



安全理事会

Distr.: General
4 May 2020
Chinese
Original: English

2020年5月1日埃及常驻联合国代表给安全理事会主席的信

奉我国政府指示，谨此转交阿拉伯埃及共和国外交部长萨米哈·舒克里给你的关于埃塞俄比亚大文艺复兴大坝近期动态的信(见附件)。

请将本函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

埃及常驻联合国代表

穆罕默德·伊德里斯(签名)



2020年5月1日埃及常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件

我谨写信向你通报一个对埃及后果极为严重的问题的最新情况，该问题即为埃塞俄比亚大文艺复兴大坝。

埃塞俄比亚联邦民主共和国已经宣布，它打算在2020年7月着手蓄水，以填筑埃塞俄比亚大文艺复兴大坝水库。在与下游国家就该大坝的填筑和运行规则达成一致之前，单方面填筑复兴大坝不符合在共有国际水道的共同沿岸国之间开展合作的精神，严重违背了埃塞俄比亚所持的国际法律义务。

这一局势可能对整个地区的和平与安全构成严重威胁。单方面填筑和运行埃塞俄比亚大文艺复兴大坝这一即将成为非洲最大水电站的大坝可能对下游的社会和人民构成严重危害。这将危及水安全、粮食安全，甚至危及1亿多埃及人的生存，他们的生计完全依赖于尼罗河。对其河岸权益面临严重侵害的情况，埃及完全无法容忍。

埃塞俄比亚未经达成协议就宣布打算填筑埃塞俄比亚大文艺复兴大坝，这同它自2011年以来采取单边主义政策，既没有通知或协商下游沿岸国，就违反国际法所述义务着手建造复兴大坝的做法是一致的。自那时以来，埃及本着诚意，与埃塞俄比亚就大坝问题进行了广泛的谈判。然而，正如所附备忘录的解释(见附件)，由于埃塞俄比亚的阻挠和推诿，这些谈判未获成功。相反，在整个过程中，埃及表现出相当大的灵活性，展现出极大的善意，并在政治上切实致力于就大坝问题达成公平平衡的协议。该协议将能确保埃塞俄比亚利用大坝产生的水电实现其发展目标，同时又可防止给下游沿岸国家造成巨大损害。

鉴于这三个国家之间的谈判失败，埃及邀请美利坚合众国和世界银行集团协助我们达成协议。由此开启了紧张的谈判，在谈判期间就缔结埃塞俄比亚大文艺复兴大坝的协议取得了重大进展。然而，令人遗憾的是，埃塞俄比亚没有参加美国所要求的意在敲定这项协议的最后一次部长级会议。埃塞俄比亚还拒绝接受我们的美国伙伴在世界银行技术投入下，基于三国在谈判中表达的立场所拟订的妥协案文。另一方面，由于希望缔结一项关于大坝的协议以保护所有沿岸国家的权益，埃及于2020年2月28日草签了由美国和世界银行拟订的最后协议。

此外，埃塞俄比亚政府提议，埃及和苏丹接受它在埃塞俄比亚大文艺复兴大坝填筑头两年编写的、但迄今尚未获得赞同的计划。不幸的是，这种部分协议是站不住脚的。该拟议计划不仅忽视了大坝的运行规则，甚至没有规范大坝填筑的整个过程。这一提议也不符合埃及、埃塞俄比亚和苏丹之间缔结的2015年原则声明协议，该协议要求三个国家在大坝填筑开始前就大坝的填筑和运营达成全面协议。

因此，我写信告知你这些令人遗憾的事态发展。国际社会必须让埃塞俄比亚认识到局势的严重性，并呼吁它在未与下游沿岸国家达成协议的情况下，不要采取包括填筑埃塞俄比亚大文艺复兴大坝在内的任何单方面措施。国际社会还必须鼓励埃塞俄比亚接受在美国和世界银行促成的谈判中达成的协议。该协议所提供

的公平互利的方案能够维护所有三个国家的利益。这项协议如能签署，则将标志着尼罗河流域的历史进入一个转折点。它有望开启三国之间展开合作的美妙前景，并将促成埃及、埃塞俄比亚和苏丹 2.4 亿多公民为实现和平与繁荣的愿望所做努力。

阿拉伯埃及共和国

外交部长

萨米哈·舒克里(签名)

附文

备忘录

执行摘要

1. 近十年来，埃及一直在就埃塞俄比亚大文艺复兴大坝(复兴大坝)进行紧张的谈判。自 2011 年埃塞俄比亚单方面开始建设复兴大坝以来，埃及本着诚意进行谈判并在政治上切实承诺将努力就复兴大坝问题达成公平和平衡的协议。这些谈判经历了几个阶段，并在许多论坛上进行。令人遗憾的是，在每一轮谈判中，埃塞俄比亚都采取了加以阻挠从而破坏这些谈判的政策。
2. 尽管一个国际专家小组发表了一份关于复兴大坝的令人深感不安的报告，并建议对其跨界和环境影响进行研究，但埃塞俄比亚有效挫败了进行这些研究的一切企图。它破坏了监督这些研究完成情况的三方国家委员会的工作。这违反了九方会谈在三国外交部长、水务部长和情报机构负责人会议期间达成的采取必要步骤以让受雇的一家国际咨询公司开展这些研究的协议。埃塞俄比亚所持政策和立场也阻碍了国家独立科学研究小组履行其任务，该小组是一个独立的科学家小组，负责商定复兴大坝填筑和运作的技术模式。
3. 因此，我们现在已经到了复兴大坝建设几近完成并且其水库即将蓄水而对该大坝的影响尚未展开研究的阶段。
4. 为了促进就复兴大坝问题达成协议，埃及于 2015 年 3 月 23 日与埃塞俄比亚和苏丹缔结了一项称作《复兴大坝原则声明协议》的国际条约。该协议规定埃塞俄比亚有义务就复兴大坝填筑和运营程序的规则达成协议。根据这项条约，埃塞俄比亚承担如果没有与埃及达成协议就不得着手为填筑复兴大坝水库而蓄水的义务。
5. 自《原则声明协议》缔结以来，已经在各种环境下以各种形式与埃塞俄比亚进行了谈判。在所有这些谈判中，埃及都表现出极大的灵活性，努力解决埃塞俄比亚的关切，并提出了许多技术建议，目的都是让埃塞俄比亚既能实现复兴大坝提供水电的目标，同时又能防止给下游国家造成重大损害。
6. 不幸的是，五年的谈判证明是徒劳的。为完成复兴大坝的研究所做的一切努力均告失败，力图商定大坝填筑和运行规则的三方讨论没有取得成果。此外，非洲国家为进行斡旋以帮助弥合这三个国家之间的隔阂所做努力也未奏效。因此，根据《原则声明协议》第十条，埃及呼吁进行国际调解，以促进三国之间的讨论，由此于 2019 年 11 月启动了一个新的谈判进程，美利坚合众国和世界银行集团参加了这一进程。
7. 在我们的美国伙伴和世界银行集团的代表参加的 12 轮会议包括部长级和专家级会议之后，美国政府就复兴大坝的填筑和运行与世界银行协同拟订了一项最后协议。该项协议是公平、平衡和互利的，它基于三国在讨论期间所支持的立场而拟订。该协议满足了埃塞俄比亚的优先考虑，即快速可持续地提供水电，同时保护下游国家免受复兴大坝的不利影响。因此，2020 年 2 月 28 日，埃及接受并

草签了该协议，这进一步展现了我们就复兴大坝问题达成协议所持的善意和真诚承诺。

8. 遗憾的是，埃塞俄比亚决定不参加美国政府在 2020 年 2 月 27 日至 28 日呼吁为就复兴大坝问题达成协议而举行的部长级会议，并拒绝签署由美国和世界银行准备的最终协议。这一立场完全符合埃塞俄比亚长期以来的阻挠姿态及其企图造成既成事实以使其能够对青尼罗河行使不受约束和制约的控制的总体愿望。

9. 其单边主义姿态进一步表现在，埃塞俄比亚宣布打算从 2020 年夏季开始填筑复兴大坝，这严重违反了《原则声明协议》。埃塞俄比亚还违反《原则声明协议》，宣布不会就复兴大坝的长期运作达成协议，并申明不会接受对其复兴大坝上游未来项目的任何限制。这些立场完全不符合国际法，埃及作为一个必然会受到这些项目影响的下游河岸国家无法接受。

10. 2020 年 4 月 10 日，埃塞俄比亚总理致函埃及总统和苏丹总理，提议达成一项涵盖填筑第一阶段的部分协议。埃及和苏丹均不接受这一提议。根据《原则声明协议》，任何关于复兴大坝的协议都必须是全面的，并且必须规范大坝填筑的整个过程以及填筑完成后的运行。

11. 在历史上，埃及从未试图阻挠其共同沿岸国实施水利工程。这反映了埃及坚定不移地致力于支持其非洲伙伴国家，特别是尼罗河流域国家努力实现发展、和平和繁荣。然而，在追求这些发展目标和利用尼罗河资源时，埃及认为，根据国际法既定规则，沿岸国必须就计划中项目与共同沿岸国协商，确保这些项目以合理公平的方式进行，并尽量减少有可能对其他国家造成的伤害。

12. 我们呼吁国际社会鼓励埃塞俄比亚重新考虑其立场，并向埃塞俄比亚强调签署由美国和世界银行拟订的关于复兴大坝填筑和运作的协议的重要性。作为所有沿岸国共同拥有的共享资源，埃塞俄比亚在没有与其共同沿岸国达成协议的情况下，不得采取任何单方面措施，包括不得为填筑复兴大坝而蓄水。

备忘录

2020 年 4 月

1. 这份备忘录概述了埃塞俄比亚、苏丹和埃及之间就埃塞俄比亚大复兴大坝(复兴大坝)举行的谈判,并明确指出了这些讨论目前之所以陷入僵局的主要原因。它突出说明了埃塞俄比亚的阻挠和推诿政策如何破坏了为就复兴大坝问题达成公正平衡协议所做的努力。在自复兴大坝开始建设以来的过去十年中,埃塞俄比亚的姿态一直是并且仍然是奉行单边主义,其目的是要把既成事实强加给其共同沿岸国,从而使其能够对青尼罗河行使不受约束的控制。

2. 另一方面,埃及本着善意和达成互利协议的真诚政治意愿,与埃塞俄比亚和苏丹伙伴就复兴大坝问题进行了谈判。埃及一再申明它全力支持埃塞俄比亚利用包括青尼罗河的惠益等手段争取发展的权利。然而,这必须以合作方式并按照可适用国际法原则来进行。

3. 体现其善意的最新例子是,埃及于 2020 年 2 月 28 日接受并草签了由两个国际调解人,即美利坚合众国和世界银行集团拟订的关于复兴大坝的填筑和运作的协议。遗憾的是,埃塞俄比亚拒绝了这项协议。这证明埃塞俄比亚缺乏必要的政治意愿来达成公平平衡的互利协议。相反,它展现了自己的恶意和把复兴大坝用作其试图在整个地区实施水霸权的一项政策工具的愿望。

4. 2020 年 4 月 10 日,埃塞俄比亚总理致函埃及总统和苏丹总理,建议三国同意埃塞俄比亚仅涵盖复兴大坝第一阶段填筑的计划。埃及和苏丹均不接受这一提议。任何关于复兴大坝的协议都必须是全面的,并且必须规范大坝填筑的整个过程以及填筑完成后的运行。

关于复兴大坝的背景资料

5. 复兴大坝预计将成为非洲最大的水电站。它位于青尼罗河上游,距离埃塞俄比亚-苏丹边境大约 20 公里。该水库总供水位在平均海平面 640 米,总库容为 740 亿立方米,水库预计覆盖 1 874 平方公里,并且预计将延伸至复兴大坝上游 264 公里。复兴大坝的唯一目的是提供水电。总发电量超过 6 450 兆瓦,发电量为 15 692 吉瓦小时/年。

6. 复兴大坝的这些技术规格令人担忧。最初,埃塞俄比亚计划在复兴大坝的当前位置修建一座名为“边境大坝”的大坝。该项目是东尼罗河技术区域办事处 2007 年开展的题为“埃塞俄比亚边境水电项目预可行性研究”的一项研究的主题。该研究得出的结论是,位于复兴大坝的水电站大坝的最佳蓄水能力为 144.7 亿立方米。

7. 尽管复兴大坝本可在东尼罗河技术区域办事处提议的蓄水容量上有效提供足够的电力,但复兴大坝的技术规格发生了变化,其蓄水容量逐渐增加到 740 亿立方米。复兴大坝水库蓄水量的急剧增加是不合理的,由此让人对大坝的实际用途及其预计用途提出了疑问,同时也极大地增加了其对下游用途的潜在不利影响。

8. 事实上, 技术研究表明, 将 190 亿立方米的水储存在复兴大坝的水库中就足以发电。一位埃塞俄比亚专家所做的研究表明, 就发电而言, 复兴大坝是一个效率极低、规模过大的项目(梅哈里·贝耶内, “复兴大坝的效率如何?”, 2011 年 7 月 20 日)。根据这项研究, 复兴大坝的水力发电量相当于一个运行效率为 60% 且发电能力低至 2 872 兆瓦的发电厂所产生的水力发电量。因此, 可以建造一个较小的水坝以更高效率提供同等数量的水电量而至少将复兴大坝的总成本降低 40-45%。

埃及水资源的脆弱性

9. 根据可适用国际法规则, 就复兴大坝问题达成一项公平平衡的协议不仅是必要的, 而且鉴于埃及的水文状况岌岌可危, 这也是当务之急。根据以下事实, 有必要保护埃及免受复兴大坝的潜在不利影响:

首先: 埃及基本上是一片沙漠中的绿洲。尽管埃及的国土面积略超过 100 万平方公里, 但其人口居住面积不超过国土面积的 7%。埃及有 1.04 亿人口, 这使它成为世界上人口最稠密的国家之一。此外, 在这 7% 的有人居住的土地上, 只有 4% 是可耕地, 总面积约为 380 万公顷。

第二: 埃及对尼罗河的依赖率为 98%, 是世界上最高的国家之一。

第三: 埃及已经严重缺水。埃及人目前的水资源份额为每人每年 570 立方米, 预计到 2025 年将降至每人每年 500 立方米以下。此外, 埃及可用水资源已经不足。尽管埃及每年从阿斯旺大坝释放 555 亿立方米的水, 但现实情况是, 埃及的水需求超过 800 亿立方米。该亏缺经由水资源的密集再循环和再利用得以弥补, 埃及水管理系统由此效率很高。

第四: 到达埃及的尼罗河水 85% 由埃塞俄比亚高地途经三条主要河流其中最重要的是青尼罗河流入。这就是说, 埃及特别容易受到埃塞俄比亚高地尤其是青尼罗河上水利工程的影响。

10. 埃塞俄比亚开展的项目给埃及造成的缺水的影响可能是灾难性的。数百万个工作岗位将会失去, 数千公顷的可耕地将会消失, 耕地的盐碱化将会加重, 粮食进口的成本将会急剧增加, 城市化将会由于农村人口的减少而飞速发展, 这将导致失业率、犯罪率和跨国移民的增加。事实上, 仅在农业部门, 减少 10 亿立方米的水就将导致 29 万人失去收入, 损失 13 万公顷耕地, 将导致增加 1.5 亿美元的粮食进口, 农业生产损失 4.3 亿美元。随着水资源短缺的加剧和持续时间的延长, 这对埃及经济各个部门及其社会政治稳定所产生的连锁反应是不可估量的。

复兴大坝谈判概述

11. 复兴大坝开工奠基仪式于 2011 年 4 月 2 日举行。建造复兴大坝的决定是单方面作出的。把如此重大的项目引入青尼罗河水利系统必然会影响到埃及和苏丹这两个下游国家, 但既没有通知这两个国家, 也没有征求它们的意见。

12. 这违反了埃塞俄比亚所持的国际法律义务。根据一般的协议国际法和习惯国际法，计划在国际水道上建造大型水利工程的国家有义务将其计划中项目通知其共同沿岸国，并展开协商，以对这些计划中项目的设计规格进行审查。这些规则的目的既不是为了防止也不是为了阻碍上游国家的发展项目。相反，其目的是确定这些项目的经济、社会和环境的影响，并商定缓解措施，以尽量减少这些项目对共有水资源数量和质量的不良影响。事实上，国际法院已经确认，对水利工程的影响进行环境评估是习惯国际法的一项规则。

A. 国际专家小组

13. 在埃及提出抗议之后，埃塞俄比亚同意成立一个国际专家小组以评估复兴大坝的影响。该国际专家小组由十名专家组成，三个国家各出两名专家，并且有四名国际专家。

14. 该国际专家小组于 2013 年 5 月 31 日发布了其报告。国际专家小组的结论令人深感不安。它对埃塞俄比亚就复兴大坝进行的研究是否充分表示关切，包括对大坝结构的完整性和安全性、设计特点、施工计划中所使用的水文和地质模型，以及缺乏环境评估报告或大坝对下游国家社会经济影响的研究表示关切。事实上，国际专家小组的报告把埃塞俄比亚所做研究描述为“非常粗浅，尚未达到与适宜于如此规模的开发的详细、复杂和可靠的水平。”该报告还指出，“水库首次蓄水和实际运行策略对下游的潜在影响问题尚未得到充分解决。”

15. 因此，国际专家小组建议进行更多的报告，包括“基于复杂的水资源/水电系统模拟模型，对复兴大坝项目给下游造成的影响进行更全面的评估。对潜在的正面和负面影响都应予以量化并经由详细的研究加以确认。此外，影响区域应向下延伸至尼罗河三角洲。”该报告还指出，“强烈建议在东尼罗河系统的背景下，使用得到验证的先进可靠的水资源系统/水力模型以便能够对复兴大坝项目进行全面研究，以便对下游的影响能够有信心做出详细评估并加以量化。”

B. 马拉博声明和三方国家委员会

16. 在提交国际专家小组报告后的几个月里，埃及、埃塞俄比亚和苏丹之间的谈判进展甚微。2014 年 6 月 26 日，埃及总统和埃塞俄比亚总理在赤道几内亚马拉博发表联合声明，打破了这一僵局。由此促成设立了一个三方国家委员会，负责监督按照国际专家小组的建议开展进一步研究。

17. 为此，与会者商定，三方国家委员会将任命一名国际顾问来进行这些研究。在此期间，三方国家委员会举行了四次会议，但没有取得任何显著进展。由于埃塞俄比亚在诸如国际顾问候选人名单和完成国际专家小组所建议的研究时间表之类程序问题上的阻挠，该委员会未能任命一名国际顾问。

C. 2015 年原则声明协议：

18. 为了打破这一僵局，加快完成国际专家小组建议的研究进程，埃及、埃塞俄比亚和苏丹 2015 年 3 月 23 日在喀土穆缔结了一份称作《复兴大坝项目原则声明协议》的条约。

19. 该条约第 5 条规定，三国有义务“执行国际专家小组的建议，在项目所有各个阶段尊重三方国家委员会关于国际专家小组最后报告所建议的联合研究最后报告的最终结果。”国际专家小组还确定了国际专家小组所建议的研究的用途。它指出，三国应“利用根据国际专家小组的建议进行并经三方国家委员会商定的联合研究的最终结果，以便：

a. 商定复兴大坝第一次填筑的指导方针和规则，这些指导方针和规则应涵盖所有不同的情况，与复兴大坝的建设同时进行。

b. 商定复兴大坝年度运营的指导方针和规则，大坝所有者可能会不时对此作出调整。

c. 向下游国家通报需要调整复兴大坝运营的任何不可预见的或紧急的情况。

- 为保证复兴大坝在每年运行方面与下游水库的合作与协调，三国将通过水问题主管部委建立适当协调机制。
- 开展上述进程的时限应该自国际专家小组建议的两项研究开始之日起的 15 个月”。

20. 根据这些规定，埃塞俄比亚负有在国际专家小组建议的研究基础上达成有关复兴大坝填筑和运作的协议的条约义务，并且应当接受三方国家委员会的监督。此外，根据这些规定，埃塞俄比亚有义务在没有与其下游共同沿岸国就有关该进程的规则达成协议的情况下，不得对复兴大坝进行首次填筑。事实上，按照《原则声明》第 5 条的措辞，尽管复兴大坝的建设可以在国际专家小组建议的研究有待完成之时同时进行，但如果没有就大坝填筑和运行的规则达成协议，就不得开始复兴大坝的首次填筑。

21. 埃塞俄比亚最近宣布，它打算着手给复兴大坝的水库蓄水，并在未与下游国家达成协议的情况下开始进行蓄水。埃塞俄比亚援引《原则声明》第 5 条试图为其这一立场辩护。但是该立场是站不住脚的。对第 5 条的任何解读，如果旨在允许单方面填筑复兴大坝，都不符合该案文的明确含义、背景、其条款的目的和宗旨以及整个《原则声明》。如上所述，第 5 条就按照国际专家小组的建议进行研究的程序做了规定，这些研究将被用来商定关于复兴大坝填筑和运作的规则。

22. 埃塞俄比亚还辩称，复兴大坝的填筑是施工过程的一部分。这不仅是对《原则声明》虚伪和歪曲的解读，也完全不符合对大坝建设和填筑概念的任何科学理解。前者是指碾压混凝土坝及其他相关设施物理施工的各个阶段，而大坝的填筑则是大坝水库蓄水的过程。正如《原则声明》明确指出的，填筑和构建是两个不同的过程。在国际专家小组建议的研究完成的同时，允许施工继续进行，而填筑是一个应当由三国商定的规则来管理的过程。

23. 因此，阿拉伯埃及共和国政府认为，单方面填筑复兴大坝的水库将构成对《原则声明》的重大违反。

D. 三方国家委员会、九方机制和国际专家小组建议进行的研究

24. 在 2015 年 3 月《原则声明》缔结以后，举行了多轮谈判以商定由一名国际顾问按照国际专家小组的建议展开研究。经过一年多的会谈，终于在 2016 年 9 月与法国 BRLi 公司签订了一份合同，在 11 个月内完成国际专家小组所建议的研究。然而，由于埃塞俄比亚的推诿，未能在最后期限内完成这项研究。虽然埃及接受了 BRLi 公司的初始报告，但埃塞俄比亚拒绝了该报告，因为它反对在初始报告中列入就复兴大坝对尼罗河三角洲的影响进行研究的计划。埃塞俄比亚还试图改变将被用作参考案例(即青尼罗河系统现状)的“基线情景”，以衡量复兴大坝的影响。埃塞俄比亚的这一立场违反了国际专家小组的建议和三个国家商定的 BRLi 公司的职权范围。

25. 在此期间，其单边主义进一步表现在，埃塞俄比亚于 2017 年 12 月 19 日致函埃及和苏丹，它在信中提出了复兴大坝的填筑计划，设想在 5-6 年内填筑大坝水库。这一填筑计划是单方面制定的，没有考虑到由国际专家小组建议的尚未开展的研究的结果。

26. 为了克服这种情况，在 2018 年 1 月埃及、埃塞俄比亚和苏丹领导人参加的一次首脑会议上，埃及提议建立一个包括三国外交部长、水务部长和情报机构负责人的九方机制，以审议如何克服在开展国际专家小组建议的研究过程中存在的分歧。

27. 九方机制举行了两次会议，并在 2018 年 5 月 15 日举行的第二次会议上决定，三国将向 BRLi 公司提交对其初始报告草稿的询问和意见，BRLi 公司将在有三周的时间来考虑这些询问和意见，并重新开始国际专家小组建议的研究。会议还决定，埃塞俄比亚届时将以三方国家委员会主席的身份，将这些询问和意见转达给 BRLi 公司。九方机制的成员甚至起草并签署了一封以电子邮件形式写给 BRLi 公司的送文函。然而，埃塞俄比亚拒绝将这些询问和意见转交给 BRLi 公司。结果，为完成国际专家小组建议的研究所做的努力未获成功。

28. 这些谈判在不同级别以多种形式进行，其记录显示了埃塞俄比亚政策的一贯模式。无论是在三方国家委员会，还是在埃塞俄比亚对 BRLi 公司初始报告的立场上，或者在埃塞俄比亚单方面制定的复兴大坝填筑计划中，埃塞俄比亚的总体目标都是创造既成事实，以避免对其在复兴大坝上的行动自由施加任何限制。

E. 国家独立科学研究小组

29. 尽管埃塞俄比亚阻挠和含糊其辞，埃及在 2018 年 5 月 15 日举行的九方机制会议上提议成立国家独立科学研究小组。这是一个由三个国家各出五名科学家组成的一个非政府小组，需要举行九次会议，讨论和制定与复兴大坝“填筑和运作规则有关的各种方案”。国家独立科学研究小组举行了需要举行的九次会议中的五次会议，最后一次会议于 2019 年 9 月 30 日至 10 月 3 日在喀土穆举行。与早期的谈判轨道一样，国家独立科学研究小组也未能就复兴大坝的填筑和运作达成协议。事实上，国家独立科学研究小组举行的讨论表明，这三个国家之间的隔阂

正在扩大。这是由于埃塞俄比亚翻悔，不遵守在国家独立科学研究小组连续几轮谈判中达成的承诺和协议。

F. 美利坚合众国和世界银行集团的调解努力

30. 《原则声明》第 10 条将调解列为三个缔约国可以援用以克服在执行《原则声明》上困难的争端解决机制之一。因此，鉴于三边论坛一直未能达成协议，埃及呼吁美国和世界银行集团作为调解人加入三国之间的讨论。因此，美国政府邀请三国政府参加 2019 年 11 月 6 日在华盛顿特区举行的部长级会议，由此启动了一个新的谈判进程，美国和世界银行的代表作为观察员参加了这一进程，特别是参加在华盛顿特区举行的会议，并积极参与以促进讨论，努力弥合三国之间的隔阂。

31. 作为该进程的一部分，举行了十次部长级会议。其中四次是水务部长的会议，六次是由美国财政部长史蒂文·特·姆努钦主持的外交部长和水务部长的会议。此外，在喀土穆和华盛顿特区举行了两次法律和技术工作组的会议，以最后确定关于复兴大坝的填筑和运营的协议文本。

32. 这些会议的日期和地点如下：

1. 2019 年 11 月 6 日：外交和水务部长会议——华盛顿特区
2. 2019 年 11 月 15 日至 16 日：水务部长会议——亚的斯亚贝巴
3. 2019 年 12 月 2 日至 3 日：水务部长会议——开罗
4. 2019 年 12 月 9 日：外交部长和水务部长会议——华盛顿特区
5. 2019 年 12 月 21 日至 22 日：水务部长会议——喀土穆
6. 2020 年 1 月 8 日至 9 日：水务部长会议——亚的斯亚贝巴
7. 2020 年 1 月 13 日至 15 日：外交部长和水务部长会议——华盛顿特区
8. 2020 年 1 月 22 日至 23 日：法律和技术工作组会议——喀土穆
9. 2020 年 1 月 28 日至 31 日：外交部长和水务部长会议——华盛顿特区
10. 2020 年 2 月 3 日至 10 日：法律和技术工作组会议——华盛顿特区
11. 2020 年 2 月 12 日至 13 日：外交部长和水务部长会议——华盛顿特区
12. 2020 年 2 月 27 日至 28 日：外交部长和水务部长会议——华盛顿特区

33. 这些谈判既富有成果又令人沮丧。在四个月的紧张讨论中，三国取得的成就超过了自 2015 年《原则声明》缔结以来的五年的谈判取得的成果。就复兴大坝的填筑和运作所涉各种技术问题以及就确保有效执行该协议的体制和法律架构达成了协议。

34. 另一方面，这些谈判令人沮丧，因为最终它们没有促成所有这三个国家签署关于复兴大坝的填筑和运作的最后协议。这是因为，虽有进展并接受了该协议的

许多技术和法律内容，但埃塞俄比亚拒绝了美国在世界银行技术投入下拟订的全面协议。另一方面，为了表示诚意，埃及于 2020 年 2 月 28 日草签了由美国和世界银行拟订的协议。该协议由埃及草签，包括了以下内容：

一. 填筑复兴大坝

a. 在埃塞俄比亚的坚持下，双方同意分阶段对复兴大坝进行填筑，并以适应性和合作性方式加以实施，同时考虑到青尼罗河的水文条件以及填筑对下游水库的潜在影响。总体而言，分阶段填筑计划使埃塞俄比亚能够在绝大多数水文条件下(包括干旱期间)填筑复兴大坝。此外，在青尼罗河年径流量处于平均水平或高于平均水平的年份，填筑计划使埃塞俄比亚能够在总共五年内完成填筑。

b. 根据埃塞俄比亚的要求，填筑初始阶段将在今后两年多时间内完成，在该阶段结束时，复兴大坝的水位将达到平均海平面 595 米。与会者还同意，在这一初始阶段，如果极端干旱与第一阶段填筑同时发生，将采取缓解措施以保护下游国家。

c. 三国广泛讨论了在持续干旱年份或发生干旱时期或在随后填筑阶段可能发生的长期干旱期间所应采取的缓解措施。2020 年 1 月 30 日，在考虑了这三个国家的立场后，美国调解人提出了一份折中方案，其中列有一个全面的缓解机制，包括从复兴大坝释放特定数量的水，以帮助下游国家应对干旱状况。最初，三国接受了这一妥协案文。然而，令人遗憾的是，当天晚上晚些时候和第二天上午，埃塞俄比亚代表团反悔，宣布不接受美国调解人提出的案文。

d. 埃塞俄比亚拒绝美国与世界银行协同拟订的缓解措施，令人深感失望，尤其是考虑到这些措施确保复兴大坝在所有各种条件下(包括在最严重的干旱情况下)都能继续以至少 80%的发电量发电的现实。埃塞俄比亚拒绝这一提议的事实表明它奉行单边主义、缺乏合作意愿以及不顾对下游沿岸国的影响来填筑复兴大坝的愿望。

二. 复兴大坝的运行

a. 复兴大坝的运行规则包括三个部分。首先是复兴大坝在正常水文条件下长期运行的一般规则。第二个是在干旱、长期干旱和干旱年长时间干旱情况下关于复兴大坝年度长期运行的缓解机制，第三个是复兴大坝填筑规则。

b. 关于复兴大坝在正常水文条件下的长期运行(即，在青尼罗河系统没有经历干旱、长期干旱或干旱年长时间干旱的情况下)，三国商定复兴大坝应保持其平均海拔 625 米的最佳运行水平，并每年释放进入复兴大坝水库的总水量。这反映了一个现实，即复兴大坝是一个专门为水力发电设计的非消耗性项目。

c. 类似于填筑的缓解措施，2020 年 1 月 30 日，美国和世界银行调解人提出了一份折衷案文，其中列入了在复兴大坝长期运行期间可能出现的干

早年很长时间干旱或干旱或长期干旱期间实施的缓解措施。这些措施确保复兴大坝将继续以至少 80%的发电量发电，规定了从复兴大坝释放的具体水量，以帮助下游各国减轻干旱的影响。

d. 如同对填筑上的缓解措施，在最初接受复兴大坝长期运行的干旱缓解机制后，埃塞俄比亚翻悔并拒绝了美国的妥协案文。这暴露了埃塞俄比亚的单边主义姿态及其在不考虑复兴大坝对下游沿岸国影响的情况下运行复兴大坝的愿望。

e. 事实上，尽管事实上这三个国家相继通过的文件，包括在华盛顿特区举行的每一次部长级会议结束时发表的联合声明，均表明最后协议必须包括关于复兴大坝长期运行的规则，但埃塞俄比亚最近宣布，它“不会达成任何被描述为复兴大坝‘长期运行’的安排”，这不仅进一步证明了埃塞俄比亚的背信弃义，也暴露了它想以不受约束、不受制约和不受监管的方式运行复兴大坝的愿望。

三. 机制架构

a. 三国商定建立一个由技术委员会和部长级委员会组成的协调机制。该机制的任务是，监测和核查协议执行情况，并确保有效交换相关的水文和技术数据。

四. 法律组成部分

a. 就《复兴大坝协议》的争端解决条款进行了广泛讨论。虽然埃及呼吁纳入强制性和有约束力的争端解决机制，但埃塞俄比亚坚持将其局限于政治进程和协商。最终，美国调解人提出了一份包含政治协商内容的文本，但如果用尽非司法手段，这将最终导致形成有约束力的仲裁。令人遗憾的是，埃塞俄比亚拒绝了美国提出的解决争端案文，这是埃塞俄比亚希望不受限制地填筑和运行复兴大坝的又一个例子。

b. 埃塞俄比亚还拒绝了一份关于复兴大坝上游未来项目的提议。这一问题对复兴大坝协议至关重要，因为未来的上游项目必然会改变进入复兴大坝水库的水量，从而影响到受复兴大坝协议管辖的复兴大坝的水量。因此，会上提出了一项单一条款，规定复兴大坝上游的未来项目应遵照国际法进行。尽管这一简单的条文符合常识并且公平，但埃塞俄比亚仍然拒绝接受。

35. 如同任何公平平衡的妥协文本，美国和世界银行拟订的协议并非尽善尽美，不能完全满足埃及的需要。尽管如此，鉴于埃及在政治上切实致力于达成协议，并鉴于国际调解人编写的文本是公平互利的，埃及仍然选择签署这项协议。另一方面，埃塞俄比亚拒绝接受这一案文，并宣布它将违反 2015 年《原则声明》所述义务单方面开始填筑复兴大坝。

结论

36. 正如这份备忘录所示，近十年来，特别是在 2015 年《原则声明》达成后的五年里，埃塞俄比亚采取了阻挠和推诿政策，破坏了谈判进程，并试图造成既成事实。埃塞俄比亚的总体目标过去是并且现在仍然是，对青尼罗河行使不受约束的控制，包括在不考虑下游国家利益情况下填筑和运行复兴大坝，以及确保其不受约束地在复兴大坝上游开展未来项目的权利，即使这样会损害下游河岸的权益。

37. 2020 年 4 月 10 日，埃塞俄比亚总理致函埃及总统和苏丹总理，建议他们同意埃塞俄比亚实施复兴大坝的第一阶段填筑计划，这进一步表明埃塞俄比亚不愿意在复兴大坝问题上达成公平平衡的协议。埃及和苏丹均不赞成该计划。2020 年 4 月 15 日，埃及总统致函埃塞俄比亚总理，重申埃及坚定不移地致力于缔结一项关于复兴大坝的互利协议，并重申 2015 年《原则声明》要求三国达成一项规范复兴大坝填筑和运行的全面协议，而不是仅限于填筑第一阶段的部分协议。值得注意的是，2020 年 4 月 15 日，苏丹总理向埃塞俄比亚总理发出了一封类似的信，称“签署仅涵盖第一阶段填筑的部分协议可能是站不住脚的”。

38. 鉴于上述情况，埃及呼吁国际社会：

- 呼吁埃塞俄比亚尊重其国际法律义务，包括 2015 年《原则声明》，在未与下游沿岸国达成协议的情况下，不采取任何单方面措施，包括着手蓄水和填筑大坝。
- 鼓励埃塞俄比亚重新考虑其立场，并接受埃及于 2020 年 2 月 28 日草签的关于复兴大坝填筑和运行的协议。