

Подготовительный комитет Конференции 2020 года участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия Договора

18 April 2018
Russian
Original: English

Вторая сессия

Женева, 23 апреля — 4 мая 2018 года

Создание условий для ядерного разоружения (СУЯР)

Рабочий документ, представленный Соединенными Штатами Америки*

«Народы не доверяют друг другу не потому, что они вооружены; они вооружены потому, что не доверяют друг другу».

— Президент Рональд У. Рейган

Введение

1. Международное сообщество на протяжении десятилетий бьется над решением вопроса о том, как добиться полной ликвидации ядерного оружия. Хотя мы добились большого прогресса, долгосрочная цель — цель, которую Соединенные Штаты продолжают поддерживать, — остается труднодостижимой. Если мы будем и далее уделять основное внимание количественным сокращениям и немедленному уничтожению ядерного оружия, не затрагивая при этом реальные первопричины возникновения проблем безопасности, изначально приведшие к производству этого оружия и обусловившие его сохранение, мы не продвинем вперед ни дело разоружения, ни дело усиления коллективной международной безопасности.

2. Чтобы побудить международное сообщество уйти от бесплодных разговоров на эту тему, Соединенные Штаты стремятся добиться более конструктивного и реалистичного диалога, — диалога, который открыл бы перед нами реальные перспективы продвинуться в направлении свободного от ядерного оружия мира, который мы хотим построить совместными усилиями. Такой диалог позволил бы обсудить те первопричины возникновения проблем безопасности, которые обусловили необходимость сохранения ядерного оружия ради предотвращения конфликта между крупными державами и поддержания стратегической стабильности. Эти контакты очень важны, поскольку дальнейшая концентрация внимания на количестве вооружений при игнорировании логической первопричины их появления рискует привести к тому, что государства будут говорить, не слыша друг друга, а арсеналы при этом будут сохраняться или — в

* Настоящий документ выпускается без официального редактирования.



некоторых случаях — расширяться. Нашей целью является достижение прогресса, а не упражнение в ораторском искусстве или показная демонстрация публике наших добродетелей; таким образом, для нас очевиден выбор в пользу конструктивного диалога.

3. Соединенные Штаты ранее уже отмечали в широком плане необходимость создания условий, способствующих дальнейшему ядерному разоружению. В настоящем рабочем документе предпринята попытка изложить некоторые из отдельных задач, которые необходимо будет решить для того, чтобы такие условия возникли. Он не претендует на роль «дорожной карты» с четким изложением конкретной очередности решения таких задач и не представляет собой исчерпывающий перечень всех необходимых действий. Не заложено в нем и идеи о том, что невозможно будет предпринять никакой иной дальнейший шаг в сторону разоружения, прежде чем не будут полностью и окончательно рассмотрены все затронутые в нем вопросы. Он, скорее, призван способствовать проведению тематического диалога относительно положительных сдвигов, которых все государства должны совместно добиться, чтобы обеспечить положительные перспективы в отношении ядерного разоружения. Хотя этот документ задуман как вклад в укрепление процесса рассмотрения действия ДНЯО, изложенные в нем идеи и предусмотренные в нем действия касаются не только участников ДНЯО, но и более широкой международной системы, включая тех, кто не является участником ДНЯО.

Международная обстановка в плане безопасности

4. Очень многие — если не все — народы очень хотели бы жить в более спокойном, стабильном и процветающем мире, — мире, в котором государства чувствуют себя в безопасности в пределах своих границ, не подвергаясь угрозам со стороны своих соседей. Это был бы такой мир, в котором отношения между странами, особенно между крупными державами, основывались бы не на стремлении выиграть в геополитическом соперничестве, а на сотрудничестве и отсутствии конфликтов. Это был бы мир, в котором ядерное сдерживание более не рассматривалось бы как фактор, необходимый в качестве наилучшей гарантии безопасности.

5. Однако такой мир — это не просто современный многострадальный мир, избавившийся от ядерного оружия. Такой мир станет реальностью только тогда, когда фундаментальные изменения в геополитическом ландшафте приведут к формированию обстановки безопасности, в которой все государства, основываясь на своих собственных восприятиях угрозы, придут к выводу о том, что необходимость в ядерном оружии отпала. На это, естественно, уйдет очень много времени. Пока же прогресс в деле улучшения международной обстановки в плане безопасности может обеспечить дальнейший прогресс в снижении роли и уменьшении количества ядерных вооружений во всем мире. Этому нас учит история.

6. Все государства, принимая решения по вопросам национальной безопасности, исходят из своих восприятий текущих или будущих геополитических угроз для самих себя или своих ключевых интересов. Этот базовый принцип международных отношений конкретно применим к ядерному разоружению в

большей степени, чем к любой другой области. Разоружение не осуществляется и не может осуществляться в вакууме; его возможность, его направленность и его темпы зависят от сложившейся международной обстановки в плане безопасности. Прекращение гонки ядерных вооружений в последние годы холодной войны стало возможным благодаря изменению обстановки в тот период времени; сокращения, проведенные в период после окончания холодной войны, тоже стали возможными благодаря существенному улучшению обстановки в плане безопасности. На протяжении этих периодов времени значительный прогресс в деле уменьшения ядерных угроз был достигнут именно потому, что лидеры положительно восприняли улучшение сложившейся на тот момент обстановки в плане безопасности и отреагировали на него.

Ядерное сдерживание и стратегическая стабильность

7. Ядерное сдерживание, включая расширенное ядерное сдерживание, продолжает играть ключевую роль в обеспечении глобальной стабильности и глобальной безопасности, из которых извлекают выгоду все государства. А стабильность во всех ее формах — экономическая, социальная, стратегическая — способствует укреплению доверия и безопасности таким образом, что это позволяет государствам продолжать процесс разоружения. Подход каждого государства к сдерживанию и разоружению формируется под воздействием всех факторов, которые влияют на восприятие им своих интересов и опасностей, угрожающих этим интересам. Это не означает, что дальнейшие сокращения ядерных арсеналов нельзя осуществить до тех пор, пока не сложатся идеальные условия. Это, скорее, означает, что государства будут более склонны сделать вывод о том, что разоружение отвечает интересам их национальной безопасности, если они будут уверены, что международная напряженность ослабевает и что прогресс в деле разоружения не будет иметь дестабилизирующего эффекта. А если исходить из того, что невозможно каким-то чудесным образом мгновенно перенестись из сегодняшнего дня в некий момент достижения ядерного «нуля», то это означает также и то, что нам придется подумать над тем, как поддержать стабильность при очень низком уровне вооружений, то есть в ситуации, с которой мы не сталкивались с периода, последовавшего сразу же за окончанием Второй мировой войны, и которая пока не имела прецедента в плане успешного предотвращения полномасштабной гонки вооружений между соперничающими державами.

Выработка нового плана дальнейших действий: подход, основанный на создании условий для ядерного разоружения (СУЯР)

8. Все участники ДНЯО несут ответственность за приложение совместных усилий в целях улучшения геополитической обстановки и создания условий для ядерного разоружения, то есть за применение «подхода, основанного на СУЯР», как мы уже начали именовать его. Этот новый подход к дипломатической стратегии разоружения предполагает внесение всеми участниками ДНЯО вклада в

усилия, направленные на ослабление конфликтов и соперничества, которые обуславливают сохранение опоры на ядерное оружие и ядерное сдерживание. Этот подход потребует переориентации внимания на разработку мер во всем диапазоне обязательств по ДНЯО и даже в более широких рамках, с тем чтобы создать условия для будущих переговоров о ядерном разоружении. В преамбуле к ДНЯО говорится о «смягчении международной напряженности и укреплении доверия между государствами, с тем чтобы способствовать» разоружению. Эта концепция смягчения напряженности среди государств и между ними, в том числе с помощью эффективных мер по укреплению доверия, является необходимой исходной базой для содействия созданию условий для ядерного разоружения в соответствии со статьями VI ДНЯО. Поэтому далее мы приводим изложение некоторых условий обеспечения международной безопасности, которые, как мы полагаем, должны быть созданы посредством осуществления конкретных действий и эффективных мер для содействия усилиям по построению мира, свободного от ядерного оружия.

Ослабление напряженности и конфликтов на уровне регионов

9. В современном мире самая неотложная задача, которая стоит перед международным сообществом, заключается в обеспечении того, чтобы Северная Корея полностью, поддающимся проверке и необратимым образом отказалась от своей программы создания ядерного оружия, в том числе от производства расщепляющегося материала, и положила конец угрозам, связанным с ее баллистическими ракетами. Кроме того, необходимо будет добиться поддающегося проверке соблюдения Ираном своих обязательств в отношении ядерного нераспространения и обеспечить, чтобы он никогда более не смог подойти на опасно близкое расстояние к тому, чтобы стать обладателем ядерного оружия. Если все государства — в частности некоторые обладающие ядерным оружием государства — не продемонстрируют более активную и явно выраженную приверженность уважению суверенитета, независимости и территориальной неприкосновенности своих соседей, найдутся государства, которые будут продолжать стремиться к обеспечению ядерного сдерживания — либо с помощью своих собственных ядерных арсеналов, либо с опорой на союзы с каким-нибудь из государств, обладающих ядерным оружием.

10. Важным моментом является то, что государства определяют свои потребности в вопросах сдерживания и обороны, исходя из своих восприятий региональной обстановки в плане безопасности, с которой они сталкиваются. К сожалению, существует множество наглядных примеров наличия в регионе конфликта и напряженности, которые усиливают представление государств о том, что они нуждаются в ядерном сдерживании. Нежелание заниматься этими ситуациями напряженности не улучшит перспективы придания ДНЯО универсального характера. Чтобы внести еще один жизненно важный вклад в улучшение глобальной обстановки в плане безопасности, все без исключения государства должны перестать использовать терроризм в качестве инструмента их внешней политики и признать право Государства Израиль на существование. Еще один пример: для многих государств одним из приоритетов по-прежнему является создание на Ближнем Востоке зоны, свободной от оружия массового уничтожения, однако достичь этой цели можно только через прямой диалог с участием всех

государств этого региона и на основе договоренностей, добровольно заключенных государствами региона.

Нераспространение

11. ДНЯО является краеугольным камнем глобального режима ядерного нераспространения, а нераспространение является краеугольным камнем ДНЯО. Ни конструктивное международное сотрудничество в ядерной области, ни разоружение невозможно обеспечить без действенных гарантий нераспространения. Чтобы государства, имеющие ядерное оружие, пришли к выводу о том, что они будут пребывать в безопасном состоянии, не имея ядерного оружия, и что, таким образом, разоружение возможно, они должны быть уверены в том, что никакие другие государства не создадут такое оружие. Полное соблюдение гарантий МАГАТЭ, включая присоединение к Дополнительному протоколу, фактически являющемуся стандартом проверки действительного соблюдения гарантий, предусмотренных ДНЯО, также остается критически важным компонентом глобальных усилий по обеспечению нераспространения и фактором, улучшающим перспективы разоружения.

Разоружение

12. Существенно важным шагом является также введение всеми странами, имеющими ядерное оружие, моратория на производство расщепляющегося материала, пригодного для использования в ядерном оружии или других ядерных взрывных устройствах. Международное сообщество уделило большое внимание открытию переговоров о договоре о запрещении производства расщепляющегося материала для ядерного оружия. Однако эти усилия не увенчались успехом по одной простой причине — определенные государства считают, что им необходимо дополнительное количество такого материала, или же, как можно допустить, они не готовы отказаться от этого варианта, поскольку занимаются созданием своего ядерного арсенала. Существенно важным условием любых переговоров на эту тему будет готовность всех государств прекратить такое производство; как только это будет достигнуто, станет возможно заключить такой договор.

13. Кроме того, прекращение дальнейшего наращивания ядерных арсеналов всеми государствами, у которых есть ядерное оружие, способствовало бы созданию условий, позволяющих добиться прогресса в деле сокращения арсеналов. В то время как Соединенные Штаты сократили свой ядерный арсенал более чем на 88 процентов по сравнению с периодом холодной войны, когда размер этого арсенала был наивысшим, другие государства предприняли шаги в противоположном направлении. Россия, Китай и Северная Корея сейчас наращивают свои запасы и диверсифицируют свои силы и средства, проводя ядерные испытания и испытания баллистических ракет, повышая роль ядерного оружия в своих стратегиях обеспечения безопасности и — в ряде случаев — занимаясь разработкой новых элементов ядерного потенциала, чтобы угрожать другим странам.

Ядерные запасы и потенциалы наращиваются также в других районах Азии таким образом, что это трудно увязать со стремлением создать надежные перспективы ядерного разоружения.

14. И наконец, повышение уровня транспарентности в отношении ядерных стратегий, планов и доктрин стало бы жизненно важной мерой укрепления доверия для целей дальнейшего сокращения ядерных вооружений путем переговоров. В обзоре ядерной политики США 2018 года отмечено следующее: «В контексте усилий по контролю над вооружениями необходимо сейчас сделать акцент на мерах укрепления доверия и безопасности, призванных восстановить доверие и каналы коммуникации. Мы готовы рассмотреть такие возможности в плане контроля над вооружениями, которые вновь обеспечат сторонам предсказуемость и транспарентность и сохраняют способность адаптироваться к будущим переговорам в сфере контроля над вооружениями, если это позволят условия, а возможные результаты приведут к укреплению безопасности Соединенных Штатов и их союзников и партнеров».

Проверка

15. Существенно важным элементом усилий по созданию условий для будущего ядерного разоружения станет обеспечение уверенности в том, что мы можем и способны проверить любые потенциальные сокращения. Чтобы возможность глобального ядерного разоружения стала реальностью, все государства, включая обладателей ядерного оружия, должны будут дать согласие на проведение внушающих доверие, эффективных и своевременных проверок. Нам потребуется приложить совместные усилия для обеспечения того, чтобы мы располагали технологиями, потенциалом и опытом, необходимыми для осуществления требуемых мер проверки, и того, чтобы международное сообщество быстро и решительно реагировало на любые случаи несоблюдения.

Соблюдение

16. Соблюдение государствами, обладающими ядерным оружием, всех своих уже существующих и будущих договорных обязательств — а также использование соответствующих инструментов и проявление политической воли в случаях несоблюдения — составляют необходимую основу для ядерного разоружения, неотъемлемым элементом которой является также соблюдение обязательств в отношении нераспространения государствами, не обладающими ядерным оружием. Однако даже четкого запрещения ядерного оружия в сочетании с детально проработанным планом его уничтожения и действенными положениями, касающимися проверки, может оказаться недостаточно, если международное сообщество будет неспособно успешно решить задачу обеспечения соблюдения. Дело в том, что эту задачу предстоит решать не только на этапе уничтожения оружия. Для поддержания стабильности даже при более низких уровнях ядерных вооружений потребуются высокие уровни уверенности в том, что все государства соблюдают свои обязательства, а случаи несоблюдения эффективно пресекаются. Однако недавние нарушения договорных обязательств и заметное отсутствие

воли к тому, чтобы устранять проблемы, вызывающие озабоченность, подрывают такую уверенность.

17. Сегодня проблемы несоблюдения омрачают перспективы разоружения, причем не только потому, что Россия продолжает нарушать Договор о ликвидации ракет средней дальности и меньшей дальности. Существует также проблема, связанная с Конвенцией по химическому оружию (КХО). КХО была призвана обеспечить запрещение, ликвидацию и проверку уничтожения химического оружия, причем всего этого предполагалось добиться с помощью одного соглашения (международное сообщество впервые попыталось сделать это в отношении целой категории оружия массового уничтожения). Однако мы, к сожалению, стали свидетелями размывания — во многом безнаказанного — международной нормы, направленной против применения химического оружия, и приложения некоторыми государствами согласованных усилий с целью подорвать эффективность и авторитет институционализированных принципов транспарентности и подотчетности, на которые международное сообщество опирается в стремлении обеспечить успешное функционирование таких режимов разоружения. Если мы хотим достичь цели построения мира, свободного от ядерного оружия, то международное сообщество должно продемонстрировать более решительную приверженность обеспечению соблюдения, в том числе с помощью эффективных мер принудительного характера.

Использование ядерной энергии в мирных целях и физическая ядерная безопасность

18. Другой серьезной задачей, связанной с поддержанием стабильности в мире, свободном от ядерного оружия, является обеспечение того, чтобы ядерные технологии, переданные, приобретенные или разработанные для использования в мирных целях, не переключались на производство или разработку ядерного оружия или неправомерно использовались в этих целях. ДНЯО обеспечивает основу для сотрудничества в области мирного использования ядерной энергии, допуская возможность ядерного и неядерного применения для значительного повышения качества жизни во всем мире. Однако, чтобы создать условия для переговоров о ядерном разоружении, существенно важно обеспечить регулирование и минимизацию риска, в той или иной мере присущего всем ядерным технологиям. Для этого мы добились формирования широкого консенсуса относительно установления жестких ограничений на самых чувствительных стадиях ядерного топливного цикла и сведения к минимуму масштабов использования в гражданской сфере ядерного материала, который может быть использован для производства ядерного оружия.

19. Однако этот консенсус подвергается угрозе размывания. После вступления ДНЯО в силу основные поставщики ядерных технологий внедрили комплекс стандартов в отношении законной торговли, которые ослабляют риск и облегчают законную торговлю в ядерной области, обеспечивая базовую основу принципов нераспространения. Эта основа зависит, однако, от сохранения устойчивости диверсифицированного и стабильного рынка ядерных товаров и услуг. Поскольку государства стремятся получить неограниченный доступ к ядерной тех-

нологии, сильное искушение проигнорировать жизненно важные принципы нераспространения в контексте поставок самых чувствительных атрибутов топливного цикла — и неспособность добиваться соблюдения самых высоких стандартов в отношении гарантий, включая Дополнительный протокол МАГАТЭ, в рамках всех проектов сотрудничества в гражданской ядерной области — подрывают режим нераспространения, ослабляют уверенность в том, что система ядерного сотрудничества, основанная на статье IV, способна функционировать таким образом, чтобы это соответствовало требованиям нераспространения, и, следовательно, могут создать угрозу для этой системы и ослабить перспективы возможного ядерного разоружения.

Заключение

20. Все страны могут и должны содействовать созданию условий, существенно важных для обеспечения ядерного разоружения. Эти усилия будут способствовать формированию мира, в котором ядерное оружие более не будет нужно для сдерживания агрессии и поддержания глобальной стратегической стабильности. Стремясь к достижению этой высокой цели, в реализацию которой ДНЯО на протяжении более 50 последних лет вносит безмерный вклад, Соединенные Штаты рассчитывают на сотрудничество со всеми государствами-участниками в решении этих важных вопросов.
