



FOI MEMO

Projekt/Project
Afrikaprojektet

Sidnr/Page no
1 (13)

Projektnummer/Project no Kund/Customer
A112004 Försvarsdepartementet

FoT-område

Inget FoT-område

Datum/Date Memo nummer/Number

2020-05-25

FOI Memo 7141

Handläggare/Our reference

Angelina Jakobsson, praktikant

Nilenkonflikten: Dammbygge bidrar till ökade regionala spänningar

Titel/Title

Nilenkonflikten: Dammbygge bidrar till ökade regionala spänningar

Memo nummer/Number

FOI Memo 7141

Nilenkonflikten: Dammbygge bidrar till ökade regionala spänningar

- Etiopiens uppförande av en jättestor vattenkraftsdamm på en biflod till Nilen har ytterligare försämrat relationen med nedströmsnationen Egypten, samtidigt som Sudan har svängt till förmån för Etiopien.
- Dammbygget förväntas medföra stora ekonomiska fördelar för Etiopien och förbättrade bevattningsmöjligheter för Sudan, medan Egypten ser sin vattensäkerhet hotad.
- Möjligheten att nå en lösning av konflikten hindras av faktorer som otydlig internationell vattenlagstiftning, en upplevelse av förlust för Egypten gentemot tidigare avtal om Nilens vatten, förändrade maktrelationer mellan länderna och mångårig regional rivalitet.
- Det bedöms inte övervägande troligt att konflikten om Nilens vatten skulle leda till en väpnad konflikt mellan Egypten och Etiopien. Proxykrig mellan parterna är mer sannolikt.
- Det borde dock vara möjligt att på sikt lösa Nilenkonflikten genom att nå ett avtal om användningen av Nilens vattenresurser, eftersom det finns tekniska möjligheter att koordinera vattenförvaltningen utan att orsaka störningar för någon av parterna. Initialt skulle ett interimsavtal kunna vara en möjlig lösning, för att bygga tillit och institutioner.

1 Inledning

Nilen är en begränsad och delad resurs, som ingen äger. Enligt teorin om ”Allmänningens dilemma” (*Tragedy of the Commons*) leder ökad konkurrens om begränsade resurser till att människors individuella vinstintresse utarmar gemensamma resurser.¹ Ett liknande resonemang kan tillämpas på stater vid Nilen, i relation till Nilens vattenresurs.² Vem som har rätt till Nilens vatten har länge varit en tvistefråga mellan Egypten, Sudan och Etiopien. Konflikten har fått förnyad aktualitet i och med att Etiopien 2011 började bygga en jättedamm vid en biflod till Nilen. Dammen riskerar att strypa vattentillgången för nedströmsländerna Egypten och Sudan. Denna studie syftar till att beskriva Nilenkonflikten och att redogöra för den aktuella lägesbilden. Vad handlar konflikten om? Vilka huvudaktörer är inblandade? Vilka faktorer försvårar en lösning av konflikten?

Nilenområdets geografi

Nilen är ett av världens längsta flodsystem, vars avrinningsområde omfattar tio procent av Afrikas yta. På sin väg från centrala Afrika till Medelhavet, passerar Nilen genom elva nationer: Burundi, Rwanda, Demokratiska Republiken Kongo, Tanzania, Kenya, Uganda, Sydsudan, Eritrea, Etiopien, Sudan och Egypten. Nilen får huvuddelen av sitt vatten från bifloderna den Vita Nilen och den Blå Nilen, som flyter samman vid Sudans huvudstad Khartoum. Merparten av vattenflödet i Nilen vid den egyptiska gränsen kommer från den Blå Nilen, som har sin källa i Etiopien.³

¹ Hardin, 1968.

² Azarva, 2011.

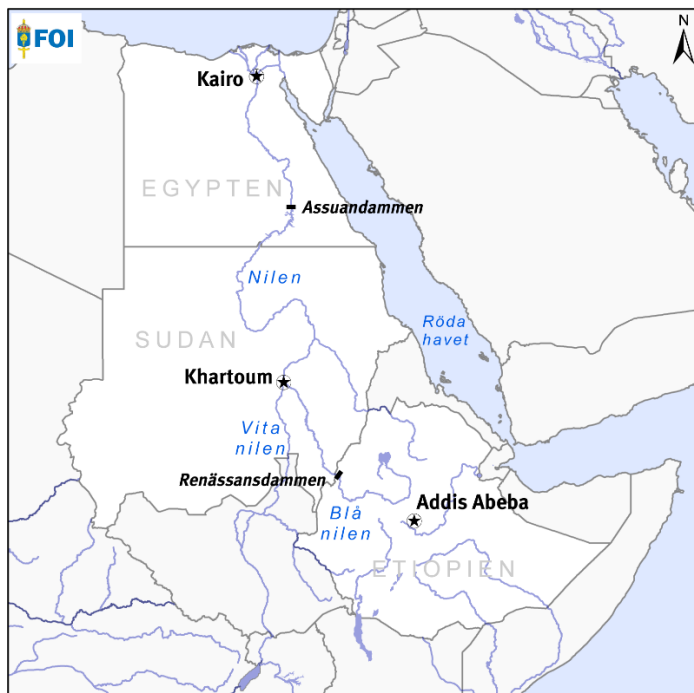
³ Wheeler m.fl., 2016.

Titel/Title

Nilenkonflikten: Dammbygge bidrar till ökade regionala spänningar

Memo nummer/Number

FOI Memo 7141



Figur 1. Karta över Nilen, bifloderna Vita Nilen och Blå Nilen, Assuandammen och Renässansdammen.

2 Vad handlar Nilenkonflikten om?

Bakgrund

Den pågående konflikten om Nilens vattenresurser startade 2011 då Etiopien påbörjade bygget av en jättedamm vid den Blå Nilen. Dammen byggs på det etiopiska låglandet, nära gränsen till Sudan.⁴ Den så kallade Renässansdammen (*The Grand Ethiopian Renaissance Dam*) förväntas tas i bruk under 2020 och kommer att bli Afrikas största vattenkraftverk.⁵ Den planerade lagringskapaciteten på uppemot 150 procent av det årliga vattenflödet i den Blå Nilen, skulle därmed ge Etiopien förmåga att direkt påverka vattenmängden för länder som ligger nedströms vid Nilen.⁶

Dammbygget är ett viktigt led i Etiopiens ekonomiska utveckling och förutsätts främja den etiopiska tillverkningsindustrin. Det kommer sannolikt även att gynna grannländerna i form av billig elimport och förbättrade bevattningsmöjligheter.⁷ Ur ett ekonomiskt perspektiv är dammen optimalt placerad, eftersom avdunstningen är lägre i Etiopien än i nedströmsländerna.⁸ Etiopien anser sig också vara i sin fulla rätt att bygga en damm på sitt eget territorium.⁹

Det är inte sannolikt att Etiopien skulle ha haft möjlighet att finansiera Renässansdammen på egen hand, om det inte vore för regeringens ekonomiska samarbete med Kina.¹⁰ Enligt Nasr och Neef har Kina inte någon del i dammbygget, men har indirekt frigjort finansiellt utrymme i den etiopiska

⁴ Ahmed och Elsanabary, 2015; Wheeler m.fl., 2016.

⁵ International Crisis Group, 2020.

⁶ Gebreluel, 2014 s. 25; Wheeler m.fl., 2016 s. 614-615.

⁷ International Crisis Group, 2019; Yihdego m.fl., 2016.

⁸ Gebreluel, 2014; International Crisis Group, 2019.

⁹ Azarva, 2011; Roussi, 2019.

¹⁰ Nasr och Neef, 2016.

Titel/Title

Nilenkonflikten: Dammygge bidrar till ökade regionala spänningar

Memo nummer/Number

FOI Memo 7141

statsbudgeten genom att ha investerat i annan etiopisk infrastruktur.¹¹ Enligt uppgift i *The Economist* har kinesiska banker troligen bidragit till bygget av Renässansdammen genom finansiering av turbiner och elektrisk utrustning.¹² Även högspänningsledningen för kraftöverföring från Renässansdammen har byggts av ett kinesiskt företag.¹³ Etiopien har därigenom kringgått ett förväntat avslag från internationella finansiärer såsom Världsbanken, eftersom Egypten har vetorätt mot uppströms projekt på Nilen enligt tidigare avtal med Sudan från 1929 och 1959 om Nilens vattentillgångar.¹⁴

Nedströmsländerna Egypten och Sudan konsumerar dock betydligt mer av Nilens vatten än Etiopien.¹⁵ Framför allt Egypten betraktar därför dammygget med stor oro, eftersom Nilen är avgörande för landets överlevnad och utveckling.¹⁶

Nilen är den främsta källan till färskvatten i Egypten, som är Afrikas torraste land.¹⁷ Till detta kommer att 95 procent av den egyptiska befolkningen är bosatt längs med Nilen.¹⁸ Landet är tätbefolkat och folkmängden ökar med en miljon invånare i halvåret, samtidigt som nederbörden i Nilenområdet förväntas minska som en följd av klimatförändringar.¹⁹ Konkurrensen om Nilens vatten kommer därför troligen att öka i framtiden.²⁰ Enligt FN:s bedömningar riskerar Egypten vattenbrist redan omkring år 2025.²¹ Renässansdammen har dessutom så stor volym att om den fylls på alltför snabbt, kommer vattenflödet för nedströmsländerna att minska kraftigt.²² Från Egyptens sida befarar man även att Renässansdammen kommer att begränsa inflödet i Assuandammen, som är viktig för energiförsörjningen i Egypten.²³

Sudan, som ligger mellan Egypten och Etiopien, har tidigare varit en allierad till Egypten. Sudan delade initialt Egyptens syn på dammygget, men gjorde 2012 en helomvändning till följd av de fördelar som dammen väntas medföra i form av tillgång till billigare el och bättre förutsättningar för bevattnings- och jordbruk.²⁴ Detta har lett till att relationen mellan Sudan och Egypten har blivit allt mer ansträngd och att dynamiken i konflikten har förändrats. Sudans enda farhåga avseende dammygget rör eventuella konstruktionsfel, eftersom ett dammhaveri skulle leda till översvämning.²⁵

Tidigare försök att hitta avtal och överenskommelser

Ostrom pekar på möjligheter att lösa allmänningens dilemma genom institutioner och avtal.²⁶ Idag finns dock inte något avtal mellan Egypten och Etiopien som reglerar fördelningen av Nilens vatten och vem som förfogar över resursen.²⁷ För att legitimera sitt anspråk på Nilen hänvisar Egypten istället till två historiska avtal med Sudan.²⁸ Båda avtalen har varit till Egyptens fördel. Enligt det första avtalet, som kom till 1929 under det brittiska kolonialväldet, fick Egypten rätt till nästan allt vatten i Nilen medan Sudan endast fick rätt till fem procent av vattenflödet.²⁹ Avtalet gav dessutom Egypten

¹¹ Nasr och Neef, 2016 s. 983.

¹² Economist, 2011-04-20.

¹³ Abteu och Dessu, 2019 s. 167.

¹⁴ Nasr och Neef, 2016.

¹⁵ Wheeler m.fl., 2016.

¹⁶ Azarva, 2011.

¹⁷ Azarva, 2011 s. 461-462.

¹⁸ Benaim och Wahid Hanna, 2018 s. 1.

¹⁹ Walsh och Sengupta, 2020-02-09.

²⁰ Azarva, 2011; Walsh och Sengupta, 2020-02-09.

²¹ UNEP, 2002 s. 24-25.

²² Davison, 2019.

²³ Lashitew, 2020.

²⁴ International Crisis Group, 2019; Nasr och Neef, 2016.

²⁵ International Crisis Group, 2019.

²⁶ Ostrom, 2015.

²⁷ Roussi, 2019.

²⁸ Roussi, 2019; Sallam, 2014.

²⁹ Sallam, 2014 s. 646.

Titel/Title

Nilenkonflikten: Dammygge bidrar till ökade regionala spänningar

Memo nummer/Number

FOI Memo 7141

och Sudan vetorätt mot eventuella uppströmsprojekt.³⁰ Enligt det andra avtalet, som kom till 1959 efter självständigheten, fick Egypten rätt till 75 procent av vattenflödet medan Sudan fick 25 procent.³¹ Med hänvisning till dessa avtal hävdar Egypten och Sudan historiska rättigheter till Nilens vattenresurs.³²

Dessa två avtal omfattar inte andra stater och har därför inte erkänts av Etiopien och övriga länder vid Nilen.³³ Flera försök har däremot gjorts för att hitta ett avtal som länderna kan enas kring. Ett sådant exempel är det regionala samarbetsorganet *Nile Basin Initiative* (NBI). NBI bildades 1999 och organiserar de elva staterna kring Nilen med syfte att skapa en bättre samverkan om deras gemensamma vattenresurs.³⁴ Inom ramen för samarbetet har ramavtalet *Cooperative Framework Agreement* (CFA) tagits fram, där Etiopien har drivit igenom linjen om en ”rimlig användning” av Nilens vattenresurser.³⁵ Avtalet definierar dock inte vad som avses med en ”rimlig användning” eller hur Nilens vattenresurser ska fördelas mellan länderna. Uppströmsländerna Etiopien, Rwanda, Tanzania, Uganda, Kenya och Burundi skrev under ramavtalet redan 2010-2011, men det har ännu inte ratificerats av tillräckligt många stater för att träda ikraft.³⁶ Egypten och Sudan lämnade NBI-samarbetet 2010, då de ansåg att ramavtalet gjorde avsteg från 1959 års avtal om Nilens vattentillgångar. Sudan återvände därefter till NBI i november 2012, efter att ha övertygats om fördelarna med Renässansdammen. Under 2017 har även Egypten visat intresse för att återuppta NBI-samarbetet, genom att skicka lägre ämbetsmän till möten.³⁷

Utspel om väpnad konflikt

Etiopien har sedan slutet av 1970-talet undersökt möjligheten att uppföra dammar på Nilen.³⁸ För Egypten är tillgången till Nilens vatten ett nationellt säkerhetsintresse.³⁹ Egypten har därför vid upprepade tillfällen gjort politiska utspel om att ett minskat vattenflöde i Nilen skulle kunna leda till ett militärt angrepp på Etiopien.⁴⁰ När Etiopien påbörjade dammygget 2011, lät Egyptens reaktioner dock vänta på sig på grund av det inrikespolitiska läget under den arabiska våren.⁴¹

Det dröjde ända till 2013 innan protester från Egypten började höras. Egyptiska politiker hotade då, utan att känna till att de var i direktsänd TV, med krigshandlingar mot Etiopien.⁴² Enligt nyhetsrapportering uttryckte politikerna med alarmistiska ordalag sin beredskap att skicka specialstyrkor för att bomba dammen, avskräcka med stridsflygplan, samt ge stöd till rebellgrupper som strider mot Etiopien.⁴³ Egyptens dåvarande president, Mohammed Morsi, beskrev det senare som att ”alla alternativ [var] öppna” för att skydda egyptiska intressen i Nilenfrågan.⁴⁴ Även om denna krigsretorik har klingat av efter Morsis fall i juli 2013, så finns ett fortsatt misstroende mellan länderna där båda parter uppger sig vara beredda att mobilisera krafter för att säkerställa sina intressen i Nilenfrågan.⁴⁵

³⁰ Azarva, 2011 s. 459; Nasr och Neef, 2016 s. 971, 983.

³¹ Boehlert m.fl., 2019 s. 140; Gebreluel, 2014 s. 27.

³² Sallam, 2014.

³³ Davison, 2019; Roussi, 2019 s. 160; Sallam, 2014 s. 646-647.

³⁴ International Crisis Group, 2019; Nile Basin Initiative, 2020.

³⁵ International Crisis Group, 2019.

³⁶ Nile Basin Initiative, 2020.

³⁷ International Crisis Group, 2019.

³⁸ Azarva, 2011; Walsh och Sengupta, 2020-02-09.

³⁹ Azarva, 2011; Nasr och Neef, 2016.

⁴⁰ Gebreluel, 2014 s. 31.

⁴¹ Nasr och Neef, 2016.

⁴² Gebreluel, 2014; Maher, 2013-06-04; Nasr och Neef, 2016.

⁴³ Gebreluel, 2014; Maher, 2013-06-04; Walsh och Sengupta, 2020-02-09.

⁴⁴ Gebreluel, 2014 s. 31.

⁴⁵ Lawson, 2017; Nasr och Neef, 2016; Walsh och Sengupta, 2020-02-09.

Titel/Title

Nilenkonflikten: Dambygge bidrar till ökade regionala spänningar

Memo nummer/Number

FOI Memo 7141

Risk för väpnad konflikt eller proxykrig?

Tidigare forskning pekar på att konfliktrisken är som störst när en nedströmsnation har ett stort beroende av flodens vattenresurs och är starkare än uppströmsnationerna. Eftersom Egypten nyttjar största delen av Nilens vattenresurs och är politiskt och militärt överlägsen uppströmsstaterna, skulle Nilen därmed kunna vara ett av få transnationella flodsystem där det finns en risk för väpnad konflikt mellan stater.⁴⁶ En väpnad konflikt mellan Egypten och Etiopien får dock anses mindre sannolik eftersom det inte är strategiskt för en stat som ligger nedströms att angripa en uppströmsstat som har makt att påverka vattenflödet.⁴⁷ Vatten har inte heller orsakat något krig mellan suveräna stater i modern tid.⁴⁸ Snarare än att söka direkt konfrontation är det troligare att parterna istället försöker motarbeta varandra genom proxykrig, det vill säga stöd till andra väpnade grupperingar i området. Samtliga parter har redan etablerade nätverk med väpnade grupper i regionen.⁴⁹

Flera studier menar att Egypten under årtionden har fört en utrikespolitik som destabiliserar Etiopien genom stöd till väpnade rebellgrupper.⁵⁰ På 1950-talet ska Egypten ha fört ett proxykrig mot Etiopien genom att stödja eritreanska frihetsrörelser i en konflikt som utvecklades till ett 30-årigt inbördeskrig.⁵¹ På 1960- och 1970-talen ska Egypten ha stöttat Somalia i konflikten med Etiopien.⁵² Under Etiopiens gränskrig med Eritrea 1998-2000 hävdade etiopiska nyhetskällor att Egypten bidrog med vapen och taktisk expertis till Eritrea, vilket Egyptens utrikespolitiska etablissemang tillbakavisade.⁵³ Syftet ska genomgående ha varit att dränera Etiopien på resurser som annars hade kunnat användas för att utveckla infrastruktur på Nilen och att vända Etiopiens uppmärksamhet bort från Nilenområdet.⁵⁴

Aktuellt förhandlingsläge

Egypten, Sudan och Etiopien har förhandlat i åtta års tid utan att nå en överenskommelse.⁵⁵ I mars 2015 kunde de tre länderna visserligen enas kring en principförklaring (*Declaration of Principles*) om att tillämpa en rimlig användning av den Blå Nilens vattenresurs, under förutsättning att inga stater åsamkades betydande skada.⁵⁶ Trots detta steg har parternas fortsatta samtal om dammen brutit samman.⁵⁷ Egypten har under hösten 2019 efterfrågat extern medling för att bryta dödläget. Egyptens president och Etiopiens premiärminister möttes därför i oktober 2019 i ryska Sotji vid sidan av Rysslands toppmöte med afrikanska stater. Rysslands president Vladimir Putin träffade representanterna enskilt och ska, enligt pressuppgifter, ha uppmanat dem att ta tillfället i akt för att ”diskutera [sina] bekymmer”.⁵⁸ Därefter har USA:s president Donald Trump tillsammans med USA:s finansdepartement och Världsbanken gått in som medlare mellan de tre parterna.⁵⁹

De främsta tvistefrågorna rör under vilken tidsperiod som dammen ska fyllas på och med vilken vattenmängd, omfattningen på den årliga vattentillförseln för länder som ligger nedströms, samt åtgärder för att hantera längre perioder av torka.⁶⁰ Egypten befarar att en utökad bevattningskapacitet

⁴⁶ Wu och Whittington, 2006.

⁴⁷ Benaim och Wahid Hanna, 2018.

⁴⁸ Wolf, 1998.

⁴⁹ Benaim och Wahid Hanna, 2018.

⁵⁰ Azarva, 2011; Gebreluel, 2014; Kendie, 1999.

⁵¹ Azarva, 2011 s. 495-496.

⁵² Azarva, 2011 s. 495-496; Kendie, 1999 s. 159-161.

⁵³ Azarva, 2011 s. 495-496.

⁵⁴ Azarva, 2011 s. 495-496; Kendie, 1999 s. 154-161.

⁵⁵ Davison, 2019; Walsh och Sengupta, 2020-02-09.

⁵⁶ International Crisis Group, 2019; Lashitew, 2020.

⁵⁷ International Crisis Group, 2019.

⁵⁸ Arab Weekly, 2019-10-24.

⁵⁹ Africa News, 2020-02-19; BBC News, 2020-01-16.

⁶⁰ Davison, 2019; Lashitew, 2020.

Titel/Title

Nilenkonflikten: Dammygge bidrar till ökade regionala spänningar

Memo nummer/Number

FOI Memo 7141

i Sudan till följd av dammygget, kommer att ytterligare minska Egyptens andel av Nilens vattenresurser.⁶¹ Etiopien har i februari 2020 dragit sig ur samtalen i Washington och avstått från att underteckna USA:s förslag på avtal, med motiveringen att Trumpadministrationen och Världsbanken tagit ställning för Egypten. Etiopien har också förklarat att de har för avsikt att börja fylla dammen under 2020, även om inget avtal har nåtts mellan parterna.⁶² Egypten har emellertid undertecknat USA:s förslag på avtal och vänt sig till Arabförbundet för fortsatt stöd.⁶³

3 Vad talar för en lösning av konflikten?

Möjliga lösningar av konflikten

Enligt tidigare forskning är det sällsynt att mellanstatliga konflikter om gemensamma vattenresurser kan lösas genom samarbete mellan parterna.⁶⁴ En kompromisslösning mellan parterna i Nilenkonflikten skulle dock vara fullt möjlig.⁶⁵ Det beror på att det finns tekniska möjligheter för Etiopien att förvalta Renässansdammen och maximera vattenkraften, samtidigt som Sudans förväntningar om förbättrade bevattningsmöjligheter och Egyptens behov av vatten tillgodoses.⁶⁶ Så länge Etiopien garanterar ett rimligt årligt vattenflöde nedströms och medverkar till att hålla Assuandammen tillräckligt fylld när Renässansdammen fylls på, i kombination med att Egypten vidtar egna åtgärder mot torka, bör dammygget inte leda till störningar för någon av parterna.⁶⁷

Med en sådan överenskommelse kan Etiopien bli tvungen att förlänga den tidsperiod som dammen fylls, under förutsättning att det är möjligt att bibehålla en tillräckligt hög elproduktion för att täcka landets behov.⁶⁸ Eftersom Renässansdammen används för att generera vattenkraft finns det utrymme för flexibilitet från Etiopiens sida, vilket kan dämpa Egyptens oro för att Assuandammen dräneras under år med torka.⁶⁹ En garanti om att förse Assuandammen med tillräckligt med vatten när Renässansdammen fylls på, skulle kunna inkluderas i avtalet.⁷⁰ Överenskommelsen bör även innehålla en tvistlösningsmekanism.⁷¹ Egypten behöver också förbättra sin vattenförvaltning, till exempel genom att bygga avsaltninganläggningar och ställa om jordbruket till mindre vattenkrävande grödor.⁷²

En koordinerad vattenförvaltning kräver ömsesidigt förtroende.⁷³ För att en lösning ska komma på plats, måste parterna sluta betrakta förhandlingarna som ett nollsummespel där en nation avgår med segern. Till följd av den uttalade bristen på tillit mellan parterna, krävs att externa aktörer driver på förhandlingarna. Såväl Världsbanken som USA har försökt medla i konflikten, vilket lett till att Etiopien uppfattar att Egypten favoriseras av båda dessa aktörer. Det beror framför allt på att USA ska ha försökt pressa Etiopien till att gå med på ett förslag där vattennivån i Renässansdammen skulle sänkas så mycket vid torka att det nätt och jämt går att producera elektricitet. En möjlig väg framåt

⁶¹ International Crisis Group, 2019; Lashitew, 2020.

⁶² International Crisis Group, 2020.

⁶³ International Crisis Group, 2020; Lashitew, 2020.

⁶⁴ Wu och Whittington, 2006.

⁶⁵ International Crisis Group, 2020; Wheeler m.fl., 2016.

⁶⁶ International Crisis Group, 2020; Johnson, 2020; Lashitew, 2020.

⁶⁷ Johnson, 2020; Wheeler m.fl., 2016.

⁶⁸ International Crisis Group, 2020.

⁶⁹ Lashitew, 2020.

⁷⁰ Johnson, 2020.

⁷¹ International Crisis Group, 2020.

⁷² International Crisis Group, 2020; Johnson, 2020.

⁷³ Lashitew, 2020.

Titel/Title

Nilenkonflikten: Dammygge bidrar till ökade regionala spänningar

Memo nummer/Number

FOI Memo 7141

skulle vara att organisera fortsatta förhandlingar på plats i Afrika samt att engagera nya medlare som har legitimitet hos alla parter, exempelvis Afrikanska unionen eller Europeiska unionen.⁷⁴

För att bygga tillit mellan parterna skulle man initialt kunna sikta på ett interimsavtal som reglerar dammens påfyllnad och vattentillförseln nedströms under en begränsad tid, förslagsvis två år.⁷⁵ Denna period motsvarar de två första stadierna i dammens fyllnad och förväntas inte medföra någon betydande påverkan på vattenflödet nedströms.⁷⁶ Under denna tid skulle Etiopien inte få fylla Renässansdammen med mer vatten än vad Egypten kan kompensera för genom utsläpp från Assuandammen. För att Egypten ska godta en sådan överenskommelse, måste det dock finnas garantier från Etiopiens sida om att ett mer fullständigt avtal kan nås innan dammen fylls på ytterligare. Ett interimsavtal skulle vara fördelaktigt ur ett politiskt perspektiv, då Etiopien kan börja fylla dammen samtidigt som Egyptens vattentillgång säkerställs. Under denna tid kan de tre parterna sikta mot en mer långsiktig överenskommelse.⁷⁷

Faktorer som försvårar en lösning av Nilenkonflikten

En första svårighet är att den internationella vattenlagstiftningen är utformad på ett otydligt och motsägelsefullt sätt samt att sanktionsmöjligheter saknas.⁷⁸ Det innebär att det saknas ett överstatligt organ som säkerställer parternas efterlevnad av ett presumtivt avtal om vattentillgången i Nilen. Lagstiftningen tar dessutom hänsyn till såväl ”rimlig användning” av en vattenresurs som att länder med ”historiska rättigheter” till resursen inte ska åsamkas ”skada”.⁷⁹

En annan försvårande faktor i förhandlingarna är att tidigare avtal har varit till fördel för Egypten. Enligt Nilenavtalet från 1959 fick Egypten 75 procent av vattenflödet, Sudan fick 25 procent medan Etiopien utelämnades ur avtalet.⁸⁰ Trots att vissa eftergifter gjordes till Sudan i avtalet från 1959, skiljer sig avtalet inte särskilt mycket från det tidigare avtalet från 1929.⁸¹ Egypten har även kunnat disponera en del av det vattenflöde som Sudan tilldelats i avtalet 1959, men som landet saknat kapacitet att utnyttja.⁸² Etiopien erkänner inte Nilenavtalet från 1959.⁸³

Ytterligare en omständighet som försvårar en överenskommelse är att bygget av Renässansdammen har lett till förändrade maktrelationer mellan länderna. Dammen medför stora ekonomiska vinster för Etiopien och den etiopiska regeringen räknar med intäkter från försäljningen av vattenkraft, men också med ökad politisk popularitet och legitimitet genom denna infrastruktursatsning. Även för Sudan medför dammygget ekonomiska fördelar i form av tillgång till elektricitet och mer gynnsamma förutsättningar för bevattning och jordbruk.⁸⁴ Samtidigt betraktar Egypten dammygget som ett hot mot landets nationella säkerhet.⁸⁵ Av detta följer att Etiopien anser sig ha allt att vinna på dammygget, medan Egypten anser sig ha allt att förlora i jämförelse med tidigare avtal. Sudan har hela tiden befunnit sig i en mellanposition mellan de två länderna.

Genom dammygget har Etiopien utmanat Egyptens ledande geopolitiska position i regionen.⁸⁶ För etiopierna är dammygget en symbol för Etiopiens nyvunna regionala självförtroende, där nationen

⁷⁴ International Crisis Group, 2020.

⁷⁵ International Crisis Group, 2020.

⁷⁶ Davison, 2019.

⁷⁷ International Crisis Group, 2020.

⁷⁸ Gebreluel, 2014 s. 27; Sallam, 2014 s. 645-646.

⁷⁹ Sallam, 2014 s. 645-646.

⁸⁰ Boehlert m.fl., 2019 s. 140.

⁸¹ Brunnée och Toope, 2002.

⁸² International Crisis Group, 2019.

⁸³ Roussi, 2019.

⁸⁴ International Crisis Group, 2019.

⁸⁵ Azarva, 2011; Nasr och Neef, 2016.

⁸⁶ International Crisis Group, 2019; Nasr och Neef, 2016.

Titel/Title

Nilenkonflikten: Dammygge bidrar till ökade regionala spänningar

Memo nummer/Number

FOI Memo 7141

kliver fram som en aktör att räkna med.⁸⁷ Att Etiopien på senare tid dessutom har börjat etablera sig som ett nav för diplomati och konfliktlösning i Afrika, bidrar till att förstärka uppfattningen om att ett geopolitiskt skifte har ägt rum.⁸⁸ Sudan är en historiskt sett svagare regional aktör men stöder numera öppet Etiopiens dammygge, vilket har stärkt Etiopiens position gentemot Egypten.⁸⁹

Egypten befärdar vidare att en alltför stor eftergivenhet mot Renässansdammen skulle kunna sporra fler uppströmsländer att anlägga dammar eller bevattningsprojekt vid Nilen.⁹⁰ En sådan utveckling skulle kunna leda till att Egypten helt förlorar kontrollen över Nilenområdet.⁹¹

Nya och gamla allianser

Alliansbyggande spelar en viktig roll för att skapa, bibehålla eller förändra maktförhållandena i Nilenområdet.⁹² Sedan dammygget startade, har Egypten, Sudan och Etiopien aktivt försökt att bilda nya allianser med andra stater i regionen.⁹³ Medan Egypten har närmat sig Sydsudan, Eritrea, Somalia och senare även Uganda, har Etiopien vänt sig till uppströmsländer som Kenya och Uganda.⁹⁴ Sudan har utvecklat samarbete med Saudiarabien, Turkiet och Qatar, samtidigt som både Egypten och Etiopien har kontakt med Förenade Arabemiraten.⁹⁵ Vilka länder som Egypten, Sudan och Etiopien har valt, eller försökt, att alliera sig med varierar dock över tid. Inflytande och resurser från andra nationer kan ta sig olika uttryck och skulle antingen kunna gynna konstruktiva kompromisslösningar mellan parterna, eller leda till en mer explosiv politisk situation där en eventuell konflikt inte längre skulle kunna begränsas till Egypten, Sudan och Etiopien. En upptrappad regional konflikt riskerar att medföra långtgående säkerhetspolitiska konsekvenser som ökat våld i Östafrika, migrationsströmmar, växande politisk instabilitet i Egypten samt en förstärkt hotbild mot nyckelpassager vid Röda havet.⁹⁶

4 Analys av möjliga utfall

Konflikten om Nilens vattenresurser mellan Egypten, Sudan och Etiopien är ett exempel på allmänningens dilemma. Eftersom det saknas avtal om vem som äger vattnet i Nilen, söker såväl uppströms- som nedströmsländer att använda Nilens vatten maximalt utifrån sina egenintressen. Här diskuteras några möjliga utfall av konflikten.

Det bedöms inte särskilt troligt att Nilenkonflikten skulle resultera i en väpnad konflikt mellan Egypten och Etiopien. Tidigare forskning visar att det inte är strategiskt för en nedströmsnation att anfälla den uppströmsnation där källan till vattenresursen finns. Det saknas i modern tid exempel på att stater är beredda att gå i krig för att få tillgång till vatten. Därtill är Nilenkonflikten en lågintensiv konflikt som har pågått under lång tid. Trots att utspel om krig gjorts från båda sidor i konflikten, har detta hittills inte lett till en väpnad konflikt. Det finns i nuläget inga indikationer på att Etiopien skulle stoppa vattenflödet nedströms, vilket i sådana fall skulle kunna utlösa krigshandlingar från Egyptens sida.

Ett annat scenario är att parterna istället för direkt konfrontation väljer att bedriva proxykrig i syfte att destabilisera varandra. Egypten har tidigare bedrivit denna typ av krig gentemot Etiopien över Nilens vattenresurser. Samtliga parter har etablerade regionala nätverk med olika beväpnade grupperingar,

⁸⁷ Benaim och Wahid Hanna, 2018; Gebreluel, 2014; Nasr och Neef, 2016.

⁸⁸ Gebreluel, 2014; Nasr och Neef, 2016.

⁸⁹ International Crisis Group, 2019; Lawson, 2017; Nasr och Neef, 2016.

⁹⁰ Davison, 2019; International Crisis Group, 2020.

⁹¹ Davison, 2019.

⁹² Nasr och Neef, 2016.

⁹³ Benaim och Wahid Hanna, 2018; Lawson, 2017.

⁹⁴ International Crisis Group, 2019; Lawson, 2017.

⁹⁵ Benaim och Wahid Hanna, 2018; Lawson, 2017.

⁹⁶ Benaim och Wahid Hanna, 2018.

Titel/Title

Nilenkonflikten: Dammygge bidrar till ökade regionala spänningar

Memo nummer/Number

FOI Memo 7141

samtidigt som dammygget har ökat de redan befintliga spänningarna mellan parterna. Proxykrig framstår därför som mer troligt än väpnad konflikt. Det som i första hand talar emot proxykrig är att det inte skulle lösa den grundläggande frågan om Egyptens vattenbehov.

På sikt torde det vara möjligt att nå en lösning av Nilenkonflikten genom ett avtal mellan Egypten, Sudan och Etiopien om hur Nilens vattentillgångar ska användas. För att ett avtal ska komma på plats krävs en lösning av de främsta tvistefrågorna som rör hur snabbt och med hur stor vattenmängd som Etiopien avser att fylla dammen, hur stor vattenmängd som Etiopien kommer att släppa vidare nedströms, samt frågan om hur torka och klimatförändringar ska hanteras. Faktorer som försvårar upprättandet av ett avtal är en tydlig upplevelse av förlust för Egypten i förhållande till tidigare avtal och mångårig regional rivalitet mellan huvudparterna i konflikten. Bristen på tillit mellan parterna, framför allt mellan Etiopien och Egypten, försvårar även ett samarbete. För att komma tillrätta med denna problematik bör avtalet därför omfatta sanktionsmöjligheter vid eventuella avtalsbrott samt en tvistlösningsmekanism.

Möjligheten till ett interimsavtal mellan parterna om Nilens vattenresurser bör också undersökas och skulle i ett initialskede kunna vara en tänkbar väg framåt för att bygga tillit och skapa institutioner. Ett tidsbegränsat avtal skulle kunna tjäna som en plattform att bygga vidare på, för att i ett senare skede nå fram till ett helt avtal eller ett nytt interimsavtal.

Det finns även en möjlighet att Etiopien börjar fylla Renässansdammen utan att något avtal har kommit på plats. Egypten har redan undertecknat ett förslag på avtal som Trumpadministrationen och Världsbanken har medlat fram. Men Etiopien har dragit sig ur förhandlingarna under förevändning att avtalet gynnar Egypten. Etiopien anser sig vidare ha rätt att bygga en jättedamm på sitt eget territorium och kan utifrån detta resonemang även tänkas börja fylla dammen utan ett avtal.

Situationen kompliceras av att det finns ytterligare åtta uppströmsländer vid Nilen, organiserade i det regionala samarbetsorganet Nile Basin Initiative (NBI), som skulle kunna göra anspråk på fördelningen av Nilens vattenresurser. Flera av staterna har redan signalerat en sådan inriktning genom att underteckna det ramavtal som NBI har tagit fram. Den osäkerhetsfaktor som det medför försvårar utsikterna för att nå en långsiktig uppgörelse.

Titel/Title

Nilenkonflikten: Dammygge bidrar till ökade regionala spänningar

Memo nummer/Number

FOI Memo 7141

5 Källförteckning

Abteu, W. och Sh. B. Dessu (2019). *The Grand Ethiopian Renaissance Dam on the Blue Nile*. Cham: Springer International Publishing.

Africa News (2020-02-19). "Ethiopia-Egypt Dam Dispute: Pompeo Says Deal Could Be Reached 'in Months'." <https://www.africanews.com/2020/02/19/ethiopia-egypt-dam-dispute-pompeo-says-deal-could-be-reached-in-months/> Hämtad 6 april 2020.

Ahmed, A. T. och M. H. Elsanabary (2015). "Hydrological and Environmental Impacts of Grand Ethiopian on the Nile River." Eighteenth International Water Technology Conference, IWTC18. Sharm ElSheikh, 12–14 mars 2015.
<https://pdfs.semanticscholar.org/7945/580225dac645d149f378521cfe187d42590a.pdf>
Hämtad 12 maj 2020.

Arab Weekly (2019-10-24). "Russia Holds Talks between Egypt, Ethiopia on Nile Dam." <https://thearabweekly.com/russia-holds-talks-between-egypt-ethiopia-nile-dam>
Hämtad 6 april 2020.

Azarva, J. D. (2011). "Conflict on the Nile: International Watercourse Law and the Elusive Effort to Create a Transboundary Water Regime in the Nile Basin." *Temple International & Comparative Law Journal*, 25(2), s. 457–498.

BBC News (2020-01-16). "Nile River Dam Row: Egypt, Ethiopia and Sudan Make Draft Deal." <https://www.bbc.com/news/world-africa-51133364> Hämtad 7 februari 2020.

Benaim, D. och M. Wahid Hanna (2018). "Water Wars on the Nile: How Water Scarcity and Middle Eastern Influence are Reshaping Northeast Africa." *Foreign Affairs*, 9 augusti 2018, s. 1–4.

Boehlert, B. m.fl. (2018). "Analysing the Economy-Wide Impacts on Egypt of Alternative GERD Filling Policies." I: Yihdego, Z. m.fl. (red.): *The Grand Ethiopian Renaissance Dam and the Nile Basin: Implications for Transboundary Water Cooperation*. London: Routledge.

Brunnée, J. och S. J. Toope (2002). "The Changing Nile Basin Regime: Does Law Matter?" *Harvard International Law Journal*, 43(1), s. 105–159.

Davison, W. (2019). "Calming the Choppy Nile Dam Talks." International Crisis Group. Commentary / Africa. 23 oktober 2019. <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/calming-choppy-nile-dam-talks> Hämtad 11 februari 2020.

Economist (2011-04-20). "The River Nile—A Dam Nuisance: Egypt and Ethiopia Quarrel over Water." *Economist*, Middle East and Africa. <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2011/04/20/a-dam-nuisance> Hämtad 12 maj 2020.

Gebreluel, G. (2014). "Ethiopia's Grand Renaissance Dam: Ending Africa's Oldest Geopolitical Rivalry?" *The Washington Quarterly*, 37(2), s. 25–37.

Hardin, G. (1968). "The Tragedy of the Commons." *Science*, 162(3859), s. 1243–1248.

International Crisis Group (2019). "Bridging the Gap in the Nile Waters Dispute." Africa Report, 271. 20 mars 2019. <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/271-bridging-the-gap.pdf>
Hämtad 30 januari 2020.

Titel/Title

Nilenkonflikten: Dammygge bidrar till ökade regionala spänningar

Memo nummer/Number

FOI Memo 7141

International Crisis Group (2020). "Nile Dam Talks: Unlocking a Dangerous Stalemate." Statement / Africa. 16 mars 2020. <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/nile-dam-talks-unlocking-dangerous-stalemate> Hämtad 30 mars 2020.

Johnson, K. (2020). "Egypt and Ethiopia Said to be Close to Accord on Renaissance Dam." Report. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2020/01/16/egypt-ethiopia-gerd-talks-renaissance-dam-accord/> Hämtad 21 april 2020.

Kendie, D. (1999). "Egypt and the Hydro-Politics of the Blue Nile River." *Northeast African Studies*, 6(1-2), s. 141–169.

Lashitew, A. (2020). "The United States Must Not Pick Sides in the Nile River Dispute." Argument. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2020/03/14/ethiopia-egypt-gerd-united-states-must-not-pick-sides-in-the-nile-river-dispute/> Hämtad 21 april 2020.

Lawson, F. H. (2017). "Egypt versus Ethiopia: The Conflict over the Nile Metastasizes." *The International Spectator*, 52(4), s. 129–144.

Maher, A. (2013-06-04). "Egyptian Politicians Caught in On-Air Ethiopia Dam Gaffe." *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-africa-22771563> Hämtad 27 januari 2020.

Nasr, H. och A. Neef (2016). "Ethiopia's Challenge to Egyptian Hegemony in the Nile River Basin: The Case of the Grand Ethiopian Renaissance Dam." *Geopolitics*, 21(4), s. 969–989.

Nile Basin Initiative (NBI) (2020). *Cooperative Framework Agreement*. <https://www.nilebasin.org/nbi/cooperative-framework-agreement> Hämtad 27 april 2020.

Ostrom, E. (2015). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

Roussi, A. (2019). "Nations Clash over Giant Nile Dam." *Nature*, 574, s. 159–160.

Sallam, O. M. (2014). "Water Footprints as an Indicator for the Equitable Utilization of Shared Water Resources. (Case Study: Egypt and Ethiopia Shared Water Resources in Nile Basin)." *Journal of African Earth Sciences*, 100, s. 645–655.

UNEP (The United Nations Environment Programme) (2002). *Vital Water Graphics: An Overview of the State of the World's Fresh and Marine Waters*. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20624/Vital_water_graphics.pdf?sequence=1&%3BisAllowed Hämtad 1 april 2020.

Walsh, D. och S. Sengupta (2020-02-09). "For Thousands of Years, Egypt Controlled the Nile. A New Dam Threatens That." *New York Times*. <https://www.nytimes.com/interactive/2020/02/09/world/africa/nile-river-dam.html> Hämtad 10 februari 2020.

Wheeler, K. G. m.fl. (2016). "Cooperative Filling Approaches for the Grand Ethiopian Renaissance Dam." *Water International*, 41(4), s. 611–634.

Wolf, A. T. (1998). "Conflict and Cooperation along International Waterways." *Water Policy*, 1, s. 251–265.

Titel/Title

Nilenkonflikten: Dammygge bidrar till ökade regionala spänningar

Memo nummer/Number

FOI Memo 7141

Wu, X. och D. Whittington (2006). "Incentive Compatibility and Conflict Resolution in International River Basins: A Case Study of the Nile Basin." *Water Resources Research*, 42, s. 1–15.
Februari 2006.

Yihdego, Z. m.fl. (2016). "How Has the Grand Ethiopian Renaissance Dam Changed the Legal, Political, Economic and Scientific Dynamics in the Nile Basin?"
Water International, 41(4), s. 503–511.