

美墨水债问题:国际水权纠纷的新发展

王志坚,邢鸿飞

(河海大学法学院,江苏南京 210098)

摘 要:美墨水债问题是 20 世纪 90 年代以来,美国和墨西哥两国对其界河格兰德河开发利用中产生的国际水权纠纷。格兰德河的流域气候及双方在解决国际河流水资源的理念立场、制度安排决定了美墨水债问题的长期性和复杂性。未来两国不会因为水债问题推翻原有的国家间条约,缔结新的协议,而仍会在 1906 年、1944 年水条约形成的基本条约框架内协调水债问题。美墨边境农民问题、美国新建边境墙问题、水流交付时间问题、生态环境保护问题、全美运河衬砌引起的边境地下水问题都会对水债问题产生影响。美墨水权纠纷的新发展可以为我国相关国际河流政策的制定提供一定的借鉴。

关键词:国际水权纠纷;水条约;美墨水债;国际河流

中图分类号:DF466 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2021)01-0098-07

美国和墨西哥有长达 3 146 km 的边界,其中的 65% 以国际河流中心线为界,包括科罗拉多河干流约 40 km、格兰德河干流埃尔帕索(美国新墨西哥州边境城市)以下至墨西哥湾有 2 020 km。两国在 19 世纪末到 20 世纪 50 年代,签订了一系列协议来解决包括国际水资源管理在内的边界问题。虽然地处干旱半干旱地区,水资源稀缺,美墨边境地区的国际河流管理并没有出现太激烈的争议^[1]。1992 年,墨西哥声称干旱使其无法承担依照条约给美国在格兰德河的供水义务,产生了美墨水债问题。该问题至今未能彻底解决,成为持续影响两国边界稳定的主要因素。美墨水债与美国的边境墙建设、界河生态

环境、全美运河衬砌带来的地下水等问题相互交织,直接影响着美墨关系的未来。

一、美墨水债问题的背景和现状

1. 水文地理背景

格兰德河全长 3 107 km,是北美第 5 大河。它起源于科罗拉多州南部的圣胡安山脉,经过北美最大的奇瓦瓦沙漠,最后汇入墨西哥湾。格兰得河流经美国的 3 个州:科罗拉多州、新墨西哥州和得克萨斯州;墨西哥的 4 个州:奇瓦瓦州、科阿韦拉州、新莱昂州和塔毛利帕斯州^[2]。格兰德河流域总面积约为 61 万 km²,流域人口超过 1 000 万,流域内以农业

收稿日期:2020-01-14

基金项目:国家社会科学基金重大项目(17ZDA064)

作者简介:王志坚(1975—),男,江苏连云港人,博士,副教授,从事国际河流法、海洋法研究。

经济为主,灌溉用水占总需求的 88%,灌溉面积巨大。其中,流域内墨西哥灌溉面积约为 4800 km²,美国灌溉面积约为 4020 km²。由于水库储水和消耗性使用,格兰德河在得克萨斯州奎特曼堡经常断流,这使格兰德河实际上形成两条独立的河流:得克萨斯州奎特曼堡以上为格兰德河上游,水源主要来自于科罗拉多州的融雪;奎特曼堡以下为格兰德河下游,水源主要来自墨西哥孔桥斯河的夏季季风雨水^[3]。2007 年 3 月,由于水资源供需关系的紧张,格兰德河被世界自然基金会(WWF)认定为世界十大濒危河流之一。

2. 国际条约背景

长期以来,美墨两国在格兰德河上建立了以国际条约、会议纪要为基础的水管理框架。由于格兰德河在地理上分成两个基本上互不相连的上下游河段,两国分别为这两个河段缔结了水分配条约,即 1906 年《格兰德河灌溉公约》(以下简称 1906 年水条约)和 1944 年《关于利用科罗拉多河、提华纳河和格兰德河从得克萨斯州奎得曼堡到墨西哥湾水域的条约》(以下简称 1944 年水条约)。其中,界河上游(得克萨斯州埃尔帕索-华雷斯山谷和奎特曼堡之间)的水资源利用,由 1906 年水条约调整,美国要从国内水库向墨西哥每年运送 6 万 AF(1 AF = 1 234 m³)的水。另外,如果“美国的灌溉系统发生严重事故或特别干旱,交付给墨西哥的水量(来自美国境内象山水库)将与输送到美国土地的水同比例减少。

而格兰德河下游(得克萨斯州奎特曼堡以下河口)的河水利用,则由 1944 年水条约规范,墨西哥有义务向美国供水。当前的美墨水争端(美墨水债问题),就是发生在下游河段。有关格兰德河下游水分配的具体内容有:①对于得克萨斯州奎特曼堡以下的格兰德流域,墨西哥和美国各有权分得格兰德干流流量的一半。②墨西哥有权获得格兰德河下游 6 条支流(Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado Rivers 和 Las Vacas Arroyo)水量的三分之二。③美国获得美国境内支流的全部水量和墨西哥境内格兰德河 6 条支流水量的三分之一。条约规定这个三分之一有最低数量要求,即不得少于连续 5 年的平均数量(每年 35 万 AF)。如果由于特殊干旱或者设施严重故障,墨西哥未能履行其为期五年最小水量交付义务,它必须在下一个 5 年周期

内补足差额。

条约的执行机构是国际边界水委员会(IBWC),其前身是根据 1889 年条约成立的国际边界委员会(IBC)。IBWC 由美国和墨西哥联合组成,两国分别委派一名工程师专员、两名主要工程师、一名法律顾问和一名外交事务秘书共同决策,形成会议纪要。根据 1944 年条约的规定,IBWC 有权“解决两国政府在……条约适用方面可能出现的所有分歧,但须经两国政府批准”。“会议纪要”是 IBWC 解决条约适用和争议解释的法律性文件,会议纪要在签署后 3 天内提交两国政府。如果政府均未表示批准或不批准会议纪要,则会议纪要在 30 天后被视为已获批准,成为在美墨之间具有约束力的执行协议。至今,有关解决格兰德河水债争端的会议纪要主要有 234 号、293 号、307 号和 308 号。其中,第 234 号会议纪要规定了墨西哥偿还水债的 3 种不同的水源:(a)从分配给美国三分之一河水的 6 条墨西哥境内支流偿还;(b)从墨西哥境内其他支流偿还;(c)用储存在格兰德的国际水库水资源偿还。后 3 个会议纪要(293、307、308)则以 234 号会议纪要为基础,围绕不同时间内的水债问题,形成的具体的水债解决手段和程序。

3. 美墨水债问题的现状

水债问题是 20 世纪 90 年代出现的美墨水争新问题。自 1992 年墨西哥声称因发生重大干旱不能完成水支付义务开始,墨西哥在 1992—1997 年、1997—2002 年、2002—2007 年和 2010—2015 年等条约规定的 4 个 5 年周期内未履行其水交付义务(即墨西哥欠了水债)。

1992—1997 年是墨西哥水债产生的第 1 个 5 年周期。在这个周期内,墨西哥不但未能按条约给美国河水,而且请求美国借水给墨西哥,即“水贷”。关于水贷的谈判形成了 293 号会议纪要,其主要内容包括美国承诺借给墨西哥一定数量的水,但墨西哥的水债也必须还。到 1997 年(1992—1997 年 5 年水循环结束年),墨西哥欠美国 100 万 AF 的水。根据条约规定,墨西哥必须在下一个会计周期(1997—2002 年)还清债务。但遗憾的是,墨西哥在 1997—2002 年这个周期内没有还清水债,美国(主要是得克萨斯州)和墨西哥之间的紧张局势因而逐渐升级。美墨水谈判最终达成 307 号会议纪要(2001 年 3 月),纪要要求墨西哥在 2001 年 7 月 31 日之前偿还 60 万 AF,延长

期到当年9月,但墨西哥在307会议纪要规定的9月截止日期前仅偿还了34.8万AF。

由于墨西哥又一次未能在承诺期限内完全还清水债,因而被指责在还水债问题上“半心半意”。随后的水谈判产生了308号会议纪要(2002年6月),要求墨西哥立即将9万AF的水从国际水库转移到美国。到2002年(1997—2002年周期结束年),墨西哥的水债再增加47.7828万AF,达到约150万AF^[4]。经过墨西哥间断还水,到2005年2月,还欠美国水债73.07万AF。

2005年3月10日,美国和墨西哥达成了消除墨西哥里奥格兰德水债的协议。根据该协议,墨西哥要在2005年9月30日前用界河国际水库的水偿清水债(约71.667万AF)^[5]。2005年,飓风导致降雨增加,墨西哥利用此机会于2005年9月底还清了水债,水债紧张局势暂时消除。此后的2002—2007年周期和2010—2015年周期都形成了水债,但这两轮水债都很快还清。

目前,墨西哥给美国供水周期始于2015年10月,预计将于2020年10月结束。在当前周期中,墨西哥第一年的交付量低于35万AF,只交付了21.6562万AF,但墨西哥在第二年进行了额外交付,使两年总交付量超过了累计的两年目标70万AF^[6]。但如果墨西哥后两年(2019年和2020年)不能完成交付量,则水债很可能会再次产生。

长期以来,美墨水债对双方边境经济发展、边境用水关系以及双边关系都有一定的负面影响。首先,墨西哥的“低于目标”或“不可预期”的水交付,造成美国南部边境(特别是得克萨斯州)巨大的经济损失。仅1992—2004年,德州南部灌溉面积减少了约29%,经济损失超过10亿美元^[7]。其次,美墨水债使格兰德河边境地区农民之间的用水矛盾趋于尖锐化,各种口头交恶不断。得克萨斯人认为,墨西哥水债等于是关闭了他们视为生命线的河水并因此向墨西哥提出索赔,控告墨西哥操纵6条墨西哥流向格兰德的支流,以转移其自然流量(其中三分之一要给美国),偷水严重。但墨西哥人则认为,“我们不能支付(债务),我们没有水”,或者换句话说,“美国要求的水不存在”^[8]。最后,水债纠纷也影响了美墨关系,使美墨关系更为紧张。2017年1月26日,墨西哥时任总统涅托因美国对墨西哥政策不满等原因取消了与总统特朗普的会晤。虽然此次事件

的直接起因是边境墙与美国墨西哥移民问题,但与水债问题也不无关联。

二、美墨水债问题的成因

1. 根本原因:对立的河流主权理念

美墨的国际河流利用观念自始极端对立。很早以来,美墨两国在国际水利用实践中,甚至形成了两个极端对立的河流利用理念:绝对主权论和绝对领土完整论。

在格兰德河上游,水量主要来自美国境内,针对美国向西扩张,用水增多,墨西哥抗议美国过度分流格兰德上游河水,指责其违反了国际法。而美国则认为,美国对其领土内的水资源拥有绝对的主权,美国可以利用境内河流所有流量,无论其利用对下游沿岸国家的影响如何(绝对主权论)。墨西哥认为,墨西哥人在格兰德流域的使用比美国人要早得多,因而墨西哥所拥有的水流形态不应受到美国使用的影响(绝对领土完整论),墨西哥的水资源利用也不应受到新用途的伤害^[9]。

在格兰德河下游,虽然是两国界河,但墨西哥境内降水是其主要水量来源,墨西哥主张绝对主权论,要求各自支配国家境内支流,而美国则采用绝对领土完整理念,要求墨西哥限制其支流用水以保障格兰德河界河水量,保护得克萨斯州灌溉用水。

虽然两国通过平衡各种利益调和了水利用矛盾,成功缔结了水条约,但条约没有解决美墨之间观念的根本分歧,而是基于当时的人口和灌溉需求暂时妥协的结果,给美墨水债问题的持久性埋下了伏笔。从条约内容看,条约分配水的依据既包括绝对主权论(承认一些支流归各自所在的流域国支配,平均分配得克萨斯州的奎特曼堡和墨西哥湾之间的格兰德河干流河水),也包括绝对领土完整理念(承认边界河流形态完整,保证格兰德河下游德州用水)。这种没有统一标准、暂时的妥协结果随着两国边境人口的增加和社会发展已经越来越难以平衡两国利益。

2. 制度原因:美墨格兰德河管理法律框架僵化

1944年水分配条款中有两条是水债问题产生的制度原因。一方面,条约的保证条款给美墨水债问题的产生提供了可能性。1944年水条约第4(B)(C)条规定,无论实际从指定的支流流入里奥格兰德的水量多少,美国仍有权获得不低于35万AF的

年平均水量。这就是条约的保证条款,旨在确保美国德州水供应,使美国能够固定地从格兰德河获得固定水量。但条约执行 50 多年来,该地区用水情况发生了很大变化,水资源日益紧张。整个流域人口自 1950 年以来增长 400%。原来墨西哥华雷斯市人口有 8 000 人,美国埃尔帕索人口有 1.6 万人;但今天华雷斯人口有 100 多万人,埃尔帕索也达到 60 万人^[10]。另外,受北美自由贸易协定的刺激,墨西哥边境加工工业的发展,增加了河水的新用途,加剧了利用河水的紧张程度,墨西哥用境内河流向美国输水的阻力越来越大。

另一方面,条约中墨西哥在特殊干旱时可以延迟供水责任的临时豁免条款则使水债问题的产生有了制度上的合法性。1944 年条约第 4 条和第 9 条的规定,墨西哥在“在极端干旱或者墨西哥支流的水力系统发生严重事故”的情况下,可以将 5 年周期内发生的任何债务延缓到下一个会计期间支付。这就是条约的水交付临时豁免条款。根据此条规定,只要符合一定的条件,墨西哥可以合法地将上一个周期供水义务拖延至下一个周期履行。

3. 直接原因:干旱气候

干旱原因是墨西哥官方在谈及不能履行义务时提到的唯一原因^[11],1995 年干旱,墨西哥声称:“即使在利用保护和有效利用水的方案的情况下,墨西哥目前在水坝中储存的水,也只能满足 1996 年 6 月前墨西哥的水需求”,墨西哥已经“不能满足其河边社区供水需求”^[12]。

格兰德河流域本身处于半干旱地区,年平均降雨量在 356~508 mm 之间,出现旱情在所难免。随着人口的迅速增长和高耗水量农作物种植面积的大规模增加,两国用水竞争不断加剧^[13],再加之干旱因素,2012—2018 年的年均交付水量只有条约规定水量的 53%。而 1906 年水条约规定美国无需偿还任何因干旱减少交付的水量,美国支付水量减少并不违约。但对于墨西哥来说,1944 年水条约虽然允许其延迟交付,而并不能减免,条约只是为墨西哥争取到 5 年时间的延缓交付义务。IBWC 会议纪要虽然有助于缓解墨西哥严重干旱(例如 293 会议纪要授权墨西哥使用储存在两个国际水库中的一些属于美国的水,以解燃眉之急),但美国给墨西哥提供的水贷以及水债,还是必须要还的。因此,在干旱条件下,墨西哥给美国提供 1944 年条约规定的最低基数

水量困难概率加大,水债问题产生的可能性也自然增大。

三、美墨水债问题的走向

1. 两国政府短期内不会考虑重新缔结条约

对于墨西哥来说,格兰德河重新谈判缔结水条约不符合其最佳利益。第一,墨西哥是美国的第三大贸易伙伴,美国是墨西哥最大的贸易伙伴,双边经济关系对两国都很重要,而水资源是边境经济发展的重要支柱,也是两国边境贸易的润滑剂。就墨西哥而言,主权、对美经济依赖以及保持双边合作的愿望都会影响到其水问题的决策。第二,1944 年水条约将格兰德河与科罗拉多河联系在一起,存在着利益上的牵连关系。格兰德河下游墨西哥给美国河水,美国在科罗拉多河上做了让步,同意给墨西哥每年 150 万 AF 的科罗拉多河水。如果重新谈判,美国西部科罗拉多河流域 7 个州将努力说服国会减少对墨西哥的分配水量。第三,墨西哥要求减少或取消 1944 年条约第 4(B)条规定的格兰德河下游固定输水义务,同时拒绝美国对墨西哥科罗拉多河 150 万 AF 输水义务的修改,法理上也存在弱点。如墨西哥认为气候干旱、人口增长需要减少其格兰德河下游的输水义务,那么,科罗拉多河流域过去 60 年的用水也逐渐加大,美国是否也可以减免其输水义务?因此,尽管某些墨西哥评论员和政治家发出了强烈抗议并要求重新谈判,但墨西哥政府层面的“还水”政策不会改变。

重新谈判对美国来说也不是好的选项。从以往谈判情况以及会议纪要内容来看,美国也坚定地致力于在 1944 年水条约和 IBWC 框架内解决目前的水纠纷。其原因有二:一是美国不想因为水债影响到美墨关系稳定。美墨边境关系并不只有水关系,其他的边界问题,例如殖民执法、打击毒品交易和恐怖主义等也是美国决策者传统上更关注的问题,都需要双方合作完成^[14]。美墨经济合作多年,墨西哥已成为美国在地区和全球事务中的战略盟友。美国不希望墨西哥因水债问题而引发边境地区的经济衰退或暴力升级,进而影响到美国的利益。二是当前条约规定对美国是有利的。条约的最低限度给水的规定(墨西哥每年至少给美国供应 35 万 AF 的河水),阻止了墨西哥随意拦截和开发汇入格兰德下游主干道的支流河水的可能,在下格兰德河 70% 的

流量来自墨西哥支流的情况下,确保了美国稳定地获得河水水流的更大部分,避免得克萨斯州的农民陷入困境。

2. 两国会在法律框架内尽可能减少水债问题的负面影响

墨西哥政府因水债偿还问题对内承受很大的压力。墨西哥民间认为,1944年水条约对墨西哥在特殊干旱时期的水交付只是享有延迟交付的临时豁免,没有使“墨西哥在其水库中保留足够的水以满足干旱时期自身的用水需求”^[11],对墨西哥不公平,因而要求政府与美国修改条约条款,减少墨西哥水交付义务。但由于两国政府短期内都没有重新缔结或修改条约的意愿,因而水债问题只能在现有的法律框架内解决,尽可能利用现有的制度条件,消除水债问题带来的负面影响。

第一,在未来一段时间内,美国政府在水债方面继续采取有底线的宽容态度,但会采取各种手段敦促墨西哥偿还水债。由于会议纪要234号已经列举了墨西哥支付水债的多种方式,因此,在美国看来,目前的水债纠纷只是促使墨西哥遵守现有规定的问题。美国在处理墨西哥水债问题上呈现出的宽容态度(如对墨西哥的“水贷”),只是对墨西哥的抚慰措施,其目的是缓和美墨水分配矛盾,削弱人们对于条约“不公平”的批评效果。因此,美国对水债问题的态度是,美国只会在墨西哥“关键供水”上让步。只要墨西哥能保留足够的水以确保其国内和市政用途,美国将全力敦促墨西哥还水。

第二,墨西哥继续承诺偿还水债,因为这种承诺也有利于安抚边境地区得克萨斯州的农民,缓和美墨紧张关系,减轻美国政府在水债问题上的压力。但可能视情况在法律允许的框架内推迟,因而,在极端气候条件下,水债争端还会继续存在,美墨水关系会有进一步恶化的可能。

第三,水债问题会在继续谈判中以会议纪要的形式解决,两国也会加强水技术改进、保护等方面的合作。目前,IBWC已经成立了格兰德河政策和水文相关的两国工作组,来推进科罗拉多河水管理问题,以确保遵守1944年水条约,提高两国水运输的可预测性和可靠性。

3. 两国水债问题将与各类边界问题综合考量

目前,IBWC以非常宽松的方式解释条约的规定,形成了双方都能接受并保持稳定的权宜之计。

但国家间的跨界争议不是国际舞台上的孤立事件。美墨水债问题以及IBWC处理水债问题的工作不但会受到美墨边境各种关系的影响,也会反过来影响美墨关系。为确保美墨边境地区关系的稳定和安全,IBWC至少必须处理好以下几个与水债问题相关的边境问题。

(1)继续安抚美墨两岸居民,减轻两国政府压力,减少两国用更激烈的方式解决问题的可能

水债给美国和墨西哥政府都带来极大的压力,应维护现有条约并确保在IBWC建立的框架内解决当前争议。如果水债问题长期拖而不决,愤怒的得克萨斯州利益相关者和墨西哥北部农民之间的冲突就无法消除,最终造成边境地区不稳定。对于美国现任政府来说,在富有投票权的得克萨斯州,不安和躁动的农民潜在政治动荡将超过从墨西哥关系中获得任何利益。因此,如何在安抚墨西哥和安抚美国水债问题利益攸关者之间寻求平衡,又不因为对墨西哥宽容而失去民心^[15],就成为未来水债问题解决的重要考量因素。

(2)平衡美墨在偿还水债法律程序方面的分歧

要求确定墨西哥水交付时间是美墨水债问题的紧张点,也是程序性地解决水债问题的关键点。对于美国利益相关者来说,墨西哥交付时间的不确定性会降低交付水的有效使用和管理、储存和释放,墨西哥在格兰德河上的5年周期灵活交付对美国用水者来说有挫败感,部分原因是美国在科罗拉多河上对墨西哥年输水150AF的规定性更强(需要每年交付)。虽然从美国角度看,水债问题根据234号会议纪要的框架,按照307、308等会议纪要执行就好,而墨西哥虽然一再承诺会还水,但并没有放弃水交付的临时豁免权,因而没有解决墨西哥水交付的不可预测性。2003年开始,墨西哥和美国都同意举行联合峰会以解决“如何”在稀缺和充沛的降雨期间确保可靠和可预测的供水,但时至今日协议没有达成。如果没有达成墨西哥交付河水的明确时间表,水债问题像不定时炸弹一样,随时都有可能出现。

(3)减轻边境墙建设的负面影响,促进格兰德河洪水预防和环境保护

边境墙问题是和美墨水关系相关的另一个重要问题,因为它的建设会引发格兰德河洪水。地理学家认为,美国边境巡逻队在隧道中安装的格栅的碎片堵塞了墨西哥一侧,造成洪水。2014年7月27

日,季风降雨袭击了美国亚利桑那州诺加莱斯和墨西哥索诺拉州,洪水冲向马里波萨入境口以西,碎片堵塞了 20 m 的边界围栏,造成巨大损失。2008 年,边境基础设施造成了季风降雨时诺加莱斯市 800 万美元的损失,2 人死亡,边境墙有很大的责任。因为在 2008 年洪水之前,边境巡逻队已经堵塞了 IBWC 为缓解洪水而建造的隧道。但边境墙对美国边境安全有着重要意义,也是美国总统特朗普对选民的承诺,不可能放弃。目前,边境墙问题不但是 IBWC 和边境巡逻队之间争论的焦点,也是边界委员会内部的美国和墨西哥各方委员争论的重要内容:IBWC 的墨西哥委员认为“他们计划的那种墙会对跨界水流产生严重影响”,因而不同意建设^[15];而 IBWC 的美国委员则考虑到边界安全对国家的意义,对建墙问题持妥协态度。IBWC 内部观点的分歧给边境墙建设和洪水问题的协调解决增加了难度。

(4)平衡当前使用(家庭、灌溉)与潜在未来用途(生态、环境)问题

1944 年水条约将格兰德河全部分配完毕。在其第 3 条列出了河水使用等级的 7 种用途中,生态用水不包括在内^①。目前,格兰德河已经存在过度用水的情况,没有多余的水应对干旱、生态和发展所需,格兰德河中游地区的生态系统退化,其中 36%~63% 的本地鱼类已经灭绝^[16],生态危机初现端倪。而一旦考虑到其他潜在的未来用途,例如生态保护或承认美洲原住民的要求,河流资源就会枯竭,这样一来,水债问题更加难以解决,美墨水争无法平息。由于根据“条约”的使用等级,1944 年“水条约”强烈支持发展而不是环境,生态系统保护不可能被提升到高度优先地位^[17],因而,边界水委会对生态问题和当前水使用等级价值的权衡,就成为一个重大的现实问题。

(5)全美运河衬砌与地下水问题

边境地下水问题本身就是美墨水关系中必须考量的现实问题。特别是它与全美运河衬砌项目联系在一起,使美墨水关系更加复杂化,因而成为 IBWC 必须权衡考量的问题。

全美运河(AAC)与美国-墨西哥边境平行,从帝国大坝延伸到加利福尼亚州的帝王谷,全长 132 km。全美运河衬砌旨在防止渗水造成的 2% 的水损失,每年增加加利福尼亚州 7 万 AF 的水供应。由于全美运河全部位于美国境内,因而美国认为全美

运河衬砌是国内问题。

但对于墨西哥来说,渗漏的地下水也是位于距离泄漏渠道几百米边境的墨西哥农业的生命线。墨西哥通过 400 多口水井获取水,并用它来灌溉 3 333.3 hm² 的农田^[14]。因而墨西哥认为,此全美运河衬砌是两国国际问题。全美运河渗漏的水进入地下水系统并流经边界进入墨西哥,墨西哥通过持续使用资源获得了渗透地下水的所有权。墨西哥还将全美运河衬砌问题与格兰德河水债问题联系在一起,增加自己在水债问题上的谈判砝码。每当美国向墨西哥提出输送水问题时,墨西哥就会提出了对 AAC 衬砌的反对意见。

四、结 语

由于地理水文以及制度原因,美墨水债问题会不时发作并且长期存在,是美墨水关系中的不稳定因素。从美墨 1992 年至今的水债谈判历史来看,两国政府并不希望采取激烈措施解决水债问题,1944 年水条约框架仍是基础,但美墨水债问题的彻底解决,似乎前途渺茫。美国和墨西哥之间双边水关系的基调和性质,部分取决于解决水紧张局势和改善共享河流合作管理努力的有效性。要解决美墨国际水权纠纷问题,不仅是美国和墨西哥边界水管理部门 IBWC 的职责,美墨其他政治官员也逐渐致力于解决水资源共享问题。格兰德河水对两国的重要性,意味着在解决过程中需要更多权力的较量、利益的平衡。

我国与陆上周边国家共处与 18 条不同的国际河流流域,国际河流水资源量占中国水资源总量的 40%。其中主要的 15 条国际河流年径流量占中国河川年径流量的 40%。虽然国际河流众多,但我国却是世界上水资源贫乏的国家之一,人均水资源仅为世界人均的三分之一。对国际河流的开发将有助于缓解水资源供需矛盾。但由于我国国际河流开发时间晚,开发国际河流面临着一系列问题和挑战。美墨水权纠纷的新发展可以给我国国际水政策的制定提供借鉴。

①1944 年水条约第 3 条规定,对格兰德河使用优先顺序为:家庭和市政用途、农业和畜牧业、电力、其他工业用途、航行、捕鱼和狩猎、由委员会决定的任何其他有益用途。

1. 要有统一的水资源权利理念

由于美墨双边水条约中并存了对立的河流主权理念,导致水债问题长期存在,负面影响多,争端解决成本巨大。为了彰显合作诚意,避免冲突,国际谈判是最初和最重要的一步,但要在谈判中取得有利地位,必须有一个有利于自己的理论作基础。我们可以主张、宣传国际河流利用中的流域国之间在同一流域内奉行国家间权利义务对等原则。

2. 强调国际河流水资源利用中环境保护的必要性

我国迄今为止还没有与周边国家签订任何分水协议,在以后有可能的相关协议中要考虑到环境问题。局限于当时历史环境,美墨双边水协议签订没有考虑生态问题,在我国今后的国际水条约中要充分考虑该问题,并指出保持河流生态的义务适用于全流域所有国家。这样,在以后利用国际河流河水的过程中,我国应对其他国家以生态为借口来制约我国利用时,就占了先机。

3. 强调以贡献率为标准确定国际河流水权

贡献率多的国家水权多,这是符合水资源主权原则和权利义务对等法律原则的。美墨条约中没有明确指出这一点,各方可获得水量基于 70 多年甚至 100 多年前的人口和生产需求,随着时间的推移,这种标准逐渐难以维持。但国际条约又要有长期性、稳定性的特点,所以确定客观的水权标准至关重要。虽然这很难被一些既得利益多而水贡献率少的国家所接受,但强调贡献率,至少使我们的损失摆在了明处,而那些获利多的国家,也失去了“抢水”的合法性基础,强调其历史利用时也显得不那么理直气壮了。

参考文献:

- [1] INGRAM S G. In a twenty-first century “Minute”[J]. Natural Resources Journal, 2004, 44(1): 163-211.
- [2] 陈海燕. 可利用水量变化影响国际河流分水的实例及其启示[J]. 水利发展研究,2006(7):53-56.
- [3] LACEWELL R D, DUBOIS M MICHELSEN A, et al. Transboundary water crises: learning from our neighbors in the rio grande (Bravo) and jordan river watersheds[J]. Journal of Transboundary Water Resources, 2010(1):95-123.
- [4] IBWC. Press Release of 3/10/2005[EB/OL]. [2005-03-10]. <http://www.ibwc.state.gov/PAO/CURPRESS/2005/WaterDelFinalWeb.pdf>.

- [5] IBWC. Commissioner Announces Resolution of Mexico’s Rio Grande Water Debt[EB/OL]. [2005-05-10]. <http://www.ibwc.state.gov/PAO/CURPRESS/2005/WaterDelFinalWeb.pdf>.
- [6] IBWC. Rio Grande River Basin Estimated Volumes Allotted to the United States by Mexico from Six Named Mexican Tributaries under the 1944 Water Treaty (October 25, 2015 thru March 30, 2019) [EB/OL]. [2019-03-30]. https://www.ibwc.gov/wad/_images/current_cycle.pdf.
- [7] COMBS S. The mexico water debt [J]. Texas Bar Journal, 2004, 67(3): 198-201.
- [8] WEINER T. Water crisis grows into a test of U. S. - Mexico relations, New York Times, May 24,2002, at A3 [EB/OL]. [2002-05-24]. <https://www.nytimes.com/2002/05/24/world/water-crisis-grows-into-a-test-of-us-mexico-relations.html>.
- [9] SIMSARIAN J. The diversion of waters affecting the United States and mexico[J]. Texas Law Review, 1938, 27:27-61.
- [10] UTTON A E. Coping with scarcity in the rio grande/rio bravo drainage basin: lessons to be learned from the droughts of 1993 - 1996 [J]. Natural Resources Journal, 1999, 39(1): 27-34.
- [11] KIBEL P S, SCHUTZ J R. Rio grande designs: Texans’ NAFTA water claim against mexico[J]. Berkeley Journal of International Law, 2007,25:228-267.
- [12] IBWC. Emergency Cooperation to Supply Municipal Needs of Mexican Communities Located Along The Rio Grande Downstream of Amistad Dam [EB/OL]. [1995-10-04]. <http://www.ibwc.state.gov/Files/Minutes/Min293.pdf>.
- [13] 《生态经济》编辑部. 争夺激烈的水源[J]. 生态经济, 2007(8): 22-29.
- [14] 季尔知. 美墨边境安全问题和美墨合作[J]. 国际研究参考, 2013(8):1-8.
- [15] MEYERS C J, NOBLE N L. The colorado river: the treaty with Mexico [J]. Stanford Law Review, 1967, 19(2): 367-419.
- [16] FORT D D. Restoring the rio grande: a case study in environmental federalism[J]. Environmental Law, 1998, 28(1): 15-52.
- [17] MUMRINE E P. The case for adding an ecology minute to the 1944 United States-Mexico water treaty [J]. Tulane Environmental Law Journal, 2002, 15(2):239-256.

(责任编辑:许宇鹏)