



安全理事会

第七十一年

临时逐字记录

第七六一二次会议

2016年1月27日星期三上午10时10分举行

纽约

主席:	罗塞利先生	(乌拉圭)
成员:	安哥拉	吉莫里埃卡先生
	中国	申博先生
	埃及	阿布拉塔先生
	法国	施特赫林先生
	日本	吉川先生
	马来西亚	易卜拉欣先生
	新西兰	范博希曼先生
	俄罗斯联邦	丘尔金先生
	塞内加尔	塞克先生
	西班牙	奥亚尔顺·马切西先生
	乌克兰	叶利琴科先生
	大不列颠和北爱尔兰联合王国	里克罗夫特先生
	美利坚合众国	鲍尔女士
	委内瑞拉玻利瓦尔共和国	拉米雷斯·卡雷尼奥先生

议程项目

中东局势

秘书长关于安全理事会第2139(2014)号、第2165(2014)号、第2191(2014)号和第2258(2015)号决议执行情况的进度报告(S/2016/60)

本记录包括中文发言的文本和其他语言发言的译文。定本将刊印在《安全理事会正式记录》。更正应只对原文提出。更正应作在印发的记录上，由有关的代表团成员一人署名，送交逐字记录处处长(U-0506) (verbatimrecords@un.org)。更正后的记录将以电子文本方式在联合国正式文件系统(<http://documents.un.org>)上重发。

16-01945 (C)



无障碍文件

请回收



上午10时10分开会。

通过议程

议程通过。

中东局势

秘书长关于安全理事会第2139（2014）号、第2165（2014）号、第2191（2014）号和第2258（2015）号决议执行情况的进度报告（S/2016/60）

主席（以西班牙语发言）：根据安理会暂行议事规则第39条，我邀请下列人士参加本次会议并作通报：主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员斯蒂芬·奥布莱恩先生；以及联合国世界粮食计划署（粮食署）执行总干事埃尔瑟琳·库桑女士。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。

我谨提醒安理会成员注意文件S/2016/60，其中载有秘书长关于安全理事会第2139（2014）号、第2165（2014）号、第2191（2014）号和第2258（2015）号决议执行情况的报告。

我现在请奥布莱恩先生发言。

奥布莱恩先生（以英语发言）：在漫长的五年期间，叙利亚人民饱经了21世纪一次最野蛮、最残酷的冲突。事实不言自明：超过25万人被丧生；100多万人受伤；650万人在叙利亚境内流离失所；近460万沦为难民；剩余的约1 350万人中，许多人急需人道主义援助。我们绝不能忘记，这些数字的背后都是男女老少每个人的亲身经历，他们离乡背井，对未来的梦想被破碎，目睹并遭受了不可名状的恐惧和苦难。

本周，在德米斯图拉特使的领导下，将开始进行政治谈判。我再次向他表示，人道主义界全力支持他的重要工作。我们大家都必须支持他为找到政治途径解决这一可耻的悲剧所作的不懈努力。这一政治进程为国际社会提供了一个真正的机会之窗，我们应该团结起来，找到办法，减少痛苦，结束这

场冲突。我必须强调指出，我们绝不能错失这个机会。

自从两年前通过第2139（2014）号决议以来，秘书长每个月都提交报告，指出冲突各当事方无视国际人道主义法和人权法，屡次不遵守安理会关于保护平民及人道主义准入的要求，以及由此造成的人道主义灾难。本月的报告（S/2016/60）与之前的报告一样令人沮丧，它着重指出，这场冲突给个人和社会造成的代价继续在失去控制。当人们在继续寻求政治解决办法的同时，这种死亡和毁灭的恶性循环，从许多方面来看，都可能成为叙利亚新的常态。但是，死亡、苦难以及肆意破坏和无视法律的行为绝不应该被看作是一种常态。这是一场人为的悲剧，十分邪恶可怕，但却是可以避免的。我们一安理会一必须团结起来，制止这场悲剧。

我们每每认为这场危机中人的苦难已经达到了最严重的程度，但这种苦难都会在我们面前变得更加深重。最近被围困的马达亚镇极度饥饿、瘦骨嶙峋的孩子们的图片似乎震动了世界的集体良知。过去两周内，联合国、红十字国际委员会和叙利亚阿拉伯红新月会（叙利亚红新月会）派往马达亚以及同样遭受围困的扎巴达尼、福阿和卡夫拉亚的人道主义援助团提供了亟需的食品、医药和其他援助物品，足够满足6万人一个月的需要。

最初有19人需要紧急医疗后送。这些人员已经全部后送。实际上，在需要治疗的400人中，37人已经后送。我们迫切需要让更多医疗用品和团队进入马达亚。叙利亚红新月会上一次得以将援助物品和团队送入马达亚是1月15日。留守当地的民众之中，许多人需要就地得到治疗，而不是后送。简单的治疗和用品就可以提供所需的医疗护理。我们不了解是否有其他人员需要后送。所以，至关重要的是，我们需要能够让独立的医疗队进入，以评估伤病者需要何种最适当的医疗护理。

这些地区的人道主义状况仍然十分严重和紧急，尤其是马达亚平民的健康状况。现在进行的谈

判继续允许两个地点生命面临重大危险的其他人员自由、安全的通行—我要重复指出，是安全通行。与各方开展的这些谈判必须尽快结束，以避免无谓的死亡和痛苦。与此同时，马达亚的医疗用品正在迅速告罄，最近联合国和叙利亚红新月会请叙利亚当局不加拖延、不加阻挠地批准医疗队进入马达亚。我们还需要能够同样立即、安全地进入福阿和卡夫拉亚，当地的状况也继续在急剧恶化。

我们为什么要进行谈判？我们为什么要求各方、主要是叙利亚政府给予安全准入？这是因为安理会虽已通过一项决议，准许安全、不受阻碍的准入，但是，对于试图在实地向这些地区运送援助物品的勇敢的援助人员而言，这种准入并不存在。有些人干脆对我说：“联合国应该打破这种围困”，但是，这样做是鲁莽的，会使车队司机和人道主义工作人员遭到火力射击。

坦率地说，马达亚的状况只是冰山一角。生活在被围困地区的人越来越多，而且比以往任何时候都更难以将援助物品送到他们手中。我们在不间断地监测叙利亚各地的局势，根据最新的信息，我们估计约有460万人身处难以到达的地区，人员和物品的流动受到各种限制，严重阻碍他们获得各种服务和人道主义援助。在这一数字中，我们估计目前约有486 700人居住在围困地区：274 200人被叙利亚政府围困；20万人被伊拉克和黎凡特伊斯兰国（伊斯兰国）围困；12 500人被非国家武装团体和胜利阵线围困。

继续将围困和饥饿作为战争武器的做法应当受到谴责。秘书长曾表示，这种做法可以构成战争罪。这种做法必须立即停止。实施围困而且经常系统性地不让民众获得生活必需品的当事方负有首要责任。但是，在居民区或者从居民区开展军事活动、利用平民作为盾牌以及危害平民安全的其他各方，对于被围困地区的无尽苦难也应承担其应当承担的责任。对这些当事方具有影响力的各方可以要求停止这种做法。我要求他们这样做。现在就这样做。

不分青红皂白地使用武器攻击受到国际法保护的平民、居民区、援助供应路线和民用基础设施的行径还在继续，而且完全不受惩罚，令人无法容忍。仅在过去几周，由于所有各方直接或不分皂白的袭击，就有数百名平民被杀害或受伤，各当事方继续在居民区使用爆炸性武器，桶装炸弹和其他空袭武器、炮击和汽车炸弹。

例如，据报，1月12日，对伊德利布农村省Ma'arat al-Numan市实施的空袭造成33人死亡，同日对伊德利布省北部萨马达镇的空袭造成29人死亡。1月23日，在大马士革农村省马迪马耶特，两枚迫击炮弹落在市中心，至少5人被炸死，25人被炸伤。同时，据报告，最近伊斯兰国对被围困的德尔祖尔市发动进攻，造成大批平民死亡，我们还极为关切的是，未经核实的报告声称该城市极度营养不良的现象造成有人死亡。

对医院和学校的袭击有增无减，对所有平民、包括200万失学的儿童造成严重影响。儿基会指出，2015年，约有35所学校受到袭击，每四所学校中就有一所学校已经关闭、遭到破坏或被毁。同时，根据医生促进人权协会的记录，去年医疗设施至少遭受112次袭击，平均每三天发生一次，造成107名医务人员死亡。

我们一再请安理会要求冲突各方协助在叙利亚各地提供不受阻碍、无条件和持续的准入，但是，这一点完全没有做到。持续存在的冲突和不安全状况是限制因素，但是，冲突各方依然在蓄意拖延或阻挠援助物品的运送。我们继续尽一切力量对当事方和有影响力的利益攸关者施加压力，以期向叙利亚各地有需要的民众提供援助，但是，限制运送援助物品的现象依然频频发生，屡见不鲜。

尽管我们作出了持续不懈的努力，由于叙利亚当局对机构间车队的批准率低得可怜，我们进入难以到达和被围困地点的能力受到严重影响。2015年，在为机构间车队提出的113项请求中，只有略高于10%的请求导致运送急需的人道主义和拯救生命援

助。另有10%的请求原则上获得批准，但由于缺乏最后批准、不安全或缺乏关于安全通行的协议，这些请求仍无法进行。因为局势不安全，联合国搁置了大约3%的请求，而几乎75%的请求未得到叙利亚政府的答复。联合国一个会员国和《联合国宪章》签署国的这种不作为是不可接受的。

此种情况对实地的影响是明显的：2013年，我们通过机构间车队机制援助了大约290万人，但过去一年只援助了62万人。1月11日，联合国请求叙利亚政府批准机构间车队在2016年第一季度前往46个被围困和难以到达的地区。截至1月27日，即16天之后，我们仍未收到与任何一项请求有关的完整的必要批准手续。这些车队仍然是跨越冲突线为民众提供援助的最有效率和效益的手段。如果所有这些车队都能够成行，我们今天就可以将援助送到约170万有需要的民众手里。由于当事方对履行基本的国际法律义务无动于衷，这些民众正遭受可以避免的不必要苦难。

我们正在与时间赛跑。随着冲突的加剧和战线的巩固，每天越来越多的人正在脱离我们能够到达的范围。2015年，联合国只能向难以到达地区不到10%的人以及被围困地区仅约1%的人提供人道主义援助。就我们而言，联合国仍然致力于根据需求和脆弱性、而不是根据政治考虑，向所有直接受战斗影响的民众安全提供中立、公正和独立的人道主义援助。一旦安全条件和比较持续的出入通道允许，我们随时准备扩大援助规模。资源也很重要，我鼓励所有会员国在2月4日即将举行的伦敦会议上为叙利亚境内绝望的人们和已逃往邻国的人们慷慨认捐。联合国及其合作伙伴只有在获得充分资源的时候才能最有效地执行任务。

与此同时，安理会和具有影响力的会员国必须采取进一步措施，确保各方遵守其根据国际法承担的义务和安理会第2139（2014）号决议提出的要求。具体而言，这将要求采取紧急措施，首先确保各方在任何时候均停止攻击平民以及民用基础设施，包括医疗设施、学校以及人民赖以生存的其他

设施和服务，包括停止有针对性的或不分青红皂白的攻击，以及停止在人口稠密地区使用爆炸性武器或地雷。

第二，各方还必须提供便利，为所有类型的援助，包括医疗和手术用品提供充分、不受阻碍、无条件和持续的通道，以便送达所有需要援助的人，包括被围困和难以到达地区需要援助的人。这必须包括，例如，叙利亚当局立即批准为机构间跨线车队提出、但尚未批准的请求。非国家武装团体和被列名的恐怖主义团体也必须为运输他们正在阻止的物资提供便利。

第三，各方必须允许所有年龄段的平民享有安全和有尊严地进出被围困和难以到达地区的行动自由，并允许为伤病员提供前往安全地点接受治疗的紧急医疗后送。

即使局势恶化并存在持续的准入挑战，叙利亚境内的人道主义工作人员仍继续留下来提供援助，并常常冒着极大的个人风险。联合国和非联合国的人道主义组织为接触需要帮助的叙利亚人投入了前所未有的资源和努力。我们与其他方面一起，在2015年向数百万人提供了援助，包括每月为近600万人提供粮食援助，为将近1 600万人提供保健援助，为670万人提供用水、环境卫生和个人卫生支助，并为480万人提供基本生活用品。

数千名联合国工作人员和志愿人员（多数为叙利亚籍）、阿拉伯叙利亚红新月会、非政府组织、第一响应者、该国各地医院和诊所的工作人员不顾政治压力，并在某些情况下面对冲突各方的暴力和恐吓，日复一日地履行职责。我向他们的努力表示敬意。

我提醒安理会注意，每天都有人道主义英雄为联合国及其合作伙伴服务：甘冒生命危险指引车队进入冲突地区将援助送达急需者手中的妇女和男子。我们都应仿效他们的榜样，我们大家都应向他们致敬。在叙利亚的失败是政治上的失败，而绝不

是这些勇敢男女和他们所代表的各人道主义组织的失败。

我特别向在执行任务中牺牲的82名同事，包括来自全球选择与联系协会的一名国际非政府组织工作人员致敬。该工作人员两天前在伊德利卜被一枚简易爆炸装置杀害。

我要明确指出：叙利亚人民继续遭受苦难不能归咎于人道主义组织和人员；这是冲突各方和允许冲突持续如此之久的国际社会的失败。尽管我们作出了努力，但是人道主义行动不能代替政治行动。唯一的解决办法是进行政治对话，减少并最终结束暴力。叙利亚危机的关键利益攸关方必须做迄今未做的事，优先考虑人民而不是政治。

在开展进一步政治会谈的前夕，我希望，并且所有人道主义工作人员都希望，关键利益攸关方最终将作出大胆、无私和勇敢的必要决定，结束这场毁灭性的战争及其给叙利亚人民带来的难以想象的苦难。

过去五年来，安理会已表明，只要有政治意愿并且目的一致，安理会就能达成协议，采取果断行动，处理叙利亚境内冲突带来的挑战。安理会已就叙利亚的化学武器采取行动；它已授权提供跨界人道主义援助；它最近已采取行动启动政治进程。

但对于身陷围困、营养不良和缺少基本用品的数百万人民，安理会还做得非常不够。我们让这些人民丧失希望。他们认为，世界已经遗忘他们。

这场冲突即将进入第六年，现在是时候了，对有关各方有影响力的安理会成员应将分歧放在一边，共同在最高政治层面设法改善出入通道，以便向身陷围困和难以进入地区的数百万叙利亚人提供援助。叙利亚人民再也不能等待下去了。

主席（以西班牙语发言）：我感谢奥布莱恩先生所作的通报。

我现在请Cousin女士发言。

Cousin女士（以英语发言）：主席先生，我感谢你给我这个机会。

十个月前，在这个会议厅里，我向安理会报告了世界粮食计划署（粮食计划署）对叙利亚境内日益加深的人道主义危机的严重关切（见S/PV.7433）。我讨论了被围困地区人民面临的日益严重的困难和匮乏，这不仅导致绝望，而且还造成营养不良、饥饿和死亡。

我呼吁安理会支持加倍努力，让整个国际人道主义系统能够接触被围困和难以到达地区的人民。今天我不仅再次呼吁帮助；我恳请安理会的援助。联合国可以动用的预防和保护平民（国际人道主义法中的规定）的最强有力的工具是有力的高质量共识。

因为实际情况更为严峻，所以今天的局势比我10个月前在安理会发言时更为严峻。正如我的同事所指出，460多万人身陷围困或难以到达地区，并且我们的粮食安全分析表明，在这些地区，有250万人面临严重的粮食无保障。我们每天收到关于缺乏粮食和饮水以及严重营养不良和死亡的惊人报告。实现粮食安全不仅需要食物，而且也需要获得水、卫生和基本医疗。如果其他地点的民众尚未已经遭受苦难，让我们做到不让他们也遭遇马达亚同样的命运。现在，就在我向安理会发言之时，我们估计有18个被围困地区和将近50万人得不到食物和其他关键的人道主义援助。在其中许多地区，居民将要绝粮，或许已经绝粮。我们根本无从知道。我们将在屏幕上再次看到我们过去几周里目睹的残酷图像，这只是时间问题。儿基会和卫生部对全国进行了评估，多得可怕的急性营养不良的重病例正在出现。

一半以上的这些地区已被围困了令人震惊的三年时间。它们的一些人口可以在大马士革农村地区找到，粮食署3年来无法向这些地区提供粮食援助，我们知道那里的粮价超过了大马士革的一倍以上，有时甚至超过两倍。穆阿达米亚就在大马士革城边上，在危机初期是争夺最激烈的地点之一。2014

年，政府与武装团体达成一项和解协议，允许第一支机构间车队于当年7月进入穆阿达米亚。在达成协议之后，民众能够携带日常需要的少量粮食经过一个单一的检查站出入该市。但不幸的是，该检查站在2015年12月被关闭，44 000人目前被围困在城内。在解除围困之后，民众立即涌向小店铺去购买尚存的食物，这加快了价格的上升。许多食品，如小麦面粉、大豆、面食、扁豆、油和肉，现在仅有非常有限的数量。水果无法找到，实际上不存在。最令人痛心的是，这一地点离粮食署大马士革办公室只有15分钟车程，然而我们无法提供帮助。

在德拉雅市，因为埋设了大量地雷，已经停止种植，我们记录了类似的大幅涨价。多数人每天只吃一顿饭。粮食署继续与国际社会一道要求获准进入这些和其他被围困和难以到达的地点。安理会听到我的同事说起我们机构间请求获得的成功或失败。迄今为止，粮食署提出的请求中有60%以上根本没有获得答复。我们获得的少量积极答复随后陷入官僚程序，导致2015年全年一次也没有进入这些被围困地区。我们近期就在这个月获得了突破，使我们能够到达仅占24%的被围困地点，在伊德利卜省提供了一次性支助，那里的反对派团体阻挡向大约12 500名脆弱的叙利亚人提供援助。

我也应该指出，一半被围困的人口——大约20万人——被困在伊拉克和黎凡特伊斯兰国（伊黎伊斯兰国）自2014年7月起控制的代尔祖尔。自去年5月起，人道主义援助基本上无法进入代尔祖尔，伊黎伊斯兰国目前控制该省的大多数地区，机场和该市5个街区在叙利亚政府控制之下。据报道，伊黎伊斯兰国几乎每天袭击被围困地点，造成平民的伤亡。伊黎伊斯兰国对这些城市实行极其严格的控制，谈判前景极小。

由于目前的冲突，向代尔祖尔市运送供应物资的主要道路大马士革高速公路仍然关闭，这意味着机场是从外部运送包括粮食在内的物品的唯一走廊。粮食署已被授权向代尔祖尔进行空运。但是，由于种种原因——跑道受到大规模破坏、我们的飞

机缺乏空域安全以及我们的工作人员和伙伴没有能力进行分发——我们无力向代尔祖尔需要援助的人们提供援助。目前，运输少量食品的小型商业飞机能够着陆，但这一局面造成了全国最高的涨价。家庭购买力因此降到惊人的程度，随着民众在市场上购买食品的财力几乎消失殆尽，他们获得的食物有限。实际上，一月的基本食品供应价格大约为24万叙利亚镑，这是大马士革价格的10倍。

事实上，第2165（2014）号和第2139（2014）号决议关于不应阻碍或阻挡援助的规定尚未得到充分执行。尽管在一些地方获得成功，但我们尚未获得必要的准入，以协助饥民和需要援助者。实际上，我们为进入被围困和难以到达地区所作的持续努力，仍然受到许多障碍的阻挠。相比于我们的车队和工作人员必须通过的无数检查站、驻守我们仓库的安全部队、围绕我们卡车的装载和密封的繁冗行政程序以及为了签发便利函而必须进行的冗长双边谈判——更何况伊黎伊斯兰国等激进武装团体的存在，实物和后勤方面的挑战往往相形见绌。

早就应当充分和共同执行安理会的决议。准入绝不可以是随意、临时或一次性的。有效的准入绝不能要求获得不合理的审批。准入必须是相当安全、正常、透明和负责的。

安理会可以放心，世界粮食计划署及其伙伴将继续尽最大努力克服这些壁垒和障碍并提供拯救生命的援助。我们将继续作出坚定不移的努力，竭尽全力援助我们在叙利亚能够帮助的每一个儿童、妇女和男子。然而，我们无法并且不会单独行动。当然，我们与联合国国别小组和我们40个非政府组织的伙伴一道工作。

让我把话说得一清二楚：为了防止即将发生的饥荒，我们需要每个安理会成员和每个会员国的支持和行动。为了防止大规模饥荒，四镇协议是不够的。为了防止人道主义危机，人道主义组织需要获得畅通无阻和持续的准入，以便立即向叙利亚境内

所有需要援助的人提供包括食品在内的救济物资。为了防止人道主义危机，需要实行人道主义暂停和无条件的监督停火，以便能够向平民提供粮食和其他紧急援助物品，并支助必要的免疫和其他保健运动。为了防止人道主义危机和粮食营养安全危机，必须停止袭击民用基础设施。为了防止人道主义危机，必须确保所有平民的通行自由并立即取消各方实行的所有围困。这是在一个又一个城镇中结束饥饿并逐个为成人和儿童治疗营养不良的唯一方法。

保罗·科埃略说过，我们通过自己的示范而不是见解来改变世界。我们的责任是确保在本会议厅里作出的决定和选择成为实地的现实。这是我们能够拯救和保护人民并使叙利亚的下一代能够治愈创伤的唯一途径。

主席（以西班牙语发言）：我感谢世界粮食计划署执行主任的通报。

我现在请安理会成员进行非正式磋商，继续讨论这个议题。

上午10时40分散会。