



## 安全理事会

Distr.: General  
15 November 2016  
Chinese  
Original: French

### 2016 年 11 月 14 日塞内加尔常驻联合国代表给秘书长的信

2016 年 11 月 22 日，在轮值主席国塞内加尔主持下，安全理事会将举行关于水与和平与安全的公开辩论。

谨向你转递一份概念说明(见附件)。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

常驻代表

大使

福代·塞克(签名)



## 2016 年 11 月 14 日塞内加尔常驻联合国代表给秘书长的信的附件

[原件：英文]

### 概念说明

### 安全理事会关于水与和平与安全的公开辩论

### 定于 2016 年 11 月 22 日召开

### 背景

2016 年 11 月 22 日，在轮值主席国塞内加尔主持下，安全理事会将举行关于水与和平与安全的公开辩论。

举行这一辩论是经对以下问题的深入思考后作出的选择：当今和未来世界的水问题，尤其对水这一关系生存的资源的需求与对水的获取二者之间的关联、水稀缺与世界各地人口增长之间的辩证关系以及水在若干国家政策中被赋予的可能引发彼此间矛盾的战略地位，后一问题尤为重要。

此外，对在武装冲突期间公然违反国际人道主义法相关规定，袭击水资源，限制对水资源的获取，以此作为作战手段的现象，也将予以注意。辩论旨在仔细研究作为冲突诱因的水问题以及在武装冲突中保护这一基本资源的必要性。

水一直被视为冲突的诱因，而这一资源在全球的地理分布及其持续稀缺造成的影响让形势则更加严峻。

淡水占世界总水量的 2%，而其中仅有 0.02% 可为人类社会所用。

世界储水量的 60% 集中在 9 个国家：巴西、加拿大、中国、哥伦比亚、印度、印度尼西亚、秘鲁、俄罗斯联邦和美利坚合众国。

亚洲占世界人口的 61%，却仅占可利用水资源的 36%；欧洲占世界人口的 12%，占水资源的 8%；拉丁美洲占世界人口的 6%，占世界水资源的 26%。

除地理分布不均之外，水资源还很稀缺。在世界人口不断增加、水需求上升、城市化以及全球变暖等因素的共同作用下，水资源日渐稀缺似乎已成不可逆转之势。

现在有 17 亿人缺少淡水，处于联合国划定的每人每年 1 000 立方米水稀缺标准线以下。预计到 2025 年缺水人数将增至 24 亿。

水资源地理分布不均且持续稀少，给许多区域获取水、共享水提出了一个棘手问题，即如何避免缺水。缺水可能引发国家间对跨境流域的激烈竞争，继而破坏区域稳定。为保障用水，国家可能采取单边行动，可能引起邻国反应。因此，有必要把水资源当成冲突的潜在诱因。

水是国家发展与安全政策的基本支柱，因而也是一个地缘战略问题。围绕水获取、水管理和水利用问题发生的一些争端可以说明是上下游国家关系紧张的原因。

在此方面，必须强调的是，多年来已作出诸多努力，促成为和平解决问题而在国家间达成双多边文书，包括自第二次世界大战以来针对 60 条国际水道签订了 200 项条约。然而，由于问题复杂，要做的还有很多。令人尤为担心的是，263 条国际水道中有 158 条尚无合作框架，这凸显出政治意愿对水共享和水获取管理工作的重要性。

许多专家认为，水获取不平等将是未来冲突的主要原因。如联合国前任秘书长科菲·安南所说，对淡水的激烈竞争很可能是今后冲突和战争的起因，但也有可能是合作的催化剂。

无论过去，还是现在，石油和土地都曾引发冲突。同样，若不采取行动，今后也会因为水而发生争端。如《联合国 2015 年世界水资源开发报告》所说，水资源稀少、管理机制不良，也可能引发国家间及区域间冲突。

此外，在既有其他问题之上再添水问题，会加剧国与国之间的争端，而出于政治目的，水问题也确实常被与领土、社会、经济争端捆绑在一起。

在这一挑战面前，国际社会不应当失去希望，因为诸如合作和调解等和平解决手段业已存在，不过需要会员国和国际组织拿出政治意愿，加以提倡巩固，用以预防冲突。

正是出于此种觉悟，塞内加尔主动参与塞内加尔河与冈比亚河的水获取与水共享合作。在这两项合作中，有关会员国把水道当成共同财产，共同投资，共同获益。2016 年 4 月 22 日安全理事会召开的关于水与和平与安全的会议提供了一个机会，让塞内加尔河流域开发组织与冈比亚河流域开发组织能够介绍水共享制度化的经验。

为表彰塞内加尔为促进区域和平与稳定付出的努力，塞内加尔被选为水与和平问题全球高级别小组成员。塞内加尔总统麦基·萨勒也加强了这一长期承诺，他最近还被任命为联合国-世界银行水资源高级别联合工作组成员。

南亚、欧洲及乍得湖盆地等等许多其他区域也作出相同举措，提倡通过跨界水合作来应对共同挑战。

关于国际调解，需要着重指出的是，联合国经由政治事务部采取了许多预防外交措施，促进支持水管理区域合作。

另一方面，对国际人道主义法缺少尊重，让武装冲突中的水资源保护工作困难重重。国际人道主义法为所有民用物体和平民免受袭击和袭击影响以及水资源

免遭故意污染提供了一般保护；为饮用水设施、供水和灌溉工程、防止环境污染的排污系统等平民生存所不可缺少的物体以及水坝等蕴含危险力量的物体提供了特别保护。

水资源系统本身不光包括硬件(例如电线、水厂、分配系统)，还包括从厂房操作员到管理层的各级工作人员以及基本用品(例如水处理用化学品、维修用零配件、发电机用燃油)的流动。

袭击水资源及限制对水资源的获取可能被当成作战手段用于驱逐民众，进而改变领土的人口特征。在武装冲突中，武装团体也把水设施作为袭击目标，这突显出需要根据国际人道主义法的相关条文对水设施加以保护。

就此而言，日内瓦四公约 1977 年 6 月 8 日第一和第二附加议定书对武装冲突中的军事行动作出了一些约束。《第一议定书》第 54 条第 2 款和《第二议定书》第 14 条均规定，平民居民生存所不可缺少的物体，如饮用水设施以及供水和灌溉工程受特别保护。

此外，还有其他规定，例如 1997 年《联合国国际水道非航行使用法公约》第 29 条强调，国际水道和有关的设施装置享有适用于国际性及非国际性武装冲突的国际法原则和规则所给予的保护。

此外，视具体情节，某些违反这些规定的行为可能构成关于设立国际刑事法院的《罗马规约》第八条规定的战争罪。饮水权是《世界人权宣言》第 25 条或《经济、社会及文化权利国际公约》第 12 条所述适当生活水准权的组成部分，对饮水权适用的人权法或可作为上述保护措施补充。

武装冲突中的水保护工作还面临其他挑战。各种基础服务之间的相互依存关系会产生回荡效应。一枚炸弹爆炸可能导致一条管道或一个变电设备受损，进而致使几十万人断水数周，并对公共健康造成严重影响。

此外，武装冲突对水及其他基础服务有直接、间接和累积影响。水和环境卫生基础服务要靠基础设施，有赖于零配件的提供以及技术熟练的工作人员。频繁破坏会让电力供应、泵站、水库和管道系统损毁或无法使用。基础设施遭物理损坏的情况经常是不遵守人道主义法的行为导致的。在使用有大范围杀伤效果的爆炸性武器时，即使瞄准的是军事物体，也有可能意外破坏目标周边的基础设施。

在武装冲突局势中，用品极其有限，加之技术人员时常遇害或逃离，造成基础设施缺乏维护，最终可能导致水或其他基本服务长期恶化。武装冲突的累积影响所致破坏程度最烈、复原难度最高，主要是因为恢复服务所需的基础设施修复工作规模庞大。

在城市地区，影响波及面可能尤其广泛，原因是大型城市中心的基本服务规模巨大、技术复杂，就算能及时进行紧急维修，难度也很大。城市地区武装冲突

使全球各地约 5 000 万人受影响，而其产生的次级效应则远不止肉眼所见的毁坏情况。

#### 目标/可能需要审议的问题

此次公开辩论是一次展示合作和调解方面成功经验及机制的机会，能够加强联合国的一个薄弱环节，即预防冲突。因此，邀请会员国审议：

- (a) 如何鼓励面临水问题的国家选择通过合作解决各自需求；
- (b) 如何强化联合国与会员国及从事水资源相关工作的区域、次区域组织之间的合作，特别是能力建设方面的合作；
- (c) 如何让政治事务部和秘书长特别代表们在应相关国家要求为调解进程提供支持方面作出更大贡献；
- (d) 负有维护国际和平与安全之责的安全理事会在预防和管理水冲突局势方面可发挥什么作用；
- (e) 通过重申需要并务必尊重国际人道主义义务，讨论在武装冲突中更好地保护水资源的必要性；
- (f) 在武装冲突中开展对话时水的重要作用；即使在最严峻的形势下，当水存在风险时，武装冲突各方也会进行对话；然而，必须认识到，水诚然可以创造合作机会，但袭击水务设施也可成为作战手段和(或)谈判筹码；
- (g) 在武装冲突各方考虑停止敌对行动或签订和平协议时，有何最佳办法把武装冲突中的水保护当作建立信任措施，用以支持各方之间的谈判。

#### 通报人

- 联合国秘书长
- 水与和平问题全球高级别小组主席达尼洛·图尔克
- 红十字国际委员会副主席克里斯蒂娜·贝利
- 战略远见集团森迪普·瓦斯乐卡