



安全理事会

Distr.: General
24 August 2020
Chinese
Original: English

2020年8月24日德国常驻联合国代表团临时代办给安全理事会主席的信

谨提及2020年7月24日德国主持召开的安全理事会关于“气候与安全”主题的部长级公开辩论。

为此，德国编写了此次辩论的主席摘要并随附信后(见附件)。

请将本函及主席摘要作为安全理事会的文件分发为荷。

临时代办

冈特·索特(签名)



2020年8月24日德国常驻联合国代表团临时代办给安全理事会主席的信的附件

安全理事会关于“气候与安全”的部长级公开辩论

2020年7月24日

主席摘要

导言

2020年7月24日，德国同其他九个安全理事会成员(比利时、多米尼加共和国、爱沙尼亚、法国、尼日尔、圣文森特和格林纳丁斯、突尼斯、大不列颠及北爱尔兰联合王国和越南)一道，以公开视频会议的形式共同举行了关于“气候与安全”的部长级公开辩论。德国联邦外交部长海科·马斯主持会议。主管欧洲、中亚和美洲事务助理秘书长米罗斯拉夫·延恰、尼日尔国家战略与安全研究中心主任马哈杜·马加吉、纽埃可持续太平洋咨询公司总监科洛尔·帕西西在会上作了情况通报。安理会7月份轮值主席德国在给秘书长和安理会成员的信(S/2020/751)中汇集了情况通报和大部分发言。

这是安全理事会专门就气候安全问题举行的第五次专题辩论。第一次专题辩论由联合王国于2007年4月举办，着重讨论了能源、安全和气候之间的关系(S/PV.5663)。在本主席摘要所述辩论之前，安理会最近一次气候安全辩论在多米尼加共和国倡议下于2019年1月举行(S/PV.8451)，探讨了气候灾害对国际和平与安全的影响。德国和瑞典分别于2011年7月(S/PV.6587)和2018年7月(S/PV.8307)牵头举行的安理会辩论，也谈到了气候变化对安全的影响。在2011年7月的会议上，安理会通过了一项主席声明(S/PRST/2011/15)，这是截至目前关于气候与安全的唯一专题成果。安理会在声明中请秘书长在“这些问题作为冲突的促成因素、对执行安理会任务构成挑战或危及巩固和平进程”的情况下，确保在其向安理会提交的报告中纳入气候变化可能对安全造成的影响的背景信息。

近年来，气候安全问题在安全理事会的工作中引起极大关注。尽管少数成员表示有所保留，但大多数成员坚决支持安理会在这一问题上进行参与。现在，安理会国别和区域会议经常提出对气候变化安全影响的关切。此外，2015年以来安理会在13项决议中处理了气候变化对安全影响问题，其中包括：妇女与和平与安全(2242(2015))；乍得湖流域地区(2349(2017))；联合国索马里援助团(2461(2019))；联合国马里多层面综合稳定团(2480(2019)和2531(2020))；非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(2429(2018))；非洲联盟索马里特派团(2431(2018)、2472(2019)和2520(2020))；“消弭非洲枪声”倡议(2457(2019))；联合国中非共和国多层面综合稳定团(2499(2019))；联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(2502(2019))；联合国苏丹过渡时期综合援助团(2524(2020))。

共同组织者为筹备公开辩论分发了一份概念说明(S/2020/725)，指出会议的目的是确定如何最好地向安全理事会提供关于气候变化对安全影响的全面和权威的信息基础，并鼓励成员分享他们在以下问题上的经验和评估：

(a) 如何确保安全理事会掌握关于冲突环境中与气候相关的安全风险的权威信息？

(b) 何种工具、伙伴关系和预警能力将能支持及时评估和应对与气候相关的安全风险以防止冲突升级？

(c) 如何使联合国在驻在国的资源，包括和平行动和政治特派团能够更好地收集、分析和报告具体国家或区域局势的相关信息，同时进行性别敏感分析？

(d) 在应对气候变化对国际和平与安全的影响时，安理会希望使用哪些现有工具？

(e) 如何加强这些工具，以适当应对与气候相关的安全风险？

(f) 如何提高安理会在与气候相关的安全风险情况下的行动准备状态？

情况通报

主管欧洲、中亚和美洲事务助理秘书长首先在通报中指出，气候变化加剧了现有风险并产生了新的风险，因此全球气候紧急情况对全球和平构成威胁。他表示，创纪录的气温、海平面上升和频繁的极端天气事件对整个地球造成影响，导致民众和自然环境遭受苦难，造成生命和生计损失。他认为，气候变化影响导致人们流离失所，加紧对资源的竞争。他指出，气候变化对和平与安全的影响因地区而异，他并介绍了亚太、中亚、撒南非洲、拉丁美洲和中东的例子。与气候相关的安全风险也以不同方式影响妇女男子和女童男童，因此可能对社会产生深远影响。他指出，在最脆弱和应对气候变化准备最不充分的 10 个国家中，有 7 个是联合国维和行动或特别政治任务的驻在国，脆弱和受冲突影响国家面临的风险更大，应对气候变化影响的能力更差。

主管欧洲、中亚和美洲事务助理秘书长认为，和平与安全行为体没有考虑到气候变化日益严重的影响，这种影响破坏了预防冲突、缔造和平和维持和平的努力，并有可能使脆弱国家陷入气候灾害和冲突的恶性循环。为了解决这些关切，他提出了联合国及其合作伙伴可以采取的几个步骤，包括：

(a) 利用新技术，加强分析能力，将长期气候预测转化为可操作的近期分析；

(b) 以人为本，并向每天经历气候变化对安全影响的人们学习知识；

(c) 把妇女和青年作为变革推动者，将建设和平、环境和性别平等目标一体化；

(d) 加强多层面伙伴关系，并将联合国、会员国、区域组织和其他方面在这一问题上的努力联系起来。

助理秘书长最后指出，气候变化的安全影响的多边应对与挑战的严重性并不相称，联合国及其会员国必须携手加快行动进行应对。

马加吉先生接着作情况通报，着重谈到了非洲的萨赫勒地区。他表示，萨赫勒地区气候变化的剧烈程度在世界上十分少见，并介绍了气候变化对农牧民等群体生计的几种伤害方式。不断变化的天气模式，如气温上升、年降雨量减少、暴

雨、洪水、强风、沙尘暴、干旱更加频繁，对该地区产生了严重影响。随着地下水位逐渐干涸，农作物产量下降，荒漠化使肥沃的土地休耕。因此，个人收入和生活水平下降，农村人口对稀缺自然资源竞争加剧，被迫移民情况增加。他认为，气候变化和冲突的联系并非直接易见，但强调应该把气候变化视为“威胁倍增因素”。该地区有许多导致冲突的因素，但气候变化肯定是其中之一。

马加吉先生着重介绍了他的国家尼日尔为应对国内和区域气候变化而采取的举措。他指出，“尼日尔人养尼日尔人”倡议帮助尼日尔克服常见的干旱避免了饥荒，尼日尔还成立了萨赫勒地区天气预报和粮食安全区域中心。此外，尼日尔担任萨赫勒地区气候委员会主席，委员会由 17 个非洲国家组成，以推动执行《巴黎协定》为宗旨。

马加吉先生以萨赫勒经验为指导，提出了联合国可以采纳的一些建议，包括：

- (a) 在向国家提供援助之前应进行气候安全综合评估；
- (b) 协助建立从国家到地方监测管理气候变化影响的能力；
- (c) 由联合国国家工作队负责收集和提供与气候相关安全风险影响的信息；
- (d) 将性别敏感的气候相关安全风险纳入联合国可持续发展合作框架；
- (e) 建立全联合国气候安全风险协调机制。

帕西西女士在情况通报中指出，十年来太平洋岛屿论坛领导人经常表示，“气候变化是对我们区域安全的最大威胁”。她着重阐述了太平洋岛屿面临的气候变化挑战。她认为，由于海平面上升，有关海洋边界的既定国际法律秩序正在受到威胁，进而使各国的相关法律权利受到威胁。该区域海洋面积占 98%，各国依靠海洋为生，因此危害尤其严重。该区域许多国家都是地势低洼的小环礁，受到海平面上升、海洋酸化和珊瑚礁系统退化的威胁，对国家地位、民族认同、可持续发展、生计以及法律和秩序造成严重后果。她说，归根结底，整个国家及其根据国际法确立的司法管辖权的潜在损失，是最大的安全威胁。

她说，另一个威胁是该地区的“蓝色经济”，主要是旅游业和以全球金枪鱼种群为代表的渔业方面的严重潜在损失。她表示担心，金枪鱼种群的退化不仅会影响政府收入，还会导致粮食不安全急剧上升，并进而导致冲突。最后一点，该地区已经受到流离失所和被迫移民的损害。除因海平面上升失去土地外，咸水入侵、海岸侵蚀和珊瑚礁退化使现有土地丧失生产力，损害了复杂且备受争议的传统土地保有权制度，并限制了土地资源。帕西西女士表示，这增加了冲突和不稳定的可能性。

帕西西女士认为，为了应对这些威胁，联合国应该为进一步执行《巴黎协定》提供支持。她认为，冠状病毒病(COVID-19)疫情为各国提供了一个重要机会，可以调整重点重新关注创建健康、互联和有复原力的社会。她呼吁安全理事会和整个联合国系统整合现有的最佳模式和风险评估，与发展、人道主义和气候事务机构协调，调动应对气候变化威胁的能力和资源。

关于气候和安全的公开辩论

参加此次公开辩论的共有 49 个会员国和欧洲联盟。除安全理事会 15 个成员国外，还有几个会员国代表区域或其他集团发言：伯利兹(小岛屿国家联盟)；丹麦(北欧集团)；斐济(太平洋小岛屿发展中国家)；瑙鲁(气候与安全之友小组)。将在 2021 至 2022 年担任安理会成员的肯尼亚和爱尔兰也发了言。此外，根据安理会成员关于视频会议的协定，又有 29 个非安理会成员提交了书面发言，他们是巴西、哥斯达黎加、塞浦路斯、捷克、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、危地马拉、印度、伊拉克、意大利、日本、黎巴嫩、列支敦士登、卢森堡、墨西哥、尼泊尔、尼日利亚、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、塞内加尔、斯洛伐克、西班牙、斯里兰卡、瑞士、图瓦卢和阿拉伯联合酋长国。

会上，各国普遍支持这一观点——气候变化影响国际和平与安全，应该在安全理事会加以处理，尽管一些国家对此持有异议。总体而言，口头和书面发言不仅分析了气候变化的安全影响，还着重以前瞻性方式探讨了安理会、联合国及其会员国以及其他行为者可以采取何种措施最有效地应对这一全球挑战。下文重点介绍发言中提出的关键主题和为应对气候变化对国际和平与安全的威胁而提出的建议。

关键主题

许多代表团强调，气候变化是“风险倍增因素”，从政治、社会和经济方面加剧、延长或助长冲突和不稳定。气候变化加剧了干旱、荒漠化、缺水、缺粮以及海平面上升等风险因素，是一项复杂的安全挑战，以不同方式影响着不同的国家和地区。例如，几个代表团强调了关于萨赫勒地区和乍得湖流域区域有限水资源和土地资源的冲突，以及更加频繁、恶劣的天气事件和海平面上升对小岛屿发展中国家生存构成的安全威胁。他们指出，从具体情况来看，气候变化对安全造成了多层面和多样化的影响。

各代表团普遍认为，气候变化的安全影响与联合国参与的不同阶段有关。在这方面，一个代表团强调了“根据个案将气候变化因素纳入整个和平进程主流的重要性，即从预防冲突、缔造和平、维持和平到建设和平和冲突后恢复”。一个代表团强调了联合国系统在帮助将气候复原力纳入发展、建设和平和人道主义工作方面的作用。一些会员国认为，维和行动应将气候安全因素纳入工作。

几个代表团呼吁向安全理事会提供关于气候安全风险的更强大的信息和分析基础。有代表团指出，这将助力安理会提高预警能力，制定气候相关风险应对战略，作出知情决定。由政治和建设和平事务部、联合国开发计划署和联合国环境规划署工作人员组成的气候安全机制，在将气候相关安全分析纳入联合国工作方面取得进展，包括开发了“工具箱”，为联合国工作人员和会员国评估和应对气候安全挑战提供指导。还有代表团指出，与气候有关的风险评估应为国家、区域和多边的政策决定提供参考信息。

与会者强调，必须把妇女和青年的需要和利益与分析 and 应对与气候相关的安全风险联系起来。有代表团指出，妇女和女童不成比例地受到气候变化的影响，

她们在应对气候安全挑战方面可以发挥关键作用。有代表团强调，必须把青年纳入决策应对，因为未来气候变化对青年的影响最大。

与会者把 COVID-19 疫情和气候变化放在相同的位置上。一些代表团指出，两者都是全球威胁，需要国际社会作出应对以展示团结与合作。一个代表团认为，气候变化加剧可能会导致媒介传播性疾病的传播增加。

几个代表团认为，减轻气候变化安全影响的一个关键途径，是各国履行根据《巴黎协定》作出的承诺，共同防止气温比工业化前水平升高 1.5 摄氏度。还有代表团呼吁发达国家履行气候融资义务，并向发展中国家转让技术。

与会者普遍认为，安全理事会可以在应对与气候相关的安全威胁方面发挥重要作用，但是少数代表团，包括安全理事会一些常任理事国对安理会审议这一问题，特别是进行专题审议表示保留。他们认为，气候和安全之间的联系微不足道，因为缺乏气候变化和武装冲突直接联系的证据。一些与会者则表示，气候变化对相关国家的安全影响可能需要安理会进行处理。他们认为，气候变化主要是可持续发展问题，强调联合国其他实体在应对这一挑战方面的作用。一个代表团认为，安理会参与这一问题可能会分流解决冲突根源所需要的资源和时间，并可能因为对风险因素不可靠和不准确的解释而采取无效的解决方案。同样，有与会者认为，通过安全视角观察气候变化可以缩小对这一多层次挑战的反应范围。

行动建议

几个代表团就更系统地把气候-安全关切纳入安全理事会和更广泛的联合国系统的工作提出了一些建议，包括联合国如何与全球、区域、次区域、国家和地方各级的一系列利益攸关方协作，更有效地应对气候-安全挑战：

(a) 成立气候与安全非正式专家组，以此作为将气候与安全在安理会工作中扎实制度化手段；

(b) 秘书长定期向安理会提交与气候相关安全风险报告，可以：

(一) 加强安理会对气候变化在不同时期对不同区域的安全影响的了解；

(二) 向安理会和更广泛的联合国系统提出建议，将气候安全因素纳入各自的工作，以促进受冲突影响国家的长期稳定；

(三) 为秘书处与会员国进行气候安全对话提供平台；

(c) 设立由秘书长任命的气候与安全特别代表职位，负责协调联合国系统各支柱在气候安全问题上的工作，并加强联合国与区域和次区域组织之间的合作，以促进就这些问题采取全面行动；

(d) 向安理会提交对气候敏感的国别报告，秘书处可就气候安全事项为安理会成员举行前景展望情况通报会；

(e) 利用建设和平委员会对安理会的咨询作用，帮助促进受冲突影响和冲突后国家对气候敏感的做法。在这方面，委员会及其国别组合可以在安理会会议之前就气候安全关切向安理会提供书面咨询意见；

(f) 加强气候安全机制实现各项目标的能力：

(一) 与国际研究机构建立联系；

(二) 与利益攸关方(如妇女、青年和土著社区)协调，汇集联合国系统不同部门的专门知识，以制定更具包容性和综合性的办法；

(三) 将气候安全考虑纳入整个联合国系统的主流；

(四) 向安理会、秘书处和其他联合国实体提供战略咨询。

(g) 利用会员国的投入，不断更新气候安全机制为指导联合国系统气候安全工作而开发的“工具箱”，并将“工具箱”提供的指导纳入联合国国家工作队的政治、社会和经济评估；

(h) 就联合国特派团的气候安全风险及其如何与其他风险因素相互作用提供培训。维和人员与国家利益攸关方开展合作，可以帮助当地社区建立复原力并监测环境变化；

(i) 收集联合国和平行动中的性别分列数据，以确定气候-安全挑战对妇女的影响；

(j) 建设地方和区域行为者在气候-安全问题上的能力，并将其纳入风险分析，以加强它们在管理与气候相关的安全风险方面的自主权。

结论

辩论表明，气候变化对国际和平与安全的影响是大多数安全理事会成员极为关切的问题，大多数联合国会员国认为气候变化是对国际和平与安全的威胁，安理会可以在这一问题上发挥作用。虽然一些安理会常任理事国和其他成员国对安理会在这一问题上的工作持保留意见，但辩论的主要焦点并非安理会是否是处理这一问题的适当场所。相反，与会者着重讨论了安理会、整个联合国系统以及区域、国家和地方行为者为最有效抵御气候变化的安全影响可以采取的积极步骤。