

**Совет Безопасности**

Distr.: General  
4 May 2020  
Russian  
Original: English

---

**Письмо Постоянного представителя Египта при Организации  
Объединенных Наций от 1 мая 2020 года на имя Председателя  
Совета Безопасности**

По поручению правительства моей страны хотел бы препроводить Вам прилагаемое письмо министра иностранных дел Арабской Республики Египет Его Превосходительства Самеха Шукри, касающееся последних событий, связанных с «Плотиной великого возрождения Эфиопии» (см. приложение).

Буду признателен за распространение настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Совета Безопасности.

*(Подпись)* Мухаммед **Идрис**  
Постоянный представитель Египта  
при Организации Объединенных Наций



## **Приложение к письму Постоянного представителя Египта при Организации Объединенных Наций от 1 мая 2020 года на имя Председателя Совета Безопасности**

Я пишу с целью проинформировать вас о последних событиях, связанных с вопросом о «Плотине великого возрождения Эфиопии», который имеет для Египта крайне большое значение.

Федеративная Демократическая Республика Эфиопия объявила о своем намерении приступить в июле 2020 года к процессу аккумуляции стока для заполнения водохранилища. Одностороннее заполнение водохранилища до согласования с государствами, расположенными вниз по течению реки, правил, регулирующих как заполнение, так и эксплуатацию этой плотины, противоречит духу сотрудничества между сопредельными странами, которые разделяют международный водоток, и равносильно существенному нарушению Эфиопией ее международно-правовых обязательств.

На фоне сложившейся ситуации потенциальная серьезная угроза нависает над миром и безопасностью всего региона. Одностороннее заполнение водохранилища и эксплуатация плотины, которая должна стать крупнейшей плотинной ГЭС в Африке, могут нанести значительный вред населенным пунктам, расположенным ниже по течению. Это может поставить под угрозу водную и продовольственную безопасность и, по сути, само выживание более 100 миллионов египтян, для которых Нил является одним из основных источников получения средств к существованию. Перспектива нанесения значительного ущерба Египту в плане прибрежных прав и интересов была бы для него абсолютно неприемлемой.

Заявление Эфиопии о ее намерении заполнить водохранилище без заключения соглашения увязывается с ее односторонней политикой, которую эта страна проводит с момента начала строительства плотины в 2011 году и которая не предусматривает уведомления сопредельных государств, расположенных вниз по течению, или консультирования с ними в нарушение обязательств Эфиопии по международному праву. С тех пор Египет в духе доброй воли ведет с Эфиопией активные переговоры по плотине. Вместе с тем, как поясняется в прилагаемой памятной записке (см. добавление), из-за обструкционизма и промедления Эфиопии эти переговоры так и не увенчались успехом. Египет же, наоборот, на протяжении всего этого процесса проявлял значительную гибкость, безграничную добрую волю и демонстрировал подлинную политическую приверженность достижению справедливого и сбалансированного соглашения по плотине. Такое соглашение обеспечило бы достижение Эфиопией целей в области развития за счет выработки энергии на этой ГЭС, не допуская при этом нанесения значительного ущерба прибрежным государствам, расположенным ниже по течению.

Ввиду провала переговоров между тремя странами Египет предложил Соединенным Штатам Америки и Группе Всемирного банка помочь этим государствам заключить соглашение. За этим последовали интенсивные переговоры, в ходе которых был достигнут значительный прогресс на пути к подписанию соглашения по плотине. Вместе с тем, к сожалению, представители Эфиопии не приняли участие в заключительном совещании на уровне министров, которое было создано по инициативе Соединенных Штатов с целью завершения работы над этим соглашением. Эфиопия также отказалась принять компромиссный текст, который был сформулирован нашими американскими партнерами при техническом содействии Всемирного банка с учетом позиций, которых все три страны придерживались в ходе переговоров. С другой стороны, руководствуясь

своим желанием заключить соглашение по плотине, которое обеспечит защиту прав и интересов всех прибрежных государств, Египет подписал 28 февраля 2020 года окончательное соглашение, сформулированное Соединенными Штатами и Всемирным банком.

Кроме того, правительство Эфиопии предложило Египту и Судану утвердить подготовленный им план работ по заполнению водохранилища на первые два года, который до сих пор не был разослан. К сожалению, частичное соглашение такого рода неприемлемо. В предлагаемом плане не только не учитываются правила эксплуатации плотины, но и не регулируется сам процесс заполнения водохранилища. Это предложение также не соответствует положениям Соглашения о декларации принципов 2015 года, которое было заключено между Египтом, Суданом и Эфиопией и в котором содержится требование, в связи с которым эти три страны должны заключить всеобъемлющее соглашение как о заполнении водохранилища, так и об эксплуатации плотины до начала работ по аккумуляции стока.

Я обращаюсь к Вам с таким письмом, с тем чтобы сообщить об этих прискорбных событиях. Крайне важно, чтобы международное сообщество убедило Эфиопию в серьезности ситуации и призвало ее не принимать никаких односторонних мер, включая заполнение водохранилища, без заключения соглашения с прибрежными государствами, расположенными ниже по течению. Международное сообщество должно также призвать Эфиопию одобрить соглашение, достигнутое в ходе переговоров при посредничестве Соединенных Штатов и Всемирного банка. В этом соглашении предусматривается справедливый и взаимовыгодный механизм, обеспечивающий защиту интересов всех трех стран. Подписание этого соглашения ознаменует собой переломный момент в истории бассейна реки Нил. Оно позволит открыть бесконечные горизонты сотрудничества между тремя странами и будет способствовать усилиям по претворению в жизнь чаяний более 240 миллионов граждан Египта, Эфиопии и Судана, связанных с достижением мира и процветания.

*(Подпись)* Самех Шукри  
Министр иностранных дел  
Арабская Республика Египет

## Добавление

### Памятная записка

#### Резюме

1. Почти десять лет Египет ведет интенсивные переговоры по вопросу о «Плотине великого возрождения Эфиопии». С тех пор, как в 2011 году Эфиопия в одностороннем порядке приступила к строительству этой плотины, Египет ведет переговоры в духе доброй воли и с подлинной политической приверженностью делу заключения справедливого и сбалансированного соглашения по ней. Эти переговоры проходили в несколько этапов и проводились в рамках многочисленных форумов. К сожалению, в ходе каждого раунда Эфиопия придерживалась политики обструкционизма, срывая переговоры.

2. Несмотря на то что Международная группа экспертов выпустила вызывающий глубокую тревогу отчет по плотине и рекомендовала провести исследования по ее трансграничным и экологическим последствиям, Эфиопия фактически заблокировала все возможности для проведения таких исследований. Она сорвала работу Трехстороннего национального комитета, который наблюдал за завершением этих исследований. Она нарушила договоренность, достигнутую в ходе Девятисторонней встречи министров иностранных дел и водных ресурсов и руководителей спецслужб трех стран о шагах, которые нужно предпринять для того, чтобы нанятая международная консалтинговая фирма провела эти исследования. Политика и позиция Эфиопии также не позволили Национальной независимой научно-исследовательской группе — независимой группе ученых, которым было поручено согласовать технические условия заполнения водохранилища и эксплуатации плотины, — выполнить свой мандат.

3. В результате сейчас мы достигли той стадии, когда строительство плотины почти завершено, а заполнение водохранилища начнется уже в ближайшем будущем, причем никаких исследований последствий эксплуатации этой плотины проведено не было.

4. В попытке содействовать достижению соглашения по плотине Египет заключил 23 марта 2015 года с Эфиопией и Суданом международное Соглашение по Декларации о принципах строительства «Плотины великого возрождения Эфиопии». В соответствии с этим соглашением Эфиопия обязана достичь договоренности о правилах, регулирующих процессы заполнения водохранилища и эксплуатации плотины. Согласно ему Эфиопия не может приступить к аккумуляции стока для заполнения водохранилища, не получив на это согласие со стороны Египта.

5. После заключения Декларации о принципах с Эфиопией начали проводить переговоры в различных условиях и форматах. В ходе всех этих переговоров Египет проявлял колоссальную гибкость и стремился устранить опасения Эфиопии, а также вносил многочисленные технические предложения, которые были разработаны для того, чтобы позволить Эфиопии достичь цели эксплуатации плотины — производства гидроэлектроэнергии — и в то же время предотвратить нанесение значительного ущерба государствам, расположенным ниже по течению.

6. К сожалению, проводимые на протяжении пяти лет переговоры оказались напрасными. Ни одна из инициатив, направленных на завершение исследований в отношении эксплуатации плотины, не увенчалась успехом, а трехсторонние обсуждения, нацеленные на согласование правил заполнения водохранилища и эксплуатации плотины, не привели к результатам. Кроме того, тщетными

оказались и попытки африканских государств оказывать добрые услуги в целях содействия преодолению разногласий между этими тремя государствами. В этой связи в соответствии со статьей 10 Декларации о принципах Египет предложил привлечь к обсуждениям между этими тремя странами международных посредников. В результате в ноябре 2019 года начался новый этап переговоров, в котором приняли участие Соединенные Штаты Америки и Группа Всемирного банка.

7. После двенадцати раундов встреч, в том числе на министерском и экспертном уровнях, в которых приняли участие наши американские партнеры и представители Группы Всемирного банка, администрация Соединенных Штатов в координации со Всемирным банком сформулировала окончательное соглашение о заполнении водохранилища и эксплуатации плотины. Это соглашение является справедливым, сбалансированным и взаимно выгодным и подготовлено с учетом позиций, которые вышеупомянутые три страны занимали в ходе обсуждений. Оно позволяет Эфиопии выполнить ее приоритетную задачу, которая заключается в скорейшей и бесперебойной выработке гидроэлектроэнергии, и в то же время защитить государства, расположенные ниже по течению, от неблагоприятных последствий эксплуатации плотины. Соответственно, 28 февраля 2020 года Египет одобрил и подписал это соглашение, что стало очередным доказательством нашей доброй воли и добросовестного стремления к заключению соглашения по плотине.

8. К сожалению, Эфиопия отказалась участвовать в министерской встрече, назначенной администрацией Соединенных Штатов на 27–28 февраля 2020 года и направленной на заключение соглашения по плотине, а также подписать окончательное соглашение, подготовленное Соединенными Штатами и Всемирным банком. Эта позиция полностью увязывается с давно проводимой Эфиопией политикой обструкционизма и ее общим стремлением сохранить статус-кво, позволяющий ей осуществлять неограниченный и безраздельный контроль над Голубым Нилом.

9. Еще одним подтверждением односторонних действий Эфиопии является ее заявление о намерении приступить к заполнению водохранилища летом 2020 года, что является существенным нарушением Декларации о принципах. Кроме того, в нарушение Декларации Эфиопия объявила о том, что не будет заключать соглашение о долгосрочной эксплуатации плотины, и подтвердила, что не позволит никому ограничивать свои будущие проекты, реализуемые вверх по течению от места расположения плотины. Такие действия идут вразрез с нормами международного права и неприемлемы для Египта как одного из расположенных ниже по течению прибрежных государств, которое будет неизменно затронуто этими проектами.

10. 10 апреля 2020 года премьер-министр Эфиопии направил президенту Египта и премьер-министру Судана письмо, в котором предложил заключить частичное соглашение, охватывающее первый этап заполнения водохранилища. Ни Египет, ни Судан это предложение не одобрили. Согласно Декларации о принципах, любое соглашение по эксплуатации плотины должно носить всесторонний характер и регулировать весь процесс заполнения водохранилища и дальнейшей эксплуатации плотины.

11. Египет никогда не пытался препятствовать осуществлению связанных с водой проектов сопредельных государств. Это свидетельствует о непоколебимой приверженности Египта оказанию поддержки другим африканским государствам, особенно государствам бассейна Нила, в их усилиях по достижению развития, мира и процветания. Вместе с тем, преследуя такие цели развития и используя ресурсы Нила, Египет считает, что в соответствии с установленными

нормами международного права прибрежные государства должны проводить друг с другом консультации по планируемым проектам, чтобы эти проекты осуществлялись разумным и справедливым образом и чтобы свести к минимуму ущерб, который может быть нанесен другим государствам.

12. Мы просим международное сообщество призвать Эфиопию пересмотреть свою позицию и убедить ее в важности подписания соглашения о заполнении водохранилища и эксплуатации плотины, которое было подготовлено Соединенными Штатами и Всемирным банком. Поскольку воды Нила представляют собой общий ресурс, которым совместно пользуются все прибрежные государства, Эфиопия не должна принимать никаких односторонних мер, включая аккумуляцию стока для заполнения водохранилища, не получив на это согласие со стороны сопредельных государств.

## Памятная записка

Апрель 2020 года

1. В настоящей памятной записке представлен обзор переговоров, которые проводились между Эфиопией, Суданом и Египтом по вопросу о «Плотине великого возрождения Эфиопии», и перечислены основные причины пробуксовки нынешних обсуждений. Внимание в данной записке уделяется тому, как Эфиопия путем реализации политики обструкционизма и уклонения подрывает попытки заключения справедливого и сбалансированного соглашения по плотине. На протяжении последнего десятилетия, прошедшего с момента начала строительства плотины, Эфиопия придерживалась и продолжает придерживаться одностороннего подхода, направленного на то, чтобы навязать сопредельным государствам политику свершившегося факта, позволяющую ей осуществлять неограниченный контроль над Голубым Нилом.

2. Египет, со своей же стороны, ведет переговоры по плотине с партнерами в Эфиопии и Судане в духе доброй воли и с подлинной политической приверженностью достижению взаимовыгодного соглашения. Египет неоднократно заявлял о своей безоговорочной поддержке права Эфиопии на развитие, в том числе путем использования преимуществ Голубого Нила. Вместе с тем такое право должно осуществляться на основе сотрудничества и в соответствии с применимыми принципами международного права.

3. Самым недавним доказательством проявления Египтом доброй воли стало то, что он одобрил и подписал 28 февраля 2020 года соглашение о заполнении водохранилища и эксплуатации плотины, которое было сформулировано двумя международными посредниками, а именно Соединенными Штатами Америки и Группой Всемирного банка. К сожалению, Эфиопия отказалась подписать это соглашение. Такой шаг свидетельствует об отсутствии у Эфиопии необходимой политической воли для заключения справедливого и сбалансированного соглашения, которое носило бы взаимовыгодный характер. Вместо этого она демонстрирует свою недобросовестность и желание использовать плотину в качестве инструмента ведения политики гидрогегемонии, которую она стремится реализовывать во всем регионе.

4. 10 апреля 2020 года премьер-министр Эфиопии направил президенту Египта и премьер-министру Судана письмо, в котором предложил этим трем странам одобрить эфиопский план, охватывающий только первый этап заполнения водохранилища. Ни Египет, ни Судан это предложение не одобрили. Любое соглашение по плотине должно носить всеобъемлющий характер и регулировать весь процесс заполнения водохранилища и дальнейшей эксплуатации плотины.

### **I. Справочная информация о проекте «Плотина великого возрождения Эфиопии»**

5. По прогнозам, эта плотина станет крупнейшей плотинной ГЭС в Африке. Она расположена на реке Голубой Нил примерно в 20 км вверх по течению от эфиопско-суданской границы. Нормальный подпорный уровень составляет 640 метров над уровнем моря, полный объем водохранилища — 74 млрд м<sup>3</sup>, а площадь, согласно прогнозам, — 1874 км<sup>2</sup>, причем, как ожидается, это водохранилище протянется на 264 км вверх по течению от места расположения самой плотины. Единственной целью строительства плотины является производство гидроэлектроэнергии. Установленная мощность ГЭС составляет более 6450 МВт, а среднегодовая выработка электричества — 15 692 ГВт-ч/год.

6. Эти технические характеристики и являются причиной для беспокойства. Изначально в месте нынешнего расположения «Плотины великого возрождения» Эфиопия планировала построить «Пограничную плотину». Тот проект был предметом исследования, проведенного в 2007 году Техническим региональным бюро по Восточному Нилу и имеющего название «Предварительное технико-экономическое обоснование проекта строительства пограничной гидроэлектростанции в Эфиопии». В результате этого исследования был сделан вывод о том, что оптимальный объем водохранилища на месте расположения «Плотины великого возрождения Эфиопии» составляет 14,47 млрд м<sup>3</sup>.

7. Несмотря на то что на ГЭС можно было бы эффективно вырабатывать достаточное количество энергии, используя показатели, предложенные Региональным бюро, технические характеристики «Плотины великого возрождения Эфиопии» были изменены, а показатели объема водохранилища — постепенно увеличены до 74 млрд м<sup>3</sup>. Такое значительное увеличение является неоправданным и ставит под сомнение фактическое назначение плотины и цели ее предполагаемого использования, а также влечет за собой значительное расширение масштабов потенциальных негативных последствий ее эксплуатации для расположенных ниже по течению государств.

8. По итогам проведенных технических исследований было доказано, что для выработки электроэнергии на ГЭС «Плотина великого возрождения Эфиопии» достаточный объем водохранилища составлял бы 19 млрд м<sup>3</sup>. Согласно результатам исследования, проведенного одним из эфиопских экспертов, нынешний проект является крайне неэффективным и слишком масштабным для целей выработки электроэнергии (*Mehari Beyene, How Efficient is the Grand Ethiopian Renaissance Dam? 20 июля 2011 года*). Согласно полученным результатам, количество гидроэлектроэнергии, вырабатываемой на ГЭС «Плотина великого возрождения Эфиопии», будет эквивалентно количеству электроэнергии, вырабатываемой какой-либо электростанцией со значительно меньшей мощностью, составляющей 2872 МВт, работающей с 60-процентным КПД. Соответственно, общий объем затрат на эту плотину можно было бы снизить, по крайней мере, на 40–45 процентов за счет строительства меньшей плотины с более высоким КПД, которая вырабатывала бы такое же количество гидроэлектроэнергии.

## II. Уязвимость Египта в плане водных ресурсов

9. Заключение справедливого и сбалансированного соглашения по плотине необходимо не только в соответствии с применимыми нормами международного права, но и с учетом нестабильного в гидроэнергетическом отношении положения Египта. Защита Египта от потенциальных негативных последствий данного проекта необходима в связи с нижеперечисленными фактами.

*Во-первых*, Египет фактически является оазисом в пустыне. Хотя площадь страны составляет чуть более 1 миллиона квадратных километров, заселенными являются не более 7 процентов ее территории. Египет, численность населения которого составляет 104 миллиона человек, является одной из самых густонаселенных стран в мире. Кроме того, из этих 7 процентов заселенной территории лишь 4 процента, т.е. территория общей площадью около 3,8 млн га, представляют собой пахотные земли.

*Во-вторых*, коэффициент зависимости населения Египта от Нила составляет 98 процентов, что является одним из самых высоких показателей в мире.

*В-третьих*, Египет и так испытывает острую нехватку воды. Объем используемой египтянами воды в настоящее время составляет 570 м<sup>3</sup> на душу населения в год, и, по прогнозам, к 2025 году этот показатель будет ниже 500 м<sup>3</sup> на

душу населения в год. Более того, воды, которой могут пользоваться египтяне, недостаточно уже сейчас. Хотя Египет ежегодно получает 55,5 млрд м<sup>3</sup> воды из Высокой Асуанской плотины, реальные потребности Египта в воде превышают 80 млрд м<sup>3</sup>. Этот дефицит удается компенсировать за счет интенсивной рециркуляции и повторного использования воды, что доказывает невероятную эффективность системы управления водными ресурсами в Египте.

*В-четвертых*, 85 процентов вод Нила, протекающих по территории Египта, берут начало на Эфиопском нагорье и впадают в три главные реки, самой важной из которых является Голубой Нил. Соответственно, в случае проведения на Эфиопском нагорье, в частности на Голубом Ниле, водохозяйственных работ Египет оказывается в особенно уязвимом положении.

10. Последствия нехватки воды в Египте в результате осуществления Эфиопией соответствующих проектов могут быть катастрофическими. Они могут проявиться в потере миллионов рабочих мест, исчезновении тысяч гектаров пахотных земель, повышению уровне засоления обрабатываемых земель, резком росте стоимости импортируемого продовольствия и стремительном расширении урбанизации в результате депопуляции сельских районов, что повлечет за собой увеличение числа безработных, повышение уровня преступности и расширение масштабов транснациональной миграции. Действительно, сокращение объема воды только на 1 млрд м<sup>3</sup> приведет к потере дохода 290 000 человек, причем только в сельскохозяйственном секторе, а также к исчезновению 130 000 га обрабатываемых земель, повышению цен на импорт продовольствия на 150 млн долл. США и потерям в секторе сельскохозяйственного производства на сумму в размере 430 млн долл. США. По мере того, как дефицит воды нарастает и сохраняется в течение длительного периода времени, последствия для каждого сектора экономики Египта и его социально-политической стабильности оценить не представляется возможным.

### **III. Обзор переговоров по «Плотине великого возрождения Эфиопии»**

11. Церемония закладки фундамента для начала строительства плотины состоялась 2 апреля 2011 года. Решение о строительстве плотины было принято в одностороннем порядке. Ни Египет, ни Судан — расположенные ниже по течению государства, которые неизменно будут затронуты в результате внедрения такого крупного проекта в гидрологическую систему Голубого Нила, — не получили об этом никакого уведомления, и с ними не проводились консультации.

12. Такие меры являются нарушением международно-правовых обязательств Эфиопии. В соответствии с общим договорным и обычным международным правом государство, планирующее провести крупные гидротехнические работы на каком-либо международном водотоке, обязано уведомить сопредельные государства о планируемых проектах и провести консультации для рассмотрения требований этих планируемых проектов. Цель таких правил отнюдь не в том, чтобы препятствовать или мешать реализации проектов в области развития в государствах, расположенных вверх по течению. Цель, скорее, состоит в том, чтобы определить экономические, социальные и экологические последствия реализации этих проектов, а также согласовать меры по смягчению последствий для сведения к минимуму негативного воздействия этих проектов как на количество, так и на качество совместно используемых водных ресурсов. Международный Суд подтвердил, что обязанность проводить экологическую экспертизу воздействия гидротехнических сооружений является одной из норм международного обычного права.

#### **А. Международная группа экспертов (МГЭ)**

13. В ответ на протесты Египта против такой политики Эфиопии она согласилась учредить Международную группу экспертов (МГЭ) для оценки последствий строительства и эксплуатации плотины. В состав МГЭ вошли десять экспертов — по два от каждого из трех государств и четыре международных эксперта.

14. 31 мая 2013 года МГЭ опубликовала свой отчет. Содержащиеся в этом отчете выводы вызвали серьезную обеспокоенность. Группа выразила озабоченность по поводу адекватности исследований, проведенных Эфиопией в связи со строительством плотины, в том числе по вопросам пригодности к эксплуатации и безопасности плотины, особенностей ее конструкции, гидрологических и геологических моделей, использовавшихся в планах строительства, а также отсутствия отчетов об экологической экспертизе или исследований о социально-экономических последствиях строительства плотины для государств, расположенных ниже по течению. Действительно, в отчете МГЭ эфиопские исследования были охарактеризованы как «весьма базовые и не соответствующие тому уровню детализации, сложности и достоверности, который необходим для проекта подобного масштаба». В отчете также отмечалось, что «потенциальные последствия для государств ниже по течению вытекают из процесса аккумуляции стока для заполнения водохранилища и фактической реализации стратегии эксплуатации, которые не были должным образом учтены».

15. В связи с этим МГЭ рекомендовала подготовить дополнительные отчеты, содержащие «более полную оценку последствий строительства и эксплуатации плотины для государств ниже по течению с учетом детальной имитационной модели распределения водных ресурсов/гидроэнергетической системы. Потенциальные положительные и отрицательные последствия должны быть количественно определены и подтверждены в соответствующем подробном исследовании. Кроме того, площадь района, который будет затронут последствиями, следует расширить вплоть до дельты Нила». В отчете также содержалась «настоятельная рекомендация провести всеобъемлющее исследование строительства и эксплуатации плотины в контексте системы Восточного Нила на основе использования проверенной, детальной и надежной модели распределения водных ресурсов/гидроэнергетической системы, с тем чтобы можно было с уверенностью оценить и количественно измерить последствия для государств ниже по течению».

#### **В. Малабское заявление и Трехсторонний национальный комитет (ТНК)**

16. В течение нескольких месяцев после представления отчета МГЭ особого прогресса в переговорах между Египтом, Эфиопией и Суданом не наблюдалось. Из тупика удалось выйти 26 июня 2014 года, когда президент Египта и премьер-министр Эфиопии выступили в Малабо, Экваториальная Гвинея, с совместным заявлением. Это привело к формированию Трехстороннего национального комитета (ТНК), которому было поручено следить за проведением дальнейших исследований, рекомендованных МГЭ.

17. В этой связи была достигнута договоренность о том, что для проведения таких исследований ТНК назначит международного консультанта. За этот период ТНК провел четыре совещания, в ходе которых так и не удалось добиться какого-либо заметного прогресса. Комитет не смог назначить международного консультанта из-за обструкционистской политики Эфиопии относительно процедурных вопросов, таких как составление короткого списка международных

консультантов и установление срока завершения исследований, рекомендованных МГЭ.

### **С. Соглашение по Декларации о принципах 2015 года**

18. Для выхода из этого тупика и ускорения процесса завершения исследований, рекомендованных МГЭ, 23 марта 2015 года Египет, Эфиопия и Судан заключили в Хартуме Соглашение по Декларации о принципах строительства «Плотины великого возрождения Эфиопии».

19. Согласно статье 5 этого соглашения все три страны обязаны «выполнять рекомендации Международной группы экспертов (МГЭ), учитывать окончательные результаты заключительного отчета Трехстороннего национального комитета (ТНК) по совместным исследованиям, рекомендованным в заключительном отчете МГЭ и проводимым на различных этапах проекта». В Декларации о принципах также определены цели использования результатов рекомендованных МГЭ исследований. В ней содержится заявление, согласно которому все три страны «используют окончательные результаты совместных исследований, которые должны быть проведены в соответствии с рекомендациями, вынесенными в отчете МГЭ, и согласованы с ТНК, чтобы:

- a. Договориться о руководящих принципах и правилах относительно первого этапа заполнения водохранилища, которые должны охватывать целый спектр различных сценариев, а также все стадии строительства плотины.
  - b. Договориться о руководящих принципах и правилах ежегодной эксплуатации плотины, которые собственник плотины может время от времени корректировать.
  - c. Информировать страны, расположенные ниже по течению, о любых непредвиденных или чрезвычайных обстоятельствах, требующих корректировки режима эксплуатации плотины.
- Для поддержания сотрудничества и координации по вопросам ежегодной эксплуатации плотины и водохранилищ ниже по течению все три страны, действуя по линии отраслевых министерств, отвечающих за водные ресурсы, должны создать соответствующий совместный координационный механизм.
  - Вышеупомянутый процесс должен завершиться через 15 месяцев после начала проведения двух исследований, рекомендованных МГЭ».

20. Согласно этим положениям Эфиопия берет на себя обязательства по заключению соглашения, которое будет регулировать как процесс заполнения водохранилища, так и режим эксплуатации плотины на основе результатов исследований, рекомендованных МГЭ и подлежащих контролю со стороны ТНК. Кроме того, в соответствии с этими положениями Эфиопия берет на себя обязательства не приступать к заполнению водохранилища без согласования с сопредельными государствами, расположенными ниже по течению, правил, регулирующих этот процесс. Действительно, формулировка статьи 5 Декларации о принципах такова, что, хотя строительство плотины может продолжаться по мере завершения исследований, рекомендованных МГЭ, заполнение водохранилища не может начаться без согласования правил его заполнения и эксплуатации плотины.

21. Недавно Эфиопия объявила о своем намерении приступить к аккумуляции стока для заполнения водохранилища без согласования с государствами, расположенными ниже по течению. Эфиопия пытается обосновать эту позицию, ссылаясь на статью 5 Декларации о принципах. Такая позиция неприемлема. Любая

трактовка статьи 5, подразумевающая проведение одностороннего заполнения водохранилища, идет вразрез с заложенным в текст смыслом, его контекстом, а также с задачей и целью настоящего положения и Декларации о принципах в целом. Как указывалось выше, статья 5 регулирует процесс проведения рекомендованных МГЭ исследований, результаты которых должны использоваться для согласования правил, регулирующих заполнение водохранилища и эксплуатацию плотины.

22. Эфиопия также утверждает, что заполнение водохранилища — часть процесса строительства. Такое утверждение не только представляет собой нечестное и искаженное прочтение Декларации о принципах, но и полностью противоречит любому научному пониманию концепций строительства и заполнения. В то время как концепция строительства подразумевает различные этапы физического строительства плотины из укатанного бетона и других связанных с ней сооружений, то заполнение водохранилища — это процесс аккумуляции стока. В Декларации о принципах четко прописано, что заполнение и строительство — два разных процесса. В то время как *строительство* было разрешено продолжаться даже до завершения рекомендованных МГЭ исследований, *заполнение* водохранилища — процесс, который должен регулироваться правилами, согласованными всеми тремя странами.

23. Соответственно, правительство Арабской Республики Египет считает, что одностороннее заполнение водохранилища будет представлять собой существенное нарушение Декларации о принципах.

#### **D. ТНК, девятисторонний механизм и исследования, рекомендованные МГЭ**

24. После заключения в марте 2015 года Декларации о принципах были проведены многочисленные раунды переговоров с целью согласования кандидатуры международного консультанта для проведения исследований, рекомендованных МГЭ. По итогам продолжающихся более года переговоров в сентябре 2016 года был наконец подписан контракт с французской фирмой BRLi, которой было поручено завершить рекомендованные МГЭ исследования в течение одиннадцати месяцев. Вместе с тем из-за промедления Эфиопии уложиться в эти временные рамки не удалось. Хотя Египет одобрил первоначальный отчет BRLi, Эфиопия отклонила его, выступив против включения в этот отчет планов проведения исследований о последствиях строительства и эксплуатации плотины для дельты Нила. Эфиопия также стремилась изменить «базовый сценарий» (т.е. нынешнее состояние системы Голубого Нила), который будет использоваться в качестве исходного сценария для оценки последствий строительства и эксплуатации плотины. Занятая Эфиопией позиция не увязывается ни с рекомендациями МГЭ, ни с кругом ведения BRLi, который был согласован всеми тремя странами.

25. Тогда же Эфиопия в очередной раз продемонстрировала свое стремление действовать в одностороннем порядке, направив Египту и Судану письмо от 19 декабря 2017 года, в котором она изложила план заполнения водохранилища, предусматривающий завершение работ через 5–6 лет. Этот план был разработан в одностороннем порядке без учета результатов рекомендованных МГЭ исследований, которые еще не были проведены.

26. Для того чтобы выйти из сложившейся ситуации, Египет предложил в ходе встречи на высшем уровне руководителей Египта, Эфиопии и Судана в январе 2018 года создать девятисторонний механизм, в состав которого войдут министры иностранных дел, министры водных ресурсов и руководители разведывательных служб этих трех стран, с тем чтобы обсудить пути преодоления

разногласий в отношении процесса проведения исследований, рекомендованных МГЭ.

27. Члены этого механизма провели два заседания и на своем втором заседании 15 мая 2018 года постановили, что все три страны направят BRLi запросы и замечания в отношении проекта первоначального отчета и что BRLi будет выделено три недели для их рассмотрения и возобновления рекомендованных МГЭ исследований. Было также принято решение о том, что именно Эфиопия, действуя на тот момент в своем качестве Председателя ТНК, препроводит BRLi эти запросы и замечания. Для BRLi было даже составлено электронное сопроводительное письмо, которое подписали все члены девятистороннего механизма. Вместе с тем Эфиопия отказалась препроводить эти запросы и замечания BRLi. В результате усилия по завершению исследований, рекомендованных МГЭ, не увенчались успехом.

28. О последовательной политике Эфиопии можно судить по разным вехам этих переговоров, которые проводились на различных уровнях и в различных форматах. Независимо от того, идет ли речь о ТНК или о позиции Эфиопии в отношении первоначального отчета BRLi, или плана заполнения водохранилища, который она разработала в одностороннем порядке, общая цель этой страны заключается в том, чтобы сохранить статус-кво и избежать каких-либо ограничений своей свободы действий в отношении строительства и эксплуатации плотины.

#### **Е. Национальная независимая научно-исследовательская группа**

29. Несмотря на обструкционизм и уклонения Эфиопии, Египет предложил в ходе совещания членов девятистороннего механизма, которое состоялось 15 мая 2018 года, создать национальную независимую научно-исследовательскую группу. Это была неправительственная группа в составе пяти ученых от каждой из трех стран, которая должна была провести девять совещаний для обсуждения и разработки «различных сценариев, связанных с правилами заполнения водохранилища и эксплуатации плотины». Группа провела пять из требуемых девяти совещаний, последнее из которых состоялось в Хартуме в период с 30 сентября по 3 октября 2019 года. Как и по итогам предыдущих переговоров по разным направлениям, Группе и сейчас не удалось заключить соглашение о заполнении водохранилища и эксплуатации плотины. В результате проведенных Группой обсуждений стало понятно, что разногласий между тремя странами становится только больше. Это объясняется тем, что Эфиопия отказалась от своего слова и не выполнила договоренности, достигнутые в ходе последовательных раундов переговоров в рамках Группы.

#### **Ф. Посреднические усилия Соединенных Штатов Америки и Группы Всемирного банка**

30. В статье 10 Декларации о принципах под посредничеством подразумевается один из механизмов урегулирования споров, к которым все три договаривающиеся государства могли бы прибегнуть для преодоления трудностей, связанных с осуществлением Декларации. Так, в свете сохраняющейся неспособности достичь в рамках трехсторонних форумов соответствующего соглашения Египет призвал Соединенные Штаты и Группу Всемирного банка присоединиться к обсуждениям между этими тремя странами в качестве посредников. В связи с этим администрация Соединенных Штатов направила правительствам всех трех стран приглашение принять участие во встрече на уровне министров, которая должна была состояться в Вашингтоне 6 ноября 2019 года. Это положило начало новому переговорному процессу, в котором представители

Соединенных Штатов и Всемирного банка приняли участие в качестве наблюдателей, а также прикладывали активные усилия для содействия обсуждениям и работе по преодолению разногласий между всеми тремя странами на встречах, проведенных, в частности, в Вашингтоне, округ Колумбия.

31. В рамках этого процесса было проведено десять совещаний на уровне министров. На четырех из них присутствовали только министры водных ресурсов, а на оставшихся шести — министры иностранных дел и водных ресурсов, причем совещания проводились под председательством министра финансов Соединенных Штатов Стивена Т. Мнучина. Кроме того, в Хартуме и Вашингтоне, округ Колумбия, были проведены два совещания юридической и технической рабочих групп для окончательной доработки текста соглашения о заполнении водохранилища и эксплуатации плотины.

32. Ниже приводятся даты и места проведения этих совещаний:

1. 6 ноября 2019 года: совещание министров иностранных дел и водных ресурсов — Вашингтон, округ Колумбия
2. 15–16 ноября 2019 года: совещание министров водных ресурсов — Аддис-Абеба
3. 2–3 декабря 2019 года: совещание министров водных ресурсов — Каир
4. 9 декабря 2019 года: совещание министров иностранных дел и водных ресурсов — Вашингтон, округ Колумбия
5. 21–22 декабря 2019 года: совещание министров водных ресурсов — Хартум
6. 8–9 января 2020 года: совещание министров водных ресурсов — Аддис-Абеба
7. 13–15 января 2020 года: совещание министров иностранных дел и водных ресурсов — Вашингтон, округ Колумбия
8. 22–23 января 2020 года: совещание юридической и технической рабочих групп — Хартум
9. 28–31 января 2020 года: совещание министров иностранных дел и водных ресурсов — Вашингтон, округ Колумбия
10. 3–10 февраля 2020 года: совещание юридической и технической рабочих групп — Вашингтон, округ Колумбия
11. 12–13 февраля 2020 года: совещание министров иностранных дел и водных ресурсов — Вашингтон, округ Колумбия
12. 27–28 февраля 2020 года: совещание министров иностранных дел и водных ресурсов — Вашингтон, округ Колумбия

33. Эти переговоры были одновременно плодотворными и разочаровывающими. За четыре месяца активных обсуждений все три страны добились более значимых результатов, чем за пять лет переговоров с момента заключения в 2015 году Декларации о принципах. Были достигнуты договоренности по различным техническим аспектам заполнения водохранилища и эксплуатации плотины, а также по вопросам институциональной и правовой базы, которая обеспечит эффективное осуществление соглашения.

34. С другой стороны, эти переговоры не оправдали надежд, поскольку в конечном счете трем странам так и не удалось подписать окончательное соглашение о заполнении водохранилища и эксплуатации плотины. Это объясняется тем, что, несмотря на достигнутый прогресс и на одобрение многих технических и правовых компонентов соглашения, Эфиопия отказалась подписывать всеобъемлющее соглашение, которое было сформулировано Соединенными Штатами при техническом содействии Всемирного банка. С другой стороны, в знак доброй воли, 28 февраля 2020 года Египет подписал соглашение, сформулированное Соединенными Штатами и Всемирным банком. Это соглашение включает следующие компоненты:

#### **1. Заполнение водохранилища**

a. По настоянию Эфиопии была достигнута договоренность о том, что заполнение водохранилища будет происходить поэтапно на гибкой основе и в духе сотрудничества, а также с учетом гидрологических условий Голубого Нила и потенциальных последствий заполнения водохранилища для водной системы ниже по течению. В целом, план поэтапного заполнения водохранилища позволяет Эфиопии заполнять его в подавляющем большинстве гидрологических условий, в том числе в периоды засухи. Кроме того, в годы, когда показатели водности Голубого Нила находятся на среднем уровне или выше, такой план позволяет Эфиопии завершить заполнение в общей сложности за пять лет.

b. В соответствии с просьбой Эфиопии начальный этап заполнения, в конце которого подпорный уровень достигнет 595 метров над уровнем моря, будет продолжаться два года. Была также достигнута договоренность о том, что на этом начальном этапе будут приняты меры по смягчению последствий в целях защиты государств, расположенных ниже по течению, в том случае, если с этим первым этапом заполнения совпадет период экстремальной засухи.

c. Все три страны приняли участие в широком обсуждении мер по смягчению последствий, которые должны приниматься в течение длительных периодов засух или засушливых годов, или продолжительных засух, которые могут иметь место на последующих этапах заполнения водохранилища. 30 января 2020 года, рассмотрев позиции всех трех стран, американские посредники предложили компромиссный текст, который включает комплексный механизм смягчения последствий, предусматривающий конкретные объемы воды, которые будут поступать из водохранилища для оказания помощи расположенным ниже по течению странам в решении проблем, связанных с засухой. Изначально этот компромиссный текст был принят всеми тремя странами. Вместе с тем, к сожалению, позднее в тот же вечер и на следующее утро эфиопская делегация отказалась от своего слова и объявила, что не утвердит текст, предложенный американскими посредниками.

d. Отказ Эфиопии принять меры по смягчению последствий, сформулированные Соединенными Штатами в координации со Всемирным банком, вызвал глубокое разочарование, особенно с учетом того, что такие меры гарантируют, что ГЭС будет продолжать производить гидроэлектроэнергию, работая по крайней мере на уровне 80 процентов своей мощности, в любых условиях, в том числе в наиболее серьезных случаях засухи. Тот факт, что Эфиопия отклонила это предложение, свидетельствует о ее одностороннем подходе, нежелании сотрудничать и желании заполнить

водохранилище независимо от того, какое воздействие это окажет на прибрежные государства, расположенные ниже по течению.

## 2. Эксплуатация плотины

а. Эксплуатация плотины основывается на трех правилах. Первое отличается общим характером и связано с долгосрочной эксплуатацией плотины в нормальных гидрологических условиях. Второе касается механизма смягчения последствий ежегодной и долгосрочной эксплуатации плотины в условиях засухи, продолжительной засухи и длительных периодов засухи, а третье — пополнения водных запасов водохранилища.

б. Что касается долгосрочной эксплуатации плотины в нормальных гидрологических условиях (т.е. когда система Голубого Нила не подвергается засухам, продолжительным засухам или последовательным засушливым периодам), то все три страны согласились с тем, что опорный уровень должен оставаться на оптимальной отметке в 625 метров над уровнем моря и что ежегодный водосброс плотины должен соответствовать объему поступающей в водохранилище воды. Это отражает непотребительское назначение плотины, цель которой заключается исключительно в выработке гидроэлектроэнергии.

с. По аналогии с мерами по смягчению последствий заполнения водохранилища посредники Соединенных Штатов и Всемирного банка предложили 30 января 2020 года компромиссный текст, предусматривающий меры по смягчению последствий, которые должны приниматься в течение длительных периодов засух или засушливых годов, или продолжительных засух, которые могут иметь место в ходе долгосрочной эксплуатации плотины. Эти меры, гарантирующие, что ГЭС будет продолжать производить гидроэлектроэнергию, работая по крайней мере на уровне 80 процентов своей мощности, предусматривают использование определенного объема воды водохранилища для оказания помощи государствам, расположенным ниже по течению, в смягчении последствий засух.

д. Как и в случае с мерами по смягчению последствий заполнения водохранилища, Эфиопия, первоначально одоблив механизм смягчения последствий засух в контексте долгосрочной эксплуатации плотины, в итоге отказалась от своего слова и отклонила компромиссный текст, предложенный Соединенными Штатами. Это свидетельствует об односторонней позиции Эфиопии и ее желании эксплуатировать плотину без учета последствий ее эксплуатации для прибрежных государств, расположенных ниже по течению.

е. Действительно, несмотря на то что в ряде документов, принятых всеми тремя странами, включая совместные заявления, опубликованные в конце каждого из совещаний на уровне министров, проведенных в Вашингтоне, округ Колумбия, указывается, что в окончательном соглашении должны приводиться правила, касающиеся долгосрочной эксплуатации плотины, Эфиопия недавно объявила, что «не будет заключать никаких договоренностей, предусматривающих «долгосрочную эксплуатацию» плотины». Это не только является еще одним свидетельством недобросовестности Эфиопии, но и демонстрирует ее стремление к безудержному, неограниченному и нерегулируемому контролю над эксплуатацией плотины.

### 3. Институциональная структура

а. Все три страны договорились о создании координационного механизма, состоящего из Технического комитета и Комитета на уровне министров. Этому механизму было поручено осуществлять мониторинг и проверку хода осуществления соглашения и обеспечивать эффективный обмен соответствующими гидрологическими и техническими данными.

### 4. Правовые аспекты

а. Были проведены масштабные обсуждения положений об урегулировании споров, содержащихся в соглашении по плотине. В то время как Египет призывал к включению в соглашение общего и имеющего обязательную силу механизма урегулирования споров, Эфиопия настаивала на том, чтобы ограничить его политическими процессами и консультациями. В конечном счете американские посредники предложили текст, включающий элементы политических консультаций, которые могут увенчаться обязательным арбитражем в том случае, если все возможности урегулирования споров несудебными средствами исчерпаны. К сожалению, отклонение Эфиопией предложенного Соединенными Штатами текста об урегулировании спора стало еще одним доказательством попыток Эфиопии избавиться от любых ограничений при заполнении водохранилища и эксплуатации плотины.

б. Эфиопия также отклонила предложенный текст, касающийся будущих проектов вверх по течению от места расположения плотины. Этот вопрос занимает центральное место в соглашении по плотине, так как будущие проекты вверх по течению реки неизбежно приведут к изменению количества воды, поступающего в водохранилище, что скажется на водосбросе, который регулируется соглашением по плотине. В связи с этим было предложено единственное положение, предусматривающее, что будущие проекты вверх по течению будут осуществляться в соответствии с нормами международного права. Несмотря на благоразумие и справедливость этого недвусмысленного положения, Эфиопия отклонила и его.

35. Как и любой компромиссный текст, который отличается справедливым и сбалансированным характером, соглашение, сформулированное Соединенными Штатами и Всемирным банком, так же несовершенно и не в полной мере удовлетворяет потребности Египта. Тем не менее с учетом подлинной политической приверженности заключению соглашения и в свете того, что текст, подготовленный международными посредниками, является справедливым и взаимовыгодным, Египет сделал выбор в пользу подписания этого соглашения. Эфиопия же отклонила этот текст и заявила, что в одностороннем порядке начнет заполнение водохранилища в нарушение своих обязательств по Декларации о принципах 2015 года.

### 5. Заключение

36. Как указывается в этой памятной записке, на протяжении почти десятилетия, и особенно в течение пяти лет после подписания в 2015 году Декларации о принципах, Эфиопия ведет политику обструкционизма и уклонения, которая подрывает переговорный процесс и направлена на сохранение статуса-кво. Общей целью Эфиопии было и остается осуществление беспрепятственного контроля над Голубым Нилом, в том числе посредством заполнения водохранилища и эксплуатации плотины без учета интересов государств, расположенных ниже по течению, и обеспечения неограниченного права на реализацию будущих

проектов выше по течению, пусть даже в ущерб правам и интересам жителей прибрежных государств, расположенных ниже по течению.

37. Нежелание Эфиопии заключить справедливое и сбалансированное соглашение по плотине было еще раз продемонстрировано, когда 10 апреля 2020 года премьер-министр Эфиопии направил президенту Египта и премьер-министру Судана письмо, в котором предложил им одобрить подготовленный Эфиопией план выполнения работ в рамках первого этапа заполнения водохранилища. До этого ни Египет, ни Судан этого плана не видели. 15 апреля 2020 года президент Египта направил премьер-министру Эфиопии письмо, в котором подтвердил непоколебимую приверженность Египта заключению взаимовыгодного соглашения по плотине и подтвердил, что в Декларации о принципах 2015 года предусматривается обязательство всех трех стран достичь всеобъемлющего соглашения, регулирующего как заполнение водохранилища, так и эксплуатацию плотины, а не частичного соглашения, которое охватывает лишь первый этап заполнения. Примечательно, что 15 апреля 2020 года премьер-министр Судана направил своему эфиопскому коллеге аналогичное письмо, в котором говорилось, что «подписание частичного соглашения, охватывающего только первый этап заполнения водохранилища, может оказаться неприемлемым».

38. В свете вышесказанного Египет просит международное сообщество:

- призвать Эфиопию соблюдать свои международно-правовые обязательства, в том числе положения Декларации о принципах 2015 года, и не принимать никаких односторонних мер, включая начало аккумуляции стока и заполнение плотины, без согласования с прибрежными государствами, расположенными ниже по течению.
- призвать Эфиопию пересмотреть свою позицию и принять соглашение о заполнении водохранилища и эксплуатации плотины, которое было подписано Египтом 28 февраля 2020 года.