

Укрепление отношений с Индией и развитие стратегического партнерства с этой страной в XXI веке является важным национальным интересом США. Однако усилия по развитию двухсторонних американо-индийских отношений не должны противоречить другому национальному интересу США – предотвращению распространения ядерного оружия, что является настолько же, если не более, значимым приоритетом внешней политики страны. Однако именно такое противоречие породила администрация Буша в рамках ядерной сделки, заключенной летом 2005 г. во время визита премьер-министра Индии М. Сингха в Вашингтон.

В Совместном заявлении, обнародованном 18 июля 2005 г., Индия согласилась предпринять серию шагов с целью демонстрации своего соответствия статусу ответственной ядерной державы и для поддержки задач режима нераспространения. В свою очередь, администрация Буша согласилась инициировать изменения в законодательстве США и международных договоренностях, чтобы получить возможность экспорта ядерного оборудования и технологий в Индию, что является радикальным отходом от давно существующих юридических обязательств и политики, препятствующих сотрудничеству в ядерной области с государствами, не являющимися членами Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО).

Официальные представители администрации утверждали, что данная сделка является, в целом, выигрышной для нераспространения, так как она сближает Индию с политикой и практикой международного режима нераспространения. В своем выступлении перед Комитетом Конгресса по международным делам 8 сентября 2005 г. заместитель госсекретаря США Р. Джозеф утверждал, что «выполнение Индией взятых на себя обязательств в конечном итоге сделает более эффективными глобальные усилия по предотвращению распространения ОМУ и международный режим ядерного нераспространения в результате станет сильнее». Более детальное рассмотрение, однако, показывает, что нераспространенческие выгоды Совместного заявления от 18 июля носят весьма ограниченный характер.

ВЫГРЫШ ДЛЯ РЕЖИМА НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ СКРОМЕН

Некоторые из шагов, заявленных Индией, являются простым повторением существующих позиций, включая приверженность страны продолжению соблюдения одностороннего моратория на испытание ядерного оружия, укреплению своей национальной системы экспортного контроля и работе по заключению многостороннего договора о запрещении производства расщепляющихся материалов. Ввиду безуспешных попыток в течение более чем десятилетия начать переговоры по договору о запрещении производства расщепляющихся материалов и отсутствия в ближайшее время перспектив по уст-

ранению препятствий для начала переговоров последнее обязательство, скорее всего, в ближайшем будущем никак не скажется на существующей программе Индии по производству оружейных ядерных материалов.

Другие обязательства Индии, зафиксированные в Совместном заявлении, являются смелым шагом вперед, но их реальное значение для нераспространения весьма скромное. Например, можно приветствовать обязательство воздерживаться от передачи технологий по обогащению и переработке странам, которые ими не обладают. Но так как Индия – надо отдать ей должное – никогда не передавала такие технологии и не имеет планов делать это, практическое значение такого обязательства будет невелико. Более того, хотя приверженность руководящим принципам Режима контроля над ракетными технологиями РКРТ и Группы ядерных поставщиков (ГЯП) также является позитивным моментом, но Индия планировала сделать этот шаг еще до Совместного заявления от 18 июля 2005 г. – в рамках американо-индийского диалога по передаче технологий и экспортному контролю под названием «Следующие шаги в рамках Стратегического партнерства».

Наибольшее количество критических отзывов внутри Индии вызвало обещание разделить гражданские и военные ядерные объекты и добровольно поместить гражданские объекты под гарантии МАГАТЭ, включая применение положений Дополнительного протокола Агентства. Индийские критики утверждают, что в связи с тем, что гражданская и военная деятельность ведется на многих индийских ядерных объектах одновременно, выполнение данного обязательства может оказаться дорогостоящим и требующим много времени, а также может привести к ненужным ограничениям для военных программ. В ответ на эту обеспокоенность индийские официальные лица подчеркнули, что Индия сама будет решать, в отношении каких объектов будут применяться гарантии, и предложили, чтобы только небольшое количество из ее объектов было включено в гражданский список. Признавая, что отнесение объектов к гражданской категории (т.е. к которым применяются гарантии) является прерогативой Индии, официальные лица США дали ясно понять, что для того, чтобы данный список был достоверным, он должен быть полным.

Однако, вне зависимости от того, насколько полон или избирателен будет этот список, нераспространенческая ценность обязательства Индии по применению гарантий МАГАТЭ к некоторым ядерным объектам будет довольно ограниченной. Целью гарантий МАГАТЭ для неядерных государств-членов ДНЯО является проверка, что никакие ядерные материалы не используются в оружейных ядерных программах. Но так как Индия продолжает производить расщепляющиеся материалы для ядерного оружия (на объектах, не включенных в список, подпадающий под гарантии), ее желание применять гарантии к объектам, признанным гражданскими, исполняет, главным образом, символическую функцию – уменьшить видимое неравенство между теми странами, которые должны принимать гарантии для всех своих объектов, и теми, которые не обязаны делать этого.

Помимо этого символического значения, готовность поместить гражданские объекты под гарантии также играет более практическую роль. Если члены Группы ядерных поставщиков изменят свои правила и разрешат сотрудничество с Индией в ядерной области, они, что наиболее вероятно, ограничат такое сотрудничество теми объектами в Индии, в отношении которых применяются гарантии. Статья III(2) ДНЯО обязывает ГЯП вести ядерное сотрудничество только на тех объектах в неядерных государствах, в отношении которых применяются гарантии. Так как администрация Буша не стремится предоставить Индии статус ядерного государства согласно ДНЯО, ст. III (2) будет продолжать действовать в отношении Индии. Список индийских объектов, подпадающих под гарантии, таким образом, будет служить для определения рамок возможного сотрудничества в ядерной области. Для Индии компромисс будет заключаться между расширением списка (чтобы расширить возможности для сотрудничества) и сужением списка (для защиты объектов от международных проверок). Какой бы выбор она ни сделала, фундаментальные недостатки заявленного 18 июля обязательства Индии в отношении гарантий остаются – обязательство не влияет на способность Индии продолжать производство материалов для ядерного оружия на объектах, не подпадающих под гарантии.

НЕДОСТАТКИ СДЕЛКИ

Представители администрации Буша правы, говоря, что различные обязательства, содержащиеся в Совместном заявлении, приближают Индию – как в риторическом, так и в практическом смысле – к основному руслу международного режима нераспространения, которого она избежала на протяжении более чем 30 лет. Тем не менее достижения ядерной сделки между США и Индией в области нераспространения слишком малы, если их сравнивать с огромным ущербом для целей нераспространения, который может иметь место, если сделка будет осуществлена в ее нынешнем виде.

Сделка между США и Индией может осложнить реализацию ключевых инициатив администрации Дж. Буша в области нераспространения. США обратились к 45 странам-участницам Группы ядерных поставщиков с просьбой разрешить сотрудничество в ядерной области только с теми странами, которые придерживаются Дополнительного протокола МАГАТЭ, и запретить передачу технологий по обогащению и переработке государствам, еще не обладающим объектами топливно-ядерного цикла. Но будет крайне сложно добиться от партнеров по ГЯП ужесточения правил согласно пожеланиям США, если одновременно просить их изменить одно из своих фундаментальных правил (никакой ядерной торговли со странами, не являющимися членами ДНЯО), мотивируя это тем, что оно больше не устраивает США.

Добиваясь исключения из правил, чтобы поддержать новые особые дружеские взаимоотношения с Индией, США усиливают впечатление в мире, что их подход к нераспространению стал носить избирательный, эгоистичный, непоследовательный и негибкий характер. Правила, иницируемые и поддерживаемые США, будут восприниматься как менее обязательные и более добровольные к исполнению. Россия и Китай будут чувствовать больше свободы по поводу ядерного сотрудничества с их собственными партнерами, которое США может считать рискованным и недопустимым, – с Ираном и Пакистаном соответственно.

Ядерная сделка в ее нынешней форме вызвала отрицательную реакцию со стороны близких друзей США, например Японии, Германии и Бразилии, которые в свое время вынуждены были выбирать между ядерным оружием и сотрудничеством в области мирного атома. Они выбрали второй вариант, отказавшись от создания ядерного оружия и присоединившись к ДНЯО, чтобы воспользоваться выгодами сотрудничества в ядерной сфере. Теперь, когда Индия получила все сразу, неядерные государства-участники ДНЯО чувствуют себя обманутыми. Не желая портить отношения ни с Индией, ни с США, они, скорее всего, постараются избежать публичного скандала по поводу внезапного изменения политики США (о чем с ними предварительно не проконсультировались). Но в будущем они будут менее склонны идти на дополнительные жертвы во имя нераспространения.

Сделка между США и Индией может также снизить представление о возможных издержках среди государств, которые раздумывают над приобретением ядерного оружия в будущем. При рассмотрении вопроса, следует ли стремиться к обладанию ядерным оружием, основным фактором для большинства стран будет возможная реакция США. Реализация сделки неизбежно явится определенным сигналом, особенно для стран, состоящих в хороших отношениях с Вашингтоном, о том, что США смиряются и в конечном итоге поддержат решение о приобретении ядерного оружия.

В ближайшей перспективе планы США по развитию ядерного сотрудничества с Индией затруднят решение таких нераспространенческих проблем, как Иран. Конечно, интерес Ирана к ядерному оружию возник задолго до сделки США с Индией. Но эта сделка укрепила возможную аргументацию Ирана, с которой он уже выступает на мировой арене. Почему, публично спрашивают иранские официальные лица, Иран должен отказаться от своего права государства-члена ДНЯО обладать возможностями по обогащению урана, когда Индия, не участвующая в ДНЯО, может сохранить свое ядерное оружие и тем не менее, пользоваться плодами сотрудничества в ядерной сфере? Этот аргумент находит неплохую поддержку среди многих стран и ослабляет возможное давление на Тегеран.

В целом изменение политики администрации Буша – это сигнал, что США – государство, на которое мир всегда смотрел как на лидера в глобальной борьбе с распространением ОМУ – теперь принижает роль нераспространения и считает его менее важной задачей по сравнению с другими внешнеполитическими целями. Другие страны могут последовать примеру США, придавая нераспространению меньшую приоритетность по сравнению с политическими и экономическими соображениями в своей международной политике, и это может иметь негативные долгосрочные последствия для глобально-го режима нераспространения.

СДЕЛКА МОЖЕТ БЫТЬ ВЫИГРЫШНОЙ ДЛЯ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ

Ущерб может быть минимизирован, а сделка превращена из чистого убытка для нераспространения в чистый выигрыш – если будут сделаны некоторые улучшения по ходу практической реализации Совместного заявления от 18 июля 2005 г. – или самими правительствами Индии и США, или Конгрессом США при принятии нового законодательства, или Группой ядерных поставщиков при модификации ее руководящих принципов, или всеми ими одновременно.

Наиболее важным усовершенствованием было бы решение Индии прекратить производство расщепляющихся материалов для ядерного оружия. Индии нужно прекратить это производство не в одностороннем порядке, а в рамках многостороннего моратория, действующего, пока не будет заключен международный договор о запрещении производства расщепляющихся материалов. Многосторонний мораторий на производство внес бы большой вклад в дело борьбы с ядерным распространением и ядерным терроризмом, введя потолок для роста запасов оружейных материалов во всем мире и тем самым облегчив меры по предотвращению хищения или захвата подобных материалов – в Индии, Пакистане, где-либо еще.

Без моратория на производство расщепляющихся материалов сделка между США и Индией на самом деле может облегчить рост военного ядерного потенциала Индии. Собственные запасы урана Индии весьма ограничены. Согласно существующим правилам в области нераспространения, когда Индия не может купить природный уран на мировом рынке, она вынуждена использовать эти ограниченные запасы как для выработки энергии, так и для производства ядерного оружия, и выбор между этими двумя целями будет все более болезненным. Согласно новым правилам Индия может покрыть потребности гражданской программы путем импорта, тем самым освободив собственные запасы урана для военной программы и сделав возможным, если так решит индийское правительство, продолжение и даже резкое увеличение запасов оружейных материалов. Мораторий на производство предотвратил бы такое увеличение.

Первый заместитель министра иностранных дел Индии Ш. Саран заявил в июле 2005 г., что Индия «готова принять на себя те же обязательства и придерживаться той же практики – не больше и не меньше – как и другие ядерные государства». Так получилось, что все пять ядерных государств (США, Россия, Франция, Великобритания, Китай) прекратили производство расщепляющихся материалов для ядерного оружия. Применяя стандарт «не больше и не меньше», было бы разумно попросить Индию присоединиться к остальным. Индия утверждает, что у нее нет стратегического императива обладания равным потенциалом с другими ядерными державами (включая Китай) и что она стремится только к обладанию «минимальным достоверным потенциалом сдерживания». Если это на самом деле так, то, возможно, Индия скоро решит, что у нее достаточно плутония для своих нужд сдерживания и что она может позволить себе отказаться от дальнейшего его производства.

Соглашение от 18 июля 2005 г. могло бы быть усилено и в том случае, если бы Индия взяла на себя более активную и конструктивную роль в помощи США при решении наиболее острых современных проблем нераспространения, особенно вызова со стороны Ирана. Учитывая стремление Индии превратить Иран в долгосрочный источник энергетических поставок, Индия не стремится оказывать давление на Иран по поводу его ядерной программы. Во время сентябрьского визита в Тегеран министр иностранных дел

Индии М. Сингх публично выступил в поддержку позиции Ирана по ядерному вопросу и с критикой подхода США. Данные заявления вызвали резко негативную реакцию членов Конгресса, представляющих весь политический спектр, в том числе со стороны нескольких ярых сторонников Индии, которые дали ясно понять, что неспособность Индии занять одну позицию с США по иранскому ядерному вопросу поставит под угрозу поддержку изменений в законодательстве, необходимых для реализации американо-индийской ядерной сделки.

В ответ на эти предостережения Конгресса и жесткие заявления, сделанные лично президентом Дж. Бушем и госсекретарем К. Райс своим индийским коллегам, Индия 24 сентября 2005 г. присоединилась к США и Европе, проголосовав на Совете управляющих МАГАТЭ за резолюцию, признающую несоблюдение Ираном его нераспространенческих обязательств, но откладывающую вопрос о том, когда и как иранский вопрос будет направлен в Совет Безопасности ООН. Это явилось позитивным шагом, но, тем не менее, не показателем того, что Индия готова постоянно и целенаправленно использовать свое влияние с целью заставить Иран отказаться от планов создания объекта по обогащению, способного производить как топливо для гражданских ядерных реакторов, так и ядерные материалы оружейного качества. Действительно, после голосования в МАГАТЭ Индия стремилась успокоить Иран, заявляя, что она действовала в интересах Ирана, когда убеждала европейцев отказаться от требования немедленной передачи иранского досье в СБ ООН.

Риски сделки между Индией и США могут быть также уменьшены, если сохранить некоторые различия в номенклатуре разрешенных ядерных поставок между государствами-участниками ДНЯО и государствами, не участвующими в Договоре. Давним элементом режима нераспространения является «Преференциальная политика ДНЯО» – предоставление членам ДНЯО возможностей в области мирного использования атомной энергии, которые недоступны государствам вне Договора. Совместное заявление подбывает эту политику, призывая к «полному» ядерному сотрудничеству с Индией. Способом сохранения некоторого преференциального режима для государств-членов ДНЯО было бы внесение изменений в законодательство США и руководящие принципы ГЯП с целью разрешения экспорта относящейся к ядерной сфере продукции в государства, не входящие в ДНЯО, кроме оборудования, материалов или технологий, относящихся к чувствительным объектам ядерного-топливного цикла, включая обогащение, переработку ОЯТ и производство тяжелой воды. Подобное различие позволило бы Индии приобретать природный уран, топливо для АЭС, ядерные реакторы и широкий спектр другой ядерной продукции, но сохранило бы запрет на передачу той продукции, которая наиболее тесно связана с оружейной ядерной программой.

Помимо запрещения любого сотрудничества с Индией в области чувствительных технологий ядерного топливного цикла (даже под гарантиями МАГАТЭ), США должны разрешать сотрудничество в менее чувствительных ядерных областях только при наличии гарантий. Как было отмечено ранее, Индия останется государством, не обладающим ядерным оружием (НЯОГ) согласно определению ДНЯО, а статья III(2) разрешает ядерный экспорт в НЯОГ только под гарантиями МАГАТЭ. Более того, согласно действующему законодательству США такой экспорт должен быть разрешен только на объекты, *постоянно* находящиеся под гарантиями (под специальными для конкретного объекта гарантиями в соответствии с соглашениями INFCIRC/Rev.2 с МАГАТЭ), а не на объекты, в отношении которых применяются механизмы добровольных гарантий, позволяющие странам изымать материал или объекты из режима гарантий, руководствуясь соображениями национальной безопасности. Выбор будет за Индией. Если она хочет извлекать выгоду из ядерного сотрудничества на конкретном объекте, ей необходимо заключить специальное соглашение о гарантиях в отношении данного объекта.

Риски для нераспространения также можно уменьшить, если реализовать ядерную сделку в нейтральной для всех стран форме, а не как специальное исключение из правил, сделанное только для Индии. Хотя администрация Буша не торопилась показать, как конкретно она будет стремиться изменить законодательство США и принципы ГЯП, она предложила, что одним из вариантов могло бы быть сохранение общих правил не-

изменными, но которые бы не применялись в конкретном случае Индии, так как последняя является «ответственным государством с развитой ядерной технологией». Проблема с этим вариантом заключается в том, что он подчеркнет обеспокоенность по поводу того, что США действуют избирательно на основании своих внешнеполитических соображений, а не на основании объективных факторов, относящихся к соблюдению режима нераспространения. Более того, в ГЯП, для изменения руководящих принципов которой требуется консенсус, некоторые страны – в частности Китай – также могут выступить против избирательного подхода к странам и добиваться разрешения ядерного сотрудничества с другими странами – не-членами ДНЯО, с которыми они состоят в дружеских отношениях (например, с Пакистаном).

Чтобы избежать опасности, делая избирательное исключение для одной страны, и при этом не допустить возможности ядерного сотрудничества с другими странами, которые еще не полностью заслуживают этого, администрация Буша должна предложить изменения в законодательстве страны и принципах ГЯП, которые бы позволили ядерное сотрудничество (кроме сотрудничества в чувствительных областях ядерного-топливного цикла или на объектах, не подпадающих под гарантии) с любым государством, не являющимся членом ДНЯО, которое отвечает определенным критериям ответственного поведения в ядерной области. Чтобы избежать создания стимулов для стран по выходу из ДНЯО, измененные правила должны применяться только к странам, которые не являлись членами ДНЯО на определенную дату, за исключением Северной Кореи. Эти правила должны применяться только к Индии, Пакистану и Израилю. Чтобы некоторые государства, не являющиеся членами ДНЯО, могли получать ядерный экспорт из США согласно пересмотренному американскому законодательству, президент США должен подтвердить, что данное государство:

- выступило с публичными заверениями, что оно не будет испытывать ядерное оружие;
- выступило с публичными заверениями, что оно не будет производить расщепляющиеся материалы для ядерного оружия и выполняет свое обещание;
- поместило под гарантии МАГАТЭ свои гражданские ядерные объекты, включая все энергетические ядерные реакторы и исследовательские объекты, относящиеся к производству электроэнергии;
- играет активную и конструктивную роль в решении острых проблем нераспространения, которые возникают вследствие деятельности государств, вызывающих обеспокоенность с точки зрения распространения;
- создало и четко применяет национальную систему экспортного контроля, которая соответствует высшим международным стандартам, включая жесткие правила и процедуры, запрещающие персоналу, обладающему знаниями в ядерной области, вступать в контакты и осуществлять сотрудничество без разрешения;
- выступило с публичными заверениями, что оно не будет экспортировать технологии по обогащению или переработке и что оно выполняет данное обещание;
- активно работает само и в сотрудничестве с другими странами над прекращением незаконного бизнеса в ядерной области и над ликвидацией незаконных ядерных коммерческих сетей, в том числе путем полного обмена результатами любых расследований незаконной деятельности в ядерной сфере; и
- применяет меры физической защиты, учета и контроля, отвечающие наивысшим международным стандартам, к любому ядерному оружию и ко всем чувствительным ядерным материалам и объектам – как военного, так и гражданского назначения – на своей территории.

Эти критерии могут быть зафиксированы в законодательстве США. Они также могут быть приняты ГЯП в качестве критериев для решения консенсусом, может ли конкретное

государство, не входящее в ДНЯО, иметь право на получение ядерных технологий от стран-членов ГЯП. В то время как подобный подход будет беспристрастным по отношению ко всем странам, он позволит и правительству США, и членам ГЯП проводить различие между странами, не являющимися членами ДНЯО, решая, могут ли последние – и как скоро – иметь право на сотрудничество в ядерной области.

Ярые сторонники ДНЯО могут утверждать, что данные критерии недостаточны и что только соблюдение ДНЯО может дать стране право осуществлять ядерное сотрудничество. Но было бы нереалистичным ожидать от Индии или других государств, не являющихся членами ДНЯО, что они когда-либо присоединятся к ДНЯО, а, продолжая настаивать на присоединении к Договору в качестве неприменного условия для осуществления ядерного сотрудничества, можно потерять выгоды для режима нераспространения, которые могут быть достигнуты до вступления в ДНЯО.

От тех, кто решительно поддерживает Совместное заявление от 18 июля, можно ожидать утверждений, что данные критерии слишком требовательны и что они могут привести к выходу Индии из ядерной сделки. Но даже наиболее строгий критерий – прекращение производства расщепляющихся материалов – является шагом, который Индия в принципе поддерживает и заявляет, что она готова сделать такой шаг, когда ее минимальные потребности в сдерживании будут удовлетворены. Если Индия сейчас готова прекратить производство, то она может легко соответствовать остальным критериям. Если нет, то для Индии будет открыта возможность сделать это в любое время по ее усмотрению.

Предлагаемый здесь подход будет явно менее привлекательным для Индии, чем менее требовательный подход, на котором администрация Буша была готова остановиться 18 июля 2005 г. Но предлагаемый подход внес бы существенные изменения в сохранявшийся десятилетиями статус-кво, в рамках которого возможности для Индии и других стран, не являющихся членами ДНЯО, осуществлять ядерное сотрудничество были закрыты на законодательном и политическом уровнях.

В своем решительном стремлении трансформировать американо-индийские отношения администрация Дж. Буша придает слишком мало значения неблагоприятным последствиям своих действий для режима нераспространения. Решением проблемы должен быть не отказ от сделки, заключенной в июле, а требование, чтобы она реализовывалась таким образом, чтобы позволить США добиваться достижения своих стратегических целей в отношениях с Индией и одновременно реализации своих интересов в сфере нераспространения, а не удовлетворять одну потребность за счет другой.

Примечание

¹ В основу статьи положено выступление автора перед Комитетом по международным делам Палаты Представителей США 26 октября 2005 г. Перевод – Д.О. Кобяков. © ПИР-Центр, 2006.