



安全理事会

Distr.: General
15 May 2020
Chinese
Original: English

2020年5月14日埃塞俄比亚常驻联合国代表给安全理事会主席的信

奉我国政府指示，谨向你转递埃塞俄比亚联邦民主共和国外交部长格杜·安达尔加丘的信，其中介绍了埃塞俄比亚、埃及和苏丹关于埃塞俄比亚复兴大坝首次蓄水和年度运营的三方谈判(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、特命全权大使

塔耶·阿茨克·塞拉西·阿姆德(签名)



2020 年 5 月 14 日埃塞俄比亚常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件

谨致函通知你埃塞俄比亚、埃及和苏丹关于埃塞俄比亚复兴大坝的谈判情况。三方谈判虽然由于本信和所附备忘录(见附文)所述各项原因而富有挑战性,但却为三国讨论各自关切创造了机会。

尼罗河流域各国之间的关系在人类历史长河中源远流长。这条高贵的河流把我们这些文明古国密不可分地联系在一起。我们相信,尼罗河能使我们的友谊与合作迈上新台阶,造福各国人民。

下面我将简要介绍埃塞俄比亚建设埃塞俄比亚复兴大坝的原因,以及与埃及和苏丹进行三方谈判的历史、现实和真相。

尼罗河水量的 86%发源于埃塞俄比亚境内。然而,在近一个世纪的时间里,埃及凭借殖民条约(而埃塞俄比亚并非缔约国)确保获得了尼罗河绝大部分水资源,还引入了自称“历史权利和当前用途”的概念,没有给其余九个沿岸国家留下任何资源。

从本质上说,他们期望埃塞俄比亚只是产生和输送尼罗河水,但却永远不能碰触它。这种不公正的状况不能继续下去,必须予以纠正。为此,我国委托建造了埃塞俄比亚复兴大坝,这对包括埃及在内的区域各国来说,是一个在推动合作、促进区域经济一体化和实现互利共赢上潜力巨大的重要项目。

埃塞俄比亚和本国人民的生存、发展和繁荣与我们开发水资源的能力密不可分。凡是到访过埃塞俄比亚的都能理解,我们迫切需要让这个非洲第二人口大国的数百万公民摆脱极端贫困。

对照如下情况可以形成正确认识:

- 尼罗河水占埃塞俄比亚地表水的三分之二以上。
- 埃塞俄比亚尽管拥有这些水资源,但仍然干旱频仍、粮食严重不安全并且水资源不足以满足本国人民的需求。
- 埃塞俄比亚有超过 6 500 万人用不上电,而几乎所有埃及人都能用上。结果,埃塞俄比亚近三分之二的学龄儿童被迫生活在黑暗中,而数百万妇女仍须长途跋涉获取水和木柴。
- 埃塞俄比亚的能源需求正以每年 19%的速度增长。埃塞俄比亚复兴大坝有助于我国努力应对经济、社会和环境挑战,实现可持续发展目标和《非洲联盟 2063 年议程》。
- 能源匮乏加剧了毁林等现象,破坏了尼罗河的活力,这也是埃及应该关注的问题。

埃塞俄比亚复兴大坝是完全由全体埃塞俄比亚人民直接出资兴建的国家项目,因为埃及一直阻挠国际金融机构支持大坝建设。大坝的建成将有助于缓解长

期的能源短缺状况，并在以工业化带动发展方面发挥关键作用，而工业化为促进可持续发展、和平与安全奠定了基础。

埃塞俄比亚从一开始就明确表示，建造埃塞俄比亚复兴大坝是基于埃塞俄比亚使用尼罗河水的主权和合法权利，不会对下游国家造成重大损害。此外，与埃及不同的是，埃塞俄比亚在整个埃塞俄比亚复兴大坝建造期间都与埃及和苏丹进行了讨论，而埃及在修建阿斯旺大坝以及在决定通过和平运河和托什卡运河将尼罗河引离自然航道时，并没有征求埃塞俄比亚的意见。

作为国际联盟的成员而且作为联合国、非洲统一组织和非洲联盟的创始成员，埃塞俄比亚一贯在国际、区域和次区域各级倡导集体安全观和多边主义理念。与埃及反复宣称的情况相反，埃塞俄比亚在其漫长的外交史上，一直坚决反对单边主义做法。

出于坚定的信念，埃塞俄比亚最近致力于通过尼罗河流域倡议和《尼罗河流域合作框架项目协议》与尼罗河沿岸国家建立公平和平衡的合作关系。相反，埃及却持续采取单边做法，拒绝有关尼罗河的全区域合作框架，而且在没有与区域利益攸关方开展任何协商的情况下修建了阿斯旺大坝和新运河。值得注意的是，虽然埃塞俄比亚 1956、1957、1980 和 1997 年均对埃及水利基础设施将严重损害到埃塞俄比亚和尼罗河沿岸其他国家表示过抗议，但埃及却对这些抗议的呼声一直置之不理。

在正在进行的关于埃塞俄比亚复兴大坝蓄水和年度运营的三方讨论中，埃塞俄比亚所持立场依循埃及、埃塞俄比亚和苏丹 2015 年 3 月签署的《原则宣言》所述公平合理利用、不造成重大损害及展开合作的公认原则。此外，为确保大坝的透明度并建立信任，埃塞俄比亚本着合作精神采取了以下重要措施：

- 首先，埃塞俄比亚采取了前所未有的方式，于 2011 年主动成立了国际专家小组，而且由于埃塞俄比亚的邀请，埃及和苏丹得以参与对埃塞俄比亚复兴大坝设计和研究文件的评价工作。正如《原则宣言》所记录的，埃塞俄比亚也真诚接受并实施了小组的建议，埃及和苏丹随后均对此表示赞赏。
- 第二，基于对三个当事国参与埃塞俄比亚复兴大坝首次蓄水和年度运营提供指导的《原则宣言》，埃塞俄比亚与下游国家一道，为三方国家委员会的工作提供了便利。然而，由于埃及坚持将“历史权利和当前用途”作为按照国际专家小组的建议开展研究的基准，三方国家委员会的工作受到了限制。
- 第三，埃塞俄比亚于 2018 年主动创建了另一机制，即由来自埃塞俄比亚、埃及和苏丹的 5 名专家组成的国家独立科学研究小组。科学研究小组所担负的任务是，为埃塞俄比亚复兴大坝首次蓄水和年度运营设计不同场景下的方案。尽管埃及采取顽固立场和单边主义，但埃塞俄比亚仍然致力于开展合作和达成互利协议。

至于埃及声称在 2020 年 2 月草签的文件草案，必须指出，关于埃塞俄比亚复兴大坝的三方谈判没有达成任何协议。在谈判过程中，尽管埃塞俄比亚要求推迟原定于 2020 年 2 月 27 日和 28 日举行的会议，但磋商仍在我国缺席的情况下进行。

在前几次会议上，就对埃塞俄比亚的利益具有深远影响且违反《原则宣言》的根本性重大问题存在悬而未决的分歧：第一，严格限制埃塞俄比亚复兴大坝的发电能力；第二，无视公认做法，制定对大坝蓄水和运营的不切实际的规则；第三，超出大坝谈判的范畴，通过限制上游的发展，限制后世后代的权利；第四，破坏埃塞俄比亚运营自己大坝的主权；第五，提出水资源共享协议而将《尼罗河流域合作框架项目协议》束之高阁，无视总人口超过 2.5 亿的其他尼罗河沿岸国家的权利。

尼罗河属于所有沿岸国家。因此，在过去二十年中，埃塞俄比亚为达成一项关于利用尼罗河的全流域协议作出了不懈努力，从根本上说，就是 1999 年启动了尼罗河综合倡议并于 2010 年签署了《尼罗河流域合作框架项目协议》。

《尼罗河流域合作框架项目协议》是实现水资源公平分享安排的唯一可行文书，有助于取得合理平衡，结束埃及对尼罗河长达百年的垄断做法。还需要再有两个国家批准才能使《协议》生效，从而最终让尼罗河沿岸国家享有公平合理利用尼罗河水的权利，并设立常设流域委员会。埃及需要停止其无情阻挠，积极合作，加入全流域的努力，从而在尼罗河水域的管理和利用方面开启新篇章。

埃塞俄比亚将继续为确保三方谈判取得成功作出不懈努力，以期在所有下游国家之间建立信任和信心。尽管我们都处于冠状病毒病(COVID-19)大流行之中，但正是本着这一精神，阿比·艾哈迈德总理于 2020 年 4 月 10 日递交了供阿卜杜勒-法塔赫·塞西总统和阿卜杜拉·哈姆杜克总理审议的有关今后工作的提议。在之前的三方谈判中，已就埃塞俄比亚提议的内容进行过讨论并达成了一致。因此，埃塞俄比亚着手给埃塞俄比亚复兴大坝水库蓄水的决定符合《原则宣言》和埃塞俄比亚的“国际法律义务”。

正如备忘录还强调指出的，我谨重申，埃塞俄比亚复兴大坝是一个国家项目，埃塞俄比亚各行各业人士都为此贡献了自己微薄的资源，希望该项目能够帮助他们摆脱极端贫困。这同样是一个给下游国家带来诸多益处的项目，其中包括控制洪水、调节水流、满足该区域的能源需求。它应该被视为一个将三国团结起来并带来多重惠益的项目，绝不会对区域安全构成威胁。与大坝有关的其余问题是技术性问题，可以通过三方谈判加以解决。

国际社会应鼓励埃及继续在三方论坛上就悬而未决的问题进行谈判，以达成共同商定的结果。埃及还应顺应新的现实，批准《尼罗河流域合作框架项目协议》，与所有尼罗河沿岸国家合作，确保长期可持续地管理和开发我们共有的尼罗河水。

最后谨向你保证，埃塞俄比亚将继续致力于取得公平共赢的成果。

外交部长

格杜·安达尔加丘(签名)

附文

备忘录

执行摘要

1. 本备忘录提供了埃塞俄比亚、埃及和苏丹关于埃塞俄比亚复兴大坝谈判的准确信息，还纠正了在此问题上散布的歪曲事实和法律的不实信息。
2. 尼罗河水量的 86%发源于埃塞俄比亚境内。埃塞俄比亚复兴大坝是埃塞俄比亚在尼罗河上建造的第一座大型水电站。与埃及的指控相反，作为一座水电站，埃塞俄比亚复兴大坝不会对下游国家造成重大损害。尽管埃塞俄比亚是尼罗河主要源头所在地，但却并未利用这一资源。大坝并不消耗水资源，其目标是缓解本国严重的能源短缺状况，减轻极端贫困，满足人民的迫切需求。埃塞俄比亚复兴大坝还将为埃及和苏丹带来巨大利益，并促进区域一体化。
3. 超过 6 500 万埃塞俄比亚人用不上电。埃塞俄比亚的能源总产量不到 4 500 兆瓦，不断上升的能源需求正在使能源不安全的状况恶化。埃塞俄比亚大部分能源来自生物物质，因此导致毁林和环境与土地退化。
4. 埃塞俄比亚没有大量地下水资源或含水层，而且作为内陆国家，也不能像埃及那样获得海水进行淡化处理。气候变化使埃塞俄比亚持续出现干旱和降雨不稳定的现象。因此，饥荒成为持续的威胁，大约 800 万人依赖年度紧急人道主义援助为生。
5. 尼罗河属于所有沿岸国家。因此，埃及必须承认其他沿岸国家利用这一资源的基本权利。开发和利用尼罗河水资源是埃塞俄比亚的合法权利。埃及坚持维护不公正的殖民条约，这是影响公平合理利用尼罗河水的首要障碍。埃塞俄比亚不是这些条约的缔约国，而这些条约没有向上游沿岸国家分配水资源。
6. 在与埃及和苏丹进行的关于埃塞俄比亚复兴大坝的三方谈判中，埃塞俄比亚完全遵守公平合理利用跨界水道的公认原则以及不造成重大损害的义务和合作义务。相反，埃及在尼罗河上修建大型水利基础设施时从未接受过这些原则。
7. 为了改变这种不公平的做法，埃塞俄比亚本着与下游国家建立信任的精神，倡导、支持、促进并协调了各种关于埃塞俄比亚复兴大坝的三方机制。其中包括：设立埃塞俄比亚复兴大坝国际专家小组、成立埃塞俄比亚复兴大坝三方国家委员会、通过关于埃塞俄比亚复兴大坝的《原则宣言》和设立埃塞俄比亚复兴大坝国家独立科学研究小组。埃塞俄比亚在整个三方谈判进程中展示了促进合作和实现共赢的承诺。尽管埃塞俄比亚可以在两年内蓄满大坝，但考虑到下游的关切，我们同意分阶段为埃塞俄比亚复兴大坝蓄水，而这可能需要四到七年时间。埃及接受了这一蓄水时间表。
8. 令人遗憾的是，埃及对埃塞俄比亚善意倡议的回应毫无诚意和互惠可言。埃及一直在采取各种动议，首先是尽可能耽搁、阻碍和拖延这一进程，其次是使这些协商机制成为最终直接和间接认可埃及对利用尼罗河水实施霸权控制的途径。

9. 埃塞俄比亚坚信，有渠道解决可能出现的与埃塞俄比亚复兴大坝有关的关切。第一，正在进行的三方谈判可以取得成功。第二，关于埃塞俄比亚复兴大坝的《原则宣言》规定了在国家元首和政府首脑之间进行调解、调停或讨论的备选方案，但尚未加以利用。此外，可以诉诸尼罗河流域倡议或非洲联盟，在区域层面寻求救济。然而，任何有关谈判已经完成和调解已经进行的错误信息都与事实相去甚远。谈判并未完成，也没有按照《原则宣言》的要求邀请调解人。在最近的谈判中，美国和世界银行只扮演了观察员的角色。

10. 埃及要求埃塞俄比亚签署未经各方同意的文件，这一立场不可接受。埃塞俄比亚仍然致力于通过双赢谈判找到持久解决方案，不会向不公正和不合理的交易让步。埃塞俄比亚坚持公认的跨界水资源利用原则。埃塞俄比亚还支持尼罗河流域所有国家都参与的区域机制，随时准备通过谈判解决任何争端。

11. 承认所有沿岸国家公平合理利用尼罗河的权利是埃塞俄比亚的一贯政策。埃塞俄比亚对这一原则的承诺在整个三方谈判中得到了充分体现。

12. 应当回顾，自 1990 年代以来，埃塞俄比亚一直在国际社会的财政和技术支持下，通过与所有尼罗河沿岸国家协作，牵头建立区域框架。此举旨在建立一项新的全流域水治理安排，从而能够基于规则公平可持续地合作管理和开发尼罗河水资源。这种安排将惠益各方，同时又能促进区域和平与安全。这项努力是通过尼罗河流域倡议进行的，该倡议为谈判《尼罗河流域合作框架项目协议》这一全尼罗河流域的新的法律制度提供了支撑。

13. 由于埃及的立场顽固不化，尼罗河沿岸国家的集体努力没有取得进展。在围绕《尼罗河流域合作框架项目协议》进行了长达 13 年的谈判后，埃及要求各国接受其自称的“历史权利和当前用途”概念，以此作为签署该协议的条件，而这一概念是完全控制尼罗河水并对上游项目行使否决权的冠冕之辞。尽管埃及的立场不可接受，但六个上游国家还是签署了《尼罗河流域合作框架项目协议》。迄今为止，已有四个国家批准了该协议，因此，只需再有两个国家批准就可以设立常设流域委员会。

14. 埃塞俄比亚对将各种问题无端升级、开展造谣运动和把单一水利基础设施的技术运作问题过度政治化的做法表示遗憾，这一水利基础设施完全由贫困的埃塞俄比亚公民直接出资建造，他们希望借此摆脱极端贫困。

15. 无论在历史上还是在当今世界，埃塞俄比亚都展示了践行多边主义的努力。埃塞俄比亚将通过正在进行的三方谈判为解决关于埃塞俄比亚复兴大坝的未决问题开展友好对话。

综上所述：

- 埃塞俄比亚重申，与埃塞俄比亚复兴大坝有关的所有合理关切都可以在《原则宣言》规定的大坝首次蓄水和年度运营的范围内通过技术谈判得到解决。

- 埃塞俄比亚有合法权利按照与埃及和苏丹分享的分阶段蓄水计划着手为大坝蓄水。
- 应鼓励埃及签署和批准《尼罗河流域合作框架项目协议》，努力加强区域机制。

备忘录

2020 年 5 月

1. 本备忘录提供了关于埃塞俄比亚复兴大坝谈判的准确信息。埃塞俄比亚在此就尼罗河利用情况以及关于复兴大坝和全流域合作的三边谈判所面临的实际障碍提供精准信息。
2. 大坝是目前正在埃塞俄比亚人民和政府提供的资源下兴建的一个国家项目。项目于 2010 年启动后，埃塞俄比亚邀请埃及和苏丹进行磋商，启动了一系列平台。然而，由于埃及设置障碍，谈判进展受阻。
3. 埃及仍然企图直接或间接地将其自称的“历史权利和当前用途”强加给尼罗河沿岸国家。埃及过去和现在的用水是殖民时代水事条约的结果，而埃塞俄比亚并非条约缔约国。埃塞俄比亚一再反对这些条约，反对在不咨询上游沿岸国家和考虑这些国家所占水资源份额的情况下就在埃及建造水事基础设施。
4. 埃塞俄比亚仍然致力于完成关于大坝首次蓄水和运营准则和规则的谈判。它还将加紧努力，加强涉及所有尼罗河流域国家的区域机制。

一. 埃塞俄比亚复兴大坝项目

5. 复兴大坝是水力发电大坝。大坝建设始于 2010 年 12 月。埃塞俄比亚在 20 世纪 50 年代开始计划在青尼罗河上修建一座大坝，随后在 20 世纪 60 年代和 90 年代开展了研究。最近的研究是在 2007 年，当时，埃及、埃塞俄比亚和苏丹作为联合多用途项目，对大坝进行了预可行性研究。一位埃及专家在“尼罗河流域倡议”的东尼罗河辅助行动方案支持下，主持了联合研究。
6. 大坝目前的结构布局，包括其 740 亿立方米的规模和储水能力，是基于对埃塞俄比亚能源需求和水文的优化研究并考虑到了气候变化的影响。2013 年，由埃及代表参加的国际专家小组宣布，“大坝规模与大坝坝址的水流量是相吻合的。”
7. 埃及对大坝的规模表示不满，就是背弃了自己在国际专家小组正式场合拿出的证明。关于大坝规模(740 亿立方米蓄水能力)，其还不到世界最大人工湖之一——纳赛尔湖上的阿斯旺大坝(1 620 亿立方米蓄水能力)的一半。复兴大坝只是在装机容量方面才是非洲最大的水电项目。
8. 复兴大坝将在若干方面使埃塞俄比亚和下游国家受益。大坝将：(一) 改善埃塞俄比亚的能源供应；(二) 调节水流，加强埃及和苏丹灌溉和其他用水的水事管理；(三) 加强泥沙管理，从而降低疏浚灌溉渠道的费用，延长下游水坝的寿命；(四) 节约用水，避免因渗漏和蒸发造成水的流失；(五) 提升苏丹罗斯里斯、森纳尔和梅洛韦大坝现有电站能量；(六) 缓解气候变化引发的极端情况(包括洪水和干旱)，以及温室气体排放的净减少；(七) 加强区域社会经济一体化；(八) 增加区域蓄水能力 600 亿立方米，装机容量增加 5 150 兆瓦；(九) 提高阿斯旺大坝安全性能，抵御连续发生的重大洪水。因此，复兴大坝被指定为“非洲基础设施发展项目”下加强区域一体化的非洲大陆项目之一。

9. 关于复兴大坝影响的说法毫无根据，实属夸大，与埃塞俄比亚的项目毫无关联。有人称，尼罗河流量因大坝工程而减少，会导致埃及农业用地减少和经济受损，这种说法根本上是错误的，纯属误导。此外，建造阿斯旺大坝是为了确保可持续供水，克服尼罗河低流量期间的缺水问题。每当河流流量减少时，阿斯旺大坝就从其蓄水中供水。20 世纪 80 年代发生干旱，尼罗河平均流量减少一半以上，那时，因阿斯旺大坝水库，埃及遭受的损失微乎其微。相比之下，100 多万埃塞俄比亚人死于干旱造成的饥荒。

10. 所谓埃及土壤含盐量增加，是由于水管理不善和依赖洪水灌溉造成的。气候变化的影响和埃及农业经管不善也加剧了这一问题。因此不能归咎于复兴大坝。

11. 更重要的是，埃及目前对尼罗河的利用是基于不公平的殖民条约，这些条约剥夺了上游国家的权利。应当指出，埃塞俄比亚从未加入这些条约，并一再反对在埃及修建水利基础设施。埃塞俄比亚重申，埃及目前的用水不会对埃塞俄比亚公平、合法和公允分享尼罗河水产生任何影响。

(a) 复兴大坝初始蓄水

12. 埃塞俄比亚有权经遵守公平合理利用原则和不造成重大损害义务给复兴大坝蓄水和开展经营。根据《原则宣言》原则五，三国商定采用国际专家小组建议的两项研究成果；这是关于在建设复兴大坝的同时，首次蓄水和年度运营准则和规则的研究。

13. 《原则宣言》要求各国进行研究，在 15 个月内商定首次蓄水和年度运营准则和规则。由于埃及实施拖延战术。立场前后不一，这些工作显然无法在规定时间内进行；就此，埃塞俄比亚本可以援引时间到期为由，停止谈判。相反，埃塞俄比亚本着合作和睦邻友好精神，继续进行对话，并提议成立国家独立科学研究小组，为复兴大坝首次蓄水和年度运营提出设想。由于埃及不停的破坏，科学小组的任务没有完成。对埃塞俄比亚的合作态度和善意表现不应置若罔闻。

14. 埃及对《原则宣言》的解释是不准确的。《原则宣言》表示，大坝首次蓄水将与施工同时进行。大坝的设计允许施工和蓄水同时进行。因此，大坝的蓄水是施工的一环。国际专家小组在其工作过程中，向埃及转达了同一信息，应该指出，埃及是在充分了解这一情形的情况下缔结的《原则宣言》。因此，当《原则宣言》规定，在进行研究和商定准则和规则的同时进行施工时，其承认大坝蓄水是施工的一部分，关于蓄水的研究和准则要在这一期间完成。因此，埃塞俄比亚有权按照公平合理利用和不造成重大损害的原则给大坝蓄水。

15. 由于埃及拒绝达成可接受的解决方案，为商定首次蓄水和年度运营准则和规则而创建的平台功亏一篑。显然，埃及无法摆脱相互矛盾的立场，其首先是阻碍谈判取得进展，然后是阻碍大坝的蓄水。

(b) 复兴大坝第一阶段蓄水

16. 关于复兴大坝的三方谈判因 2019 冠状病毒病大流行而中断。与此同时，复兴大坝已经进入要在 2020 年雨季实施第一阶段蓄水的阶段。考虑到无法在如此

短的时间内完成全部规则和准则，埃塞俄比亚于 2020 年 4 月 10 日向埃及和苏丹提议，商定大坝第一阶段蓄水事项(高达海拔 595 米)。提议是根据以前三方谈判中与埃及和苏丹达成的谅解、本着为合作铺平道路的诚意提出的。埃及断然拒绝了这一提议。

17. 第一阶段蓄水将需要两年时间来完成，完成后大坝水库蓄水容量为 184 亿立方米，该容量意味着可着手对发电站进行测试——实际上就是说可以向下游放水。此外，蓄水分两年进行，第一年蓄水 49 亿立方米，第二年蓄水 13.5 亿立方米。这一水量取自平均流量为 490 亿立方米的青尼罗河水，对下游水库不会造成重大损害。而且，第一阶段蓄水规则并非埃塞俄比亚提出的。相反，这些规则出自三国商定的整个“准则和规则”中没有争议的部分。

18. 如上所示，埃塞俄比亚没有法律义务要求埃及批准大坝蓄水。此外，分两轮蓄水 184 亿立方米，对埃及不会造成重大损害。因此，埃塞俄比亚完全遵守了《原则宣言》，慷慨大度，向埃及提议签署协议。

二. 埃塞俄比亚的用水需求和水资源

19. 干旱频发，极度缺水，继续对埃塞俄比亚人的生计以及身心健康造成严重损害。由于缺乏足够的水利开发基础设施，埃塞俄比亚的生计农业完全依赖不稳定的降雨，粮食生产不足，迫使埃塞俄比亚依赖外国援助。在埃塞俄比亚，干旱之后，多为饥荒，数百万人因此丧生，数千万人营养不良。

20. 土地退化、滥伐森林、水资源枯竭以及摧毁自给农农场的昆虫泛滥，凡此种种，均威胁到埃塞俄比亚的生存。水力基础设施不发达对埃塞俄比亚在气候变化、人口增长和城市化情况下的复原力构成严重考验。埃塞俄比亚人以农业和畜牧业为主，长期受害于供水缺乏保障。

21. 6 500 万埃塞俄比亚人没有用上电，而所有埃及人都能用上。埃塞俄比亚的能源需求每年增长 19%。满足这种能源需求最可行的本土资源是国家的水资源。目前，埃塞俄比亚的装机容量为 4 425 兆瓦。复兴大坝建成后，将增加 5 150 兆瓦的装机容量。埃塞俄比亚必须利用其现有资源扩大能源部门，实现能源安全。埃塞俄比亚人民赖以生存的经济潜力，只能通过提供足够能源来改善农业，通过工业化实现经济结构转型发挥出来。

22. 尽管尼罗河 86% 的水量发源于埃塞俄比亚，但埃塞俄比亚比埃及更容易受严重缺水之苦并在这方面承受更大的压力。埃塞俄比亚 60% 以上的地表是旱地，没有可持续的水资源。到 2040 年，埃塞俄比亚人口将达到 1.65 亿，人均年供水量预计为 685 立方米。同年，埃塞俄比亚中部和东部人均供水量将低于每年 390 立方米。

23. 相比之下，埃及拥有丰富的地下水资源，并且可以对海水进行淡化处理后使用。埃塞俄比亚不仅容易受气候变化影响，而且其地下水资源也不多。作为一个内陆国家，埃塞俄比亚没有可资淡化处理的海水。因此，开发尼罗河流域

势在必行；这里有埃塞俄比亚三分之二以上的水资源，可用来确保用水、食物和能源安全。

24. 此外，获得能源是实现大多数可持续发展目标和非洲联盟《2063 年议程》的必要条件，这就使复兴大坝的完成非常关键。

三. 关于复兴大坝的三方协商

25. 2011 年 4 月大坝正式启动后，埃塞俄比亚提议成立一个三方委员会，由此随后成立了国际专家小组，并成立了三方国家委员会、国家独立科学研究小组，召开了六方会议(外交部长和水务部长)、九方会议(外交部长和水务部长及情报负责人)、国家元首和政府首脑三方首脑会议；签署了《原则宣言》以推进关于复兴大坝的三方对话。正是埃塞俄比亚提出前所未有的举措，才设立了这些本流域的三方平台。

(a) 国际专家小组

26. 成立国际专家小组是为了审查大坝的设计和研究文件；分享透明信息；争取了解大坝给这三个国家造成的收益和代价以及对埃及和苏丹的影响(如果有的话)。目的是在所有各方之间建立信任和信心。专家小组由三个国家各两名专家和来自德国、南非、法国和英国的四名国际专家组成。专家小组审查了埃塞俄比亚提供的 150 多份大坝设计和研究文件，并于 2013 年 5 月 31 日向各位水务部长提交了最后报告。

27. 国际专家小组以协商一致方式通过了最后报告，其中得出结论是：大坝的设计和建设符合国际标准。专家小组还建议埃塞俄比亚、埃及和苏丹再进行两项研究，即“东尼罗河层面的水电/水资源模拟模型”和“跨界社会经济和环境影响评估”。与埃及的说法正相反，之所以建议进行这些研究，并非因为国际专家小组对大坝给予负面评价，而是因为研究的目的是根据从埃及和苏丹收集的原始数据，评估大坝的影响(如果有的话)。

28. 埃塞俄比亚和苏丹宣布接受国际专家小组报告。另一方面，在他们的专家通过报告后，埃及高级官员开始厉声反对大坝，威胁要停止修建大坝。这使深入磋商推迟了五个月。

29. 不过，埃塞俄比亚执行了国际专家小组的建议。从《原则宣言》第八条可以看出，埃及和苏丹对埃塞俄比亚真诚执行建议表示赞赏。鉴于大坝项目的工程、采购和施工合同模式，小组的建议是在设计和施工的不同层面上得到执行的。尽管这是事实，但埃及继续对国际专家小组报告进行歪曲性解释以图破坏大坝。

B. 三方国家委员会

30. 尽管埃及努力破坏三边进程，但埃塞俄比亚仍旧决心建立信心和信任。由 12 名专家组成的三方国家委员会于 2014 年 8 月成立，三个国家每个 4 名专家。三方国家委员会的任务是指导和跟进国际专家小组建议的两项研究的开展情况。三方国家委员会自成立以来，在亚的斯亚贝巴、开罗和喀土穆轮流举行了超过 17 次

三方国家委员会和(或)部长级会议。然而，由于埃及在磋商进程每个关键时刻都继续采取拖延策略，三方国家委员会的工作进展缓慢。

31. 在委托顾问按照国际专家小组的建议开展研究期间，埃及违反商定程序，坚持让自己选定的一名顾问担任分包顾问。为了表明诚意，埃塞俄比亚同意让埃及挑选的顾问参与。尽管如此，该顾问没有准备好按照职权范围工作，退出了参与。埃及再次一反常规，坚持聘请另一家公司作为分包顾问。埃及这些违法惯例的单边主张造成工作进度延迟了几个月。尽管如此，埃塞俄比亚为加速该进程，还是接受了埃及的要求。

32. 在着手研究和提交顾问初始报告草稿之后，埃及阻止将这三个国家的评论意见转交给顾问，再次将这一进程推迟了两年多。埃及造成的这一延误加上之前的延误使三方国家委员会无法履行其职能。实际上，这些国家被阻止参加联合研究。

33. 此外，埃及坚持认为，影响评估的基线应该是埃及目前的用水量，埃及主张这是该国的“历史权利”。这一主张基于以殖民为基础的条约(1929 年和 1959 年)，而埃塞俄比亚并不是这些条约的缔约国。埃塞俄比亚没有义务履行上述条约，也不承认这些条约。埃及曾经并将继续援引“历史权利和当前用水量”，这仅是一种不符合国际水法的主张。自 1950 年代以来，埃塞俄比亚一直表示反对在没有就项目对上游沿岸国家的影响进行磋商的情况下，建设水利开发项目。因此，埃及的“现有用水量”不能作为埃塞俄比亚复兴大坝影响评估研究的基线。

34. 埃及通过竭力保护尼罗河流域不公正的现状，本质上是在阻止其他沿岸国家利用任何水资源。埃及推行以自称的“历史权利和当前用量”作为确定埃塞俄比亚复兴大坝影响的基础，公然违反国际法，导致绝对的不公正。

C. 国家独立科学研究小组

35. 鉴于国际专家小组建议的两项研究没有进展，(如上所述)埃塞俄比亚在 2018 年 2 月 5 日的一封信中建议成立由来自埃及、埃塞俄比亚和苏丹的五名科学家组成的国家独立科学研究小组。国家独立科学研究小组根据亚的斯亚贝巴九方会议的决定，于 2018 年 5 月 15 日成立。该小组的任务是进行科学研究并将其提交给各国水利部长，以便根据《原则宣言》向埃塞俄比亚复兴大坝的首次蓄水和年度运行提供参考。

36. 国家独立科学研究小组在举行了四次会议并进行了建模和基于情景的分析后，在 2018 年 9 月 25 日在亚的斯亚贝巴举行的会议上向三国水利部长提交了报告。部长们审查了该报告，并解决了三国技术专家审议中悬而未决的问题。共同编写了一份商定的会议记录，说明部长们对埃塞俄比亚复兴大坝的首次蓄水和年度运行达成的共识。埃塞俄比亚和苏丹愿意签署会议记录，而埃及在最后一刻拒绝了，理由是需要向开罗的更高当局请示。

37. 为了恢复谈判，阿比·艾哈迈德总理于 2019 年 2 月 10 日在其办公室主持了与埃及国家元首(阿卜杜勒法塔赫·塞西)和苏丹国家元首(奥马尔·哈桑·巴希尔)

的会晤。在这次会晤期间，三位领导人指示国家独立科学研究小组举行剩余的会议，并呼吁各国水利部长报告会议结果。

38. 与三位领导人的指示相反，2019 年 8 月 1 日，埃及水资源与灌溉部长向埃塞俄比亚水、灌溉和电力部长递交了一份题为《埃及关于埃塞俄比亚复兴大坝蓄水和运行协议的技术方面的建议》的文件。埃及的单方面呈文没有在国家独立科学研究小组取得的进展上再接再厉，而是绕过了正在进行的合作机制及其成果。把该文件附加给这一进程，暴露了埃及对诚意谈判缺乏承诺。

39. 埃及在提交的文件中，故意把在谈判不同层面已被拒绝的所有片面建议合在一起。除了其他几个令人不能接受的细节外，文件包含维持自然流量的规则(排斥埃塞俄比亚复兴大坝上游的任何现有和未来开发项目)、保障放水量(尽管水文存在多变性)、将阿斯旺大坝水面维持在海拔 165 米(尽管埃塞俄比亚无法控制决定阿斯旺大坝水面的因素)，以及在埃塞俄比亚复兴大坝设立办事处进行联合管理(侵犯埃塞俄比亚主权)。埃及随后展开了广泛的外交及其他活动，向埃塞俄比亚施压，要求埃塞俄比亚接受它提交的文件。尽管埃及大加阻止，但三个国家不得不回到国家独立科学研究小组机制上来。这一破坏性行动浪费了用于谈判的宝贵时间。

40. 在随后在开罗(2019 年 9 月 15 日至 16 日)和喀土穆(2019 年 9 月 30 日至 10 月 3 日)举行的会议上，埃塞俄比亚和苏丹一再努力推动这一进程。埃塞俄比亚和苏丹受到国家独立科学研究小组取得的成果的鼓舞，希望授权该科学小组根据先前商定的讨论要点继续开展工作。然而，埃及“要么全部达成协议，要么不达成协议”的顽固做法使国家独立科学研究小组无法就问题展开分析，也不能为大坝的首次蓄水和年度运行制定在各种场景下的方案。该小组甚至无法编制其工作报告并将报告提交给各国水利部长。最终，埃及让第三方参与的蛮横要求导致国家独立科学研究小组的工作进程中断。

41. 埃及对三边对话的拖延和没有效力负有全部责任。谈判期间面临的所有拖延和困难都是埃及造成的。

D. 观察员参与谈判

42. 埃及单方面请求美国政府参与关于复兴大坝的谈判。埃塞俄比亚作为大坝的所有者，本着诚意并表现出灵活性，满足了埃及不断提出的要求，同意让美国和世界银行作为观察员参与。

43. 2019 年 11 月 6 日，三国外交部长和水利部长在华盛顿特区与美国财政部长和世界银行行长举行了会晤，并同意在“美国政府和世界银行作为观察员出席”的情况下，恢复国家独立科学研究小组剩余的 4 次水利部长级会议。

44. 在亚的斯亚贝巴(2019 年 11 月 15 日至 16 日)、开罗(2019 年 12 月 2 日至 3 日)、喀土穆(2019 年 12 月 21 日至 22 日)和亚的斯亚贝巴(2020 年 1 月 8 日至 9 日)举行了四次部长级技术会议。尽管埃及坚持要求 2019 年 11 月 6 日之后的会议必须重新开始(不提及之前的讨论和结果)，但各方商定会议将以技术审议中断时的情况为出发点继续往前推进。

45. 最初，观察员的参与有助于会议重点突出。三方还就蓄水的两项原则达成了共识，即(a) 在 7 月和 8 月期间蓄水，在多雨年份一直蓄水到 9 月；(b) 根据埃塞俄比亚的蓄水时间表分阶段蓄水。部长们签署了其在亚的斯亚贝巴举行的会议(2019 年 11 月 15 日至 16 日)的记要，并商定在即将进行的讨论中将会议成果用作工作文件。

46. 然而，在 2019 年 12 月 2 日至 3 日在开罗举行第二次会议之后，埃及一如既往，拒绝签署埃塞俄比亚和苏丹双方签署的会议记要。因此，谈判没有取得重大进展。

47. 2019 年 12 月 9 日和 2020 年 1 月 15 日，各国外交部长和水利部长再次在美国财政部长办公室会晤。此外，2020 年 1 月 28 日至 31 日和 2020 年 2 月 12 日至 13 日在华盛顿特区举行了两次会议。然而，在华盛顿特区的会议结束时，仍有一些问题悬而未决，需要三国继续谈判。

48. 在 2020 年 2 月 12 日至 13 日在华盛顿特区举行的最后一次会议上，观察员们建议制定“关于埃塞俄比亚复兴大坝首次蓄水和年度运行指导方针和规则的法律文本”。埃塞俄比亚出于程序和实质性理由拒绝了这一提议，并将意见正式通知观察员。

49. 尽管埃塞俄比亚要求推迟原定于 2020 年 2 月 27 日至 28 日举行的会议，但埃及在埃塞俄比亚缺席的情况下与苏丹进行了磋商。埃塞俄比亚获悉，埃及已草签了观察员准备的一份文件。必须指出的是没有商定的法律文件。埃塞俄比亚拒绝承认 2020 年 2 月 27 日至 28 日会议的结果。

50. 在前几次会议上，在对埃塞俄比亚的利益具有深远影响并违反《原则宣言》的根本性问题上存在悬而未决的分歧。这些问题包括：第一，严格限制大坝的发电能力；二是制定对大坝的蓄水和运行不切实际的规则，有悖于公认的做法；第三，通过限制上游开发，超出埃塞俄比亚复兴大坝谈判的范围，限制了后世后代的权利；第四，破坏埃塞俄比亚运营自己大坝的主权；第五，提出水资源共享协议而将尼罗河流域合作框架协议束之高阁，无视总人口超过 2.5 亿的其他尼罗河沿岸国家的权利。

四. 埃塞俄比亚继续坚持多边主义

51. 埃塞俄比亚是国际联盟唯一的非洲成员国，是联合国、非洲统一组织、非洲联盟和其他多个地区和国际组织的创始成员国，也是联合国维持维和行动的最大部队派遣国，是多边主义的典范。

52. 在尼罗河流域问题上，埃塞俄比亚一直与其他沿岸国家一道加强合作，建立全流域的区域机制。埃塞俄比亚参与领导在 1999 年建立尼罗河流域倡议。尼罗河流域倡议成立的目标是“通过公平利用尼罗河流域共同的水资源并从中受益，实现可持续的社会经济发展”。尼罗河流域倡议是唯一一个旨在将所有尼罗河沿

岸国家聚集在一起共同发展的多边机构，但埃及于 2010 年正式退出该机构，不再是其成员。埃及还竭力阻止对尼罗河流域倡议的国际援助。

53. 埃塞俄比亚是尼罗河流域合作框架协议的缔约国。六个沿岸国家签署了该合作框架协议，4 个国家批准了该协议。合作框架协议规定了关于尼罗河利用的基本原则，并成立了尼罗河流域委员会。合作框架协议经过长达 13 年的谈判形成，是关于尼罗河流域的唯一一个多边谈判框架协议，埃及也参与了谈判。埃及尚未签署合作框架协议，协议还需要两个国家批准才能生效。

54. 关于复兴大坝，2015 年 3 月 23 日签署的《原则宣言》是唯一给复兴大坝的三方磋商提供基础的文书。此外，国际专家小组、三方国家委员会、六方会议、九方会议、国家独立科学研究小组等三边合作平台的成立体现了埃塞俄比亚致力于开展合作。

55. 埃塞俄比亚倡导并坚持不懈地努力创建和加强尼罗河的区域机制和协商平台，特别是关于复兴大坝的协商平台。必须指出的是，埃塞俄比亚没有遵循埃及的单边主义做法，该做法剥夺了其他沿岸国家的基本权利。埃及坚持其单边做法，无视埃塞俄比亚在 1956 年、1957 年、1980 年和 1997 年对一项水分配条约的反对，该条约将埃塞俄比亚排除在外，埃塞俄比亚还反对浪费性的水利开发基础设施，包括将尼罗河水调出其流域。

五. 最主要的障碍

56. 复兴大坝谈判涉及大坝蓄水和运营的技术方面。这不是关于水资源分配条约的谈判。由于没有一个全流域的水资源分配框架条约，技术谈判变得复杂。只有当所有沿岸国家承诺根据尼罗河流域合作框架协议明确规定的使用跨界水道的公认原则达成公平交易，这个问题才可能得到解决。

57. 埃塞俄比亚做出了非同寻常的努力，容忍埃及无休止的要求和不可预测的行为。然而，埃塞俄比亚不能接受埃及提出的“历史权利和当前用量”的不公正主张。这一概念不被国际水法承认。此外，这一概念还剥夺了上游沿岸国家使用尼罗河水的权利。

58. 应该回顾的是，埃塞俄比亚反对埃及在没有与尼罗河上游沿岸国家协商的情况下进行大规模的水利开发。埃塞俄比亚曾于 1956 年、1957 年、1980 年和 1997 年向埃及和国际社会发出了信件，埃及政府官员对这些信件视若无睹。埃塞俄比亚在 1997 年 3 月发给埃及的信(抄送给联合国秘书长、非统组织和世界银行)中，明确表示，“……埃塞俄比亚既不承认 1959 年协议对其在尼罗河水的份额有任何影响，也以最强烈的方式断然拒绝承认图什卡工程及和平运河对埃塞俄比亚现在和未来在尼罗河水的公正、合法和平等份额具有任何影响”。

59. 埃及政府拒绝和不愿意达成协议，企图阻止其他沿岸国家获得水利开发项目的资金，提供虚假信息的宣传有增无减，并企图削弱尼罗河流域倡议，这些行动的根源是埃及维持其对尼罗河垄断的绝对欲望。开展联合研究以及商定复兴大坝

首次蓄水和年度运行的指导方针和规则之所以被拖延并受到阻碍，原因是埃及竭力维护“历史权利和当前用量”。

60. 如果埃及接受公平原则，转而放弃给包括埃塞俄比亚等上游沿岸国家分配“零份额”的其自称的“历史权利和当前用量”，那么埃及将成为该区域机制中宝贵的合作伙伴。

六. 尼罗河流域合作框架协议

61. 只有通过一项确保所有沿岸国家互惠的全流域条约，才能可持续地解决与尼罗河利用有关的问题。埃塞俄比亚是尼罗河流域合作框架协议的缔约国，该协议由 6 个沿岸国家签署。合作框架协议规定了关于尼罗河利用的基本原则，并成立了尼罗河流域委员会。

62. 另外两个国家批准(埃塞俄比亚、卢旺达、坦桑尼亚和乌干达已经批准)合作框架协议之后，流域国家将能够商定全面的水资源利用安排。埃塞俄比亚致力于促进这一多边努力取得成功。尽管埃及参与了关于合作框架协议的谈判，但它却拒绝签署该协议，因为该文件不承认把尼罗河全部流量分配给埃及和苏丹的殖民时代的条约。

63. 尼罗河在成为体现区域经济合作和一体化之河上潜力巨大。埃及负有加入合作框架协议并缔结水资源公平分配协议的历史性责任。埃及还应发挥建设性作用，最大限度地让这条河活起来，以共同持续造福本流域各国及其人民。

七. 结论

64. 埃塞俄比亚重申对公平合理利用和不造成重大损害的公认原则的坚定承诺。埃塞俄比亚有权根据与埃及和苏丹分享的分阶段蓄水计划为其水电站大坝蓄水。

65. 埃塞俄比亚强调合作机遇前所未有，未决问题可以通过对话解决，同时呼吁国际社会鼓励阿拉伯埃及共和国：

- 本着诚信精神，继续就复兴大坝首次蓄水和年度运行的指导方针和规则进行三方谈判，达成互利共赢的协议。
- 放弃坚持维护其自称的“历史权利和当前用量”，停止将剩余的技术谈判政治化和国际化的持续努力。
- 签署并批准合作框架协议，切实展开合作，公平合理利用尼罗河以共同造福于本流域所有各国。