

РАЗМЫШЛЯЯ О ПРОЧИТАННОМ

В.В.Лукин

Антарктический вектор Южной Америки

«Антарктика: глобальная повестка и интересы латиноамериканских государств». М.: ИЛА РАН, 2023, 320 с.

В рецензии рассматривается коллективная научная работа, подготовленная сотрудниками Института Латинской Америки РАН под редакцией Н.Ю.Кудеяровой. В книге затрагиваются проблемы функционирования Системы Договора об Антарктике и деятельности латиноамериканских государств, вовлеченных в антарктическую повестку. Особое внимание уделено анализу правовых вопросов, истории становления антарктической политики стран Латинской Америки, а также ЮАР.

Ключевые слова: Система Договора об Антарктике, территориальные претензии, Латинская Америка, ЮАР.

DOI: 10.31857/S0044748X24110089

Рецензия поступила в редакцию 03.03.2024..

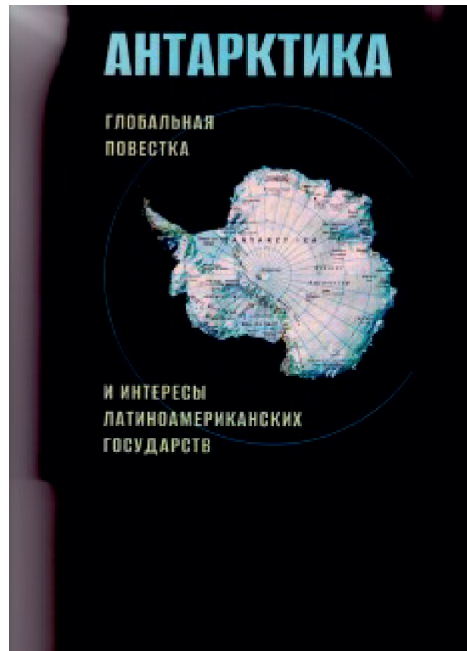
В современной отечественной научной литературе публикации, посвященные политико-правовым вопросам Системы Договора об Антарктике (СДА) и особенностям региональной антарктической политики в начале XXI в. весьма редки. Изданная в 2023 г. книга «Антарктика: глобальная повестка и интересы латиноамериканских государств» (ответственный редактор Н.Ю.Кудеярова) стала важным и весьма заметным событием в региональном страноведении. На ее страницах представлен квалифицированный анализ исторической ретроспективы создания СДА, рассмотрены ее связь с другими международными правовыми актами глобального масштаба, а также новые вызовы для СДА. Особое внимание уделено вопросам формирования государственных интересов южноамериканских стран к Антаркти-

Валерий Владимирович Лукин — Арктический и антарктический научно-исследовательский институт Росгидромета, начальник Российской антарктической экспедиции с 1991 по 2017 гг., член делегаций Правительства РФ на 27-ми Консультативных совещаниях по Договору об Антарктике с 1992 по 2019 гг. (lukin@aari.ru, ORCID: 0000-0003-1726-7361).

ке, разработке национальных исследовательских программ в Южном полярном регионе и созданию национальных политических доктрин крупнейших латиноамериканских государств по его освоению.

Книга состоит из введения, девяти глав, заключения и приложения, в котором содержится информация о правовых документах СДА и деятельности латиноамериканских государств. В первой главе (автор — П.А.Гудев) проведен подробный исторический анализ создания СДА, описаны ее фундаментальные принципы и новые вызовы существующей системе, возникшие в конце XX — начале XXI вв. К таким вызовам относятся: нерешенность проблемы осуществления государственного суверенитета отдельных стран в Антарктике, высокая вероятность применения правового статуса шестого континента и окружающих его морских пространств к положениям «общего наследия человечества» (ОНЧ) и различия, содержащиеся в тексте Договора об Антарктике 1959 г. и Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Однако рецензент не согласен с некоторыми выводами автора. Дело в том, что отсутствие в тексте Договора об Антарктике 1959 г. (далее — Договор) статьи о правовом статусе Южного полярного региона планеты стало не недостатком, а преимуществом сохранения и активного развития всей системы этого Договора. В дипломатии для достижения компромисса очень часто используются формулировки неразрешенности конфликтных ситуаций. Существенные различия в подходах к правовому статусу этого региона среди участников Антарктической конференции 1959 г. не позволили бы заключить этот важнейший акт международного права. Авторы текста Договора нашли уникальный в международной практике выход из этого сложнейшего положения, «заморозив» вопрос о выдвинутых ранее территориальных претензиях на владение отдельными регионами в этой полярной области. Кроме того, в документе отсутствует статья о сроках его действия. Пункт 2а ст. XII Договора предусматривал возможность по истечении 30 лет со дня его вступления в силу (в 1961 г.) рассматривать вопрос о сроках его действия путем созыва конференции всех договаривающихся сторон. Но в 1991 г. такая конференция не была созвана. В то же время этот год стал важнейшим для международного антарктического сообщества. 4 октября 1991 г. в Мадриде участники XI Специального Консультативного совещания по Договору об Антарктике (КСДА) обсудили и приняли Протокол по охране окружающей среды к Договору об Антарктике (далее — Протокол). Этот правовой акт, вступивший в силу в 1998 г., существенно повлиял на изменение основных направлений дискуссий, имевших место на последующих главных антарктических форумах, и практической деятельности подавляющего большинства национальных антарктических программ, главными целями которых стали проведение исследований и работ по охране окружающей среды региона и по влиянию на него глобальных климатических изменений.

По мнению делегации России на КСДА, в конце XX — начале XXI вв. ст. IV Договора продолжает оставаться краеугольным камнем этого правового акта, несмотря на то что страны-территориалисты настойчиво предпринимают попытки по



расширению возможности осуществления своего государственного суверенитета в Антарктике. Об этом наша делегация официально заявляла на XXXII КСДА в 2009 г. в Балтиморе (США) и на XLII КСДА в 2019 г. в Праге (Чехия), где были представлены рабочие документы: РД-46 «О системообразующей роли Договора об Антарктике 1959 г. в процессах регулирования международных отношений в южно-полярном регионе планеты» и РД-57 «Договор об Антарктике в меняющемся мире», соответственно. В последнем из этих документов были рассмотрены современные вызовы успешно действующей уже более 60-и лет СДА. К ним относятся: юридические различия некоторых положений Договора и международных правовых актов глобального масштаба (Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Конвенция по биоразнообразию 1992 г. и Рамочная конвенция ООН по климату 1992 г.), растущая политизация, возникающая в ходе рассмотрения вопросов в органах управления Системы Договора, серьезные различия в правовых подходах консультативных сторон договора к организации разрешений на деятельность в Антарктике и рост числа консультативных сторон договора, негативно влияющий на достижение консенсуса в процессе принятия решений в антарктическом сообществе.

Применение к Антарктике правового статуса ОНЧ автоматически означало бы необходимость передачи вопроса управления этой областью в структуру ООН и юридическое прекращение действия Договора. С самого начала разработки принципов правового управления Антарктикой в конце 1940-х годов оно задумывалось в качестве независимой от ООН структуры. Это было связано со стремлением США изолировать СССР от управления правовым режимом в этом регионе планеты. При подготовке Антарктической конференции в Вашингтоне в 1958—1959 гг. ситуация резко изменилась, так как СССР принял активное участие в проведении работ и исследований по программе Международного геофизического года (МГГ) 1957—1958 гг., и организаторы конференции стремились ограничить число участников «антарктического клуба» 12-ю государствами, направившими в Антарктиду свои национальные экспедиции для выполнения программы МГГ. Создание Договора под эгидой ООН не позволяло применить такой подход. Деятельность Системы Договора вне рамок ООН сохраняется и в настоящее время.

Вопрос передачи режима управления Южным полярным регионом от СДА к ООН по инициативе группы независимых развивающихся стран ежегодно поднимался на заседаниях Генеральной Ассамблеи ООН с 1983 по 1988 г. Все консультативные стороны договора единодушно отказались принимать участие в обсуждении этого вопроса, поскольку Договор открыт для присоединения любого государства. В результате Генеральная ассамблея ООН приняла решение, что существующая Система Договора не противоречит основным целям и задачам ООН.

Вторая глава монографии (автор — П.А.Гудев) посвящена вопросам взаимодействия режима СДА и Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., что является одним из важнейших вызовов к Системе Договора. П.А.Гудев видит один из сценариев будущего в создании двух правовых режимов управления: антарктическим континентом и акваторией Южного океана. Однако подобное решение может привести к разрушению одного из основных принципов сохранения действующей Системы Договора — «замораживание» территориальных претензий Австралии, Аргентины, Новой Зеландии, Норвегии, Франции, Чили и Великобритании в Антарктике. Дело в том, что право создания внутреннего территориального моря, исключительной экономической зоны и пространств владения континентальным шельфом, согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., принадлежит только прибрежным государствам, а таковые на антарктическом континенте не признаны международным сообществом. Отношение к претензиям на территориальный суверенитет зафиксировано в п. 2 ст. IV Договора. Важно отметить, что после получения заявок на владение континентальным шельфом в Антарктике от консульта-

тивных сторон — стран-территориалистов председатель комиссии ООН по вопросам континентального шельфа направлял письма в адрес председателя КСДА с просьбой представить мнение этого антарктического форума в отношении таких заявок. Обсуждение данных вопросов, как правило, проходило на заседаниях глав делегаций КСДА, которые не поддерживали такие предложения, о чем незамедлительно уведомляли председателя комиссии ООН. Таким образом, заявленные семью государствами территориальные претензии в Антарктике не отменены, но в то же время государственный суверенитет вышеперечисленных стран на заявленные антарктические территории не имеет правовых основ на время действия Договора, срок которого не установлен.

Отмена ст. IV Договора, обозначающая признание государственного суверенитета семи прибрежных государств в Антарктике, внесет кардинальные изменения в вопросы юрисдикции граждан и юридических структур государств на территориях, на которые выдвинуты территориальные претензии, что может отразиться и на действии другого фундаментального принципа Договора — «свобода научных исследований». Передача функций правового управления Антарктидой и Южным океаном в ООН обязательно повлечет за собой изменение правового статуса всей вышеперечисленной территории на принцип ОНЧ. Данный вопрос обсуждался на шести Генеральных Ассамблеях ООН с 1983 по 1988 г. В результате подобных предложений стабильно существующая региональная правовая система управления Антарктикой не перейдет на новый принцип руководства, а будет окончательно разрушена, и человечество вернется к необходимости разработки новой правовой системы для Антарктики, которая уже была создана в конце 1950-х годов.

Главы 3—8 посвящены истории государственных интересов Аргентины (И.А.Гриценко), Чили (Л.В.Дьякова), Уругвая и Бразилии (В.А.Голиней), Перу, Эквадора и Колумбии (А.А.Шинкаренко) и ЮАР (Г.К.Сугаков) в Антарктике, образованию национальных исследовательских программ на шестом континенте, окружающих его субантарктических островах и в водах Южного океана, а также основам современной антарктической политики этих государств. Интересы южноамериканских стран в Антарктике объединяют такие факторы, как их географическая близость к Антарктическому полуострову, схожесть геологического строения Анд и Трансантарктических гор, а также общие исторические корни связей этих государств с Испанией и Португалией в XV—XIX вв. Основу этих исторических притязаний в Антарктике латиноамериканские страны находили в тексте Тордесильяского договора 1494 г. Этот договор разделил пространство Атлантического океана между Испанским и Португальским Королевствами от Северного до Южного полюсов. Положения этого межгосударственного договора XV в. активно использовались правительствами Чили и Аргентины в деле обоснования притязаний на территориальные владения в Антарктике.

В середине 1950-х годов бразильские географы Карлус Делгаду ди Кавалью и Терезинья ди Кастру выдвинули «теорию противопоставления», напомнив наследникам испанской короны, что Бразилия, как правопреемник Португальского Королевства — второго участника Тордесильяского договора — также имеет права в Антарктике. В своих историко-правовых изысканиях ученые опирались на секторальный принцип раздела территории, создав юридическую предпосылку для обоснования претензий на территориальные владения в Антарктике Бразилии, Уругвая, Перу, Эквадора и Колумбии. Этот подход весьма подробно и квалифицированно описан в главах 5 и 6 рассматриваемой нами книги.

Авторы глав подчеркивают принципиальную схожесть национальных геополитических интересов этих стран в вопросах обеспечения безопасности и использования природных ресурсов антарктического региона. Нам представляется, что существует еще одна общая для этих южноамериканских государств причина, по которой они стремятся осваивать и исследовать Антарктику, а именно — укрепле-

ние их международного имиджа. Известно, что великие державы планеты объединяет активное участие в таких крупных программах, имеющих огромное международное значение, как изучение строения атомного ядра и использование атомной энергии, изучение и освоение космического пространства, а также труднодоступного антарктического региона. Последнее направление требует на порядки меньших финансовых затрат и соответствующего уровня научно-технического развития государства, чем два первых направления. Из всех южноамериканских государств только Бразилия может говорить о своем активном участии в изучении вопросов ядерной физики и использования атомной энергии, а также о практическом освоении космического пространства.

Организация антарктических экспедиций и создание научных станций на шестом континенте и окружающих его островах по своим масштабам является не столь сложной задачей как изучение и освоение управления ядерной энергией и полеты в космос. Но в то же время это значительно укрепляет международный престиж государства с точки зрения наиболее популярных в современном мире программ охраны окружающей среды и изучения процессов глобальных климатических изменений.

Еще одним важным объединяющим началом в деятельности южноамериканских стран в Антарктике, как отмечают авторы рецензируемого издания, стала руководящая роль министерств обороны этих государств в освоении данного региона. Военные ведомства создавали национальные антарктические институты и руководили их деятельностью. Несмотря на передачу управления этими организациями в структуру гражданских ведомств (Аргентина, Чили, Бразилия), логистическая поддержка национальных антарктических программ по-прежнему осуществляется военно-морскими и военно-воздушными силами таких государств. Передача управления национальной антарктической программой Аргентины от министерства обороны к министерству иностранных дел этой страны была связана с требованием Великобритании, выдвинутое при создании в Буэнос-Айресе Секретариата Договора об Антарктике в 2004 г. Однако вооруженные силы стран Южной Америки по-прежнему активно участвуют в практическом выполнении их национальных антарктических программ. Эта особенность серьезно отличает организацию работ по изучению и освоению Антарктики, осуществляемых в южноамериканском регионе, от того, как это происходит в других странах и регионах планеты, где логистические задачи обеспечиваются гражданскими ведомствами.

Как это подобает исследователям зарубежных стран, авторы глав о латиноамериканских антарктических программах высоко оценивают их научный уровень. В то же время следует отметить, что в мировом научном сообществе престиж достижений латиноамериканских ученых недостаточно высок, о чем свидетельствует реальный рейтинг их публикаций в наиболее престижных мировых научных журналах. На наш взгляд, это связано с тем, что работы написаны на испанском языке, соответственно, они менее известны, чем исследования, опубликованные в англоязычных изданиях.

Большое внимание в своей антарктической деятельности латиноамериканские страны уделяют вопросам международного сотрудничества в научных исследованиях, экспедиционной логистике и охране окружающей среды. Авторы вышеназванных глав книги подробно рассмотрели эту тему. Сотрудничество Российской Федерации с национальными антарктическими экспедициями Чили и Уругвая в основном касается экспедиционной логистики, а с Бразилией — науки.

Тот факт, что в рассматриваемую нами научную работу включена глава, касающаяся антарктической деятельности ЮАР, обусловлен реализацией совместного проекта этой страны с Бразилией по организации системы общей безопасности в Южной Атлантике. К сожалению, в главе 8 вопросу участия Южноафриканского Союза (ЮАС) — предшественника ЮАР — в Договоре уделено очень мало вни-

мания. ЮАС участвовал в осуществлении программ МГТ на трех метеорологических станциях, созданных на субантарктических островах, принадлежащих этому государству. Свою первую антарктическую станцию *SANAE* это государство открыло 12 февраля 1962 г., уже после вступления в силу Договора, одним из учредителей которого был ЮАС.

СССР стал активно использовать морской порт Кейптаун для бункеровки отечественных судов китобойной флотилии «Слава» с начала 1947 г., а в 1955 г. он стал последним портом по пути в Антарктику для Советской антарктической экспедиции. Этому способствовало установление консульских отношений между ЮАС и СССР в 1943 г., которые в одностороннем порядке были прерваны в 1956 г. по инициативе южноафриканской стороны. После принятия 6 ноября 1963 г. Генеральной ассамблеей ООН Резолюции № 1661, осуждающей политику апартеида правительства ЮАР и объявления экономических санкций в отношении него, советские суда китобойных флотилий и антарктических экспедиций сменили порт захода по пути следования в Антарктику на порты Уругвая и Аргентины. Российские суда начали вновь заходить в Кейптаун в августе 1991 г., когда наши страны стали вести неофициальные переговоры об установлении дипломатических отношений. Ключевым аргументом было сотрудничество обоих государств в США, которое не останавливалось в течение всего периода ее существования с 1961 г.

Начиная с 2001 г., российская авиация стала выполнять на регулярной основе по несколько рейсов за летний сезон из Кейптауна в Антарктиду на российскую станцию Новолазаревская. В 2003 г. национальные антарктические экспедиции Бельгии, Великобритании, Германии, Нидерландов, Норвегии, России, Финляндии, Швеции, ЮАР и Японии создали международную корпоративную авиационную программу *DROMLAN*, в рамках которой осуществлялись межконтинентальные перелеты на Новолазаревскую и норвежскую станцию Тролл, а также внутриконтинентальные полеты с этих аэродромов на антарктические станции вышеперечисленных национальных программ. В дальнейшем к участникам этой программы присоединилась Индия, а затем Белоруссия. Межконтинентальные полеты по-прежнему выполняются российскими самолетами Ил-76. Функции авиационного оператора в программе *DROMLAN* осуществляет частная компания *ALCI* из ЮАР. Таким образом, Кейптаун в начале XXI в. получил статус международных «ворот» в Антарктику. 23 апреля 2021 г. правительства РФ и ЮАР заключили Меморандум о взаимопонимании по сотрудничеству в Антарктике. Этот акт значительно укрепил международные связи наших стран в деле совместного изучения и освоения Антарктики.

Глава 9 (А.В.Якименко) посвящена вопросам судостроения для обеспечения деятельности латиноамериканских стран в Антарктике. Очевидно, что уровень этого вида научно-технической деятельности среди южноамериканских стран серьезно различается. Некоторые из них (Бразилия, Чили, Колумбия) владеют полным циклом проектирования и постройки морских судов, тогда, как другие (Аргентина, Уругвай, Эквадор) вынуждены решать эти вопросы путем покупки судов ледового класса за рубежом. Эти аспекты значительно влияют на перспективы дальнейшего развития деятельности национальных антарктических программ, на что и указывает автор главы.

На наш взгляд, содержание книги могла бы усилить информация о прошлой и текущей деятельности латиноамериканских стран и ЮАР в органах управления США. Отсутствие такого анализа обедняет представление о позициях этих государств в системе договора. В качестве оправдания следует отметить, что информация о деятельности США носит достаточно закрытый характер и распространяется исключительно среди сторон Договора. Однако данный вектор исследований мог бы расширить понимание приоритетов и стратегий, реализуемых государствами региона в США.

Латинская Америка и в XXI в. продолжает оставаться в центре геополитического внимания ведущих мировых держав. В свою очередь, латиноамериканские государства стремятся все громче заявить о своей независимой роли в мировом сообществе, используя определенные выгоды от сотрудничества с ведущими мировыми державами. Во многом международный престиж государства зависит от его активного участия в глобальных научно-технических проектах, среди которых находится и изучение Антарктики. Наиболее крупные государства Южной Америки стремятся занять активную позицию в изучении шестого континента и окружающих его океанических вод, в решении проблем природоохранной деятельности и в исследованиях влияния глобальных климатических изменений на окружающую среду Антарктики. Географическая близость к Антарктике способствует тому, что ежегодные финансовые расходы на осуществление национальных антарктических программ в латиноамериканских странах на порядки меньше, чем затраты на другие проекты. Как следствие активное присутствие в южнополярном регионе занимает важное место в национальной политике многих латиноамериканских государств.

В целом следует подчеркнуть важную роль рецензируемой научной работы, которая, несомненно, привлечет внимание многих специалистов, занимающихся не только изучением проблем региональной политики стран южноамериканского региона, но и всего международного антарктического сообщества.

Valery V. Lukin (lukin@aari.ru)

Arctic and Antarctic Research Institute of Rosgidromet, Head of the Russian Antarctic Expedition from 1991 to 2017, member of the delegations of the Government of the Russian Federation at the 27th Consultative Meetings on the Antarctic Treaty from 1992 to 2019,

Antarctic vector of South America

[Review of the book «Антарктика: глобальная повестка и интересы латиноамериканских государств». М.: ИЛА РАН, 2023, 320 с., in Russ.]

Abstract. The review examines a collective monograph prepared in the Institute of Latin America of the Russian Academy of Sciences under the guidance of N. Kudеyа-rova. The book touches on a number of problems of the Antarctic Treaty System functioning and the activities of Latin American states involved in the Antarctic agenda. Special attention is paid to the analysis of legal issues, as well as history of Antarctic policy of the Latin American countries and South Africa.

Key words: Antarctic Treaty System, territorial claims, Latin America, South Africa.

DOI: 10.31857/S0044748X24110089

Received 03.03.2024..