

# Переговоры, предшествовавшие заключению Договора о нераспространении

---

Б. Гольдшмидт

## ПЕРЕГОВОРЫ

Благодаря своему универсальному характеру это второе соглашение об отказе от ядерного оружия, условия которого обсуждались в период между 1965 и 1966 годами (после подписания Договора о частичном запрещении испытаний ядерного оружия 1963 года), имеет политическое значение, которое выходит далеко за рамки Договора Тлателолко, предшествовавшего ему.

Переговоры, связанные с его заключением, начались в 1965 году после китайского взрыва в октябре 1964 года и голосования в Комиссии по разоружению Организации Объединенных Наций в июне 1965 года, в результате которого Комитету 18-ти по разоружению (в котором Франция отказалась занять свое законное место) было предложено рассмотреть вопрос о Договоре или Конвенции по нераспространению.

Термин "нераспространение" впервые появился не ранее 1965 года; он употреблялся в его самом общем смысле, поскольку он относился как к увеличению количества атомного оружия, принадлежащего ядерным державам, его географическому распространению последними, так и к производству или приобретению такого оружия неядерными державами. Индийский физик Хоми Бхабха предложил даже различать "вертикальное" распространение, означающее увеличение количества ядерного оружия

пяти членов "клуба" и "горизонтальное" распространение, означающее увеличение числа стран, обладающих оружием нового типа.

В начале переговоров позиция, занятая различными группами стран в отношении обсуждаемой проблемы, была примерно следующей.

Наименее развитые страны третьего мира, которые поддерживали преследуемую цель, надеялись, что в обмен на их отказ от атомного оружия им дадут обещание в том, что ядерные державы предпримут конкретные меры по ядерному разоружению, никогда не будут угрожать применением или применять ядерные устройства против них и окажут им действительную помощь в развитии мирного применения атомной энергии.

Некоторые из наиболее быстро развивающихся стран, например Бразилия и Индия (последняя стала проявлять большую сдержанность в этом вопросе после китайского взрыва и смерти Неру), подчеркивали дискриминационный аспект предложенного ограничения их суверенитета. В качестве компенсации они призывали к уступкам со стороны ядерных держав, например, к обязательству не производить новые виды вооружения, а переключать части их запасов на мирное применение развивающимися странами. Все условия едва ли могли быть приняты двумя сверхдержавами и тем самым обуславливали отказ возражающих развивающихся стран присоединиться к будущему договору.

Промышленно развитые страны, для которых отказ от ядерного оружия имел реальное значение в плане краткосрочной перспективы, также потребовали принятия мер по разоружению со стороны ядерных держав (Швеция призвала, кроме того, к полному прекращению испытаний). Однако большинство из них по существу опасались оказаться в невыгодном положении в мировом ядерном соревновании по сравнению с державами, которые полностью сохраняли за собой свободу действий и могли, по-видимому, извлечь выгоду в результате воздействия их деятельности в военной области на гражданскую деятельность. Они также стремились к полу-

чению преимуществ от мирного использования ядерных взрывов. Кроме того, они опасались, что международные гарантии смогут стать источником промышленного шпионажа, и настаивали на том, чтобы гражданские установки ядерных держав также были открыты для инспекций МАГАТЭ, если должны быть открыты их собственные установки. Наконец, неядерные государства - члены Евратома, поддержанные Европейской комиссией, потребовали, чтобы гарантии Сообщества считались равноценными гарантиям Агентства, от которых они должны быть поэтому освобождены.

Для Федеративной Республики Германии, Японии и Италии, которые уже были вынуждены принять это дискриминационное обязательство об отказе, любое дальнейшее ограничение, например, введение международных инспекций было бы, по-видимому, приемлемым только в том случае, если бы им было гарантировано право пользоваться в гражданской ядерной деятельности теми же свободами и преимуществами, что и ядерным державам.

Что касается Франции, то будущий договор не представлял собой большой проблемы. Напротив, как и другие страны, обладающие ядерным оружием, Франция не была заинтересована в каком-либо расширении ядерного "клуба". Однако, выступив с критикой Московского договора о частичном запрещении испытаний как дискриминационного и заявив, что будущий договор не имеет отношения к разоружению, а является лишь соглашением о невооружении невооруженных стран, Франция не могла ни участвовать в переговорах, ни присоединиться к возможному договору о нераспространении, имеющему тот же самый дискриминационный характер, хотя это соглашение никоим образом не препятствовало ее деятельности и санкционировало ее статус ядерной державы.

Советский Союз полностью контролировал и мог ограничить ядерную деятельность стран Варшавского Договора, для которых отказ от ядерного оружия был фактом, причем некоторые из них, например Болгария и Венгрия (так же, как и Финляндия), были связаны обязательст-

вами придерживаться его в соответствии с их мирными договорами. Лишь только Румыния, которая во время переговоров придерживалась независимой позиции и часто вставала на сторону стран третьего мира в их стремлении добиться более удовлетворительного равновесия в уступках, согласованных обеими сторонами.

Кроме того, Советский Союз был готов открыть свои страны-сателлиты для инспекций МАГАТЭ, чем, по-видимому, они не были вполне довольны, при условии, что Федеративная Республика Германии будет также открыта для инспекций. Учитывая настойчивость и преданность, проявленные американскими дипломатами в отношении вопроса о нераспространении за двадцать лет, СССР оказался в благоприятном положении, чтобы обеспечить себе ценную компенсацию, особенно в связи с тем, что своим проектом многосторонних сил Вашингтон противоречил своим собственным принципам. Опасаясь западногерманского ядерного перевооружения, Москва была твердо намерена добиться отмены проекта создания ядерных сил НАТО.

Наконец, наибольшее значение для Соединенных Штатов имело принятие принципов всеобщего соблюдения строгих правил нераспространения, применение которых эффективно контролировалось бы с помощью системы инспекций Агентства. Если бы удалось также спасти проект создания многосторонних сил путем демонстрации того, что лишь президент Соединенных Штатов фактически держит палец на спусковом крючке, то это было бы намного лучше.

Эти позиции, занятые сверхдержавами, отражены в двух различных проектах договора, представленных Соединенными Штатами Комитету 18-ти по разоружению в конце 1965 года и СССР-Генеральной Ассамблее ООН. Американский проект, предусматривающий запрещение передачи оружия под "национальный" контроль государств, не обладающих ядерным оружием, оставлял возможность поставки оружия ряду стран. С другой стороны, советский проект предусматривал запрещение всем неядерным странам участвовать в обладании таким оружием, контроле над таким оружием или использовании такого

оружия. В ходе дискуссии в Организации Объединенных Наций СССР указывал, что проект создания атлантических ядерных сил предназначен фактически для того, чтобы обеспечить ФРГ оружием.

Американо-советские дискуссии продолжались весь последующий год, и в конце 1966 года был наконец найден выход из тупика в результате секретных переговоров между государственным секретарем Дином Раском и министром иностранных дел Андреем Громыко. В соответствии с достигнутым компромиссом Вашингтон отказался от проекта создания многосторонних сил; это было фактически победой Советского Союза, который взамен соглашался со статус-кво, то есть с присутствием американского ядерного оружия на территории атлантических союзников Соединенных Штатов, и больше не возражал против консультаций между союзниками по вопросу об использовании этого оружия, если такие консультации будут необходимы, а именно против создания комитета ядерного планирования НАТО.

Советско-американское соглашение продемонстрировало, несмотря на напряженность, созданную войной во Вьетнаме, масштабы политического сближения между двумя державами со времени кубинского кризиса. В связи с тем, что основное препятствие на пути к осуществлению Договора было преодолено, две великие державы были готовы совместно вступить в переговоры с различными коалициями неядерных государств. Прошло еще пятнадцать месяцев, прежде чем в 1968 году был выработан окончательный текст, приемлемый для семнадцати государств - членов Комитета 18-ти.

Наконец, конференция Комитета 18-ти государств по разоружению в Женеве, в рамках которой официально проводились переговоры, представила подробный доклад Организации Объединенных Наций, которая рассмотрела этот вопрос на специальной сессии Генеральной Ассамблеи; эта сессия закончилась 12 июня 1968 года принятием искусно сформулированной резолюции, поддержанной ста голосами при двадцати воздержавшихся (включая Аргентину, Бразилию, Испанию, Францию и Индию).

В резолюции фактически выражалась лишь надежда на то, что к Договору присоединится как можно большее число стран, однако она автоматически не обязывала страны, выступающие в поддержку Договора, подписать его. Кроме того, Соединенные Штаты Америки, Соединенное Королевство и СССР выступили на следующей неделе в Совете Безопасности с декларацией, в которой они обязались оказывать помощь любому неядерному государству - участнику Договора, в случае, если он будет подвержен нападению или угрозе нападения с применением ядерного оружия.

Франция, вновь призвав к прекращению производства оружия и ликвидации существующих запасов и подтвердив, что данный Договор не является договором о разоружении, тем не менее заявила в Организации Объединенных Наций, что, не являясь участником Договора, она будет в будущем поступать точно таким же образом, как и страны, подписавшие Договор.

Договор увидел, таким образом, свет после более чем трех лет переговоров, т.е. 1 июля 1968 года, и был открыт для подписания всеми странами мира после того, как его подписали три государства-депозитария: Соединенные Штаты Америки, Советский Союз и Соединенное Королевство. Этим трем странам удалось в предшествующем году задержать созыв конференции неядерных государств, преследовавшей цель изменить Договор таким образом, чтобы обеспечить уступки со стороны ядерных держав как на уровне разоружения, так и в смысле оказания помощи менее развитым странам.

Эта конференция государств, не обладающих ядерным оружием, наконец открылась в Женеве в августе 1968 года. Она продолжалась один месяц. Четыре ядерных державы были представлены наблюдателями и не выступили с какими-либо заявлениями. Конференция прошла в атмосфере горечи, разочарования и негодования, отразив необходимость упомянутых стран излить свои чувства, если не протест, против великих держав, которые оказывали на них постоянное давление на последних этапах переговоров.

Некоторые резолюции, принятые на конференции, касались разоружения великих держав, в то время как другие относились к помощи, которая ожидалась от них в области подготовки специалистов, поставок дефицитных материалов, в финансовых вопросах и в области мирного использования ядерных взрывов; некоторые из них касались также системы гарантий МАГАТЭ и ее применения и призывали к более широкому участию стран "третьего" мира в Совете управляющих МАГАТЭ, ответственном за управление этой международной организацией.

## ОСОБЕННОСТИ ДОГОВОРА О НЕРАСПРОСТРАНЕНИИ

Этот Договор, который является уникальным в политической истории мира, призван остановить ход этой истории в критической области путем закрепления раз и навсегда числа государств, обладающих ядерным оружием. Кроме того, он определяет государство этого типа как государство, которое изготовило и взорвало ядерное оружие или любое другое взрывное ядерное устройство до 1 января 1967 года, и поэтому относится лишь к пяти ядерным державам. Он причисляет Францию к членам "клуба", в котором она имела столько трудностей, если не с вступлением в него, то по крайней мере с получением признания. Договор запрещает ядерным странам, подписавшим его, передавать ядерное оружие или другие взрывные устройства или контроль над ними любой другой стране. Именно эта статья положила конец планам создания ядерных сил НАТО. Договор также запрещает государствам, обладающим ядерным оружием, помогать каким-либо государствам, не обладающим ядерным оружием (независимо от того, являются ли они участниками Договора или нет), производить или приобретать такое оружие или такие устройства, а также осуществлять контроль над ними.

Этот запрет соответствует политической линии, которой всегда придерживались, за исключением нескольких небольших отклонений, члены самого исключительного в мире "клуба" и является фактически неписанным законом "клуба". Он не предполагает каких-либо действитель-

ных уступок со стороны его членов, а скорее позволяет осуществлять совершенно без каких-либо ограничений передачу технологии и оружия среди самих ядерных государств.

Наоборот, другие государства - участники Договора, т.е. неядерные государства, обязуются не принимать передачи такого оружия или устройств, а также контроля над ними от какого бы то ни было государства и не производить такое оружие или устройства.

Договор относится не только к ядерному оружию, не определяя его, но также и к любому другому ядерному взрывному устройству. Отказ от ядерного оружия распространяется поэтому на все системы, предназначенные для мирных ядерных взрывов. Впервые один из мирных видов использования ядерного деления запрещен для значительного большинства государств. Ранее договоры, содержащие статью об ограниченном использовании, запрещали такое использование для военных целей, а не для взрывов.

Договор о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке дает право подписавшим его странам проводить при некоторых условиях мирные взрывы. Однако в случае с Договором о нераспространении, начиная с конца 1966 года, русские и американцы придерживаются единого мнения, что с технической точки зрения дифференциация особенностей, характерных для этих двух типов взрывов, невозможна. Поэтому пришлось запретить оба типа взрывов, поскольку существует лишь один путь осуществления ядерного взрыва, будь то для мирных или военных целей.

Необходимость отказа от права производить мирные ядерные взрывы была глубоко осознана большим числом неядерных государств, однако против нее энергично выступили Индия и Бразилия. Это произошло в то время, когда две великие державы были заняты целой серией военных подземных испытаний и направляли значительные денежные средства на мирные ядерные взрывы, возможные преимущества которых широко пропагандировались.

Соединенные Штаты и Советский Союз были таким образом вынуждены согласиться с включением в Договор статьи, обещавшей неядерным государствам при минимальных затратах и на недискриминационной основе часть тех благ, которые должны быть получены от мирного использования ядерных взрывов.

Осенью 1968 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций рекомендовала изучить вопрос о создании в рамках МАГАТЭ службы по проведению таких мирных взрывов под международным контролем.

В период между 1970 и 1975 годами изучением технических, юридических и связанных с безопасностью аспектов этой проблемы занимались комитет и большое число международных конференций, однако статья Договора, касающаяся получения благ неядерными государствами, от проведения таких взрывов, оставалась недействующей. Прекращение в 1973 году всех гражданских испытаний в Соединенных Штатах, подземный ядерный взрыв в 1974 году в Индии и затем, в противоположность широкой гласности в прошлом, покров молчания, окутавший эту деятельность, привели к тому, что использование ядерной энергии в этих целях стало первой гражданской жертвой дела нераспространения, по крайней мере в западном мире. Что касается мер ядерного разоружения, которых так настойчиво добивались во время переговоров, предшествовавших подписанию Договора, для достижения справедливого равновесия в уступках, то ядерным державам удалось полностью лишить их обязательного характера. В Договоре эти государства только обязуются вести в духе доброй воли переговоры с целью нахождения эффективных мер по прекращению гонки вооружений в ближайшем будущем и заключения Договора о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным контролем. Они также напоминают о своей решимости, зафиксированной в Московском договоре пять лет тому назад, продолжать переговоры, направленные на полное запрещение испытаний ядерного оружия.

Напротив, не обладающие ядерным оружием государства-участники Договора обязуются принять гарантии

МАГАТЭ исключительно с целью проверки того, не переключена ли ядерная энергия с мирного применения на ядерное оружие или другие взрывные устройства. Эти гарантии применяются ко всем мирным ядерным материалам и видам деятельности на территории этих государств или в других местах, находящихся под их контролем. Кроме того, все государства - участники Договора обязуются не предоставлять ядерного материала и оборудования, специально предназначенного для обработки, использования или производства урана-235 и плутония, любому не обладающему ядерным оружием государству (будь то участник или неучастник Договора), если на такой материал и оборудование не распространяются гарантии Агентства.

## ИНСПЕКЦИИ И КОНТРОЛЬ В СООТВЕТСТВИИ С ДОГОВОР О НЕРАСПРОСТРАНЕНИИ

Статья о международных инспекциях была одной из самых "неудобоваримых" для неядерных государств во время переговоров, предшествовавших подписанию Договора о нераспространении. Они согласились ради нераспространения отказаться от права на оружие, а практически на невоенное использование ядерных взрывов, и удовлетвориться благими уверениями, а не конкретными обязательствами в отношении ядерного разоружения со стороны военных ядерных держав. Однако, кроме того, они были обязаны предоставить свою ядерную деятельность для инспекций МАГАТЭ на постоянной основе. Ядерные державы освобождались от такого требования, и это подчеркивало дискриминационный характер ограничений.

В прошлом неядерные государства имели обыкновение, в условиях политики "атом для мира", соглашаться с ограничениями лишь взамен на помощь. На этот раз они подверглись действию полных и окончательных ограничений взамен на уступку! Это лишь заставило их быть более настойчивыми в требованиях компенсации за свое развитие невоенного применения ядерной энергии. Наиболее развитые из этих стран выступили за полную сво-

боду действий, причем им не должно было быть отказано ни в одном этапе отрасли, начиная с добычи урана и кончая производством энергии; менее развитые страны требовали обязательств в отношении предоставления помощи со стороны "больших держав". Все они хотели получить долю любых гражданских благ, являющихся результатом военных исследований, проводимых членами "клуба".

Исходя из этого, статья IV Договора устанавливает, что все государства - участники Договора обязуются способствовать передаче информации, материалов и оборудования и содействовать международному сотрудничеству, особенно в отношении стран "третьего мира". В этой же статье указывается далее, что "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" (имеющими отношение к отказу).

Эта статья являлась кардинальной в глазах таких государств, как Федеративная Республика Германии, Япония и Италия, которые опасались, что для них будут созданы препятствия в международной промышленной конкуренции по сравнению с союзными державами-победителями в последней войне, которые оставались свободными от всех ограничений. Они были готовы пойти на одностороннюю уступку отказа при одном конкретном условии: они должны были получить полную свободу действий в гражданской области. С этой точки зрения Договор может быть резюмирован одной простой фразой: ядерные взрывы запрещены, однако все, что не запрещено, то дозволено, включая все этапы топливного цикла, даже если они дают возможность производить ядерные взрывчатые вещества.

В частности, что касается правительства Федеративной Республики Германии, то статья IV лишает юридической силы положения, запрещающие производство плутония и урана, обогащенного до более чем 2,1%, аналогичного случаю с оружием, о запрещении которого говорится

в тексте письма Аденауэра, приложенного к Договору о Западноевропейском союзе.

Подписание Федеративной Республикой Германии трехстороннего международного соглашения с Соединенным Королевством и Нидерландами о производстве обогащенного урана способом центрифугирования (URENCO) в тот же день, когда вступил в силу Договор о нераспространении, а также пуск западногерманского опытного завода по изготовлению плутония в том же году (1970 год) явились как раз свидетельством такого толкования ФРГ. Ни одна из стран - участников Западноевропейского союза не имела ни малейшего возражения.

Один из аргументов, выдвинутых в основном Японией и Федеративной Республикой Германии против применения гарантий ко всем видам ядерной деятельности неядерных стран - участников Договора, заключался в опасности промышленного шпионажа. В качестве жеста и ответа на этот аргумент Соединенные Штаты и Соединенное Королевство торжественно обязались в заявлениях президента Линдона Джонсона и премьер-министра Гарольда Вильсона в 1967 году добровольно открыть свои мирные установки для инспекций МАГАТЭ, тем самым подвергая себя той же самой опасности промышленного шпионажа, какой подвергались другие страны, подлежащие применению гарантий. Советский Союз, однако, заявил, что он не последует этому примеру ни при каких обстоятельствах. Этот факт принизил значение этого жеста, который во всяком случае носил скорее психологический характер, поскольку эти государства все еще имели исключительное право решать, какие установки будут освобождены от применения гарантий по причине национальной безопасности, и было сомнительно, выделит ли МАГАТЭ для оставшихся установок значительное число персонала и значительные денежные средства на инспекции, лишенные практической ценности. До некоторой степени эту добровольную постановку под инспекции можно сравнить с положением путешественника, который имеет право предъявить таможенникам те чемоданы, которые, как он считает, должны быть проверены.

Кроме того, государства - члены Европейского сообщества, ободренные признанием Соединенными Штатами законности гарантий Евратома, пожелали, чтобы эти гарантии были приняты как адекватные гарантии в соответствии с Договором о нераспространении, для того чтобы избежать присутствия на их территории инспекторов из других стран.

Напротив, проверка со стороны МАГАТЭ западногерманского "ядерного воздержания" после отказа от проекта создания ядерных многосторонних сил НАТО являлась основной целью Советского Союза во время переговоров, предшествовавших подписанию Договора. В самом деле, Советский Союз, который стал ревностным сторонником системы гарантий Агентства, проявил категоричность: по его мнению, только МАГАТЭ должно отвечать за обеспечение выполнения Договора подписавшими его государствами. Он принципиально отказался признавать какую-либо ценность гарантий, осуществляемых региональной организацией, и прежде всего Евратомом, который, по его мнению, дал бы возможность Западной Германии до некоторой степени применять гарантии к нему самому. Наконец, единственной уступкой в отношении стран Сообщества явилось признание существования гарантий Евратома в качестве эквивалента национальных систем контроля других стран, путем проверки которых действует система гарантий МАГАТЭ.

Этот Договор, как и Договор о частичном запрещении испытаний ядерного оружия, дает каждому государству право выходить из него при условии уведомления за три месяца, если будет решено, что исключительные обстоятельства, связанные с целью Договора, угрожают высшим интересам страны.

Договор вступил в силу лишь 5 марта 1970 года, после того как три ядерные державы Соединенные Штаты Америки, Советский Союз и Соединенное Королевство, а также 40 неядерных государств ратифицировали его.

В Соединенных Штатах Америки проблема ратификации Договора явилась одной из тем предвыборной кампании осенью 1968 года, и Ричарду Никсону удалось помешать

уходящему президенту и демократической партии укрепить престиж в результате одобрения Договора сенатом. Одобрение было получено лишь в марте 1969 года при весьма значительном большинстве.

Несмотря на американское и советское давление, ратификация основными странами, т.е. Федеративной Республикой Германии, Италией и Японией, не была достигнута до 1975 и 1976 годов. В каждой из этих стран продолжительные парламентские дебаты продемонстрировали значение, придаваемое свободе действий в гражданской области, причем объектами возражений являлись введение ограничений и опасение того, что присоединение к Договору явится помехой с точки зрения промышленной конкуренции.

Одно из последних препятствий на пути ратификации, из-за которого Договор о нераспространении потерял бы все свое политическое значение, было устранено в результате принятия Францией в 1975 году обязательства проводить политику ядерного экспорта в соответствии с буквой Договора и в соответствии с процедурами осуществления Договора.

В конце 1979 года, 11 лет спустя после заключения Договора, его подписали 111 стран, а страны, обладающие ядерными установками, поставили их под гарантии МАГАТЭ, хотя и не без некоторых трудностей в случае со странами Европейского сообщества.

В результате присоединения к Договору ряд развитых стран, четверть века спустя после Хиросимы, таким образом в одностороннем порядке пошли на ограничение своего национального суверенитета ради международной стабильности и с целью содействия развитию использования атомной энергии во всем мире.

Заключение и осуществление Договора явилось крупным успехом Соединенных Штатов Америки и Советского Союза. Эти две державы успешно завершили *tour de force* и сумели если не навязать эту "ядерную Ялту", то по крайней мере добиться ее признания, породив в воображении целый спектр угроз, которым подвергнется мир во всем мире, если страны, не обладающие ядерным

оружием, приобретут его. Две великие державы установили принцип постоянного раздела мира в его существующей форме на два типа государств. Эта цель, беспрецедентная по своим масштабам, противоречит ходу истории, и первое проявление этого - индийский взрыв в мае 1974 года, не заставил себя долго ждать.

---

Эта статья является отрывком из книги д-ра Гольдшмидта "Le complexe atomique", опубликованной в 1980 году издательством Editions Fayard, Париж.