

Н.А.Кутнаева (Киргизия)

Договор о безъядерной зоне в Латинской Америке и Карибском бассейне

Предметом данной статьи является история становления договора о создании безъядерной зоны в Латинской Америке, его содержание, а также недостатки. На основе некоторых рассекреченных архивных документов периода холодной войны автор рассматривает отношение латиноамериканских государств к данному международному соглашению. Кроме того, в статье анализируются причины успешного формирования безъядерной зоны в данном регионе и проводится некоторая параллель с Центрально-азиатской зоной, свободной от ядерного оружия (ЦАЗСЯО).

Ключевые слова: латиноамериканская безъядерная зона, разоружение, Альфонсо Гарсиа Роблес, договор Тлателолко.

Договор о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке (ЛА), или так называемый «Договор Тлателолко»*, стал важной вехой в деле становления режима нераспространения ядерного оружия (ЯО). История создания зоны, свободной от ядерного оружия (ЗСЯО)**, в Латинской Америке берет свое начало с глубокого военно-политического кризиса между Советским Союзом и США, разразившегося в октябре 1962 г. из-за размещения советского стратегического оружия на Кубе. Именно это оказало значительное влияние на дальнейшее формирование первой безъядерной зоны на заселенной территории.

Первая инициатива о недопущении стратегического и тактического ядерного вооружения в регионе появилась в 1962 г. Но выдвинутая на Генассамблее ООН 20 сентября 1962 г. Бразилией резолюция о создании денуклеаризованной зоны¹, хотя и вызвала первоначальный интерес у госу-

Нурия Асылбековна Кутнаева — вице-президент по академическому управлению Международного университета в Центральной Азии (kutnaeva@gmail.com).

* Тлателолко (Plaza de Tlatelolco, иначе — Площадь Трех Культур (Plaza de las Tres Culturas) — название исторической площади в центре Мехико, где расположено министерство иностранных дел.

** В данной статье термины «безъядерная зона» и «зона, свободная от ядерного оружия», или ЗСЯО будут использоваться как взаимозаменяемые понятия. Однако необходимо учесть, что более корректное название — зона, свободная от ядерного оружия.

дарств региона, прошла бы более тернистый путь для получения одобрения, если бы не события на Кубе, последовавшие месяцем позже. 9 ноября 1962 г. проект резолюции Бразилии (в соавторстве с Боливией и Чили) был представлен на Первом Комитете по разоружению ООН². В этом документе содержится призыв к странам Латинской Америки «не производить, не получать, не хранить и не испытывать ядерное оружие или средства доставки...избавиться от любого ядерного оружия или средств доставки ядерного оружия, которые могут быть в настоящее время могут находиться на территории под их юрисдикцией», а также предусматривает инициирование «верификации этих договоренностей ...»³.

29 апреля 1963 г. последовало заявление пяти президентов, в котором высшие государственные деятели Боливии, Бразилии, Чили, Эквадора и Мексики объявили, что «их правительства готовы подписать латиноамериканский многосторонний договор, по которому они обязуются не производить, не хранить и не производить испытания ядерного оружия или устройств для запуска ядерного оружия ... для того, чтобы Латинская Америка была признана безъядерной зоной в наикратчайшие сроки»⁴. Только после заявления пяти президентов, инициатива стала привлекать широкое внимание в регионе⁵.

Семь месяцев спустя, 27 ноября 1963 г., Генассамблея ООН, взяв за основу проект резолюции, представленный 11 латиноамериканскими странами⁶, одобрила резолюцию 1911 (XVIII). В этом документе приветствовалась инициатива «пятерки» и выражалась надежда, что государства региона иницируют исследование «относительно мер, необходимых для достижения цели совместной декларации». В документе содержался запрос Генеральному Секретарю ООН о предоставлении государствам Латинской Америки по их просьбе «такого технического оборудования, которое им понадобится, чтобы они достигли целей, установленных в настоящей резолюции»⁷.

Как видно, первоначально Бразилия была инициатором денуклеаризации Латинской Америки (ЛА). Соответственно, другие государства региона ожидали, что она продолжит выполнять эту роль. Однако внутривнутриполитические события привели к тому, что в апреле 1964 г. в результате военного переворота главный вдохновитель этой идеи президент Бразилии Жоао Гуларт был смещен со своего поста. Новое военное правительство, хотя и выразило поддержку запрету ЯО в ЛА, но не стало предпринимать каких-либо действий для продвижения этого вопроса. Роль лидера в регионе перехватила Мексика, сразу же созвав Подготовительную встречу, в ходе которой 23—27 ноября 1964 г. была сформирована Подготовительная комиссия по денуклеаризации ЛА (Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina, COPREDAL) со штаб-квартирой в Тлателолко (Мехико). В задачи комиссии входила подготовка предварительного проекта договора по созданию ЗСЯО в регионе⁸. В период между мартом 1965 и февралем 1967 г. состоялось четыре заседания комиссии⁹, причем, если в начале членами комиссии были 17 стран региона, то к моменту четвертого заседания это количество увеличилось до 21¹⁰. 12 февраля 1967 г. текст последней версии документа был единогласно утвержден, а два дня спустя, 14 февраля 1967 г., Договор Тлателолко был открыт для подписания.

ОТНОШЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ К ДОГОВОРУ

Почти все страны Латинской Америки поддержали инициативу о создании безъядерной зоны в регионе. Исключение составляла Куба, в принципе одобрявшая идею о ЗСЯО, но при этом выставившая определенные условия своей поддержки этой инициативы. Здесь необходимо принять во внимание отношение Кубы к развертыванию советских ядерных ракет на ее территории, выразившееся в емкой фразе Фиделя Кастро: «Мы не только согласились на их установку, но не были согласны с их свертыванием»¹¹. В силу этого становится понятной ультимативная позиция Гаваны в самом начале развития событий по становлению ЗСЯО. Согласно шифровке Министерства иностранных дел Кубы своей миссии в ООН от 11 ноября 1962 г., Куба поддержала бы инициативу Бразилии при внесении следующих поправок:

- Пуэрто-Рико и зона Панамского канала также должны быть включены в безъядерную зону;
- ядерные державы должны дать гарантии не использовать ядерное оружие против стран Латинской Америки;
- ликвидация всех существующих военных баз на территории Латинской Америки и Африки, принадлежащих ядерным державам, включая Гуантанамо.

В шифровке содержатся «четкие инструкции обсуждать и договариваться по первой и второй поправкам, жесткая позиция по третьей. В случае непринятия поправок Куба воздержится от голосования, объясняя, что хотя договор очень важен, Куба не сможет голосовать за него по причине невключения поправок. Положение, при котором другая ядерная держава не может иметь баз в Латинской Америке, а у Соединенных Штатов она есть на Кубе, абсурдно. Обещаний, что Гуантанамо не будет использоваться как ядерная база, недостаточно из-за отсутствия на то законных оснований»¹².

Подобная позиция подтверждалась и последующими демаршами Кубы. Например, в 1966 г. посол Кубы в Мексике указал в письме главе комиссии по денуклеаризации Латинской Америки, мексиканскому дипломату Альфонсо Гарсиа Роблесу, что участие его страны в работе комиссии не представляется возможным, пока не будут выполнены следующие условия:

- прекращение незаконной оккупации Гуантанамо Соединенными Штатами Америки;
- денуклеаризация военных баз США в Пуэрто-Рико, в зоне Панамского канала и на Виргинских островах;
- прекращение агрессивной политики США по отношению к Кубе¹³.

В ответ на это США заявляли, что вопрос участия Кубы в латиноамериканской безъядерной зоне не лежит в плоскости двусторонних отношений¹⁴.

Не изменилась позиция Кубы и в последующие годы. В ходе встречи с Генеральным секретарем Агентства по запрещению ядерного оружия в Латинской Америке и Карибском бассейне (*Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe*, OPANAL) Хоце Мартинесом Кобо, совершившим поездку в Гавану в октябре 1983 г., кубинские власти (хотя и поддержали цели Договора Тлателолко) заявили, что на острове нет никаких ядерных вооружений. В то же время было отмечено, что Куба не может отказаться от своего права устанавливать их из-за «враждебности США»¹⁵.

Куба подписала договор только 25 марта 1995 г. и была последней латиноамериканской страной, ратифицировавшей его. 23 октября 2002 г. в Мехико кубинцы представили свой документ о ратификации договора со следующим заявлением: «...Препятствия, которые до настоящего времени не позволяли Республике Куба в полной мере присоединиться к Договору о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке и Карибском бассейне, по-прежнему существуют и представляют серьезную угрозу безопасности страны. Единственная ядерная держава в этой части мира — Соединенные Штаты Америки — по-прежнему проводят враждебную политику, ужесточает экономическую, торговую и финансовую блокаду... и продолжает силой и против воли нашего народа незаконно оккупировать часть территории страны и даже позволяет своим судам с ядерным оружием на борту проходить через этот район. Решение этой проблемы должно стать условием присоединения нашей страны к настоящему договору»¹⁶.

Что касается отношения других государств ЛА к договору, то в ходе разработки текста документа выявились некоторые спорные вопросы, на которые у стран региона имелись свои, зачастую противоположные, точки зрения.

Географический охват зоны. Правительства Колумбии и Эквадора призвали к включению в ЗСЯО все страны Карибского бассейна, включая Кубу. Панама требовала, чтобы ЗСЯО охватывала все территории Латинской Америки, в том числе район Панамского канала. Из-за своих территориальных претензий Венесуэла настояла на исключении из ЗСЯО Гайаны, а также на формулировке статьи 25, согласно которой в зону не могут войти государства, часть или вся территория которых была предметом спора между внеконтинентальным государством и латиноамериканской страной вплоть до мирного урегулирования конфликта¹⁷.

Проблема транспорта и транзита. Венесуэла при поддержке Аргентины настаивала, чтобы в договоре были запрещены транспортировка ЯО участниками договора и транзит ЯО третьими странами. Но в итоге было принято предложение Мексики, появившееся в Заключительном акте: «Договаривающиеся стороны сочли ненужным включать слово «транспорт» в ст. 1 об обязательствах по следующим причинам: 1) Если перевозчиком является одна из договаривающихся сторон, транспортировка будет охвачена прямым запретом, содержащимся в других правовых положениях, без необходимости упоминания о нем прямо, так как статья запрещает любую форму владения ядерным оружием прямо или косвенно самими Сторонами, кем либо еще от их имени или любым иным способом. 2) Если перевозчиком будет государство, не являющееся стороной договора, то транспорт отождествляется с транзитом, в отношении которого в договоре нет положения, и поэтому следует понимать, что будут применяться принципы и нормы международного права, в соответствии с которыми на государство территориальной юрисдикции возлагается право разрешить или отказать в предоставлении такого транзита...»¹⁸.

Мирные ядерные взрывы. Этот вопрос оказался самым трудным для подготовительной комиссии. Бразилия, опираясь на поддержку Аргентины и Венесуэлы, потребовала, чтобы договор позволял участникам разрабатывать и использовать ядерные взрывные устройства в мирных целях. Мексика и Чили придерживались противоположной точки зрения, заключавшейся в том, что при технологиях, существовавших в то время, развитие мирных ядерных устройств будет означать получение возможности созда-

ния ядерного оружия. США, Великобритания и СССР занимали аналогичную позицию.

Понимая, что судьба договора зависит от решения вопроса о мирных ядерных взрывах, члены комиссии пошли на компромисс: участникам безъядерной зоны было разрешено развивать и использовать мирные ядерные взрывные устройства (ст. 18) в соответствии со статьями 1 и 5¹⁹. Это означает, что взрывы могут быть произведены, только если они не требуют применения ядерного оружия, определение которого указано в ст. 5. Таким образом, для проведения ядерного взрыва необходимо сначала доказать, что ядерное оружие не будет использовано при проведении данного взрыва. При этом ядерное оружие — это «всякое устройство, способное высвободить неконтролируемую ядерную энергию и имеющее такую группу характеристик, которые походят для использования его в военных целях» (ст. 5). Поскольку это не представляется возможным, «приходим к выводу, что государства — участники договора не смогут производить или приобретать ядерные взрывные устройства, несмотря на то, что они могут быть предназначены для мирных целей, если только и до тех пор, пока благодаря технологическому прогрессу не будут созданы устройства для таких взрывов, которые не могут быть использованы в качестве ядерного оружия»²⁰. Бразилия, однако, отметила, что интерпретирует «характеристики» в определении ядерного оружия как «свойства, которые идентифицируют устройство, предназначенное для использования в военных целях. Только военные устройства обладают этими свойствами, которые не являются характерными для устройств, используемых в мирных целях»²¹. Во время работы Подготовительной комиссии представитель Чили опроверг эту интерпретацию, утверждая, что «группа характеристик» может иметь только одно значение на испанском языке, и отметил, что это определение было ранее принято Бразилией. Председатель Подготовительной комиссии Гарсия Роблес поддержал чилийского представителя, в том что определение ядерного оружия было примирительным решением, единогласно поддержанным всеми государствами — членами комиссии.

Но Бразилия продолжала настаивать на своей интерпретации данного положения. В частности, президент Артур да Коста-и-Силва утверждал, что Договор Тлателолко не обязывает Бразилию отказываться от производства ядерных инструментов для мирных целей, даже если она подпишет и ратифицирует его²². При подписании договора была приложена нота, а при ратификации — заявление, где говорилось, что «По мнению правительства Бразилии, статья 18 дает полномочия странам-подписантам своими силами или в сотрудничестве с третьими сторонами осуществлять взрывы ядерных устройств в мирных целях, включая взрывы, которые вовлекают устройства, подобные тем, которые используются в ядерном оружии»²³. Почти идентичное заявление сделала и Аргентина при подписании договора в 1967 г. «Правительство Аргентинской Республики ... хотело бы выразить свое удовлетворение в связи с включением в этот документ положений, которые защищают мирное развитие ядерной энергии и среди них положения ст. 18, которая признает право договаривающихся сторон на проведение взрывов ядерных устройств в мирных целях, в том числе взрывов, которые включают устройства, подобные тем, которые используются в ядерном оружии, или сотрудничать с третьими лицами для достижения этой же цели...»²⁴.

Вступление договора в силу. На стадии разработки договора, в апреле 1966 г., Бразилия и Аргентина придерживались мнения о внедрении четырехступенчатой формулы его вступления в силу, в то время как Мексика предложила считать договор вступившим в силу для каждого государства-участника сразу же после сдачи инструментов его ратификации. При этом, по замыслу разработчиков, сам договор должен вступить в силу после сдачи стране-депозитарию 11 инструментов ратификации²⁵. Впоследствии была предложена «примирительная формулировка», включающая первый и второй варианты и позволившая получить согласие всех членов комиссии без ущерба для их позиций. По признанию председателя комиссии А.Гарсиа Роблеса, в этой статье была внедрена «эклетичная система», которая помогла преодолеть «наиболее серьезное препятствие», возникшее перед комиссией²⁶. Именно эта «примирительная формулировка» в дальнейшем способствовала становлению режима Тлателолко.

Гарантии ядерных государств. Различные точки зрения имелись у разных стран и по гарантиям государств, обладающих ядерным оружием (ЯОГ). В то время как мексиканская делегация считала, что гарантии представляют собой только «крайне рекомендуемые условия», Бразилия твердо настаивала на том, что для придания обязательствам ЯОГ юридической силы они должны стать неотъемлемыми требованиями к договору.

Заявления при ратификации ядерных государств. Невзирая на возражения Аргентины и Бразилии, ядерные государства получили возможность самостоятельно толковать статьи договора, и это дало возможность всем ЯОГ подписать Дополнительные протоколы I и II. Благодаря всем этим компромиссам страны Латинской Америки смогли успешно завершить переговоры по безъядерной зоне и подписали договор 14 февраля 1967 г.

Таким образом, два самых больших государства региона, — Аргентина и Бразилия (иногда поддерживаемые Венесуэлой) — претендующих на роль лидеров Латинской Америки и соперничающих в политико-экономической сфере, имели свою точку зрения на некоторые аспекты договора, идущую вразрез с мнением других стран Латинской Америки, более восприимчивых к давлению со стороны ядерных держав. Оба государства считали, что развитие ядерных программ является частью их плана по становлению независимости. Благодаря наличию общих позиций по ядерным вопросам Аргентина и Бразилия выступили единым фронтом. В результате они пришли к выводу, что из-за многочисленных компромиссов это международное соглашение потенциально может нанести ущерб их интересам²⁷ и не становились его полноправными участниками на протяжении более чем 25 лет²⁸.

В 1984 г. президент Бразилии Жоао Баптиста Фигейредо, критикуя Договор Тлателолко, заявил, что этот документ устанавливает неравные права, институционализируя недопустимое разделение между неядерными и ядерными государствами. Договор «запрещает только так называемое горизонтальное распространение, предотвращая теоретическую возможность будущих закупок ядерного оружия странами, которые его не имеют. Однако документ не упоминает вертикальное распространение, настоящее, которое заключается в интенсивном расширении и улучшении ядерных арсеналов великих держав»²⁹. По словам Ж.Фигейредо, Договор Тлателолко не предусматривает эффективную систему защиты неядерных государств от агрессии ядерными державами. «...Тлателолко разоружает страны, которые, как Брази-

лия, не вооружены и не имеют никакого намерения вооружаться. Он не смог предоставить мирный атом или запретить его использование для военных целей. Вот почему он необъективен и дискриминационен»³⁰.

Помимо наличия непосредственных спорных моментов, относящихся к содержанию документа, договор стал орудием соперничества между самими государствами региона, например, между Чили и Аргентиной, в течение долгого времени не соглашавшихся его принимать. Причем, президент Чили Аугусто Пиночет в конфиденциальной беседе с президентом США Джеймсом Картером сообщил, что откажется от требований, содержащихся в ст. 28, позволяя таким образом договору вступить в силу для Чили, только если сначала его подпишет Аргентина. Пойти на это первым «было бы признаком слабости»³¹. В итоге договор вступил в силу для обоих государств только в 1994 г.³². Попутно можно отметить, что у Аргентины возникли внутривластные проблемы при ратификации договора из-за сильной оппозиции военных и гражданских активистов, которые воспринимали его ратификацию «как достижение цели внешней политики США, в то время как нужды самой Аргентины по развитию «мирного атома» не принимаются в расчет». Поэтому военные использовали ратификацию договора в качестве инструмента торговли в отношениях с США, считая, что могут претендовать на некоторую скидку, особенно в вопросах соблюдения прав человека в стране³³.

Необходимо отметить, что формирование режима Тлателолко было важным не из-за гипотетической, а из-за вполне реальной возможности создания ядерного оружия в Латинской Америке: в 1960—1970 гг. у Аргентины и Бразилии имелись серьезные разработки не только для мирных, но и для военных ядерных программ. Так, в Аргентине в годы правления военного руководства втайне было начато строительство установок для выделения плутония и газодиффузионного обогащения урана³⁴. Военная программа была свернута только к началу 90-х годов. Процедуру ратификации договора Аргентина завершила в 1994 г., и в 1995 г. присоединилась к Договору о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО).

В Бразилии военная ядерная программа реализовалась параллельно с гражданской в 1960—1980 гг. под руководством вооруженных сил. Соглашение с Западной Германией, подписанное в 1975 г., предусматривало строительство восьми АЭС. Кроме того, благодаря ФРГ в Белу-Оризонти появилась экспериментальная установка по обогащению урана и полупромышленная установка в ядерном центре в Резенде³⁵. Технология полного ядерного топливного цикла была освоена Бразилией в 1987 г., и, по некоторым данным, к 1989 г. завод по обогащению урана, входящий в комплекс атомной электростанции им. Адмирала Алваро Алберто, в г. Арамар имел производственные мощности по обогащению урана уже до 39%³⁶. Но к концу 80-х годов государство начало постепенно сворачивать военную ядерную программу. Кроме финансовых трудностей неуспех военной ядерной программы заключался в ее чрезвычайной фрагментарности и отсутствии координации между родами войск: за разработку обогатительных технологий были ответственны военно-морские силы страны, а за исследования в области конструкции ядерного боеприпаса — военно-воздушные силы³⁷. Еще десять лет понадобилось, чтобы Бразилия, наконец, завершила ратификационные процедуры по договору Тлателолко (1994 г.) и впоследствии присоединилась к ДНЯО (1998 г.).

СОДЕРЖАНИЕ ДОГОВОРА

Согласно данному соглашению, всем латиноамериканским государствам запрещается испытывать, использовать, производить или приобретать любое ЯО. Под запретом также находится получение, хранение, установка и размещение ЯО. Страны региона не имеют права проводить, помогать или разрешать проведение испытаний ЯО на своей территории. Ст. 7 предусматривает создание международного органа, именуемого Агентством по запрещению ядерного оружия в Латинской Америке, который должен проводить периодические или чрезвычайные консультации между государствами — членами, а также осуществлять контроль по выполнению обязательств, принятых в договоре. Штаб-квартира агентства находится в Мехико.

Гарантии Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) оговариваются в ст. 13: каждое государство — член ЗСЯО заключает с МАГАТЭ «многостороннее или двустороннее соглашение о применении его гарантий к своей деятельности в области ядерной энергии». Каждые полгода все государства-члены обязаны представлять МАГАТЭ «полугодовые доклады, в которых указывается, что никакая деятельность, запрещенная положениями настоящего договора, не имела места на их территориях».

Разработчикам договора было очень важно показать, что речь идет не просто о запрещении использования ядерной энергии, а именно о запрещении использования ядерного оружия в военных целях, в то время как развитие ядерных технологий для нужд экономического развития разрешается и приветствуется³⁸. Этот момент оговаривается в нескольких статьях. Во-первых, в ст. 1 говорится, что страны ЗСЯО «обязуются использовать ядерные материалы и средства, находящиеся под их юрисдикцией, исключительно в мирных целях». Ст. 17 гласит, что «никакое положение настоящего договора не ограничивает права договаривающихся сторон ... использовать ядерную энергию в мирных целях, в частности, для их экономического развития и социального прогресса». Кроме того, не только ядерные материалы и энергия, но и ядерные взрывы могут быть использованы в мирных целях, «включая взрывы, предполагающие использование устройств, аналогичных тем, которые применяются в ядерном оружии» (ст. 18). Эта же статья допускает, что государства — члены ЗСЯО имеют право «сотрудничать в этих целях с третьими сторонами при условии, что при этом будут соблюдены положения настоящей статьи и других статей договора, в частности ст. 1 и 5».

Статья 28, описывающая механизм вступления в силу договора, представляет собой компромисс между интересами разных государств. Первый пункт статьи гласит, что договор вступает в силу для ратифицировавших его государств только после выполнения четырех условий: сдачи правительству-депозитарию грамот о ратификации договора; подписания и ратификации Дополнительного протокола I внеконтинентальными и континентальными государствами, несущими де-юре и де-факто ответственность за территории, лежащие в сфере безъядерной зоны; подписания и ратификации Дополнительного протокола II государствами, обладающими ядерным оружием; заключения членами ЗСЯО соглашений о применении системы гарантий МАГАТЭ. Таким образом, имеется четырехступенчатый механизм вступления договора в силу. Однако второй параграф статьи предусматривает возможность отказаться «полностью или час-

точно от требований, изложенных в предыдущем пункте». При сдаче на хранение ратификационной грамоты или в более поздний период государства могут сделать заявление, которое «прилагается к их ратификационным грамотам». В этом случае для таких государств договор «вступает в силу после сдачи на хранение декларации или сразу же после выполнения всех требований, которые не были специально отвергнуты».

Подобная двойственность была результатом компромисса между Мексикой и Бразилией. Причем первый параграф был предложен Бразилией, а второй — Мексикой. Компромисс позволяет каждому государству гибко решать, когда договор вступит для него в силу. Из 22 государств — членов договора, только Аргентина, Бразилия и Чили воспользовались этим правом гораздо позже остальных, в 1994 г.³⁹. Без этого права на отказ весь режим Тлателолко был бы поставлен в зависимость от ратификации его каждым государством — членом ЗСЯО и, как выразился эксперт по нераспространению Джон Редик, «договор был бы мертв по прибытию»⁴⁰.

НЕДОСТАТКИ ДОГОВОРА

Общепризнанным недостатком договора является излишняя примирительность некоторых его положений. Это — и компромисс о вступлении договора в силу, и намеренное отсутствие четкости в запрете на проведение мирных ядерных взрывов, и отсутствие в самом договоре нормы о транзите ЯО, позволившее ядерным государствам выбрать наиболее выгодный им вариант. Здесь хотелось бы выделить еще один недостаток, на который ранее эксперты по нераспространению не обращали внимания, а именно — участие государств ЛА в системе коллективной безопасности совместно с США.

Но предварительно необходимо сделать следующую ремарку: в настоящее время, «ядерная тройка» — США, Великобритания и Франция — отказываются признавать другой договор об установлении безъядерной зоны (в Центральной Азии). Одним из аргументов является наличие ранее заключенного соглашения о коллективной безопасности, в котором состоят центральноазиатские государства и Россия, а именно Ташкентский договор, или Договор о коллективной безопасности 1992 г. Так вот, примечательно, что латиноамериканские государства также участвовали в системе коллективной безопасности с США в рамках Межамериканского договора о взаимной помощи («Договор Рио», 1947 г.) и Организации американских государств (ОАГ), созданной в 1948 г.

Например, в ст. 3 Договора Рио обращается внимание на региональную систему коллективной безопасности: «...вооруженное нападение со стороны любого государства на американское государство рассматривается как нападение на все американские страны и, следовательно, каждая из указанных договаривающихся сторон обязуется помочь в отражении атаки на основании неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону, признаваемого ст. 51 Устава Организации Объединенных Наций»⁴¹. В ст. 8 указано, что одной из мер, которую может предпринять консультационный орган, является использование вооруженных сил. При этом две трети участников договора должны быть согласны с решением о предоставлении такой помощи⁴².

Что касается устава ОАГ, то его ст. 28 гласит: «Любой акт агрессии государством против территориальной целостности или неприкосновенности

территории или против суверенитета и политической независимости американского государства считается актом агрессии против других американских государств». Следующая статья, без упоминания самого Договора Рио, все же содержит ссылку на этот документ: при вооруженном нападении или любой другой ситуации, «которая может поставить под угрозу мир Америки, американские государства, в соответствии с принципами континентальной солидарности или коллективной самообороны, применяют меры и процедуры, установленные в специальных договорах по этому вопросу».

Связь между Договором Тлателолко и вышеперечисленными договорами можно проследить через ст. 21 договора Тлателолко, в котором подчеркивается: «Ни одно из положений настоящего договора не означает умаления прав и обязанностей сторон по Уставу Организации Объединенных Наций или прав и обязанностей членов Организации американских государств в соответствии с существующими региональными договорами». Следовательно, государства — участники Договора Тлателолко при возникновении ситуации, «которая может поставить под угрозу мир Америки», имеют право действовать в условиях коллективной самообороны, т.е. использовать вооруженные силы американских государств, что по определению включает и возможность применения ядерного оружия.



Анализ политического механизма формирования ЗСЯО позволяет выделить следующие факторы, предопределившие успех становления самого договора.

Исторический фактор состоит в том, что после размещения советского ЯО на Кубе вероятность ядерного шантажа со стороны государства, находящегося в непосредственной близости, стала для США абсолютно реальной. Поэтому Соединенным Штатам было необходимо обезопасить себя от возможного повторения подобного сценария. Военно-географический фактор заключался в том, что потенциальный театр военных действий находился не в Латинской Америке, а в Европе, что теоретически выводило Латинскую Америку из списка мест возможных стратегических ударов. Внешнеполитическим фактором можно считать решение Госдепартамента США не увязывать формирование ЗСЯО с какой-либо иной проблемой, как это, например, было с планом Рапацкого (увязка с «немецким вопросом» о воссоединении двух Германий)⁴³.

На этапе разработки текста договора существенными оказались три аспекта: роль председателя Подготовительной комиссии А.Гарсиа Роблеса, умение найти компромиссы при выработке положений договора, а также общая внешнеполитическая направленность латиноамериканских государств. Страны региона не были приверженцами ни одного из двух противоположных военно-политических блоков — НАТО и Варшавского договора (кроме, разумеется, Кубы). У каждого из латиноамериканских государств были разноуровневые отношения с США, т.е. различная степень зависимости от «большого брата». Как показывает опыт с неудавшимися безъядерными зонами, именно разнонаправленность внешнеполитического вектора стран — участников ЗСЯО может оказать решающее значение на этапе становления ЗСЯО, как это, например, случилось с инициативой по установлению Балканской безъядерной зоны.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ПРОТОКОЛ II К ДОГОВОРУ ТЛАТЕЛОЛКО⁴⁴

Страна	Подписание	Ратификация
Великобритания	20 декабря 1967 г.	11 декабря 1969 г.
КНР	21 августа 1973 г.	2 июня 1974 г.
Франция	18 июля 1973 г.	22 марта 1974 г.
СССР	18 мая 1978 г.	8 января 1979 г.
США	1 апреля 1968 г.	12 мая 1971 г.

Согласно замыслам разработчиков Договора Тлателолко, присоединившись к Дополнительному протоколу II, государства, обладающие ядерным оружием, предоставляют негативные гарантии неядерным государствам, т.е. обязуются не использовать или не угрожать использованием ядерного оружия странам — членам ЗСЯО.

Представляется, что *этап ратификации протоколов ядерными державами* успешно завершился по двум причинам: во-первых, из-за принятия решения государствами ЛА о том, что права на транзит ЯО даются самими республиками в каждом отдельном случае. Во-вторых, несмотря на последующие возражения OPANAL⁴⁵, именно предоставление возможности заявлений с объяснениями своих позиций и толкований при ратификации протоколов ядерными державами повлияло на то, что все протоколы были введены в силу.

Анализ асимметричности предоставления некоторых прав ядерным державам показал, что, несмотря на участие латиноамериканских государств в системе региональной коллективной безопасности совместно с США, все другие ядерные государства, включая СССР и КНР, подписали протоколы о предоставлении ядерных гарантий. Разумеется, свою роль сыграли и заявления с предоставлением принципиальных позиций ядерных держав. Однако факт остается фактом: ни участие государств ЛА в Договоре Рио⁴⁶, ни устав ОАГ не помешали ядерным державам подписать Протокол II.

В настоящее время западная «ядерная тройка» (США, Великобритания и Франция) отказывается подписывать Протокол к договору о Центральноазиатской зоне, свободной от ядерного оружия (ЦАЗСЯО), утверждая, что данный договор оставляет лазейку для России из-за участия некоторых центральноазиатских стран в Организации Договора о коллективной безопасности совместно с РФ — ОДКБ. Здесь возникают следующие вопросы. Во-первых, одним из условий США для создания любых ЗСЯО является сохранение архитектуры региональной безопасности, существующей в том или ином регионе. Во-вторых, сами Соединенные Штаты на момент ратификации договора Тлателолко участвовали в Договоре Рио о коллективной безопасности со странами — членами латиноамериканской ЗСЯО. Договор Рио «не позволял неамериканским державам вмешиваться в межамериканские дела, сохраняя доктрину США о гегемонии в Западном полушарии а ля Теодор Рузвельт»⁴⁷. Кроме того, США вместе с латиноамериканскими странами состояли в ОАГ. Тем не менее членство в системе коллективной безопасности с латиноамериканскими государствами не помешало ядерной пятерке ратифицировать договор Тлателолко о создании латиноамериканской безъядерной зоны. Таким образом, возражения западной ядерной тройки (Великобритании, США и Франции), связанные с тем, что ЦАЗСЯО оставляет лазейку из-за членства не-

которых центральноазиатских государств в ОДКБ, несостоятельны из-за имеющегося исторического прецедента с Договором Тлателолко. Учитывая такие исторические реалии, официальные объяснения западной тройки о неподписании протокола к ЦАЗСЯО можно считать неубедительными, а ответ следует искать в другой плоскости — в сужении военной маневренности и нежелании некоторых ядерных государств идти на это.

Возвращаясь к Договору Тлателолко, необходимо обратить внимание на три наиболее важных последствия его заключения. *Во-первых*, Латинская Америка была выведена из возможных сценариев развертывания театра военных действий стратегического характера между двумя военно-политическими блоками — НАТО и ОВД. *Во-вторых*, неясная ситуация с возникновением потенциальных ядерных латиноамериканских держав (прежде всего Аргентины и Бразилии) была поставлена под контроль МАГАТЭ. *В-третьих*, договор является удачным экспериментом кризисно-реактивного характера, многие положения которого были воплощены в дальнейшем при создании успешных безъядерных зон. Это касается не только непосредственно положений договора (например, необходимость заключения дву- и многосторонних договоров с МАГАТЭ, система инспекций и верификаций договора, норма о вступлении договора в силу), но и введения механизма протокола о предоставлении негативных гарантий ядерными державами при заключении договоров о безъядерных зонах.

Резюмируя, хотелось бы подчеркнуть, что, несмотря на неоднозначность и компромиссность некоторых положений, договор Тлателолко выполнил и продолжает выполнять свою главную задачу: он ограничивает горизонтальное распространение ядерного оружия⁴⁸. Политический механизм формирования договора, ставшего пионером в деле распространения идеи безъядерных зон в заселенной части Земли, послужил примером для становления последующих четырех подобных зон в других, не менее проблемных частях света.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ United Nations General Assembly, 17th Session, Doc. A/PV.1125, Sept. 20, 1962, p. 19, par. 25.

² Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean. Report of the Secretary General of OPANAL on Compliance. With the Commitments Undertaken by the States of the Region in Resolution Ag/Res. 2245 (Xxxvi-O/06) and in the Declaration on Security in the Americas, Particularly Paragraph 11 regarding Non-Proliferation of Nuclear Weapons, p. 5—10.

³ Attachment: Tab A. Brazil, Draft Resolution (Introduced in Committee I, November 8). 9 November 1962. Digital National Security Archive. — <http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/index.jsp> Документ опубликован Университетом Дж.Вашингтона в рамках проекта «Архив национальной безопасности».

⁴ General Assembly, 18th Session, Official Records, Agenda Item 74, Annexes, Doc A/5415/Rev.1, Nov. 14, 1963.

⁵ A.G.R o b l e s. The treaty for the prohibition of nuclear weapons in Latin America. — Pitt David C., Thompson Gordon. Nuclear-Free Zones. Routledge, 1987. P. 9-22, зд. стр. 9.

⁶ К пяти предыдущим государствам присоединились Коста-Рика, Сальвадор, Гаити, Гондурас, Панама и Уругвай.

⁷ General Assembly, 18th Session, Official Records, Denuclearization of Latin America. 1265 Plenary Meeting, 27 November 1963.

⁸ Alfonso Garcia Robles, Nobel Lecture: «The Latin American Nuclear-Weapon Free Zone», 6 Feb 2013. — http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1982/robles-lecture.html

⁹ Final Act of First Session: General Assembly, 19th Session, Official Records, Doc. A/5912, April 15, 1965; Final Act of Second Session: General Assembly, 20th Session, Official Records, Doc. A/5985, Sept. 22, 1965; Final Act of Third Session: General Assembly, 20th Session, Doc.

A/6328, May 12, 1966; Final Act of Fourth Session: General Assembly, 21st Session, Official Records, Doc. A/6663, Feb. 23, 1967. Как указывает И. Ахтамзян, по настоянию А.Г.Роблеса первоначальный проект договора был составлен ночью 1 июля 1965 г. с 5 часов вечера до 5 часов утра. См.: И.А.Ахтамзян. Зоны, свободные от ядерного оружия. — Ядерное нераспространение, в 2 томах. Том 1, 2002, с. 149—170.

¹⁰ Черновые статьи по верификации, инспекциям и контролю, а также базовый документ — Декларация о принципах — были завершены в кратчайшие сроки уже во время второго заседания Комиссии, т.е. в период между 23 августа и 2 сентября 1965 г. Проект будущего договора под названием «Предложения для подготовки Договора для денуклеаризации Латинской Америки», был подготовлен в течение третьего заседания Комиссии. См. A.G.Robles. Op. cit., p. 10.

¹¹ Цит. по: M.Sergano. Common Security in Latin America. The 1967 Treaty of Tlatelolco. London, 1992, p. 34.

¹² Cifrado, Republica de Cuba, Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretario del Ministro, Noviembre 11 de 1962 (Шифровка от Министерства иностранных дел Республики Куба, Секретариата Министра Кубинской миссии в ООН). The Digital National Security Archive. — <http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/index.jsp> Документ опубликован Университетом Дж.Вашингтона в рамках проекта «Архив национальной безопасности». Проект предусматривает публикацию рассекреченных ЦРУ и Госдепом США документов. (База данных архива платная, поэтому свободный доступ закрыт.)

¹³ COPREDAL 46, July 21, 1966.

¹⁴ J.R.Redick. The Tlatelolco Regime and Nonproliferation in Latin America. — International Organization, vol. 35, N 1. Nuclear Proliferation: Breaking the Chain (Winter, 1981). p. 103—134.

¹⁵ Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America, Report of the Secretary General (May 1983 to April 1985). General Conference, Ninth Regular Session (Agenda Item 6). Mexico, 7-9 may 1985, p. 9.

¹⁶ Cuba: Signature of Treaty of Tlatelolco. Treaties Database Home. United Nations Office for Disarmament Affairs. — <http://disarmament.un.org/treaties/a/tlatelolco/cuba/sig/mexico+city>

¹⁷ См. Заявление Венесуэлы при ратификации Договора Тлателолко. United Nations Office for Disarmament Affairs. — <http://disarmament2.un.org/TreatyStatus.nsf>

¹⁸ Outgoing Telegram (Circular) from the Department of State to US Mission in Geneva, US Embassies in Bonn, Cairo, London etc. Subject: Treaty of Tlatelolco (Latin American Nuclear Free Zone). February, 18 1967. The Digital National Security Archive. — <http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/index.jsp>

¹⁹ A.G.Robles. Op. cit., p. 19.

²⁰ Ibidem.

²¹ Outgoing Telegram (Circular) from the Department of State to US Mission in Geneva, February, 18, 1967. The Digital National Security Archive. — <http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/index.jsp>

²² Цит. в: H.J.Rosenbaum, G.M.Cooper. Brazil and the Nuclear Non-Proliferation Treaty. — International Affairs (Royal Institute of International Affairs), vol. 46, N.1, Jan, 1970, p. 74—90.

²³ Brazil: Signature of Treaty of Tlatelolco. Treaties Database Home. United Nations Office for Disarmament Affairs. — <http://disarmament.un.org/treaties/a/tlatelolco/brazil/sig/mexico+city>

²⁴ Ibidem.

²⁵ A.G.Robles. Op. cit., p. 11.

²⁶ Ibid., p. 12, 15.

²⁷ J.R.Redick. Nuclear Illusions: Argentina and Brazil. Occasional Paper No. 25 December 1995. The Henry L. Stimson Center, p. 22—23.

²⁸ Оба государства подписали Договор в 1967 г., но для Аргентины он вступил в силу 18 января 1994 г., а для Бразилии — 30 мая 1994 г. Статус государств см.: United Nations Office for Disarmament Affairs. Status of the Tlatelolco Treaty. — <http://disarmament.un.org/treaties/tlatelolco>.

²⁹ Figueiredo criticizes Tlatelolco Treaty. Interview with President Joao Figueiredo by special reporter Joaquin Lopez-Doriga V. Novedades. México, 31 March 1984, p.1, 11, цит. в: Cable from Department of State to the US Embassy in Brasilia, 1984, May 17. The Digital National Security Archive. — <http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/index.jsp>

³⁰ Ibidem.

³¹ Memorandum of conversation: President Carter / President Pinochet Bilateral, September 6, 1977, p. 3. The Digital National Security Archive. —<http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/index.jsp>

³² См.: Memorandum from the General Secretariat of the Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean Prepared for the 1995 Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1995 Review and Extension Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. NPT/CONF.1995/10. 28 February 1995. — <http://www.un.org/Depts/ddar/nptconf/21ce.htm>

³³ Secret Cable from the US Embassy in Brasilia to the Department of State: Tlatelolco Treaty. Buenos Aires. October 18, 1977. The Digital National Security Archive. —<http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/index.jsp>

³⁴ Р.М.Т и м е р б а е в. Россия и ядерное нераспространение. 1945—1968. М., 1999, с. 160.

³⁵ Там же.

³⁶ Б.Ф.М а р т ы н о в. Бразилия: приоритеты и фобии восходящей державы. — Индекс безопасности, 2010, № 4 (95), т 16, с. 43—57, 52.

³⁷ И.С.Ф а б р и ч н и к о в. Ядерные грезы Бразилии. — Ядерный Контроль, 2003, № 4 (70), с. 95—100.

³⁸ Насколько важен был этот аспект для стран Латинской Америки, подтверждает даже тот факт, что члены Подготовительной комиссии на последнем своем заседании решили переименовать документ из Договора по денуклеаризации Латинской Америки в Договор по запрещению ядерной оружия в странах Латинской Америки. См.: A.G.R o b l e s. Op. cit., p. 18.

³⁹ См.: Memorandum from the General Secretariat ... 28 February 1995.

⁴⁰ J.R.R e d i c k. Op. cit., p. 18.

⁴¹ Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance. Rio De Janeiro Conference for the Maintenance of Continental Peace and Security, August 15-September 2, 1947. — http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad061.asp#1

⁴² Кроме того, по настоянию США, было включено положение о том, что «никакое государство не обязано применять вооруженную силу без его согласия» (ст. 23).

⁴³ Н.А.К у т н а е в а. План Рапацкого о создании безъядерной зоны в Европе в 1950—1960-х годах. — «Дипломатическая служба», 2012, № 5, с. 64—73.

⁴⁴ Status of Signatures and Ratifications of the Treaty of Tlatelolco and its Additional Protocols I and II. Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean. — <http://opanal.org/opanal/Tlatelolco/status-i.htm>

⁴⁵ Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean. Report of the Secretary General of OPANAL on Compliance. Op. cit., p. 5-10.

⁴⁶ Межамериканский договор о взаимной помощи (Пакт Рио-де-Жанейро 1947 г.). Главный принцип этого договора заключался в том, что нападение на любую страну из числа подписавших, будет означать нападение на все страны-участники этого договора, т.е. это договор о коллективной безопасности.

⁴⁷ A.G e n e. Session. The Multilateralization Of The Monroe Doctrine: The Rio Treaty, 1947. — World Affairs, vol. 136, N 3 (Winter 1973—1974), p. 259—274. Здесь: с. 270.

⁴⁸ В 2008 г. в российских СМИ появилось сообщение со следующим комментарием представителя МИД РФ А. Нестеренко, в ответ на информацию о посадке стратегических бомбардировщиков РФ в Венесуэле: Россия «скрупулезно выполняет положения договора Тлателолко», объявившего Латинскую Америку зоной, свободной от ядерного оружия». «МИД: Россия соблюдает договор Тлателолко по Латинской Америке», 12.IX.2008. — <http://www.vz.ru/news/2008/9/12/207186.html>