



Создание условий и строительство рамочной основы для мира, свободного от ядерного оружия

Инициатива средних держав
Информационная записка для
Берлинского рамочного форума

Февраль 21-22, 2013

Д-р Джон Берроуз

Исполнительный директор, Комитет юристов по ядерной энергетике, Нью-Йорк
Бюро ООН Международной ассоциации "Юристы против ядерного оружия"

**Инициатива средних держав несет исключительную ответственность
за эту записку**

Middle Powers Initiative
866 UN Plaza, Suite 4050
New York, NY 10017 USA

Создание условий и строительство рамочной основы для мира, свободного от ядерного оружия

РЕЗЮМЕ

Конференция 2010 года участников Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) по рассмотрению действия Договора заявила, что *«всем государствам следует приложить особые усилия для создания рамочной основы, необходимой для построения и сохранения мира, свободного от ядерного оружия»*. Рамочный форум, созданный Инициативой средних держав (ИСД), направлен на осуществление этого заявления. Он опирается на успешную серию из шести встреч Форума ИСД по Статье VI, способствовавшей обсуждению всеобъемлющей программы ядерного разоружения в рамках Конференции 2010 года участников ДНЯО по рассмотрению действия Договора. С момента своего образования в 1998 году, ИСД, коалиция из восьми ведущих международных организаций гражданского общества, специализирующихся на вопросах ядерного разоружения, тесно сотрудничала с около 30 ключевыми средними державами. Эта записка для Берлинской встречи Рамочного форума, во-первых, рассматривает вопрос условий для мира, свободного от ядерного оружия, и, во-вторых, вопросы стратегии, процесса и конструкции, связанных со строительством рамок такого мира.

Создание условий для мира, свободного от ядерного оружия

В резолюции номер 1887 2009 года, Совет Безопасности Организации Объединенных Наций решил «добиваться создания условий, которые позволят освободить мир от ядерного оружия». Это поднимает критический вопрос: *Какие условия, если таковые имеются, должны быть созданы?*

Точки зрения государств варьируются от утверждения, что условия уже существуют, до акцента на осуществление мер на повестке дня ДНЯО и идентификации политических предпосылок, таких как снижение региональных напряженностей и усиление механизм коллективной безопасности. Эти точки зрения подразделяются по двум основным измерениям: во-первых, некоторые рассматривают условия как меры, связанные с вопросами ядерного оружия, такие как Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), договор о расщепляющихся материалах, снижения арсеналов России и США и Дополнительный протокол, который должен вступить в действие прежде чем приступить к ликвидации. Другие отвергают понятие каких-либо условий и утверждают, что всеобъемлющий подход к ликвидации может быть предпринят в настоящее время. Во-вторых, постоянные члены Совета Безопасности считают, что общие условия безопасности должны существовать прежде, чем начинать ликвидацию. В этом духе Россия и Китай продолжают настаивать на ограничении или запрете противоракетной обороны (ПРО), систем неядерного удара и космического оружия и других военных средств.

Поэтапный подход предполагает, что осторожные и благоразумные переговоры и осуществление мер могут укрепить доверие и, через некоторое время, вовлечь

государства в проверенный и необратимый процесс ядерного разоружения. Однако он недооценивает риски текущей опоры на ядерное оружие и давление к распространению, возникающие из-за этой опоры. Кроме того, этот подход существует уже полвека, но базовая проблема опоры на ядерное оружие до сих пор терзает мир. В настоящее время подход сталкивается с серьезными препятствиями.

С точки зрения Инициативы средних держав, всеобъемлющий подход к ядерному разоружению, включая в себя по крайней мере подготовительный процесс, должен быть осуществлен параллельно с работой над мерами на сегодняшней повестке дня. Он стимулировал и укреплял бы прогресс в области этих мер. Предотвращение дальнейшего распространения ядерного оружия было бы укреплено всеобъемлющим подходом. В широком смысле, существует благоприятная ситуация. Мир испытывает период относительно высокого уровня сотрудничества между основным военным державам вместе с растущей уверенностью стран Юга и Движения неприсоединения, также как средних держав Севера, в глобальном управлении. Более того, требования мировой совести все больше и больше услышаны; существует растущее нежелание молча терпеть опору некоторых государств на ядерное оружие, применение которого абсолютно бесчеловечно и идет вразрез с законом ведения войны.

Что касается утверждения, что ядерное разоружение возможно только при условиях общей безопасности, такие условия разумнее рассматривать как содействующие, а не как абсолютные факторы. Они будут обсуждены ниже под заголовками стратегической безопасности, безопасности на основе сотрудничества и всеобщей безопасности. Они должны быть отделены от критериев достижимого и устойчивого мира, свободного от ядерного оружия: верификация, необратимость, прозрачность, универсальность, обязательность по закону и эффективное управление. Критерии должны быть выполнены не только в будущих соглашениях; прогресс в их выполнении происходит или может происходить сейчас.

Верификация: Существует множество инструментов для эффективного мониторинга и верификации, особенно в отношении заявленных боеголовок, систем доставки, расщепляющихся материалов и связанных с ними объектов, и ядерных испытаний. Несмотря на это, достичь доверия, что арсеналы были снижены и ликвидированы, и что настоящий нулевой режим был установлен, остается сложно, главным образом за счет возможности спрятанных боеголовок, запасов расщепляющихся материалов, или других возможностей. Одним из последствий является то, что меры прозрачности должны быть осуществлены с сегодняшнего дня.

Необратимость: Цель состоит в том, чтобы меры контроля над вооружением, и ликвидация ядерного оружия, были не фиктивные а эффективные, так что бы элементы, подлежащие контролю над вооружением и разоружением не могли быть использованы для перевооружения. Принцип необратимости был применен к устранению расщепляющихся материалов из демонтированных боеголовок и к системам доставки, которые были уничтожены проверяемым образом в рамках советско/российско-американских договоров. Ему еще предстоит применяться проверенным образом в сфере демонтажа боеголовок. Модернизация инфраструктуры ядерного оружия, с объявленной или невысказанной целью позволять наращивание

ядерных сил, обходит принцип необратимости и укрепляет институционные импульсы продолжающийся опоры на ядерное оружие. Также не существует, в технологическом смысле, абсолютно необратимое положение нуля (*state of zero*). Степень сложности регенерирования или создания ядерных арсеналов в значительной степени зависит не только от остаточной инфраструктуры ядерного оружия, но и от гражданской инфраструктуры ядерной энергетики каждой страны, особенно от оборудования для обогащения урана и переработки плутония, контролируемого государством или возможности такого контроля.

Прозрачность: Остается еще долгий путь к достижению прозрачности касательно боеголовок, расщепляющихся материалов, и систем доставки. Новый процесс в состоянии исправить этот недостаток: это консультации постоянных членов Совета Безопасности по прозрачности и другим вопросам, в которых постоянные члены рассматривали предложения для стандартного формата отчетов в рамках ДНЯО. Похвально, что группа правительств, участвующая в международной инициативе в области ядерного разоружения и нераспространения, разработала проект стандартной форме отчетности о ядерном разоружении и предоставила его государствам, обладающим ядерным оружием в соответствии с ДНЯО.

Универсальность и обязательность по закону: Число государств в обязательных соглашениях в рамках Дополнительного протокола с Международной организации для развития сотрудничества в области мирного использования атомной энергии (МАГАТЭ), усиливая обязанности по гарантиям ДНЯО, выросло до 119 в октябре 2012 года. Несмотря на это, несколько крупных стран не ввели в действие эти соглашения. Сто пятьдесят восемь стран ратифицировали ДВЗЯИ, но в настоящее время он довольно далек от вступления в силу из-за позиции, занятой восьмью государствами из приложения 2, отказывающихся ратифицировать/подписать договор. Несмотря на почти универсальное соблюдение ДНЯО, то малое количество государств-членов обладает ядерными арсеналами, представляя резким образом проблему универсальности. Участие Индии и Пакистана в режиме нераспространения/разоружения придется достичь другими средствами, особенно договорами, в которых основные обязанности распространяются на все государства. Участие Израиля и КНДР в ДНЯО зависит от успеха региональных процессов.

Эффективное управление: На протяжении десятилетий и в отношении подавляющего большинства стран мира существует хороший опыт соблюдения соглашений о применении гарантий ДНЯО и сотрудничества с МАГАТЭ. Тем не менее, МАГАТЭ и Совет Безопасности в некоторых случаях оказались не в состоянии побудить или принудить страны к соблюдению норм нераспространения. Низкий уровень эффективности по отношению к тем случаям, не только не решает сегодняшние проблемы распространения или потенциального распространения, он в то же время порождает скептицизм по поводу перспектив прогресса к нулевому режиму, разрешающим контролировать, побуждать, и принуждать когда это необходимо. Одним из возможных путей улучшения реакции на ситуацию распространения было бы создание государствами-членами ДНЯО механизмов для коллективного обсуждения и действия.

Стратегическая безопасность: Если «стратегическая стабильность» означает сохранение «ядерного сдерживания», так как оно практикуется со времен Второй

мировой войны до тех пор, пока эти оружие будут устранены глобально, это совершенно недопустимо. Ядерное оружие может быть маргинализировано в качестве инструмента государственной политики даже тогда, когда им еще обладают, посредством изменений доктрин, развертываний, боеготовности и количества. Правда, что стратегические возможности, ядерные и неядерные, должны управляться эффективно в процессе разоружения. Ограничения на ПРО, системы космического оружия и неядерного удара будут способствовать ядерному разоружению, а также будут стимулированы им. В настоящее время, разработка и развертывание ПРО и других стратегических систем, совместно с непрерывной обеспокоенностью России по поводу расширения НАТО, также как действий США и НАТО на Ближнем востоке и на периферии России, подрывают перспективы дальнейшего российско-американского сокращения ядерных вооружений. Со стороны США и НАТО должен быть задан вопрос, стоят ли предполагаемые выгоды от развертывания ПРО, разработки систем неядерного удара и сохранение потенциала для разработки космического оружия, соответствующих затрат в перспективе ядерного разоружения.

Безопасность на основе сотрудничества и всеобщая безопасность: Концепции безопасности на основе сотрудничества (*cooperative security*) и всеобщей безопасности (*common security*) построены на ключевом понимании, вытекающем из дилеммы «ядерного сдерживания», а именно, что безопасность одного государства, несмотря на имеющиеся у него средства защиты, может зависеть в решающей степени от безопасности соперника. Ядерное разоружение поддерживается подходом к безопасности не на основе калькуляций Баланса сил, а на основе признания необходимости всеобщей безопасности, принятия норм ненападения, соблюдения международного гуманитарного права и обязанностей разоружения, опоры на методы предотвращения конфликтов и решения споров, и усиления международного верховенства права и его основополагающих институтов, в том числе Организация Объединенных Наций, Международного суда ООН, и Международного уголовного суда. На региональном и глобальном уровнях желательно укрепить или создать средства обеспечения альтернативной безопасности к той, предположительно или фактически осуществляемой через опору на ядерное оружие. Одна из таких мер - это создание новых зон, свободных от ядерного оружия, особенно в Северо-Восточной Азии, на Ближнем Востоке и в Арктике. Региональная превентивная дипломатия, такая, как практиковалась Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе во время холодной войны, важна для мира и безопасности в общем смысле и также для содействия региональному и глобальному разоружению.

Строительство рамок для мира, свободного от ядерного оружия

Процесс и стратегия: С точки зрения ИСД, пришло время учредить процесс, специально посвященного созданию мира, свободного от ядерного оружия, процесс, который может по крайней мере, провести подготовительную работу. При сегодняшнем отсутствии поддержки государств, обладающих ядерным оружием, средние державы имеют несколько возможностей. Создание процесса, ведущего к переговорам о полном ядерном разоружении может являться целью на Конференции 2015 года участников ДНЯО по рассмотрению действия Договора, обстановка, в

которой государства, не обладающие ядерным оружием, имеют значительную переговорную силу.

Генеральная Ассамблея всегда имеет полномочия создать процесс, ведущий к многосторонним переговорам по ядерному разоружению. В 2012 году Генеральная Ассамблея предприняла первый шаг к осуществлению своей власти, приняв резолюцию, авторами которой являются Австрия, Мексика и Норвегия. Эта резолюция постановила «создать рабочую группу открытого состава для разработки предложений по продвижению вперед процесса многосторонних переговоров по ядерному разоружению в целях построения и сохранения мира, свободного от ядерного оружия». Рабочая группа может принимать решения путем голосования, а также может инициировать, вероятно, при условии дальнейшего решения Генеральной Ассамблеи, процесс переговоров или обсуждения, свободного от жесткого правила единогласия в Конференции по разоружению.

Генеральная Ассамблея также решила, в резолюции, предложенной Индонезией, созвать совещание высокого уровня в качестве пленарного заседания Ассамблеи, 26 сентября 2013 года, чтобы содействовать достижению цели ядерного разоружения. Эта встреча предоставит возможность для повышения осведомленности о проекте разоружения и, возможно, для запуска нового процесса; возможность, которая должна быть охвачена средним державам, а также парламентариям, мэрам городов и группам гражданского общества.

Средние державы также могут участвовать в независимых курсах действий без непосредственной поддержки или участия государств, обладающих ядерным оружием. Региональные зоны, свободные от ядерного оружия, могут углублять координацию между зонами и проводить совместные политические действия. Средние державы могут проводить исследования и дискуссии по архитектуре мира, свободного от ядерного оружия. Они могут поощрять принятие национальных мер отказа от сотрудничества с ядерным оружием, такие как политика дезинвестиции в производителей боеголовок и связанных с ними систем доставки; запрет на участие граждан в производстве боеголовок и систем доставки; и обязанность преследовать лиц, связанных с использованием ядерного оружия. Они также могут поддерживать предложение Мексики внести поправки в Римский статут, чтобы применение ядерного оружия рассматривалась в прямой форме как военное преступление. Более амбициозно средние державы могли бы инициировать переговоры вне рамок ООН и ДНЯО по договору, категорически запрещающему использование и обладание ядерным оружием.

Фундаментальной проблемой является вопрос политической воли. Несмотря на препятствия, стоящие перед процессом, в прямой форме направленным на создание мира, свободного от ядерного оружия, такой процесс на самом деле на много более способен, чем поэтапный поход, привлекать и удерживать мировое общественное мнение – ключевой аспект успешного разоружения.

Выборы, касающейся архитектуры мира, свободного от ядерного оружия: Три формы правовой основы для мира, свободного от ядерного оружия заслуживают рассмотрения: 1) Конвенция о ядерном оружии; 2) рамочное соглашение о ядерном разоружении; и 3) рамочная структура инструментов. Конвенция, скорее всего, включала бы или ссылалась бы на существующие документы. Рамочное соглашение

могло бы изложить обязательство о неприменении ядерного оружия и график его ликвидации, и обеспечивать продолжение переговоров по таким вопросам, как верификация, правоприменение, также как контроль над расщепляющимися материалами и их устранение. Рамочная структура инструментов связала бы соглашения и институты, существующие сейчас, а также те, которые будут созданы. Она имеет близость с поэтапным подходом и не обязательно подразумевает зависимость от глобального многостороннего соглашения.

Другой набор вариантов касается институтов, необходимых для управления миром, свободным от ядерного оружия. Есть целый ряд задач, которых эти институты должны решать, в том числе мониторинг и верификация; предотвращение конфликтов, решение споров, и урегулирование кризисов; побуждение и принуждение соблюдать правила; образования по разоружению в целях обеспечения общественных и политических обязательств со временем; и поддержка в этом государств-участников. Один вопрос в том, должен ли быть создан орган по верификации ядерного разоружения, и если да, каким должен быть характер его отношений с существующими учреждениями и механизмами.

Относительно решения споров и побуждения и принуждения к соблюдению, агентство по ядерному разоружению и его орган управления мог бы использовать ряд методов, включая посредничество, обращение в Международный Суд, снятие привилегий и помощи, а также введение экономических санкций. Также необходимо разработать более надежные средства предотвращения конфликтов и мирного урегулирования кризисов.

Что касается возможностей применения силы для принуждения к соблюдению, Совет Безопасности предлагается в качестве соответствующего органа для рассмотрения и авторизации таких действий. Тем не менее, возможно, что Совет Безопасности нуждается в реформах, чтобы быть более представительным и ограничить применение права вето, если его должны признавать конечным правоприменительным органом мира, свободным от ядерного оружия.

Полный текст отчета на английском языке доступен на:

www.middlepowers.org

#