

Когда создавалось МАГАТЭ

Пятьдесят лет тому назад, 23 октября 1956 года, восьмьюдесятью одной страной, входящей в систему Организации Объединенных Наций, был утвержден Устав Международного агентства по атомной энергии. Их решение изменило ядерный мир.

Бертран Гольдшмидт рассказал о тех временах в эссе, впервые опубликованном десять лет тому назад. В июле 2007 года МАГАТЭ отмечает свою 50-ю годовщину.

Через три месяца после окончания Второй мировой войны, 15 ноября 1945 года, руководители правительств США, Великобритании и Канады, встретившись в Вашингтоне, приняли решение проводить политику секретности в ядерной области до тех пор, пока не будет создана система эффективного международного контроля за этим новым и громадным источником энергии. Приняв также решение скупить весь имеющийся уран, они, таким образом, создали идеальную политику нераспространения на основе блокирования передачи двух вещей, необходимых для ядерного развития: технических знаний и урана, которые сегодня широко распространены во всем мире.

Месяцем позднее Советский Союз принял англо-американское предложение создать в Организации Объединенных Наций комиссию по атомной энергии в составе 11 стран, представленных в Совете Безопасности, и Канады. 24 января 1946 года Организация Объединенных Наций утвердила создание такой комиссии.

Идея “международного компетентного органа”

В марте 1946 года по инициативе Государственного секретаря США группе видных специалистов под руководством Дэвида Либиенталя (впоследствии первого председателя Комиссии по атомной энергии США), в состав которой также входили Роберт Опенгеймер и три крупных промышленника, была поручена задача - изучить проблемы мирного освоения атомной энергии и ликвидации ядерного оружия. По результатам исследования был подготовлен доклад, ставший почти таким же революционным на политическом уровне, какой ядерная энергия была на техническом уровне. В основу доклада была положена идея, что в атомный век никакая система обеспечения безопасности, базирующаяся на соглашениях о запрещении ядерного оружия или даже на гарантиях и инспекциях, работать не будет. В нем предлагалось, чтобы все операции, которые опасны с точки зрения развития ядерного оружия, были выведены за рамки компетенции отдельных государств и поручены единому международному компетентному органу. Международный административный орган

мог бы являться владельцем атомной отрасли, а также обеспечивать ее работу и развитие от имени всех народов. Международный компетентный орган мог бы быть владельцем ядерной руды и топлива, выполнять научные исследования (даже в области ядерных взрывных устройств) и осуществлять эксплуатацию заводов по изготовлению ядерного топлива и ядерных энергетических реакторов, в то время как международные инспектора несли бы ответственность за обнаружение любой тайной деятельности, которая имела место.

Дебаты в Организации Объединенных Наций

Заместитель Государственного секретаря США Дин Ачесон поддержал проект доклада, который был представлен почти без изменений 14 июня 1946 года на инаугурационной сессии Комиссии Организации Объединенных Наций по атомной энергии делегатом США Бернардом Барухом. В него было добавлено одно политическое положение, касающееся отмены вето в отношении непосредственных санкций против нации, серьезно нарушающей предлагаемый договор. В предложении США компетентный орган назывался Международным контрольным органом по ядерному развитию, поскольку его цель состояла в том, чтобы контролировать ядерную энергию во всем мире.

Переход от национального к международному контролю мог бы происходить посредством этапов, которые еще необходимо было определить, причем на последнем этапе происходила передача ядерного оружия международному агентству по контролю. С самого начала Советский Союз, поддержанный Польшей, выступал против плана США; он требовал в качестве предварительной меры безусловного запрещения ядерного оружия, позднее согласившись с идеей периодических международных инспекций, но не подписавшись под принципами международной собственности и управления, которые он считал неприемлемым ограничением национального суверенитета.

Переговоры продолжались в течение всей осени 1946 года. Впервые в состав делегаций входили как ученые, так

и дипломаты, причем первые становились советниками последних. Первые центральные учреждения Организации Объединенных Наций находились в Лейк-Саксесе, приблизительно в часе езды на автомобиле от Нью-Йорка, и символически располагались в переданных в гражданское пользование зданиях на территории все еще действующего оружейного завода. Во время длительных поездок у нас было время, чтобы приобщить дипломатов к тайнам атома и деления ядра.

Несмотря на начальные разногласия, Барух хотел двигаться вперед и навязал голосование; оно состоялось 30 декабря 1946 года, и результат его был десять «за» и двое воздержавшихся — Советский Союз и Польша. Четырьмя днями ранее - как мы узнали только через несколько лет - был запущен первый советский атомный реактор. Советский Союз решил положиться на своих технических специалистов, а не вести переговоры с позиции слабости.

Насколько строгий ядерный контроль?

План США, который стал известен как 'план большинства', в течение 1947 года детально изучался экспертами из западных стран под ироничными взглядами советского представителя, периодически подчеркивавшего очевидные недостатки теоретической структуры, к которой приводило это мероприятие, поскольку в то время не было никакого шанса на участие Советского Союза.

Даже в пределах группы большинства иногда было трудно достигнуть согласия. Например, много заседаний было посвящено вопросу о том, действительно ли еще не добытая урановая руда должна принадлежать будущему международному агентству по контролю. Под давлением Бельгии и Бразилии, в конце концов было решено, что владельцами не добытой руды должны оставаться страны, производящие уран и торий; руда будет становиться собственностью международного агентства по контролю только после экстракции.

В то же самое время международное агентство по контролю было бы уполномочено устанавливать каждый год квоты для экстракции руды или для производства расщепляющихся материалов, которые принадлежали бы ему вместе с реакторами, в которых они были произведены, и - естественно - вместе с заводами по изотопному разделению и переработке облученного топлива.

Было принято решение о том, что международное агентство по контролю должно обладать монопольным правом на изготовление ядерных взрывных устройств, с тем чтобы оно занимало передовые позиции в этой области и в силу этого было лучше способно обнаруживать любую запрещенную деятельность. Никогда, однако, не подвергался исследованию вопрос о чрезвычайно важном переходном периоде, во время которого США постепенно передавали бы свое ядерное оружие международному агентству по контролю перед стадией универсально контролируемого ядерного разоружения.



1955 год: Открытие конференции "Атом для мира", Женева, Швейцария, 8 августа.

На снимке слева направо: г-н Макс Петипьер, Президент Швейцарской Конфедерации; Генеральный секретарь ООН Даг Хаммаршельд; д-р Хоми Дж. Бхабха, Индия, Председатель конференции; и проф. Уолтер Дж. Уитман, США, Генеральный секретарь конференции.

Именно в период этих заседаний в 1947 году Оппенгеймер высказал нам свои взгляды на будущее ядерной энергии. Он предсказал, что в течение пяти лет начнется производство электроэнергии на экспериментальной основе, что в промышленно развитых регионах, где высока стоимость электроэнергии, в ближайшие 10-20 лет будет построен ряд атомных электростанций и что через 30-50 лет начнется крупномасштабное развитие. Его прогнозы оказались удивительно точными.

Потерянный шанс, новое направление

После двух лет работы и более чем 200 заседаний Комиссия ООН по атомной энергии в 1948 году информировала Совет Безопасности о том, что ее деятельность зашла в тупик и что она прекратила работу. Первые попытки достигнуть международного ядерного разоружения потерпели неудачу, и был утрачен последний шанс человечества на то, чтобы жить в мире без атомной бомбы.

В последующие годы, начиная с 1949-го, США утратили ядерную монополию. После 1951 года переговоры по ядерному контролю увязывались с переговорами по традиционному разоружению. Не велась более речь о международном контрольном органе по ядерному развитию, идея международной собственности и управления становилась все более трудно осуществимой, так как мировые урановые ресурсы возрастали и все новые страны приступали к осуществлению национальных ядерных программ. Кроме того, направленные против любого переключения делящихся материалов гарантии, которые должны были применяться международным агентством по контролю, стали намного менее важными, поскольку

запасы атомных бомб постоянно росли, и существенную долю их всегда можно было скрыть в случае введения контролируемого разоружения во всем мире.

Таким образом, направление дискуссий о ядерном разоружении изменилось и, как это бывает в случае обычного разоружения, внимание сосредоточилось на переходных этапах и различных запретах в отношении использования, изготовления и создания запасов ядерного оружия, которые сопровождали бы постепенное создание гарантий.

Впервые ядерный терроризм был упомянут в официальном документе.

Удивительная быстрота, с которой Советский Союз сокращал отставание в ядерной области (и, в частности, его прорыв в термоядерную область в 1953 году), британский ядерный взрыв в 1952 году и решение Франции — в том же самом году — о строительстве больших нарабатывающих плутоний реакторов, работающих на уране, недавно обнаруженном в самой Франции, ясно показали, что Советский Союз и Соединенное Королевство достигли самых передовых уровней промышленных ядерных технологий и что Франция довольно скоро сделает то же самое.

Демонстрация относительной неэффективности политики секретности, риск того, что система международного сотрудничества в ядерной области и торговли будет создана без англосаксонских держав, — исключенных согласно своим собственным строгим законам — и, прежде всего, желание “начать осуществление процесса разрядки и разоружения” побудили США к весьма внезапному изменению их политики в конце 1953 года.

Предложение президента Эйзенхауэра

В своей известной речи перед Генеральной Ассамблеей ООН 8 декабря 1953 года президент Эйзенхауэр, только вернувшийся с совещания на высшем уровне на Бермудах между США, Соединенным Королевством и Францией, изложив концепцию основанного на равном доступе к “средствам устрашения” политического равновесия, которое становилось основным элементом в отношениях между двумя самыми крупными из основных держав, вновь предложил создать международное агентство по атомной энергии, куда наиболее продвинутые в ядерной области страны будут передавать природный уран и расщепляющиеся материалы из своих национальных запасов. Это агентство предлагалось создать под эгидой Организации Объединенных Наций, и оно должно было нести ответственность за переданные ему материалы. Эти материалы — имевшиеся первоначально лишь в небольших количествах — могли бы способствовать развитию мирных применений атомной энергии и

особенно производству электроэнергии, и могли бы распространяться и использоваться таким образом, чтобы обеспечивалась наибольшая польза для всех.

Новое агентство могло бы обладать полномочиями по контролю, ограничивающимися проверкой мирного использования материалов, за получение, хранение и перераспределение которых оно несет ответственность. Такой ‘банк’ должен был быть абсолютно защищенным от нападения или хищения; впервые ядерный терроризм — о котором так много говорят сегодня — был упомянут в официальном документе.

Такой эмбрион международного компетентного органа по атомной энергии мог бы играть все более важную роль по мере увеличения взносов наиболее заинтересованных стран, о которых Эйзенхауэр заявил, что обязательным условием является участие Советского Союза.

Впервые после Второй мировой войны план ядерной разрядки не характеризовался прогнотивающими требованиями двух основных ядерных держав — требованием США о том, чтобы Советский Союз открылся для международных инспекций, и советским требованием о запрещении и уничтожении ядерного оружия.

Советско-американский диалог

В конце 1953 года Советский Союз согласился обсудить предложение Эйзенхауэра непосредственно с США по дипломатическим каналам. Однако вначале советское правительство действовало с большой неохотой: оно настаивало на предварительном официальном отказе от использования водородной бомбы и других видов оружия массового уничтожения и поддерживало аргументы, выдвинутые США в 1946 году, указывая на то, что производство энергии в мирных целях не может произвольным образом отличаться от производства материалов, пригодных для использования в военных целях, и что страна не может участвовать в одном, не участвуя в другом.

Позднее, в конце 1954 года, Советский Союз поставил обсуждения по вопросу о будущем международном агентстве по атомной энергии в зависимость от заключения соглашения о ядерном оружии; он предложил провести встречу советских и американских экспертов с целью рассмотрения технических возможностей предотвращения переключения на военное использование расщепляющихся материалов, первоначально предусмотренных для невоенного использования, и способов сделать такие материалы непригодными для военного использования, не умаляя их невоенного значения. Встреча экспертов главных ядерных держав состоялась в Женеве в сентябре 1955 года, но решения найдено не было.

Нежелание советской стороны не помешало США подготовить и представить Советскому Союзу несколько последовательных проектов устава будущего агентства, составленных после консультаций с главными ядерными державами и основными производителями урана: Австралией, Бельгией, Канадой, Португалией, Соединенным Королевством, Францией и Южной

Африкой. Летом 1954 года правительство США смягчило свое внутреннее ядерное законодательство и разрешило передачу ядерного ноу-хау и материалов в распоряжение других стран при условии, что они используются только в мирных целях. Оно также объявило о своем решении продолжить создание нового агентства, даже без Советского Союза.

Осенью 1954 года Генеральная Ассамблея ООН настоятельно призвала к продолжению переговоров и приняла решение относительно проведения — под эгидой Организации Объединенных Наций - большой технической конференции по использованию атомной энергии в мирных целях, ставившей задачу в значительной степени поднять завесу над атомной тайной. Конференция состоялась в августе 1955 года в Женеве, с успехом и при полном участии Советского Союза.

Вскоре после этой конференции советское правительство объявило о готовности принять участие в будущем агентстве, передать ему расщепляющиеся материалы и принять в качестве основы для обсуждения третий проект устава, подготовленный правительством США в марте 1955 года. Тем самым было завершено обсуждение принципов, и в течение следующего года в ходе двух конференций, проведенных соответственно в начале и конце 1956 года в Вашингтоне и Нью-Йорке, был выработан окончательный текст устава.

В 1955 году Генеральная Ассамблея ООН поручила США организовать — в Вашингтоне — конференцию 12 стран, наиболее заинтересованных в создании нового агентства. Принять участие в ней были приглашены те страны, с которыми проводились консультации по проектам устава, плюс Советский Союз, Чехословакия, Бразилия и Индия. Конференция проходила в феврале и марте 1956 года.

Особенностью переговоров, длившихся четыре недели, являлась примирительная позиция Советского Союза. Тип организации, сформированный в результате переговоров, отражал роль скорее брокера, чем банкира, и характеризовался весьма широкими полномочиями по контролю, применяемыми к соглашениям о передаче материалов, переданных в распоряжение нового агентства, и — прежде всего - к двусторонним или многосторонним соглашениям, стороны которых хотели бы, чтобы новое агентство контролировало их невоенный характер.

Что касается последнего типа соглашения, то, несмотря на противодействие Советского Союза, было принято решение, что соответствующие расходы по гарантиям должно нести новое агентство, поскольку гарантии будут способствовать сохранению мира во всем мире. Индийская делегация, соглашаясь с гарантиями в отношении специальных расщепляющихся материалов (обогащенного урана и плутония), выступала против гарантий в отношении природного урана. Будучи единственной делегацией, проводившей такую линию, она придерживалась мнения, что гарантии в отношении природного урана разделили бы страны мира на две категории: с одной стороны, страны, не имевшие урановых месторождений на своей территории или не имевшие возможности приобретать уран по коммерческим каналам, которые подпадали бы под действие постоянных мер контроля в промышленной области - единственной, которую они могли развивать; с

другой стороны, страны с военной ядерной программой, которые могли получить выгоду от такой программы в том, что касается промышленной тайны, так как они имели в наличии неконтролируемые материалы, которые могли быть переключены на невоенное использование.

Конференция и сражение

Наконец, 23 сентября 1956 года проект Устава был представлен делегациям 81 страны, собравшимся в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций. Было принято решение о том, что для внесения в Устав поправок необходимо будет большинство в две трети голосов, с тем чтобы окончательный вариант, принятый 23 октября, не очень сильно отличался от текста, подготовленного в Вашингтоне шестью месяцами ранее.

Большинство предложенных поправок было отозвано или не получило большинства в две трети голосов, необходимого



1957 год: Венская публика с улицы наблюдала за учеными и дипломатами 55 стран, принимавшими участие в первой Генеральной конференции вновь созданного МАГАТЭ, которая проводилась в Konzerthaus, одном из знаменитых концертных залов Вены.

для их принятия. В частности, так произошло в случае фундаментальных поправок, предложенных Советским Союзом и его союзниками: о приеме Китайской Народной Республики в качестве члена-учредителя; о требованиях в отношении дополнительных гарантий уважения суверенитета государств; о бюджетных ограничениях; о требовании, чтобы в финансовых вопросах было необходимо большинство в три четверти; и предложение о том, что агентство должно иметь возможность приобретать установки и оборудование только в том случае, если они были предоставлены безвозмездно.

Наибольшие споры вызвал вопрос о сфере охвата гарантий. Принцип гарантий критиковался многими странами (в том числе несколькими странами третьего мира), которые пытались освободить от гарантий природный уран. Они уподобляли гарантии неокOLONIALИЗМУ, указывая на то, что в целом обладающие ядерным оружием державы оказались

бы освобожденными от гарантий, поскольку ввиду того, что они находятся на продвинутой стадии развития, им никогда не потребуется помощь нового агентства.

Индия возглавляла оппозицию весьма строгому применению гарантий, а Франция, которую я представлял, поддерживала его, предложив смягчение гарантий в отношении природного урана и призвав к тому, чтобы гарантии не были настолько строгими, чтобы будущие страны-участники воздерживались от обращения к новому агентству за помощью.



Г-н Бертран Гольдшмидт, представитель Франции в первом Совете управляющих МАГАТЭ в 1957 году. Франция имела одно из пяти постоянных мест, выделенных тем членам, которые были наиболее продвинуты в технологии атомной энергии, включая производство исходных материалов. Остальные четыре принадлежали Канаде, СССР, Соединенному Королевству и Соединенным Штатам.

Позиция Индии была четко изложена д-ром Хоми Бхабха, который пользовался большим личным авторитетом. Он выступал, прежде всего, против сохранения применения гарантий к последовательным поколениям ядерных материалов, которые, весьма вероятно, могли появиться в случае его страны, обладавшей ядерными материалами, но нуждавшейся в помощи, для чтобы приступить к осуществлению ядерной программы. Он указывал на иллюзорный характер строгих гарантий и подчеркивал, что любая помощь в ядерной области – будь то возможности подготовки кадров или ядерные материалы – потенциально является военной помощью, так как она может позволить стране переключать ресурсы на военную программу. На конференции он предложил, чтобы новое агентство предоставляло помощь только тем странам, которые не имеют военных программ — определенных как программы в области ядерных и термоядерных взрывных устройств и радиологического оружия, но не включая военные ядерные силовые установки.

Наконец, вопросом, в отношении которого индийский делегат заявил, что он будет совершенно непреклонным, вплоть до категорической оппозиции, являлось право нового агентства, в соответствии со статьей XII.A.5, для всех установок, подлежащих его гарантиям, “принимать решения относительно использования всех специальных расщепляющихся материалов, добытых или произведенных в качестве побочных продуктов, и требовать, чтобы такие специальные расщепляющиеся материалы передавались на хранение Агентству, за исключением тех количеств, которые Агентство позволяет сохранять для указанных невоенных целей с постоянным применением гарантий Агентства”. Наделение нового агентства такими полномочиями могло бы позволить ему оказывать слишком сильное влияние на экономику страны, если она базируется на производстве электроэнергии на АЭС, ставшем возможным вследствие

усилий, в которые новое агентство внесло вклад только на начальных стадиях.

В течение всей конференции происходили переговоры между США и индийской делегацией. Делегация США, которая провела консультации с Государственным секретарем и заручилась его поддержкой, отказалась от какого-либо изменения своей позиции.

19 октября 1956 года, в день, когда конференция должна была закончить голосование по статье XII, Советский Союз, который все еще не заявил о своей позиции, присоединился к своим союзникам, четко выступавшим на стороне Индии. Видя, что голосование могло бы привести к тупику или к одобрению линии США лишь небольшим большинством, я и мой швейцарский коллега, министр Август Линдт, постоянный наблюдатель в Организации Объединенных Наций, решили вынести на обсуждение компромиссную поправку. Эта поправка, формулировка которой была лишь немного изменена на следующий день после того, как она была представлена на рассмотрение, давала стране право сохранить из расщепляющихся материалов, которые она произвела, те количества, которые она считала необходимыми для своей исследовательской деятельности и в качестве топлива для уже имеющихся у нее или строящихся ядерных реакторов.

Делегация США попросила 48 часов на размышление, и этот вопрос был поставлен перед Государственным секретарем Джоном Фостером Даллесом и председателем Комиссии по атомной энергии США адмиралом Льюисом Штраусом. После обсуждений, продолжавшихся все воскресенье 21 октября и в которых влияние канадской делегации работало в пользу принятия компромисса, в то время как британская делегация проявляла тенденцию сохранять упорство, три англосаксонских делегации приняли франко-швейцарское предложение, с которым индийская делегация в свою очередь согласилась в начале ночи. Индийская делегация в знак признательности за оказанную ей помощь прекратила настаивать на своем предложении о том, что новое агентство должно оказывать помощь только тем странам, которые не имеют военных программ.

На следующий день по статье XII было проведено голосование, и она была принята единогласно. Таким образом, удалось избежать срыва конференции, и было преодолено последнее препятствие на пути к созданию Международного агентства по атомной энергии и его гарантий, фундаментальных элементов современной мировой политики нераспространения.

Бертран Гольдшмидт родился в 1912 году и получил образование в Париже. После окончания Ecole de Physique et de Chimie он был в 1933 году, за год до смерти Марии Кюри, принят на работу в Институт радия, Париж, в качестве ее личного помощника. Он принимал участие в создании в 1946 году Комиссариата по атомной энергии Франции. Десятью годами позже он возглавлял французскую делегацию на Конференции по Уставу МАГАТЭ. В течение 23 лет он был управляющим от Франции в Совете управляющих МАГАТЭ. Бертран Гольдшмидт умер в 2002 году. Дополнительную информацию по Уставу МАГАТЭ или по истории МАГАТЭ можно найти на сайте www.iaea.org.