流入伊德利卜西北部，集中在叙利亚-土耳其边境沿线的一个越来越拥挤的小区域。在最近一轮大规模人口流动发生之前的 2019 年 5 月至 8 月期间，西北部约有 40 万人流离失



所。营养数据触目惊心，显示形势严重恶化。2019 年初，西北部约有 5%的孕妇和哺乳期妇女严重营养不良。到 2020 年初，该数字已上升到大约 40%。

5. 据估计，生活在不受政府控制的东北部地区的 220 万人中，有 64%需要人道主义援助，其中包括 50 万境内流离失所者。超过 10 万人住在各个营地中，这包括霍尔营地，该营地容留了大约 6.5 万人，其中大多数是儿童。东北部的一些地区报称，在亚卢比亚作为联合国人道主义跨国界行动授权过境点的资格被取消后，医疗用品短缺日益严重(见第三节)。

6. 在东南部，估计有 12 000 人滞留在鲁克班及其周边地区。2019 年，由于无法定期运送人道主义物资，导致营地条件恶化，其中粮食不安全状况令人震惊地加剧，加上 2020 年 2 月通往营地的非正规商业供应路线中断，使得形势雪上加霜。与冠状病毒病(COVID-19)有关的措施也扰乱了进入约旦境内联合国卫生设施的通道，而保护方面的问题也继续存在。

7. 世界卫生组织(世卫组织)警告称，COVID-19 对阿拉伯叙利亚共和国的影响可能真正是灾难性的。由于该国医疗卫生系统脆弱、人口流动水平高、在许多流离失所地区实施隔离和保护措施存在实际困难，爆发疫情的风险很高。在西北部，由于人口密度高，加上环卫服务水平低、医疗卫生系统严重退化，导致疫情爆发的风险更大。在东北部，病毒的存在已得到确认。东北部没有任何一个区能达到每 10 000 人 18 张医院床位的最低标准，而且由于亚卢比亚作为联合国人道主义跨国界行动授权过境点的资格被取消，向该区域部分地区运送医疗物品，包括应对 COVID-19 所需物品的能力进一步受到限制(见第三节)。为防止 COVID-19 传播而采取的措施所造成经济影响也越来越明显，该国各地出现了一些基本商品价格大幅上涨和短缺的情况。

三. 通过跨冲突线和跨国界行动确保人道主义准入和应急

8. 联合国及其人道主义伙伴完全根据独立评估提供人道主义援助，利用一切可用途径帮助有需要的民众。2014 年，鉴于不受政府控制地区的准入受到限制，安全理事会授权联合国人道主义机构及其执行伙伴使用跨冲突线的路线和特定过境点，以确保人道主义援助物资，包括医疗和手术用品，通过最直接路线送达阿拉伯叙利亚共和国各地有需要的民众，并通知叙利亚当局。自 2014 年以来，联合国动用 36 000 多辆卡车，通过安理会第 2165(2014)号决议指定的四个过境点运送了 1 200 多批跨国界人道主义援助物资(见表 1)。安理会第 2504(2020)号决议目前授权使用巴布哈瓦和巴布萨拉姆这两个过境点，以便能从土耳其向阿拉伯叙利亚共和国西北部提供跨国界援助。第 2504(2020)号决议没有延长使用东北部的亚卢比亚过境点和西南部的拉姆萨过境点的授权。

表 1

2014 年 7 月至 2020 年 4 月通过联合国授权过境点的卡车总数

过境点	卡车数量
巴布哈瓦(土耳其)	27 105
巴布萨拉姆(土耳其)	4 462
亚卢比亚(伊拉克) ^a	109
拉姆萨(约旦)	4 595
共计	36 271

^a 尽管安全理事会第 2165(2014)号决议和其后各项决议将亚卢比亚过境点指定为授权过境点,但由于该地区存在伊拉克和黎凡特伊斯兰国分子,联合国及其执行伙伴一直到 2018 年才得以使用该过境点。

表 2

联合国及其执行伙伴通过在阿拉伯叙利亚共和国的跨国界行动平均援助的人数:
2019 年 1 月至 12 月

组织	月均援助人数
联合国粮食及农业组织	6 000
国际移民组织	101 000
地雷行动处	7 470
联合国难民事务高级专员公署	56 000
联合国儿童基金会	374 000
联合国开发计划署	8 500
联合国人口基金	228 000
世界粮食计划署	895 000
世界卫生组织	398 000 ^a

^a 指治疗人数而非援助人数。

9. 跨冲突线和跨国界这两种方式均对支撑阿拉伯叙利亚共和国境内的大规模人道主义应急行动至关重要。2019 年,通过各种方式开展的人道主义行动平均每月在该国各地援助 600 万人。近一半的援助交给了西北部和东北部的有需要民众。

10. COVID-19 危机正在极大地改变该国各地的行动环境。大多数陆地过境点关闭、国际航班暂停,只有有限的少数得以豁免。在西北部,巴布哈瓦和巴布萨拉姆过境点仍对人道主义和商业运输开放,但对紧急医疗需求以外的个人行动关闭。在东北部,菲什卡博/塞马尔卡这个非正规过境点于 3 月初关闭,后来对人道主义工作者的行动和人道主义物资的转运每周开放一天。阿拉伯叙利亚共和国境内在不同程度上实行了行动限制,但正在逐步为人道主义行动制定便利程序。与 COVID-19 有关的限制导致几个人道主义合作伙伴暂停或取消方案,其中教育、保护、生计和心理支持服务受到的影响尤为严重。

阿拉伯叙利亚共和国西北部

11. 通过安全理事会授权的巴布哈瓦和巴布萨拉姆过境点开展跨国界行动目前是联合国援助西北部 280 万有需要民众的唯一渠道。联合国对西北部平民的援助是与从土耳其开展跨国界业务的叙利亚和国际非政府组织合作提供的。此外，还有大量基本物品通过跨国界商业运输运送。跨国界人道主义行为体一般能进入西北部不受政府控制的大部分地区，并进行相对持续和畅通无阻的运送。准入受限制最严重的是伊德利卜南部和阿勒颇西部人烟稀少的前线地区，尽管俄罗斯联邦与土耳其达成协议，商定从 2020 年 3 月 6 日起在伊德利卜冲突降级区对峙线沿线停止所有军事行动，但那里仍有炮击的报道。阿勒颇北部的人道主义准入有所改善，原因是土耳其政府授权更多跨国界合作伙伴从 2020 年 2 月起在阿夫林、伊萨和巴卜地区开展业务。

12. 自 2019 年以来，为应对西北部急剧恶化的人道主义局势，已大幅扩大了行动规模。2020 年 3 月，约有 180 万人获得了跨国界粮食援助，人数多于 2019 年 1 月的 56 万人。土耳其主管部门同意将过境点额外开放两天，以便每周能开放七天，为扩大行动规模提供了支持。2020 年 1 月初，一周内每天都有 100 多辆装有人道主义援助物资的卡车过境。自 2014 年设立联合国监测机制以来，所有授权过境点的月度卡车总过境量最高的是 2020 年 3 月(1 486 辆卡车过境)和 4 月(1 365 辆卡车过境)。与 2019 年 3 月和 4 月相比，这两个数字分别增长了 180%和 131%。计划进一步扩大行动规模，以满足未来几周和几个月持续高企的需求，并应对与 COVID-19 相关的风险。

13. 3 月 2 日，联合国向西北部派遣了一个跨国界访问团，以评估当地局势，并参观正在进行的援助行动。该机构间访问团由区域人道主义协调员率领，其成员亲眼目睹了伊德利卜暴力造成的可怕人道主义后果，发现平民深受创伤、担惊受怕，迫切需要更方便地获得住所、食物、环卫设施、基本保健服务和保护。

14. 在扩大对西北部的跨国界援助的同时，还继续作出努力，按照使用各种方式援助阿拉伯叙利亚共和国全境所有有需要民众这一基本业务原则，从该国境内建立跨冲突线准入通道。然而，到目前为止，仍无法向西北部进行跨冲突线运送。为了建立跨冲突线准入通道，目前正在与伊德利卜各方一起进行持续努力。2020 年 3 月 19 日，向阿拉伯叙利亚共和国外交部递交了一份普通照会，请联合国、红十字国际委员会和叙利亚阿拉伯红新月会联合派团访问阿塔雷布、达拉特伊扎及其周边地区。4 月 14 日，叙利亚主管部门对此作出了积极回应。由于与 COVID-19 有关的担忧，该访问团暂时搁置了计划，将在执行任务的条件具备时再重新提出请求。

阿拉伯叙利亚共和国东北部

15. 在东北部，联合国定期持续地从卡米什里办事分处向拉卡省和哈塞克省的大部分地区提供人道主义援助，但关键的卫生和医疗用品除外。代尔祖尔省部分地区的准入仍然受到限制，由于不安全和未爆弹药污染范围广泛，行动的存在有限。目前仍难以从大马士革进入其他地区，包括曼比季和艾因阿拉伯，原因是各方之

间没有达成协议，而且局势不安全。在雷斯艾因和泰勒艾卜耶德之间紧邻叙利亚-土耳其边界的边界以南地区，继续存在跨冲突线准入限制，目前没有向该地区运送跨冲突线援助物资。

16. 目前，在阿拉伯叙利亚共和国东北部 190 万有需要民众中，每月有近 100 万人得到了来自该国境内的持续跨冲突线方案的援助，这些人所在地区有的受政府控制、有的不受政府控制。在安全理事会 2020 年 1 月 10 日通过第 2504(2020)号决议之前，联合国通过跨冲突线和跨国界行动相结合的方式向东北部平民提供援助。从伊拉克通过亚卢比亚过境点开展的跨国界行动提供了无法通过其他方式送达东北部的重要卫生用品。随着第 2504(2020)号决议的通过，联合国停止了进入东北部的跨国界行动。非政府组织继续开展跨国界行动，在政府或地方主管部门没有服务或服务不足的地方提供医疗卫生等基本服务。不过，由于与伊拉克的边界因 COVID-19 相关原因而被关闭，跨国界行动越来越多地实行远程管理。

17. 目前仍在继续努力增加跨冲突线行动，以取代以前通过亚卢比亚过境点提供关键医疗用品的办法。各机构若要获批从阿拉伯叙利亚共和国境内通过陆路或空运向东北部运送医疗用品，需要走程序向外交部提出申请。医疗用品进口之后，每个车队和作为车队一部分的每个机构也都需要获得批准。每项申请都需要提供装货清单，列明将被运送到每个目的地的援助物资数量。此后卫生部可能为每个机构签发一份经签名的协助函。完成该审批程序通常需要一周时间。收到协助函后，货物在仓库装车之前还必须获得卫生部和安全部门给予的额外批准。空运货物则需要在机场进行进一步的通关。

18. 2020 年至今，世卫组织(空运 3 批)、联合国人口基金(人口基金)(陆运 1 批)和联合国儿童基金会(儿基会)(陆运 1 批)从阿拉伯叙利亚共和国境内向东北部运送了少量由联合国提供的医疗卫生用品。世卫组织没有派出公路运输车队，原因是没有获得所有必要的批准。2020 年向东北部运送的联合国货物的分发对象包括一些位于不受政府控制地区的设施，这些设施以前由通过亚卢比亚过境点跨国界运送的货物提供支持。不过，它们只占了该地区设施总数的 31%：在以前由跨国界运送货物提供支持的 12 家医院中，只有 6 家获得了来自这几批货物的物资；在以前由跨国界运送货物提供支持的 58 个初级保健中心中，只有 24 个获得了来自这几批货物的物资；在以前由跨国界运送货物提供支持的 37 个流动救护队中，只有 3 个获得了来自这几批货物的物资。跨冲突线运送货物覆盖了部分以前通过亚卢比亚过境点运送货物获得支持的设施，覆盖范围与 2019 年记录的范围大致相同。因此，迄今向东北部运送的物资不足以填补因取消亚卢比亚过境点而产生的缺口，多个以前依赖跨国界行动的医疗设施报称物资严重短缺。拉卡省农村地区至少有 7 个初级保健中心报称生殖健康物品和营养供应品存在缺口。其他设施报称急诊药品、麻醉剂和胰岛素等关键物品有立即缺货的危险。拉卡省有 1 个初级保健中心每月能治疗 3 900 多名患者，其中一半以上是儿童，据报该中心可能会因得不到资金而关闭。

19. 迫切需要防范东北部爆发 COVID-19 的风险，这进一步清楚地凸显了因取消亚卢比亚授权而产生的缺口。如上文所述，联合国不再能通过亚卢比亚过境点提

供医疗用品，包括对应对 COVID-19 至关重要的用品。2020 年由世卫组织运往东北部的上述多批货物中有一批是个体防护装备、重症监护室床位、保温箱和 7 台呼吸机；然而，大多数以前由跨国界行动支持的医疗设施被排除在这批货物的分发对象之外。供应链挑战是东北部防范和应对 COVID-19 的最大障碍之一。在当前竞争激烈的开放市场上，该行动在供应方面的选择极其有限。

阿拉伯叙利亚共和国东南部

20. 在东南部，进入鲁克班的跨冲突线准入仍然受到限制，人道主义车队最后一次前往鲁克班是在 2019 年 9 月。2020 年 4 月 1 日，阿拉伯叙利亚共和国政府请联合国向鲁克班派遣评估团。原计划在 4 月 20 日进行医疗卫生评估，同时为 12 000 人提供多部门援助，但由于有关方面没有达成一致，该计划未能得到落实。

四. 联合国跨国界行动的技术运作*

21. 与阿拉伯叙利亚共和国境内的援助方案一样，跨国界运送是根据人道主义原则、基于独立的需求评估进行的。联合国所有行动都是按照年度人道主义需求概览所确定需求开展的。联合国系统各人道主义方案交付实体也通过其监测行动定期评估需求(见第 33 段)，并针对 COVID-19 大流行或 2019 年 12 月该国西北部敌对行动激增等系统性冲击进行联合评估。

22. 根据这些评估，联合国率先与人道主义伙伴协调开展了具体的跨国界运送行动。联合国在运输车队出发前 48 小时之前向叙利亚主管部门发出关于拟装运货物的通知，提供关于预计过境日期、将使用的过境点、将运送人道主义物品的说明、卡车数量、联合国所有人和目的地(县)等方面的信息。如果所运货物有变化，也以相同程序予以通报。

23. 送货当天，来自源头机构的卡车装货并封车，然后驶往边界，所运货物在过境点经由联合国监测机制监测后(见第 28-31 段)转至叙利亚卡车，进而运入阿拉伯叙利亚共和国。世界粮食计划署(粮食署)领导协调转运过程的后勤工作。这项工作涉及进行跨国界运送排期、管理转运区(包括雇用劳动力将货物从土耳其卡车转至叙利亚卡车)、与海关机构联络以及确保联合国各实体和执行伙伴之间的信息共享和协调。

24. 在巴布哈瓦，叙利亚卡车装上救援物资并经联合国监测机制确认后，会由土耳其主管部门人员、粮食署领导的巴布哈瓦后勤组成员和监测机制成员陪同从转运区前往过境点。在巴布萨拉姆，转运在过境点一处完成。

25. 在巴布哈瓦和巴布萨拉姆过境点，土耳其主管部门使用扫描仪检查从阿拉伯叙利亚共和国过境进入土耳其的每一辆卡车，以提供其所载货物的详细信息。在巴布哈瓦和拉姆萨，土耳其主管部门在所有叙利亚卡车从阿拉伯叙利亚共和国进入边界地区前对其进行扫描。在巴布萨拉姆，主管部门对进入土耳其的叙利亚卡

* 跨国界行动的详细概览参见题为“审查亚卢比亚过境点的取代方式”的报告(S/2020/139)。

车随机进行扫描。为了进一步保障安全，主管部门在必要时还采用警犬、金属探测器、实体扫描等措施检查来自阿拉伯叙利亚共和国的卡车，然后才允许其过境。

26. 入境的叙利亚卡车会按照叙利亚主管部门收到的通知将救援物资运至当地执行伙伴的仓库。然后，救援物资将根据阿拉伯叙利亚共和国人道主义应急计划被送达和分发给受益人，或用以支持基本服务。在某些情况下，会预先部署救援物资，以确保未来在需求激增或准入中断时能保持援助。

27. 目前正在修改跨国界行动，以因应 COVID-19 大流行带来的新挑战和新要求。首先，在过境点和转运枢纽采取了 COVID-19 缓解措施，包括错开运货时间、修改装货安排、改进个人卫生和遵守社交距离。其次，正在扩大跨国界运输的规模，因为预计可能会有更多与 COVID-19 有关的限制，进而可能影响转运过程。再次，正在优先转运用于防范和应对 COVID-19 的物品。例如，联合国难民事务高级专员公署(难民署)增加、优先安排和加快了个人卫生用品包的转运和分发，而医疗卫生和收容所方面的合作伙伴正在共同努力为隔离提供帐篷。

联合国监测机制

28. 安全理事会第 2165(2014)号决议授权联合国监测机制在征得阿拉伯叙利亚共和国相关邻国同意后，监测联合国人道主义机构及其执行伙伴在相关联合国设施装载所有人道主义救援物资的工作以及相关邻国海关部门其后开启此类物资的工作，以便通过巴布萨拉姆、巴布哈瓦、亚卢比亚和拉姆萨边界过境点运入阿拉伯叙利亚共和国，并由联合国通知叙利亚当局，证实这些物资属于人道主义性质。

29. 联合国监测机制有 22 名工作人员，年度预算为 230 万美元。该机制工作人员具有地域多样性，14 名国际工作人员分别来自 11 个国家。由一名组长、多名监测干事和支助人员组成的监测组在每个过境点开展工作。监测组负责在叙利亚边界附近的联合国设施监督所有货物的装载。在确认货物与行动前向阿拉伯叙利亚共和国政府提供的信息一致后(如第 22 段所述)，监测组在货物装上卡车时对其进行实物检查，并进行随机核查。在适用时，监测组还会使用袋装物品取样器或金属探测器等技术。所有观察结果都记录在每辆卡车的标准监测表上。该机制监测组会陪同土耳其海关人员检查所运货物。如果对所运货物内容有疑问，监测组可要求在得到澄清前中止装货。迄今尚未发生请求中止装货的情况。监测组还会陪同装满货物的卡车前往边界，以确保不会有货物被调换或卡车被重新打开。一旦卡车越过边界，监测机制主任即会向阿拉伯叙利亚共和国政府发出通知，确认过境和货物的人道主义性质。

30. 增效措施使联合国监测机制各监测组得以提高了一天之内监测卡车的数量，2020 年 4 月的监测量已达每天 70 辆，并可在需要时临时提高到每天 100 辆。这些措施包括简化后勤和海关处理流程，改进工作方法，使工作人员能同时监测多辆卡车，且不减少随机核查的数量。随着这些增效措施到位，该机制在不影响核查彻底性的情况下，每天可持续监测的卡车数量据认为已达极限。虽然有可能暂时扩大规模，但要可持续地提高每日监测数量则需要增加能力，包括增加监测人员。

31. 要进一步加强联合国监测机制，确保它能满足进入阿拉伯叙利亚共和国西北部的跨国界行动日益增长的需要，就必须有更多的监测人员来支持转运数量的提高。该机制还可利用警犬来加强监测能力。

监测跨国界运送

32. 联合国监测机制确认所运救援物资的人道主义性质后，在阿拉伯叙利亚共和国境内会进行以下三个层面的监测：到达仓库时、在分发点和分发给受益人或设施后。所运所有物品在到达该国境内的仓库后，都会根据货运单接受复查和核对。这项工作既由执行伙伴进行，也由联合国订约第三方监测人员进行。第三方监测人员还会追踪运送情况，观察直接分发给受益人或分发给学校、医疗卫生设施或爱幼空间等设施的情况。在分发点，会使用视频和带有时间戳、地理标签的照片来确认交付。分发后监测的方式通常在执行伙伴协议中作了规定，形式可包括焦点小组讨论、所支持设施的投诉和反馈机制以及受益人满意度调查。许多所运物品在包装上或包装内都附有电话号码，供受益人直接提出反馈意见。

33. 联合国系统各人道主义援助物资跨国界交付实体都实行了适合各自业务需要的透明和问责制度。国际移民组织(移民组织)的商品追踪系统使用二维码实时追踪单项物品从边界运到仓库、再交给单个受益人的情况。世卫组织使用端到端第三方监测系统，追踪供应品从该组织在土耳其的仓库越过国界运到阿拉伯叙利亚共和国西北部的中转仓库、再分发给卫生保健设施、最终交给患者的情况。通过该系统，世卫组织监测了 100% 的仓库和 33% 由世卫组织提供用品的医疗卫生设施。粮食署第三方监测人员平均每月进行 150 次监测访问、260 次现场和分发后调查。监测人员在整个分发过程中一直停留在分发地点，并收集照片证据。移民组织、人口基金、难民署和儿基会也通过第三方监测分发情况。2019 年对救援行动进行了近 2 000 次评估。这些检查没有发现援助物资被有系统转作他用的证据。

34. 联合国与所有伙伴合作，确保在其行动中进行尽职调查。跨国界行动接受捐助者与合作伙伴之间问责机制的问责，这可能包括核实合作伙伴的人道主义性质、遵守制裁或反恐措施、进行外部审查和维持风险管理措施。联合国也向执行伙伴和地方主管部门提供关于国际人道法的培训，并倡导在阿拉伯叙利亚共和国境内有非国家反政府武装团体活动的地区进行有原则的运送。在该国西北部的许多行为体制定并签署了一项行为守则，承诺尊重国际人道法，包括其中关于不偏不倚地开展人道主义援助的规定。

五. 意见

35. 随着冲突进入第十个年头，该国境内有 1 100 多万人需要人道主义援助。有 50 万儿童长期营养不良。在近十年的时间里，数十万叙利亚人丧生，超过一半的人口逃离家园。COVID-19 大流行正在导致阿拉伯叙利亚共和国境内的人道主义需求倍增，比以往任何时候都更有必要采用一切可能的方式，包括扩大跨冲突线和跨国界行动规模，为人道主义援助进入该国各地提供全面、持续和畅通无阻的准入。根据国际人道法，并按照安全理事会关于阿拉伯叙利亚共和国的多项决议，

包括第 2139(2014)号和第 2165(2014)号决议的规定，所有冲突方都必须允许并便利人道主义救援物资迅速畅通无阻地通过，以帮助有需要的平民。

36. 进入阿拉伯叙利亚共和国的跨国界行动是世界上运送人道主义援助最受关注的方式之一。本审查列出了各种用以确保跨国界行动高效和透明的已有程序。调查阿拉伯叙利亚共和国西北部某些事件的联合国总部调查委员会确认，根据安全理事会第 2165(2014)号决议向该地区提供跨国界支持和援助的制度十分重要、全面且高效。联合国将继续尽其所能地向安理会保证，向阿拉伯叙利亚共和国各地提供的援助将坚定地根据需要、不加歧视地运送，并符合人道主义原则。第 31 段载有关于进一步加强联合国监测机制，以确保它能满足进入该国西北部的跨国界行动日益增长的需要的建议。

37. 向东北部部分地区进行跨冲突线运送是人道主义应急行动的一个重要组成部分。然而，跨冲突线这一方式本身显然不足以满足目前的需要。在应当紧急扩大各设施规模以防范 COVID-19 的时候，医疗用品缺口已有扩大。必须继续作出努力，取代以前通过亚卢比亚过境点供应关键医疗物品的方式。正如我在题为“审查亚卢比亚过境点的取代方式”的报告(S/2020/139)中指出的，要保持近期的人道主义援助水平甚至最好是提高援助水平，就必须同时增加跨国界和跨冲突线准入。目前的情况依然如此。我也在审查中指出，如果不采取适当步骤来改善跨冲突线运送的情况，如果阿拉伯叙利亚共和国政府或邻国不同意使用进入叙利亚东北部的过境点，安全理事会就需要授权联合国及其执行伙伴使用其他过境点。本审查确定了几个备选方案，并查明了它们与亚卢比亚相比的局限性。

38. 在西北部，没有任何变通办法可在规模和范围上比得上目前的跨国界行动。各方已经并将继续作出努力，通过跨冲突线方式将援助运送到西北部。2020 年 4 月 14 日，叙利亚主管部门批准向达拉特伊扎派遣第一个评估团，就此迈出了积极的一步。然而，迄今仍未采取任何跨冲突线行动。目前根本不可能用跨冲突线运送的援助来复制正在通过跨国界行动运送的援助。因此，跨冲突线援助不是一个可行的变通办法，必须继续采取持续的大规模跨国界对策，以满足西北部巨大的人道主义需求。这意味着必须将使用巴布萨拉姆和巴布哈瓦过境点的跨国界授权再延长 12 个月。联合国监测机制的授权同样应延长 12 个月。

39. 安全理事会第 2165(2014)号决议和其后各项决议确认，必须确保人道主义援助，包括医疗和手术用品，能经由最直接路线送达叙利亚各地有需要的民众。这一需求在今天仍然和 2014 年一样紧迫。COVID-19 带来的严重风险只会加大使用一切可能手段帮助有需要民众的迫切性。安理会在支持阿拉伯叙利亚共和国境内的人道主义努力方面可发挥关键作用。我相信安理会成员必会确保联合国得到授权，以满足所有需要人道主义援助的民众的需要。