

Проблемы нераспространения: различные точки зрения

Циник мог бы подвести итог Второй конференции по рассмотрению действия Договора о нераспространении*, расценив ее как эпизод в долгой истории Конференции по разоружению и как начало пути недавно образованного Комитета МАГАТЭ по гарантированным ядерным поставкам (КГП).

Это требует более полного разъяснения.

Задача Конференции состояла в "рассмотрении действия настоящего Договора [о нераспространении ядерного оружия], чтобы иметь уверенность в том, что цели, изложенные в преамбуле, и положения Договора действительно осуществляются". Для выполнения этой задачи 75 государств — участников Договора о нераспространении провели в Женеве с 11 августа по 7 сентября 1980 года совещание. Вторая конференция по рассмотрению действия Договора должна была закончиться в пятницу, 5 сентября, однако она была продлена до воскресенья, с тем чтобы дать возможность правительствам продолжить переговоры относительно включения в заключительный документ вопросов, имеющих принципиальное значение. Однако в конечном итоге заключительный доклад конференции явился чисто процедурным документом.

Перед Первой конференцией по рассмотрению действия Договора о нераспространении в мае 1975 года основную тревогу в отношении будущего договора вызывал вопрос о том, ратифицирует ли его большинство промышленно развитых государств, не обладающих ядерным оружием, и, в частности, страны Евратома и Япония. Первая конференция начала свою работу в понедельник, 5 мая 1975 года. Накануне, в пятницу, в значительной степени был дан ответ на стоявший вопрос, когда Бельгия, Федеративная Республика Германии, Италия, Люксембург и Нидерланды сдали на хранение свои грамоты о ратификации договора. Япония последовала этому примеру спустя немногим более года, 8 июля 1976 года.

В период между первой и второй конференциями 18 государств присоединились к Договору о нераспространении, доведя общее число участников договора до 113. В результате этого участниками договора стали почти все промышленно развитые страны "Севера" (заметное исключение составляют Франция и Испания), а также более 70 развивающихся стран. Все страны Северной Америки, почти все страны Европы, большинство стран Ближнего Востока и большинство стран Дальнего Востока и Юго-Восточной Азии, многие страны Африки и Латинской Америки осуществляют в настоящее время ядерные программы в рамках этого договора, хотя ряд государств Южной Азии, Ближнего

Востока, Южной Америки и Южной Африки предпочитают пока оставаться вне его рамок.

Следовательно, у этого вдохновляющего поступательного движения были свои географические границы.

Лондонские руководящие принципы и законодательство США

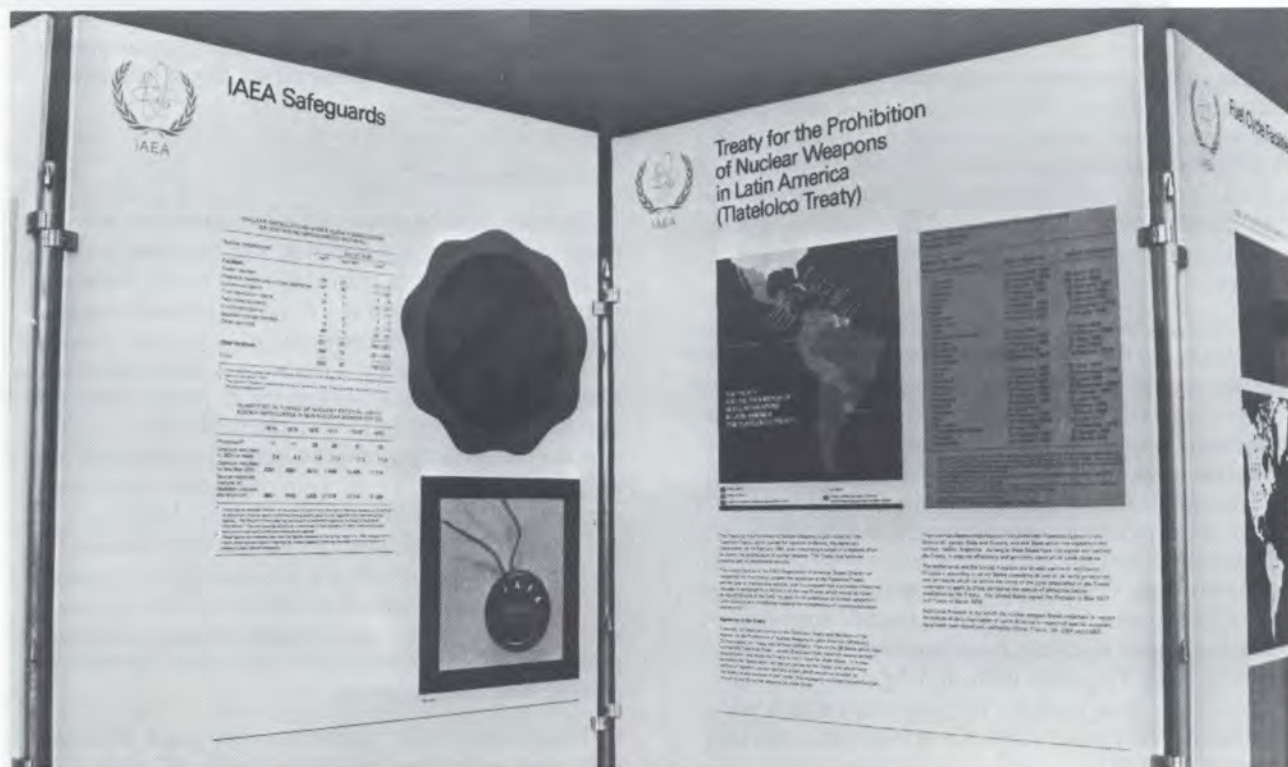
Другие процессы (или их отсутствие) в период между 1975 и 1980 годами затронули существо самого договора. В январе 1978 года большинство стран, являющихся главными производителями или поставщиками атомных электростанций и оборудования, издали документ, известный как лондонские руководящие принципы, призывающие к ограничению экспорта "чувствительных" ядерных технологий. В руководящих принципах не проводилось различия между импортерами, являющимися и не являющимися участниками договора. Позже, в 1978 году, Соединенные Штаты Америки ввели в действие Закон о ядерном нераспространении, который требует от не обладающего ядерным оружием государства, импортирующего топливо из США, осуществлять всю свою ядерную деятельность под гарантиями МАГАТЭ и который также налагает далеко идущие ограничения на обогащение и переработку топлива американского происхождения, независимо также от того, является ли соответствующее государство участником договора или нет.

Многие государства нашли, что лондонские руководящие принципы и закон Соединенных Штатов о ядерном нераспространении несовместимы с теми обязательствами, которые все участники договора взяли на себя в соответствии со статьей 4:

"1. Никакое положение настоящего Договора не следует толковать как затрагивающее неотъемлемое право всех Участников Договора развивать исследования, производство и использование ядерной энергии в мирных целях без дискриминации и в соответствии со статьями I и II настоящего Договора.

2. Все участники Договора обязуются способствовать возможно самому полному обмену оборудованием, материалами, научной и технической информацией об использовании ядерной энергии в мирных целях и имеют право участвовать в таком обмене. Участники Договора, которые в состоянии делать это, также сотрудничают в деле содействия, по отдельности или совместно с другими государствами или международными организациями, дальнейшему развитию применения ядерной энергии в мирных целях, особенно на территориях государств — участников Договора, не обладающих ядерным оружием, с должным учетом нужд развивающихся районов мира."

* Договор о нераспространении ядерного оружия (Договор о нераспространении).



Во время работы Второй конференции по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия МАГАТЭ организовало во Дворце Наций, Женева, экспозицию, иллюстрирующую деятельность Агентства в области гарантий.

Не был значительным и прогресс в замедлении гонки ядерных вооружений, в достижении ядерного разоружения и в отношении заключения договора о всеобщем запрещении испытаний ядерного оружия во всех сферах. Многие государства посчитали, что заинтересованные участники, в частности государства, обладающие ядерным оружием, не прилагают достаточных усилий для выполнения своих обязательств в соответствии со статьей 6 и соответствующими пунктами преамбулы договора, где говорится:

“Участники Договора ...

заявляя о своем намерении по возможности скорее достигнуть прекращения гонки ядерных вооружений и принять эффективные меры в направлении ядерного разоружения,

настоятельно призывая к сотрудничеству всех государств в достижении этой цели,

напоминая о решимости, выраженной участниками Договора о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г. в его преамбуле, стремиться достичь навсегда прекращения всех испытательных взрывов ядерного оружия и продолжать переговоры с этой целью,

стремясь содействовать смягчению международной напряженности и укреплению доверия между государствами, с тем чтобы способствовать достижению прекращения производства ядерного оружия, уничтожения всех существующих его запасов и исключения ядерного оружия и средств его доставки из национальных арсеналов в соот-

ветствии с договором о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем,

согласились о нижеследующем: [статья 6]

Каждый Участник настоящего Договора обязуется в духе доброй воли вести переговоры об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений в ближайшем будущем и ядерному разоружению, а также о договоре о всеобщем и полном разоружении под строгим международным контролем”.

Следовало ожидать, что по этим вопросам на конференции развернутся самые острые дискуссии. Именно так и произошло.

Конференция открылась общей дискуссией, продолжавшейся неделю, тон которой был умеренным. В ряде областей был достигнут консенсус. Никто из делегатов не ставил под сомнение необходимость договора или желательность его укрепления. Участники договора продолжали считать его основой всех усилий по нераспространению. Все соглашались с тем, что участники договора, не обладающие ядерным оружием, выполняли взятые на себя обязательства не производить или не получать ядерное оружие или ядерные взрывные устройства. Все признавали также, что гарантии МАГАТЭ эффективны и не являются чрезмерно навязчивыми, и было выдвинуто много предложений по их поддержке и усилению и других проектов в сфере нераспространения. Широко поддерживалась идея о том, что экспорт должен осуществляться только в те страны, которые приняли Договор о нераспространении или аналогичные гарантии (гарантии в полном объеме).

Работа Главных комитетов

Однако некоторые государства, обладающие ядерным оружием, а также государства, не обладающие ядерным оружием, признали, что прогресс на пути к достижению целей разоружения, изложенным в статье 6, был незначительным. Степень недовольства стала полностью очевидной лишь тогда, когда начали свою работу два Главных комитета конференции.

Главный комитет 1 занимался в основном теми аспектами договора, которые связаны с "нераспространением, разоружением, международным миром и безопасностью". Ведущая роль в его работе принадлежала послам, которые обычно ведут переговоры по разоружению в Женеве. Делегаты снова подтвердили, что государства, не обладающие ядерным оружием, выполняют взятые на себя обязательства в отношении "нераспространения" и принятия гарантий Агентства. Однако против некоторых государств как обладающих, так и не обладающих ядерным оружием, были выдвинуты обвинения в том, что они помогают Израилю и Южной Африке получать технологию производства ядерного оружия и тем самым они нарушают свои обязательства в соответствии со статьей 1.

"Группа 77", Швеция и другие страны выдвинули также ряд предложений относительно реальных шагов, направленных на осуществление контроля за ядерным оружием. Среди них предложение о срочной ратификации договора ОСВ-2 и немедленном выполнении его положений в ожидании этой ратификации, проведение немедленных переговоров по Договору ОСВ-3, объявление моратория на ядерные испытания до заключения договора о всеобщем запрещении испытаний и скорейшее образование рабочей группы конференции по разоружению, которая занялась бы всеми этими вопросами (вместо того, чтобы согласиться с их решением в ходе переговоров между тремя государствами, обладающими ядерным оружием).

Эти предложения в целом были неприемлемыми для государств, обладающих ядерным оружием, хотя в последнюю минуту было предложено принять предложение относительно рабочей группы конференции по разоружению. По-видимому, это было сделано с большим запозданием, и Главный комитет 1 не смог подготовить основного доклада. В конце концов эта неудача помешала также подготовке основного доклада в Главном комитете 2.

Главный комитет 2 занимался в основном вопросами мирного использования ядерной энергии, права доступа к ядерным поставкам и технологии и путей применения гарантий Агентством. Многие из его ведущих деятелей приехали из Вены, где они являются членами Совета управляющих Агентства.

Лондонские руководящие принципы и Закон США о ядерном нераспространении были подвергнуты тщательному и критическому рассмотрению. Страны-потребители из Западной Европы, а также из "группы-77" объединили свои усилия. Страны-поставщики выдвигали свои возражения, указывая на то, что лондонские руководящие принципы были разработаны в духе доброй воли с целью сдер-

живания распространения "чувствительных" установок, и что они применяются в отношении импорта как промышленно развитыми, так и развивающимися странами.

"Почти консенсус"

Вызывающим удивление и дающим надежду результатом этих длительных и временами горячих обсуждений явилось достигнутое в последнюю минуту согласие по всем пунктам, за исключением трех пунктов проекта объемистого рабочего документа, предназначенного служить в качестве основы для доклада Главного комитета 2. Этот "почти консенсус" был достигнут в четыре часа утра в заключительную субботу конференции. Три пункта, по которым не было достигнуто согласия, касались ядерных поставок Израилю и Южной Африке, а также других политических вопросов. Комитет смог так близко подойти к консенсусу не только благодаря председателю комитета, его коллегам и Секретариату, но и духу компромисса и желанию добиться конструктивных результатов, проявленным всеми делегациями.

Возможно, будет интересно коснуться отдельных основных вопросов "почти консенсуса", поскольку некоторые из них, вероятно, снова возникнут в КГП. Среди них особый интерес для Агентства представляет положение о том, что в соглашении* в рамках "голубой книги" предусмотрены все обязательства государств, не обладающих ядерным оружием, в соответствии с договором — другими словами, договор не требует дополнительных обязательств. Кроме того, была выражена определенная поддержка гарантий в полном объеме и признано, что гарантии МАГАТЭ уважают суверенные права стран, в которых осуществляются гарантии, и не препятствуют их развитию; напротив, они способствуют поддержанию доверия.

Было также признано, что существующие гарантии соответствуют тем задачам, которые они сегодня призваны выполнять, но что будет необходимо усовершенствовать их, когда под гарантии будут поставлены более сложные установки. В этой связи было рекомендовано, чтобы государства принимали во внимание гарантии при проектировании атомных электростанций и пользовались своим правом принимать или не принимать инспекторов таким образом, чтобы помогать (а не препятствовать) применению гарантий.

Была одобрена также "хорошо разработанная" схема международного хранения плутония и Конвенция по физической защите ядерного материала.

Эти вопросы относятся главным образом к статье 3 договора. Однако был достигнут также консенсус по основным вопросам, обсуждавшимся в соответствии со статьей 4. Все согласились, что участники

* Структура и содержание соглашений между Агентством и государствами, требуемых в связи с Договором о нераспространении ядерного оружия. INF/CIRC/153. Издано МАГАТЭ на русском языке в 1975 году. Совет управляющих Агентства уполномочил Генерального директора использовать материал, содержащийся в данной брошюре, в качестве основы для переговоров относительно соглашений о гарантиях.

договора должны уважать решения, принятые другими государствами — участниками договора относительно топливного цикла, который они хотят разрабатывать (при условии, что будут применяться согласованные меры по гарантиям). Все также согласились с тем, что национальное законодательство должно принимать во внимание существующие правовые обязательства сторон в соответствии с Договором о нераспространении и соглашениями с другими участниками договора. Если необходимо провести новые переговоры по соглашениям, то этого следует "добиваться на справедливой основе и без одностороннего перерыва поставок или импорта". Это, вероятно, имеет особую важность для развивающихся стран ввиду того, что они особенно чувствительны к изменениям в условиях поставок.

Была оказана также широкая поддержка КГП и предложениям, которые должны использоваться для разработки "организационных мероприятий", таких, как региональные центры топливного цикла, запасные аварийные системы (системы безопасности на случай аварии с участием урана), склады и международный банк ядерного топлива.

Был достигнут консенсус в отношении того, что участники договора должны рассмотреть вопрос создания специального фонда, управляемого МАГАТЭ, для оказания технической помощи развивающимся государствам — участникам договора и что эти государства должны получить льготы в отношении доступа к ядерной технологии и ее передачи.

Это только некоторые из основных вопросов, рассматриваемых в рабочем документе. На какое-то время создалось впечатление, что он станет докладом Главного комитета 2 и, таким образом, частью заключительного доклада самой конференции. Однако многие делегации считали, что основной доклад Главного комитета 2 должен быть

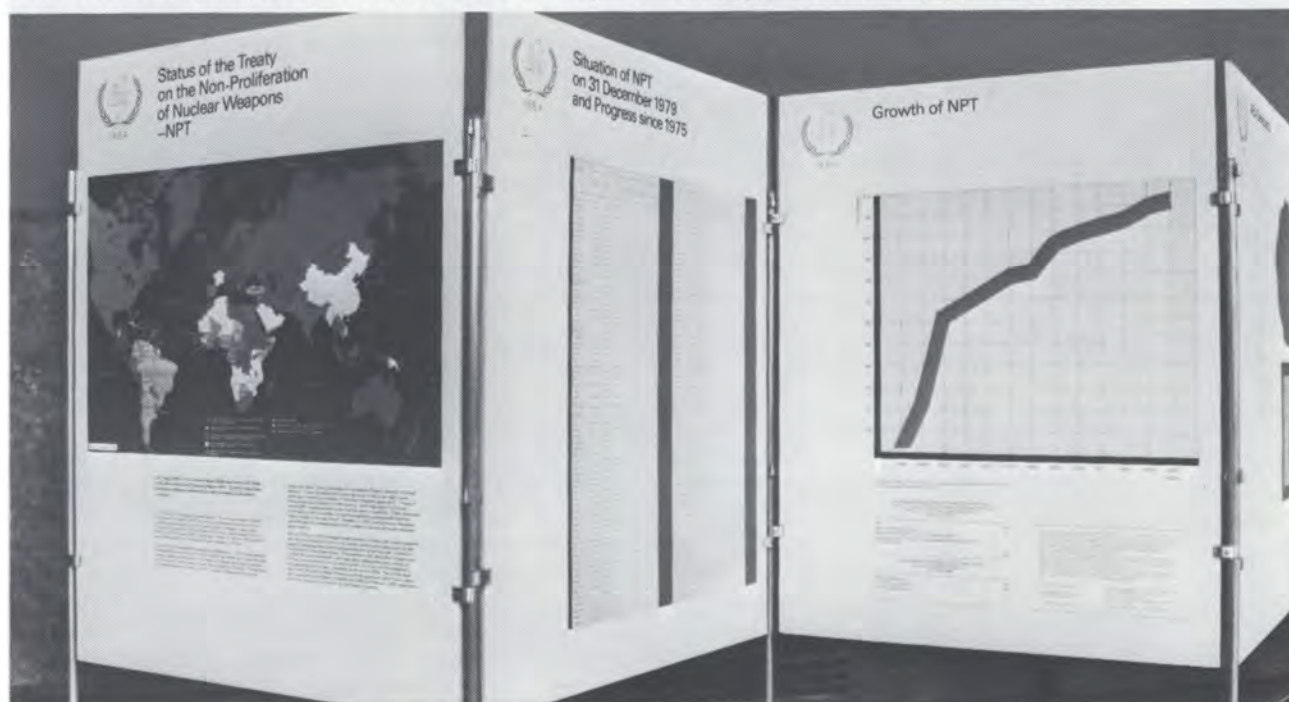
представлен лишь в том случае, если Главный комитет 1 сможет достичь аналогичного консенсуса. Поскольку этого не произошло, рабочий документ не получил какого-либо официального статуса и заключительный доклад конференции стал чисто процедурным.

Тем не менее на заключительном заседании конференции ее Председатель Исмаил Т. Киттани (Ирак) призвал всех участников добросовестно проводить в жизнь те предложения, по которым на конференции было достигнуто согласие.

Баланс обязательств?

Как обычно бывает в таких случаях, то, что было в частных беседах, иногда представляло больший интерес, чем публичные заявления. Так, по мнению делегатов от некоторых промышленно развитых стран, хотя критика бездействия в связи со статьей 6 и действий, противоречащих статье 4, часто была достаточно справедливой, Договор о нераспространении является не договором о разоружении или о сотрудничестве в деле мирного использования атомной энергии, а, как это видно из его названия и как это со всей очевидностью показывают его первые три статьи, договором, цель которого состоит в том, чтобы остановить "горизонтальное" распространение ядерного оружия, и его эффективность должна измеряться соответствующим образом. Этот аргумент вызвал резкие возражения других делегатов, которые придерживались той точки зрения, что каждое обязательство, налагаемое договором, является в равной степени обязательным для всех и что договор представляет собой баланс обязательств, т. е. сделку, заключенную в 1970 году, и что если условия этой сделки не будут соблюдаться, то Договор потеряет свою действенность в долгосрочном плане.

Часть выставочных стендов МАГАТЭ, на которых была представлена информация о международных гарантиях.



Многообещающее предзнаменование

Кажется, нет никаких сомнений в том, что принятое в июне 1980 года решение Совета управляющих Агентства относительно создания Комитета по гарантированным поставкам, оказало положительное влияние на конференцию. Делегаты узнали, что в Вене будет организован форум, на котором они могут детально обсудить проблемы, возникающие в связи с поставкой атомных электростанций, оборудования и технологии, и относящийся к ним вопрос эффективности гарантий для целей нераспространения. Это помогло направить в нужное русло дискуссии в Главном комитете 2. Нет никакого сомнения в том, что при достижении согласия по большинству пунктов рабочего документа многие делегаты имели в виду предстоящие заседания КГП. То, что в течение трех недель удалось достигнуть согласия по такому большому числу вопросов, является многообещающим предзнаменованием в преддверии трудных дискуссий, которые предстоят в самом КГП.

КГП, конечно, потребуются всесторонняя помощь и руководство, которые он может получить при выполнении своей задачи по "рассмотрению путей и средств, с помощью которых поставки ядерных материалов, оборудования и технологии, а также предоставление услуг, связанных с топливным циклом, могут быть обеспечены на более предсказуемой и долгосрочной основе в соответствии с взаимоприемлемыми соображениями нераспространения", а также "роли и ответственности Агентства в связи с этими вопросами и представлению Совету соответствующих рекомендаций".

Участие в конференции

В конференции приняли участие следующие 75 участников Договора о нераспространении:

Австралия, Австрия, Бангладеш, Бельгия, Берег Слоновой Кости, Болгария, Бурунди, Венгрия, Венесуэла, Габон, Гана, Германия, Федеративная Республика, Германская Демократическая Республика, Гондурас, Греция, Дания, Заир, Индонезия, Иордания, Ирак, Иран, Ирландия, Исландия, Италия, Канада, Кения, Кипр, Конго, Корейская Республика, Коста-Рика, Ливан, Ливия, Лихтенштейн, Люксембург, Малайзия, Мальта, Марокко, Мексика, Монголия, Народно-Демократическая Республика Йемен, Нигерия, Нидерланды, Никарагуа, Новая Зеландия, Норвегия, Объединенная Республика Камерун, Панама, Перу, Польша, Португалия, Румыния, Сан-Марино, Святейший престол, Сенегал, Сирия, Сомали, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Союз Советских Социалистических Республик, Судан, Сьерра Леоне, Таиланд, Тунис, Турция, Уругвай, Филиппины, Финляндия, Чехословакия, Швейцария, Швеция, Шри-Ланка, Эквадор, Эфиопия, Югославия и Япония.

Кроме того, Египет как государство, подписавшее, но не ратифицировавшее договор, присутствовал на конференции, не принимая участия в обсуждениях.

11 государств, которые не являются участниками договора и не подписали его, и две региональные организации присутствовали на конференции в качестве наблюдателей: Алжир, Аргентина, Бразилия, Замбия, Израиль, Испания, Куба, Мозамбик, Объединенная Республика Танзания, Объединенные Арабские эмираты, Чили, Организация по запрещению ядерного оружия в Латинской Америке (ОПАНАЛ) и Лига арабских государств. Им было предоставлено право присутствовать на открытых заседаниях конференции, получать и представлять документы.