

ПРАВИТЕЛЬСТВО ДЖ. ТРЮДО И ПРОБЛЕМЫ ЯДЕРНОГО РАЗОРУЖЕНИЯ

© 2018 г. **Д.А. Володин***

Статья поступила в редакцию 15.01.2018.

При правительстве Дж. Трюдо Канада стала играть более активную роль в вопросах ядерного разоружения. Однако в отличие от периода холодной войны активная роль Канады имеет уже негативное значение для режима нераспространения. В ходе переговоров по заключению Договора о запрещении ядерного оружия Канада поддержала ядерные государства и пыталась оправдать существование такого оружия. Правительство Дж. Трюдо противопоставляет Договору о запрещении ядерного оружия "реальные значимые шаги" к ядерному разоружению – Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний и Договор о запрещении производства расщепляющихся материалов.

Ключевые слова: Канада, ДНЯО, разоружение, Договор о запрещении ядерного оружия.

Победа Либеральной партии во главе с Джастином Трюдо на канадских парламентских выборах в октябре 2015 г. совпала по времени с важными изменениями в борьбе международного сообщества с ядерным оружием. 5 ноября 2015 г. Первый комитет Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН принял резолюцию о созыве в 2016 г. Рабочей группы открытого состава (далее Рабочая группа ООН по ядерному разоружению. – *Д.В.*) "для обстоятельного рассмотрения конкретных и эффективных правовых мер, правовых положений и норм, которые потребуется принять для построения и сохранения мира, свободного от ядерного оружия"¹. Группа должна была провести заседания в Женеве в течение 2016 г. и по итогам своей работы представить доклад с рекомендациями для ГА ООН. Примечательно, что Канада воздержалась при голосовании в Первом комитете², а в числе противников резолюции были все пять официально признанных ядерных государств. В декабре 2015 г. аналогичную резолюцию приняла и ГА ООН. Таким образом, впервые за долгое время появилась серьёзная возможность активизировать процесс ядерного разоружения.

* ВОЛОДИН Дмитрий Анатольевич – кандидат исторических наук, заведующий отделом Канады Института США и Канады РАН (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., д. 2/3 (dmvldn@gmail.com).

¹General Assembly. First Committee. Taking Forward Multilateral Nuclear Disarmament Negotiations. 29.10.2015. A/C.1/70/L.13/Rev.1.

²Результаты голосования: 135 – "за", 12 – "против", 33 воздержались.

Отрицательное отношение государств, обладающих ядерным оружием, к этой инициативе и их отказ принимать в ней какое-либо участие создавали противоречивую ситуацию: с одной стороны, это, конечно, подрывало практическую значимость Рабочей группы ООН по ядерному разоружению, но, с другой – резко повышало вероятность принятия итогового документа, максимально неприемлемого для ядерных государств. В этих условиях Соединённые Штаты – один из крупнейших обладателей ядерного оружия, оказывались крайне заинтересованы в поиске государств, которые могли бы минимизировать для них возможный ущерб от новой разоруженческой структуры. В первую очередь США могли опереться на своих союзников: страны, которые связаны с Вашингтоном многосторонними (НАТО) или двусторонними военно-политическими обязательствами. Важнейшее место в этом списке занимала Канада. Будучи теснее всех остальных государств связана с Соединёнными Штатами экономически, политически и военным образом, Канада одновременно обладает репутацией активного сторонника ядерного разоружения и имеет квалифицированные дипломатические кадры для решения сложных международных вопросов. Зная из документов, опубликованных на сайте "Викиликс", как тесно Вашингтон и Оттава координируют свои действия на международной арене, не приходится сомневаться, что уже в 2015 г. между двумя странами начались консультации о позиции Канады и других союзников США на заседаниях Рабочей группы ООН по ядерному разоружению.

Учитывая важность ядерного вопроса для Вашингтона, правительство Дж. Трюдо практически сразу после принесения присяги активно включилось в работу над ядерной проблематикой. Контуры ядерной политики нового правительства обозначились уже в январе 2016 г. Главной целью было объявлено подписание Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов. Тогда же правительство Дж. Трюдо объявило о поддержке саммитов по ядерной безопасности – этого детища Обамы – и своей готовности участвовать в очередном таком саммите в 2016 г. Однако наиболее примечательным моментом новой канадской ядерной политики была её изначальная ограниченность – сознательный отказ добиваться полного запрещения ядерного оружия. В меморандуме, подготовленном для премьер-министра Дж. Трюдо, подчёркивалось, что заключение Конвенции о запрещении ядерного оружия "политически недостижимо" из-за отказа ряда ядерных государств участвовать в таких переговорах³.

В то же время очередное ядерное испытание Северной Кореи (6 января 2016 г.) привело к дифференциации официальной Оттавой северокаорейской и иранской ядерных угроз⁴. На Конференции по разоружению в январе 2016 г. постоянный представитель Канады при этой организации Р. Маккарни прямо

³ *Blanchfield M.* Anti-Nuclear Weapon Effort to Be Spearheaded by Canada's UN Ambassador // The Canadian Press, 10.01.2016.

⁴ Подробнее о позиции Канады в отношении северокаорейской и иранской ядерных программ см.: Володин Д.А. 2017. Политика Канады в области нераспространения ядерного оружия и разоружения после холодной войны.

противопоставила хорошее поведение Ирана в ядерной сфере плохому со стороны Северной Кореи. Как она отмечала, "Канада рассматривает Совместный всеобъемлющий план действий между пятью постоянными членами СБ ООН, Германией и Ираном, при условии его полного и поддающегося проверке выполнения, как позитивный вклад в международные усилия по ядерному разоружению и нераспространению"⁵. Ядерное испытание Северной Кореи, наоборот, квалифицировалось как "подрыв глобальной безопасности".

В отношении Рабочей группы ООН по ядерному разоружению правительство Дж. Трюдо с самого начала заняло сдержанную позицию. Как уже отмечалось, Канада была в числе воздержавшихся при голосовании по соответствующей резолюции в Первом комитете ГА ООН и в самой Генеральной Ассамблее. Тем не менее, до начала работы Группы позиция Канада была недостаточно ясна. Представители Канады, как, например, та же Маккарни, обещали "конструктивное участие" своей страны, но дополнительных деталей не приводили.

Важно отметить, что ещё до создания Рабочей группы ООН в международном сообществе активно обсуждались различные подходы к ядерному разоружению. Так, например, одни страны выступали за подписание всеобъемлющей конвенции по ядерному оружию, которая регулировала бы все с ним связанные вопросы, включая порядок его уничтожения. Другой, так называемый "рамочный подход", предусматривал принятие отдельных, хотя и тесно связанных друг с другом, соглашений в области ядерного разоружения. Ядерные государства и их союзники предлагали поэтапный подход, т.е. сохранение процесса ядерного разоружения в том виде, в каком он был прописан в Договоре о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) и в соответствующих документах, принятых на его (ДНЯО) обзорных конференциях. Наконец, последним был предложен вариант с подписанием отдельного юридически обязывающего договора с запретом ядерного оружия. Разница подходов во многом зависела от того, как соотносились друг с другом запрещение и уничтожение ядерного оружия. Например, в поэтапном подходе уничтожение должно было произойти до его юридического запрещения. Сторонники отдельного договора для запрета ядерного оружия считали, что запрет должен быть введен до его уничтожения.

Первая сессия⁶ Рабочей группы ООН по ядерному разоружению сразу показала, что Канада будет "играть" в команде сторонников поэтапного подхода, и что основное противостояние будет происходить между ними и теми, кто выступает за принятие отдельного юридически обязывающего документа с запретом ядерного оружия.

⁵ Canada. Statement to the Conference on Disarmament. 26.01.2016. Available at: <http://www.international.gc.ca/genev/statements-declarations/disarmament-desarmement-2016.aspx?lang=eng> (accessed 25.01.2018).

⁶ Всего в 2016 г. состоялось три сессии Рабочей группы ООН по ядерному разоружению: 22–26 февраля; 2–13 мая; 5–19 августа.

В первый же день работы Группы Канада сделала заявление от имени 20 государств⁷, что "для достижения ядерного разоружения требуется баланс между конечной целью ликвидации всего такого оружия и риском, что его одностороннее уничтожение будет иметь дестабилизирующий эффект и нанесёт вред безопасности наших стран и международной безопасности в целом"⁸. Почти в том же составе эта группа государств представила документ с изложением поэтапного подхода, согласно которому, движение к ядерному разоружению должно было происходить через "строительные блоки" – реализуемые одновременно различные правовые и неправовые меры. Правовые меры, в частности, включали: скорейшее вступление в силу Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний; заключение Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов; замену СНВ-3 новым соответствующим договором между Россией и США; укрепление и создание новых зон, свободных от ядерного оружия. К мерам практического характера были отнесены: увеличение транспарентности в отношении арсеналов ядерного оружия и запасов расщепляющихся материалов; демонтаж или перепрофилирование объектов по производству расщепляющихся материалов; уменьшение риска случайного или несанкционированного использования ядерного оружия путём снижения его оперативной готовности. Ядерным государствам также предлагалось уменьшить количество развернутого стратегического оружия; снизить количество нестратегического и неразвернутого ядерного оружия; уменьшить роль ядерного оружия в военных доктринах; объявить мораторий на ядерные испытания до вступления в силу Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний и на производство расщепляющихся материалов до заключения соответствующего Договора⁹.

Важнейшее значение в этом поэтапном походе отводилось достижению "минимальной точки", т.е. снижению количества ядерного оружия до крайне малых величин и созданию надежного механизма верификации. Лишь после этого момента, по мнению сторонников данного подхода, включая Канаду, могла идти речь о заключительном строительном блоке в виде юридического документа о ядерном оружии. Таким образом, процесс ядерного разоружения приобретал затяжной характер, а сроки достижения конечной цели – полного ядерного разоружения – становились такими же неясными, как и в случае с ДНЯО.

В то же время подавляющее большинство участников Рабочей группы ООН по ядерному разоружению выступили за принятие юридического документа с запретом такого оружия. Они исходили, в первую очередь, из существования в международном праве так называемой "правовой лакуны" в отношении ядерного оружия, суть которой, как отмечалось в рабочей записке од-

⁷ Показателен состав этой группы: 17 государств – членов НАТО и три важнейших союзника США в Азиатско-Тихоокеанском регионе (Австралия, Южная Корея и Япония).

⁸ Joint Statement. Open-Ended Working Group. 22.02.2016. Available at: http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/OEWG/2016/Statements/22Feb_Canada.pdf (accessed 25.01.2018).

⁹ General Assembly. OEWG. A Progressive Approach to a World Free of Nuclear Weapons: Revisiting the Building Blocks Paradigm. 24.02.2016. A/AC.286/WP.9.

ного из лидеров этой коалиции – Австрии – заключалась в недостаточной чёткости статьи VI ДНЯО¹⁰. В частности, Австрия отмечала, что эта статья не уточняет, какие именно переговоры должны вестись в духе доброй воли, какие меры по прекращению гонки ядерных вооружений должны быть предприняты¹¹. Важное организационное значение для этих стран имела конференция в Вене (декабрь 2014 г.), когда более 120 государств одобрили её итоговый документ с призывом "заполнить правовую лакуну в отношении запрещения и уничтожения ядерного оружия".

На фоне обозначившегося противостояния между сторонниками поэтапного подхода и большинством стран, добивавшихся более решительных шагов к ядерному разоружению, правительство Дж. Трюдо попыталось более чётко сформулировать свою позицию по ядерному разоружению. Выступая 2 марта 2016 г. на Конференции по разоружению, министр иностранных дел С. Дион особенно настаивал на реалистичности целей в ядерном разоружении. Полное ядерное разоружение к ним не относилось. Он также считал, что настоящее ядерное разоружение невозможно без участия ядерных государств. В противовес запрету ядерного оружия он предлагал сосредоточиться на мерах, одобренных в рамках ДНЯО: увеличение транспарентности; установление моратория на проведение ядерных испытаний и на производство расщепляющихся материалов; создание зон, свободных от ядерного оружия; придание ДНЯО всеобщего характера¹².

Новая концепция канадской ядерной политики, представленная Дионом, встретила, однако, возражения со стороны экспертов. В частности, П. Мейер подверг критике перечень "достижимых" целей: "Проблема с этим списком заключается в том, что все эти меры уже предлагались годами в рамках ДНЯО и указаны в нескольких итоговых документах, принятых на обзорных конференциях ДНЯО... сложность заключается в неудачах при их выполнении или действиях, которые прямо противоречат одобренным целям"¹³. В качестве примера он привёл ситуацию с Договором о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, который был заключен ещё в 1996 г., но так и не вступил в силу из-за отказа большинства ядерных государств подписать и ратифицировать его. Далеко не безупречным было и само поведение Канады в вопросах ядерного разоружения. Мейер коснулся излюбленного канадского вопроса – Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов. По его мнению, несмотря на все свои заяв-

¹⁰ Дословно эта статья звучит следующим образом: "Каждый участник настоящего Договора обязуется в духе доброй воли вести переговоры об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений в ближайшем будущем и ядерному разоружению, а также о Договоре о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем". См.: [Советский Союз... 1977, с. 47].

¹¹ General Assembly. OEWG. The "Legal Gap", the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and Different Approaches on Taking Forward Nuclear Disarmament Negotiations. Submitted by Austria. 22.02.2016. A/AC.286/WP.5.

¹² Address by Minister Dion to High-Level Segment of Conference on Disarmament. Geneva (Switzerland). 2.03.2016. Available at: <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2016/03/address-by-minister-dion-to-high-level-segment-of-conference-on-disarmament.html> (accessed 25.01.2018).

¹³ Meyer P. Sunnier Times for Canada's Disarmament Diplomacy // The Embassy, 4.03.2016.

ления, "Канада не предпринимала необходимых шагов для выведения этого Договора из тупика на Конференции по разоружению и в рамках работы по началу переговоров на другом многостороннем форуме, неподатливом для саботажников, которые блокируют действия по этой приоритетной цели в течение двух десятилетий".

Настороженность у Мейера вызвало и заявление Канады на открытии Рабочей группы ООН по ядерному разоружению, и особенно фраза о том, что "одностороннее уничтожение ядерного оружия имело бы дестабилизирующий эффект". В этих словах Мейер видел откровенный выпад против предложений по ускорению ядерного разоружения. Как он отмечал, "важно, чтобы Канада в своей поддержке "постепенного" прогресса в отношении разоружения не осуждала тех, кто стремится к более быстрому движению по пути разоружения".

Точно такой точки зрения придерживался и другой бывший канадский посол по разоружению М. Гриниус. По его словам, меры, предлагаемые Дионом в рамках ДНЯО, "уже обсуждаются десятилетиями без серьёзного прогресса"¹⁴. Сам он считал более оправданной задачей пересмотр доктрины НАТО по ядерному сдерживанию.

Эксперты раскритиковали также тезис Диона о том, что нынешняя международная обстановка в области безопасности не способствует усилиям по запрещению ядерного оружия. Исполнительный директор канадской неправительственной организации "Проджект плагшеас" С. Джарамилло заметил, что никогда не будет идеального времени для ядерного разоружения и поэтому соответствующие усилия надо предпринимать постоянно¹⁵. Руководитель ещё одной разоруженческой организации Б. Финн подчёркивала, что данная позиция Диона – прямое нарушение ДНЯО. По её словам, статья VI ДНЯО, требующая от каждого участника Договора "в духе доброй воли вести переговоры об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений", не предусматривает возможности отказа от этого обязательства по каким-либо обстоятельствам¹⁶.

В преддверии второй сессии Рабочей группы ООН по ядерному разоружению Канада сосредоточила основное внимание на том, чтобы оспорить существование правовой лакуны в отношении ядерного оружия и не позволить, таким образом, использовать эту концепцию для требований о запрете ядерного оружия. В апреле 2016 г. Канада представила рабочую записку с критикой двух наиболее частых аргументов этой теории: статья VI ДНЯО не разъясняет процедуру ядерного разоружения, и в международном праве нет прямого запрета ядерного оружия в отличие от других видов оружия массового уничтожения. В отношении первого утверждения в канадской записке отмечалось, что "выполнение статьи VI сдерживается не отсутствием соот-

¹⁴ *Grinius M.* Canada: Back in the Arms Control and Disarmament Game? // The Embassy, 23.03.2016.

¹⁵ *Blanchfield M.* Activists Want Canada to Push for Nuclear Free World // The Canadian Press, 29.03.2016.

¹⁶ *Fihn B.* Why Is Canada Against Prohibiting Nuclear Weapons? // The Embassy, 4.03.2016.

ветствующих правовых норм, а другими факторами, включая недостаток доверия и политической воли, необходимых для создания условий для переговоров... то, что обозначается как правовая лакуна, – это просто возможные результаты будущих переговоров"¹⁷. Что касается отсутствия прямого запрета ядерного оружия в международном праве, то Канада не видела в этом никакой проблемы. Иное международное законодательство в отношении ядерного оружия было оправдано, по её мнению, наличием "важных и законных политических, социальных, экономических и прагматических причин". Такая казуистика в оправдании ядерного оружия сделала бы честь любому богословскому трактату. Это было, что называется, отпущение грехов по всем правилам.

Канада также критиковала идею запрета ядерного оружия со стратегической точки зрения. Как отмечалось в записке, "в то время как осуществление разоружения постепенными шагами уже принесло дивиденды, хотя и умеренные, эффект от документа, который ввёл бы немедленный запрет на ядерное оружие, особенно с учётом неучастия ядерных государств, далёк от определённости"¹⁸.

Однако эта попытка Канады не увенчалась успехом. На майской сессии Австрия вновь внесла документ о правовой лакуне в отношении ядерного оружия, но уже от имени 126 государств¹⁹.

Не получилось у Оттавы и заинтересовать другие страны более мелкими и более интересными для Канады ядерными шажками, как тот же Договор о запрещении производства расщепляющихся материалов. Даже интерес, проявленный Канадой к предложению Швеции о подписании дополнительного протокола к ДНЯО, не изменил настроения большинства участников добиваться юридического запрета ядерного оружия.

В конечном счёте огромный численный перевес государств, выступавших за немедленный запрет ядерного оружия, predetermined результат. Несмотря на возражения Канады и других сторонников поэтапного подхода, в итоговый доклад Рабочей группы ООН по ядерному разоружению всё же вошёл наиболее неприемлемый для ядерных государств пункт о созыве ГА ООН в 2017 г. "конференции для проведения... переговоров относительно юридически обязывающего документа о запрете ядерного оружия, который привёл бы к полной ликвидации этого оружия"²⁰.

Голосование канадской делегации против доклада на заключительном заседании Рабочей группы ООН по ядерному разоружению (19 августа 2016 г.) вызвало лишь очередную порцию критики правительства со стороны экспертов. Например, Т. Рауф, канадец, возглавляющий программу по разоружению в Стокгольмском институте исследований проблем мира, считал, что такое го-

¹⁷ General Assembly. OEWG. Is There a "Legal Gap for the Elimination and Prohibition of Nuclear Weapons"? Submitted by Canada. 27.04.2016. A/AC.286/WP.20/Rev.1.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ См.: General Assembly. OEWG. The "Legal Gap": Recommendations to the Open-ended Working Group on Taking Forward Nuclear Disarmament Negotiations. 4.05.2016. A/AC.286/WP.36.

²⁰ Report of the Open-ended Working Group Taking Forward Multilateral Nuclear Disarmament Negotiations. 1.09.2016. A/71/371.

лосование может повредить репутации Канады как сторонника ядерного разоружения²¹. Однако для Рауфа это голосование было важно, прежде всего, как показатель сохранения базовых установок ядерной политики консерваторов новым правительством Дж. Трюдо. Причём, основную вину Рауф возлагал не на Трюдо или Диона, а на кадровых канадских дипломатов, чей карьерный взлёт пришёлся на десятилетие правления консерваторов и которые теперь готовили докладные записки по вопросам ядерного разоружения для премьер-министра и министра иностранных дел.

Канада оказалась в меньшинстве и во время голосования по запрету ядерного оружия в Первом комитете ГА ООН. Несмотря на увеличение числа противников этой резолюции за счёт ядерных держав, 27 октября 2016 г. подавляющим большинством Первый комитет одобрил двукратный созыв (с 27 по 31 марта 2017 г. и с 15 июня по 7 июля 2017 г.) конференции ООН "для согласования юридически обязывающего документа о запрете ядерного оружия"²². В декабре 2016 г. соответствующую резолюцию приняла и Генеральная Ассамблея ООН²³.

Голосование Канады в Первом комитете ГА ООН вызвало дискуссии канадских экспертов и СМИ о том, что должно определять решения правительства по ядерным вопросам. Так, П. Мейер считал, что Канада должна руководствоваться разумным мультилатерализмом, т.е. "чтобы государство уважало решения ГА ООН, даже если они не отражают его предпочтения"²⁴. Соответственно, Канада должна была участвовать в конференции 2017 г., даже если она голосовала против соответствующей резолюции ООН. Более эмоционально реагировала П. Мейсон. По её мнению, голосование Канады в Первом комитете ставило страну "на неправильную сторону истории"²⁵. Она считала, что Канада должна была прежде всего "уменьшить опасную и необязательную опору НАТО на ядерное оружие, не используя эту опору для противодействия переговорам по ядерному разоружению в ООН". Кроме того, Мейер и Мейсон, бывшие дипломаты, считали, что голосование против резолюции было неправильным с дипломатической точки зрения. Целесообразнее было бы воздержаться при голосовании, что, по их мнению, позволило бы лучше отразить все нюансы канадской позиции в отношении ядерного разоружения. Как отмечала Мейсон, "воздерживание – это традиционное выражение поддержки цели – ядерного разоружения, но не методов".

Решение правительства проголосовать против антиядерной резолюции в Первом комитете ГА ООН получило, тем не менее, одобрение одной из веду-

²¹ *Vigliotti M.* Trudeau Government's Commitment to Nuclear Disarmament Questioned After UN Vote // *The Hill Times*, 24.08.2016.

²² General Assembly. First Committee. Taking Forward Multilateral Nuclear Disarmament Negotiations. 14.10.2016. A/C.1/71/L.41.

²³ См.: Resolution Adopted by the General Assembly. 23.12.2016. A/RES/71/258.

²⁴ *Meyer P.* Canada Must Show Up for a Nuclear Weapons Ban Negotiation // *The Hill Times*, 28.10.2016.

²⁵ *Mason P.* Canada Says No to Historic UN Vote on Nuclear Disarmament // *The Hill Times*, 2.11.2016.

щих канадских газет "Нэшнл пост". Её обозреватель М. Гёрни считал неправильными предложения воздержаться при голосовании по этой резолюции. Тем более, Канада не должна была добиваться отказа НАТО от ядерного оружия. Как подчёркивал Гёрни, "Канада не просто ещё один член международного сообщества. Мы – часть западного альянса и один из основателей НАТО... Мы в конечном счёте предпочли отказаться от использования ядерного оружия, но как член НАТО остаёмся частью военных планов альянса. Это включает, если необходимо, использование ядерного оружия. Мы также находимся под защитой американских сил ядерного сдерживания"²⁶. По его словам, "было бы крайне неблагодарно с нашей стороны призывать наших союзников избавиться от того самого оружия, которым, как мы рассчитываем, они будут нас защищать".

В то же время само правительство объясняло голосование против анти-ядерной резолюции "тактическим" решением. Иначе якобы невозможно было бы получить достаточную поддержку ядерных держав при голосовании по канадской резолюции относительно Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов. Эта резолюция, принятая Первым комитетом ГА ООН одновременно (27 октября 2016 г.) с антиядерной, во многом повторяет ту работу, которую вела Канада над этим договором в ООН в 2012–2015 годах. Так же, как и в 2012 г., создаётся группа экспертов от 25 стран. Так же, как и прошлая, новая группа должна работать два года (2017–2018) и представить доклад с рекомендациями (2019). Были несколько расширены рамки работы новой группы с тем, чтобы она представила рекомендации относительно важнейших элементов будущего Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов²⁷. Канадские чиновники обращали особое внимание на то, что Китай и Россия не стали выступать против, а воздержались при голосовании. Это, по мнению официальной Оттавы, позволяло всерьёз рассчитывать на заключение такого Договора²⁸. Однако сами результаты при голосовании по Договору о запрещении производства расщепляющихся материалов в Первом комитете скорее напоминали ситуацию 2012 года²⁹.

К такому размену – антиядерную резолюцию на Договор о запрещении производства расщепляющихся материалов – эксперты отнеслись критически. Мейсон считала, что резолюция в Первом комитете по этому Договору была бы принята в любом случае. Мейер вообще не верил в перспективы какой-либо пользы от новой группы. Он напоминал, что новая группа, так же как и старая, будет работать на основе консенсуса. Это позволяло представителю любого государства блокировать предложения, которые не совпадали с пози-

²⁶ Gurney M. Vote "No" to Disarmament // The National Post, 5.11.2016.

²⁷ См.: General Assembly. First Committee. 26.10.2016. A/C.1/71L.65/Rev.1; Resolution Adopted by the General Assembly. 23.12.2016. A/RES/71/259.

²⁸ Connolly A. Canada Made Tactical Decision to Withhold Support for UN Nuke Ban: Source. 29.10.2016. Available at: <http://ipolitics.ca/2016/10/29/canada-made-tactical-decision-to-withhold-support-for-un-nuke-ban-source/> (accessed 25.01.2018).

²⁹ 177 (включая США, Великобританию и Францию) – "за", 1 (Пакистан) – "против", 10 воздержались.

цией этого государства, что обесценивало всю работу группы. Как замечал Мейер, "ещё один набор противоречивых позиций, обнародованный в конце 2018 г., не будет никаким прогрессом в вопросе о запрещении производства расщепляющихся материалов"³⁰. Сам он считал целесообразным вести диалог по Договору о запрещении производства расщепляющихся материалов под эгидой ГА ООН, где не действует вето государств.

Победа на президентских выборах в США в ноябре 2016 г. Д. Трампа стала дополнительным аргументом для тех экспертов, кто выступал за более активную роль Канады в борьбе за ядерное разоружение. Уже в декабре 2016 г., ещё не вступив в должность, Трамп написал в твиттере, что Соединённые Штаты должны резко увеличить свои ядерные возможности³¹. Показательно, что канадские официальные лица не стали его критиковать за это заявление. В комментариях представителей Министерства обороны и Министерства иностранных дел подчёркивалось лишь, что "правительство Канады будет иметь продуктивные рабочие отношения со следующей американской администрацией"³². Это сразу давало понять, что официальная Оттава не считает ядерное разоружение достаточно важным вопросом, чтобы обострять из-за него отношения с США.

В марте 2017 г. в преддверии первого раунда конференции ООН по выработке Договора о запрещении ядерного оружия в Канаде вновь обострилась полемика по этому вопросу. Дело в том, что правительство долгое время отказывалось говорить, будет ли Канада участвовать в этих переговорах. Решение о неучастии было объявлено буквально за считанные дни до начала конференции. Как пояснялось в письме МИД в редакцию газеты "Глоб энд Мейл", "переговоры по заключению Договора о запрещении ядерного оружия без участия государств, обладающих таким оружием, несомненно, будут неэффективными и не приведут к уничтожению ядерного оружия"³³. Было заявлено, что приоритетной целью правительства является другой договор – о запрещении производства расщепляющихся материалов. Обращалось специальное внимание, что канадский представитель возглавил группу экспертов ООН высокого уровня для разработки этого Договора.

Отказ правительства Дж. Трюдо от участия в переговорах по выработке Договора о запрещении ядерного оружия вызвал резкую критику многих экспертов, тем более, что к тому времени (март 2017 г.) уже стало известным письмо США с соответствующими рекомендациями своим союзникам. В письме, датированном 17 октября 2016 г. (т.е. за десять дней до голосования в Пер-

³⁰ Meyer P. Canada and the Elusive Fissile Material Ban: Old Wine in New Bottles? 1.11.2016. Available at: <https://www.opencanada.org/features/canada-and-elusive-fissile-material-ban-old-wine-new-bottles/> (accessed 25.01.2018).

³¹ Цит. по: Shear M., Glanz J. Trump Says U.S. Should "Expand" Nuclear Ability // The New York Times, 23.12.2016.

³² Connolly A. Canada Mum on Trump's Pitch to Re-Ignite Nuclear Arms Race. 22.12.2016. Available at: <https://ipolitics.ca/2016/12/22/canada-mum-on-trumps-pitch-to-re-ignite-nuclear-arms-race/> (accessed 25.01.2018).

³³ Цит. по Renzetti E. The Nuclear Sabre Rattling Around the World Has Never Louder, Yet Canada Sits on the Sidelines // The Globe and Mail, 18.03.2017.

вом комитете ГА ООН. – *Д.В.*), Соединённые Штаты призвали "всех союзников и партнёров проголосовать против проведения переговоров по выработке Договора о запрещении ядерного оружия, а не просто воздержаться. Кроме того, если переговоры действительно начнутся, мы просим союзников и партнёров воздержаться от участия в них"³⁴. Таким образом, решение канадского правительства выглядело как простое выполнение американского приказа. Уместно сказать, что также как и Канада поступили и другие члены НАТО за исключением Нидерландов.

Неучастие Канады в переговорах по Договору о запрещении ядерного оружия и особенно те причины, которые приводило правительство Дж. Трюдо в пользу такого решения, были раскритикованы не только экспертами, но и некоторыми канадскими политиками. Так, представитель Новой демократической партии (НДП) Э. Лавердьер сочла неубедительными все три официальные отговорки – сосредоточенность Канады на Договоре о запрещении производства расщепляющихся материалов, членство страны в НАТО и бесполезность переговоров из-за отсутствия стран с ядерным оружием. По её словам, у Канады не было никаких оправданий, чтобы следовать за Трампом в этом вопросе³⁵.

На экспертном уровне также были удивлены тезисом канадских властей о неэффективности переговоров из-за отсутствия ядерных государств. Так, специалист по вопросам разоружения Э. Хант сочла спорной оценку эффективности договора ещё до его разработки. Более важно, что неучастие в переговорах по Договору о запрещении ядерного оружия резко ограничивало потенциальную роль Канады в таком важном вопросе. Так, Р. Такур и С. Джарамилло отмечали, что Канада и другие страны, бойкотирующие переговоры, "отвергают возможность повлиять на дебаты и окончательный текст Договора"³⁶. Эту же мысль пыталась донести и Э. Хант. Она поясняла, что "если Канада не участвует в этих переговорах, она оказывается вне обсуждения. Учитывая, что одной из обсуждаемых тем была бы интероперабельность с государствами вне Договора и государствами, которые продолжают владеть ядерным оружием, бойкотирование переговоров означает потерю права голоса в процессе принятия решения, которое могло бы затронуть канадские союзнические связи со странами по всему миру"³⁷.

Проведение переговоров по Договору о запрещении ядерного оружия поддержал и М. Гриниус. Интересно, что он фактически разделил два вопроса:

³⁴ United States Non-Paper: "Defense Impacts of Potential United Nations General Assembly Nuclear Weapons Ban Treaty". United States Mission to the North Atlantic Organization. 17.10.2016. Available at: http://www.icanw.org/wp-content/uploads/2016/10/NATO_OCT2016.pdf (accessed 25.01.2018).

³⁵ *Laverdière H.* I Am Ashamed of the Liberals' Position on Nuclear Disarmament. 27.03.2017. Available at: http://www.huffingtonpost.ca/helene-laverdiere/trudeau-nuclear-disarmament_b_15625872.html (accessed 25.01.2018).

³⁶ *Thakur R., Jaramillo C.* Canada's Absence Betray Its History on Nuclear Talks // The Globe and Mail, 27.03.2017.

³⁷ *Hunt E.* By Sitting Out Nuclear Weapons Meeting, Canada Backtracks on Its Commitment to Peace. 21.03.2017. Available at: <https://www.opencanada.org/features/sitting-out-nuclear-weapons-meeting-canada-backtracks-its-commitment-peace/> (accessed 25.01.2018).

переговоры в Нью-Йорке по Договору и реальную ликвидацию ядерного оружия. В отношении скорой ликвидации такого оружия Гриниус был настроен скептически, считая, что этому помешает старое военное мышление. В то же время он считал, что переговоры важны и безотносительно Договора, поскольку позволяют решить различные прикладные вопросы по ядерному разоружению (порядок уничтожения ядерного оружия, верификация, необратимость уничтожения)³⁸.

15 июня 2017 в Нью-Йорке начался второй раунд переговоров по разработке Договора о запрещении ядерного оружия. Как и в марте 2017 г., на политическом уровне внимание в Канаде к этим переговорам привлекла НДП. На парламентских слушаниях 7 июня 2017 г. лидер НДП Т. Малкер прямо спросил у премьер-министра об участии Канады и, получив отрицательный ответ, обвинил правительство в том, что оно "ничего не делает по ядерному разоружению"³⁹. Трюдо противопоставил этим переговорам, включая и их конечную цель в виде Договора о запрещении ядерного оружия, "реальные, значимые конкретные шаги" к ядерному разоружению. К ним он отнёс, в первую очередь, работу Канады по подготовке Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов. Переговоры же в Нью-Йорке он считал ненужными. Как выразился Трюдо, "самые разные люди могут говорить о ядерном оружии, но если у них нет такого оружия, то это в какой-то степени бессмысленное занятие"⁴⁰.

Комментарии Трюдо вызвали ответную реакцию экспертов. Так, С. Джарамилло не преминул заметить, что ядерные государства и их союзники, включая Канаду, бойкотирующие переговоры по Договору о запрещении ядерного оружия, находятся в явном меньшинстве. Тот поэтапный подход к ядерному разоружению, который начался с принятием ДНЯО в 1968 г. и не принесший за это время серьёзных результатов, дискредитировал себя. Он напоминал, что ключевые элементы этого подхода – вступление в силу Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний и переговоры по Договору о запрещении производства расщепляющихся материалов – зашли в тупик, в том числе по вине государств с ядерным оружием. Джарамилло указывал также на непоследовательность и двойные стандарты у ядерных стран при получении ядерного оружия другими странами, а также обширные программы по модернизации ядерного оружия и продлению срока его службы, что ещё больше отодвигало полное ядерное разоружение⁴¹.

7 июля 2017 г. участники конференции ООН практически единогласно приняли Договор о запрещении ядерного оружия. Несомненно, данный документ – это важное событие в борьбе за ядерное разоружение. Впервые в истории устанавливается запрет на ядерное оружие для всех без исключения

³⁸ Grinius Is World Without Nuclear Weapons Possible? 30.03.2017. Available at: <https://ipolitics.ca/2017/03/30/is-a-world-without-nuclear-weapons-possible/> (accessed 25.01.2018).

³⁹ House of Commons Debates. 7.06.2017. Available at: <https://www.ourcommons.ca/Content/House/421/Debates/189/HAN189-E.PDF> (accessed 25.01.2018).

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Jaramillo C. Canada in Self-Chosen Minority Camp on Nuclear Disarmament // The Hill Times, 28.06.2017.

государств. Договор был открыт для подписания 20 сентября 2017 г. и должен вступить в силу через 90 дней после ратификации его 50 странами.

Ни одно из девяти государств, которые официально или неофициально обладают ядерным оружием, не участвовало в конференции ООН. Более того, три из них – США, Великобритания и Франция – сразу выступили с совместным заявлением, что не собираются присоединяться к этому Договору. В качестве причины эти три страны сослались на сложную международную обстановку.

Несмотря на отказ стран с ядерным оружием подписывать Договор, само наличие такого документа уже становится серьёзной проблемой для них. Как отмечает исполнительный директор Ассоциации по контролю над вооружениями Д. Кимбалл, "хотя Договор не приведёт сразу к уничтожению ядерного оружия, он может со временем делегитимизировать ядерное оружие и усилить правовые и политические нормы против использования такого оружия"⁴².

Важно отметить, что за Договор о запрещении ядерного оружия проголосовали две трети членов ООН (122 страны из 193. – *Д.В.*). В этом плане его сторонники могут теперь утверждать, что выступают от имени большинства международного сообщества. Пять стран, которым в соответствии с ДНЯО разрешено иметь ядерное оружие и которые долгое время определяли всю разоруженческую повестку, теперь сами оказываются в некотором роде изгоями с точки зрения этих 122 государств. Договор о запрещении ядерного оружия фактически стирает разницу между этой "пятеркой" и неофициальными обладателями ядерного оружия – Индией, Пакистаном, Израилем и Северной Кореей. То есть с точки зрения этого Договора, нет никакой разницы между США и Северной Кореей, поскольку обе эти страны являются нарушителями Договора. Как минимум, можно говорить, что появляется новый серьёзный фактор в традиционной борьбе за ядерное разоружение. Ведущим странам, обладающим ядерным оружием, станет труднее критиковать ядерные нарушения других стран, поскольку с точки зрения большинства членов ООН, именно они (страны с ядерным оружием) – нарушители нового Договора и главное препятствие к ядерному разоружению.

Договор о запрещении ядерного оружия ставит в крайне неудобное положение и Канаду, которая традиционно позиционировала себя как сторонника борьбы с ядерным оружием. На официальном уровне постоянно подчёркивается, что Канада стала первой страной, отказавшейся от создания такого оружия при наличии всех технических возможностей. Ссылаясь на это, а также на огромные запасы урана и создание собственной модели атомного реактора КАНДУ (*CANDU – Canada Deuterium Uranium*), поставляемого в другие страны, Канада не без успеха претендовала на особую роль в режиме нераспространения ядерного оружия. Принятие Договора о запрещении ядерного оружия, однако, резко затрудняет продолжение этой роли. Проголосовав против переговоров по заключению Договора и не приняв уча-

⁴² Цит. по: *Gladstone R. The U.N. Adopts a Treaty to Ban Nuclear Weapons // The New York Times*, 8.07.2017.

стие в соответствующих конференциях ООН, Канада фактически оказалась в одном лагере с ядерными странами и уже не может полноценно выступать как посредник между ядерными и неядерными странами. Теперь у других стран есть гораздо больше оснований претендовать на роль лидера в международных усилиях по борьбе с ядерным оружием. Наиболее яркий пример – Южно-Африканская Республика. С конца 1990-х годов в рамках Коалиции за новую повестку дня (КНПД) ЮАР играла очень активную роль в международных усилиях по ядерному разоружению. С самого начала ЮАР была одним из лидеров Гуманитарной инициативы⁴³, которая в конечном счёте привела к заключению Договора о запрещении ядерного оружия. В отличие от Канады ЮАР одобрила итоговый доклад Рабочей группы ООН по ядерному разоружению, участвовала в обеих конференциях ООН и проголосовала за сам Договор 7 июля 2017 года. Даже с исторической точки зрения у ЮАР больше оснований, чем у Канады, чтобы играть более значительную роль в ядерном разоружении. ЮАР прошла весь "ядерный путь" до конца: имела технические возможности для создания ядерного оружия, создала такое оружие и затем самостоятельно уничтожило его.

На фоне усиления кризиса на Корейском полуострове, вызванного очередным ядерным испытанием Северной Кореи (3 сентября 2017 г.), подход официальной Оттавы к ядерному разоружению стал выглядеть особенно уязвимым. Сразу после северокорейского ядерного испытания Дж. Трюдо призвал СБ ООН к решительным действиям, однако многие эксперты и представители разоруженческих НПО возложили вину на Канаду, бойкотировавшую усилия подавляющего большинства членов ООН по заключению Договора о запрещении ядерного оружия. Расстановка сил в ООН, когда Договор поддерживали две трети членов Организации, помимо прочего усложняло и получение Канадой места непостоянного члена СБ ООН в 2019 г. – важного приоритета во внешнеполитической повестке правительства Дж. Трюдо. Как пояснял основатель НПО "Парламентарии за нераспространение и отмену ядерного оружия" А. Вэар, "когда заходит речь о получении места непостоянного члена СБ ООН, необходимо набрать достаточное количество голосов на ГА ООН, а в ГА ООН большинство стран выступает против ядерного оружия"⁴⁴.

Правительство Дж. Трюдо оказалось ещё в более неудобном положении с присуждением Нобелевской премии мира за 2017 год Международной кампании за запрещение ядерного оружия (*International Campaign to Abolish Nuclear Weapons, ICAN-ИКАН*). В своём решении 6 октября 2017 г. Нобелевский комитет специально подчеркнул, что премия вручается этой организации "за её новаторские усилия в достижении законодательного запрещения ядерного

⁴³ Гуманитарная инициатива – группа стран, которые выступали за запрет ядерного оружия по гуманитарным соображениям. Организационно оформилась в начале 2010-х годов. Подробнее об этой теме см. [Махукова, 2016].

⁴⁴ *Blanchfield M. Canada Faces Political Risk at United Nations Over Treaty to Ban Nuclear Weapons // The Canadian Press, 5.09.2017.*

оружия"⁴⁵. Среди других членов ИКАН премию должна была получить и Сецуко Турлоу, канадка японского происхождения, в 13-летнем возрасте пережившая ядерную бомбардировку Хиросимы и призывавшая правительство Дж. Трюдо подписать Договор о запрещении ядерного оружия⁴⁶.

Некоторые СМИ постарались выгородить правительство. Даже сравнительно либеральная газета "Торонто стар" считала, что правительство в данном случае действовало правильно. Как отмечалось в её редакционной статье, "это (подписание Договора о запрещении ядерного оружия. – Д.В.) был бы символический и, возможно, приятный для канадского самолюбия политический жест, но не более того. В то же самое время такой шаг поставил бы Канаду в очень странную позицию как члена-основателя и НАТО и НОРАД, альянсов с ядерным оружием. И, конечно, это был бы раздражитель для администрации Трампа в то время, когда у Канады есть более важные темы для обсуждения с США"⁴⁷. К таким более важным вопросам газета относил торговые переговоры, т.е. явно имея в виду угрозу президента Трампа пересмотреть Соглашение о свободной торговле в Северной Америке (НАФТА) – ключевой документ для экономики Канады [Подробнее о НАФТА см.: [Комкова, 2015].

В то же время президент канадской НПО "Физики за глобальное выживание" В. Джиндал оспаривает попытку списать на Трампа позицию Канады в отношении Договора о запрещении ядерного оружия. Он напоминает, что письмо США своим союзникам с призывом проголосовать против резолюции о переговорах по этому Договору было направлено 17 октября 2016 г., т.е. ещё при президенте Б. Обаме, и голосование Канады против этих переговоров (27 октября 2016 г.) также состоялось, когда и речи не было ни о каком Трампе⁴⁸.

Несмотря на давление сторонников Договора о запрещении ядерного оружия, позиция канадского правительства не изменилась. В конце октября 2017 г. Дж. Трюдо вновь заявил, что Канада должна сосредоточиться "на значимых, конкретных мерах" применительно к ядерному разоружению, снова сославшись на лидирующую роль страны в разработке Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов⁴⁹. Фактически, однако, Трюдо отказывался от сколько-нибудь значительной роли Канады в ядерном разоружении, передоверяя эту миссию странам с ядерным оружием. Как он замечал, "каждый раз, когда заходит речь о движении к безъядерному миру, необходимо сосредоточиться на странах уже имеющих ядерное оружие и, таким образом, стремиться к уменьшению этого количества"⁵⁰.

⁴⁵ Цит. по: *Birnbaum M.* Anti-Nuclear Weapon Group Wins Peace Prize // *The Washington Post*, 7.10.2017.

⁴⁶ См. в частности: *Thurlow S.* Canada Needs to Embrace Peace and Sign Nuclear Ban Treaty // *The Toronto Star*, 26.07.2017.

⁴⁷ *Nuclear Quandary for Trudeau* (Editorial) // *The Toronto Star*, 8.10.2017.

⁴⁸ *Jindal V.* Stop Nuclear Madness // *The Toronto Star*, 14.10.2017.

⁴⁹ *Stone L.* Trudeau Non-Committal on Nuclear Ban // *The Globe and Mail*, 28.10.2017.

⁵⁰ *Ibidem.*

В целом, с приходом к власти правительства Дж. Трюдо официальная Оттава усилила внимание к вопросам, касающимся ядерного оружия. Однако в отличие от периода холодной войны такая более активная канадская позиция имела, скорее, негативное значение для самого режима нераспространения ядерного оружия. Это был вынужденный шаг со стороны правительства Дж. Трюдо. В условиях поляризации международного сообщества в ходе подготовки Договора о запрещении ядерного оружия Канаде пришлось делать выбор: поддерживает ли она государства с ядерным оружием или подавляющее большинство членов ООН. Логично, что Канада оказалась на одной стороне с США – своим главным военным союзником и важнейшим экономическим партнёром. С другой стороны, открытое отстаивание интересов ядерных стран, противодействие законодательному запрету ядерного оружия резко сужают потенциальную роль Канады в международных разоруженческих усилиях. Канада уже не может притворяться беспристрастным посредником между ядерными и неядерными странами. Кроме того, Канада, бойкотировавшая переговоры по заключению Договора о запрещении ядерного оружия, не обладает полной информацией по такому важному разоруженческому вопросу и, таким образом, оказывается не вполне компетентной, чтобы претендовать на какую-либо особую роль в борьбе международного сообщества с ядерным оружием.

Список литературы

Володин Д.А. 2017. Политика Канады в области нераспространения ядерного оружия и разоружения после холодной войны. – М.: Издательство "Весь Мир", 272 с.

Комкова Е.Г. 2015. 20 лет НАФТА // Мировая экономика и международные отношения, № 7, с. 41–52.

Махукова А.В. 2016. Гуманитарная инициатива – критическая масса анти-ядерных активистов // Индекс безопасности, № 1, с. 107–120.

Советский Союз в борьбе за разоружение. 1917. Сборник документов. М.: Политиздат, 280 с.

References

Komkova E.G. 2015. 20 Let NAFTA [NAFTA at 20]. // MEMO Journal, № 7, P. 41-52.

Makhukova A.V. 2016. Gumanitarnaia iniciativa – kriticheskaiia massa anti-yadernykh aktivistov [The Humanitarian Initiative: A Critical Mass of Anti-Nuclear Activists] // Security Index, № 1, p. 107-120.

Sovetskii Soiuz v bor'be za razoruzhenie. Sbornik dokumentov [The Soviet Union in Struggle for Peace], Moscow: Politizdat, 1977. 280 p..

Volodin D.A. 2017. Politika Kanady v oblasti nerasprostraneniia iadernogo oruzhiia i razoruzheniia posle holodnoi voiny [Volodin D.A. 2017. Canada's policy on Nuclear Non-proliferation and Disarmament After the Cold War]. Moscow: Ves Mir Publishing House, 272 p.

J. Trudeau Government and Problems of Nuclear Disarmament

(USA & Canada Journal 2018, no 5, p. 35-51)

Received: 15.01.2018.

VOLODIN Dmitry Anatolievich, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN), 2/3 Khlebnny per., Moscow, 121069, Russian Federation (dmvldn@gmail.com).

Under J. Trudeau government Canada began to play a more active role in the nuclear disarmament issues. However unlike the period of the Cold War Canada's active role is already negative for the regime of nuclear weapons non-proliferation. During the negotiations to conclude the UN Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons Canada supported nuclear states and tried to justify existence of such weapons. The Trudeau government contrasts the the UN Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons to the "substantial significant steps" to nuclear disarmament – the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty and the Fissile Material Cut-off Treaty.

Keywords: *Canada, NPT, disarmament, the UN Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons.*

About the author:

VOLODIN Dmitry Anatolievich, Candidate of Science (History), Head, Canadian department.