PROGRESS REPORT FROM THE U.S. --
DEBT-FOR-NONPROLIFERATION

James Fuller

Director
Defense Nuclear Nonproliferation Programs
and
The Pacific Northwest Center for Global Security
Pacific Northwest National Laboratory
Richland, Washington USA

February, 2002
Second IWG Meeting, European Nuclear Cities Initiative
Brussels, Belgium

Отчет США о ходе выполнения работ

Концепция обмена долгов на деятельность в области нераспространения

Джеймс Фуллер

Директор программ нераспространения ядерных вооружений и Тихоокеанского Северо-западного центра глобальной безопасности

Тихоокеанская Северо-западная национальная лаборатория (PNNL)
Ричленд, шт. Вашингтон, США

Февраль 2002 г.

Второе совещание МРГ
Европейской инициативы по атомным городам

Брюссель, Бельгия

Pacific Northwest Center for Global Security
PNNL-SA-35980

Caveats

The views and information expressed as part of this presentation are solely those of the author, and in no way are meant to represent those of any element of the U.S. Government, or any Battelle Memorial Institute or PNNL program sponsor.

Предупреждение

Точки зрения и информация, предложенные в данной презентации, принадлежат исключительно автору и ни в коей мере не представляют точку зрения Правительства США, Мемориального института Баттелл или спонсора программы PNNL

Basic Proposal

Establish a Russia debt-for-nonproliferation debt conversion program to provide a new and innovative financing mechanism to help meet global nonproliferation needs and to hasten bilateral and multilateral arms reductions.

Inherent to this *DfN* proposal is the establishment of a *Russia Nonproliferation Fund* that is controlled jointly by Russian and creditor stakeholders.

Основное предложение

Организовать российскую программу конверсии долга в обмен на нераспространение (ДНН) с целью создания нового инновационного финансового механизма, способствующего осуществлению глобального нераспространения вооружений и ускорения двустороннего и многостороннего процесса разоружения

Предложение по конверсии долга ДНН включает создание “*Российского фонда нераспространения*”, совместно управляемого заинтересованными лицами и организациями России и стран-кредиторов

Motivating Considerations

1. **Significantly increases G-7 and private third-party investment and involvement in Russian proliferation prevention efforts**

2. **Keeps hard currency in Russia while Federation debt is reduced**

3. **Enhances sustainable Russian nonproliferation capacity building and self-investment**

4. **Provides a way in times of fiscal constraint for bilateral and commercial creditors to increase return on investment**

Мотивация

1. Должно значительно возрасти участие в деятельности России по предотвращению распространения ядерных вооружений, а также вложение капитала со стороны стран “большой семерки”, а также частных организаций третьей стороны

2. Россия сохраняет твердую валюту при одновременном сокращении своего федерального долга

3. Усиливаются возможности России в области построения жизнеспособной системы нераспространения и вкладов в собственную экономику

4. Обеспечивается возможность увеличения прибыли на инвестированный капитал для двусторонних и коммерческих кредиторов в эпоху существующих финансовых ограничений

Additional Characteristics

- Well-grounded approach, e.g., many lessons-learned from debt-for-nature swaps since the mid-1980s
- Once successfully implemented: a natural and proven funding multiplier
- Arguably the most effective way to involve multiple private and NGO stakeholders and enhance public-private partnership on important, major nonproliferation projects

Дополнительные характеристики

- Подход является хорошо обоснованным, например, с середины 1980-х годов получен большой опыт в области обмена долгов на проведение природоохранительных мероприятий
- После успешной реализации эта концепция становится естественным и оправдавшим себя финансовым мультипликатором
- Можно утверждать, что это наиболее эффективный путь привлечения многочисленных частных лиц и неправительственных участников, а также улучшения партнерства между общественными и частными организациями в выполнении основных, важных проектов в области нераспространения

Types of Debt Conversion [1]

- **Bilateral Buy-Back.** Debtor nation, after a negotiation, purchases debt directly from creditor nation at less than face value, and at the same time endows a fund in local currency to conduct indigenous work of value to both the creditor and the debtor nations

- **Creditor Write-Off.** Creditor agrees to forgive some portion or all of an outstanding debt, in exchange for the establishment by the debtor of an endowment in local currency within the debtor country to fund projects of benefit to both parties in the debtor country

- **Rescheduling.** Creditors agree to reschedule old debt by exchanging a large amount of paper for a smaller amount of paper. In the case of bilateral debt rescheduling, some portion, such as interest payments, are re-directed into an endowment. In the case of commercial debt, principal and interest are often separated into derivatives, which can then be used separately.

- **Tri-Partite Arrangements.** A third party, such as an International NGO, receives a donation and/or purchases debt paper from a creditor and negotiates a write-off with the debtor nation

[1] *The IPG Handbook on Environmental Funds*, Ruth Norris, Editor, Pact Publications, ISBN 1-888753-14-5, New York, 1999.

Виды преобразования долгов [1]

- **Выкуп двусторонних долгов со скидкой.** Страна-должник, после соответствующих переговоров, выкупает долг непосредственно у страны-кредитора со скидкой от номинальной величины и одновременно основывает фонд в местной валюте, предназначенный для проведения в своей стране работ, взаимно выгодных для обеих стран

- **Списание долга кредитором.** Кредитор соглашается списать часть долга или весь оставшийся долг в обмен на создание страной-должником в своей стране фонда в местной валюте, предназначенного для финансирования проектов, выполняемых в стране-должнике и взаимно выгодных для обеих сторон

- **Отсрочка выплаты.** Кредитор соглашается отсрочить выплату старого долга за счет обмена большего количества долговых обязательств на меньшее. В случае отсрочки двустороннего долга, некоторая часть долга, например, выплата процентов, переадресовывается в некий фонд. В случае коммерческого долга выплаты основной суммы долга и процентов часто разделяются на производные, которые могут затем использоваться отдельно

- **Трехсторонние соглашения**. Третья сторона, как, например, международная неправительственная организация (НПО), получает субсидию и/или покупает долговое обязательство у страны-кредитора и проводит переговоры относительно списания долга со страной-должником

[1] *The IPG Handbook on Environmental Funds*, Ruth Norris, Editor, Pact Publications, ISBN 1-888753-14-5, New York, 1999. (Справочник по “экологическим” фондам)

Types of Funds [1]

- **Endowment:** only income from invested capital is used to finance projects
- **Sinking Fund:** principal as well as interest from the fund is disbursed over a fairly long fixed period of time, typically several years
- **Revolving Fund:** a fund that receives new monies (e.g., donations) on a regular basis that augment or replenish original capital of the fund and provide for a continuing source of money for projects

[1] *The IPG Handbook on Environmental Funds*, Ruth Norris, Editor, Pact Publications, ISBN 1-888753-14-5, New York, 1999.

Виды фондов [1]

- **Фонд с сохранением основного капитала (endowment):** для финансирования проектов используется только доход от инвестированного капитала

- **Фонд погашения:** основной капитал, а также проценты выплачиваются из государственных средств в течение достаточно долгого, заранее оговоренного периода времени, обычно, в течение нескольких лет

- **Возобновляемый фонд:** фонд, который регулярно получает новые деньги (например, пожертвования), которые наращивают или пополняют первоначальный капитал и обеспечивают непрерывный источник средств для выполнения проектов

[1] *The IPG Handbook on Environmental Funds*, Ruth Norris, Editor, Pact Publications, ISBN 1-888753-14-5, New York, 1999. (Справочник по “экологическим” фондам)

Types of Russian Debt

- **Bilateral, Official Debt.** Debt owed by the Russian Federal Government to the federal governments of other nations. A major group of bilateral creditors is the Paris Club, consisting of most of the western industrialized nations.

- **Private, Commercial Debt.** Debt owed by the Russian Federal Government to private banks and other commercial financial institutions. A major group of private creditors is the London Club, consisting of over 600 commercial financial institutions.

- **Multilateral Debt.** Debt owed by the Russian Federal Government to international public financial institutions such as the IMF, EBRD and the World Bank. Such debt is rarely the subject of debt swaps, but servicing impacts the amount of capital Russia has for internal investment.

- **Other, Miscellaneous Debt.** Debt owed by official elements in Russia, such as the regional governments, and other special categories of debt that are not subject to Paris Club or London Club negotiations, such as German GDR debt or COMECON debt.

These categories are often subdivided as *Soviet-era* or *Russian Federation.*

Виды российских долгов

- **Официальный двусторонний долг.** Деньги, которые правительство Российской Федерации должно федеральным правительствам других стран. Основную группу международных кредиторов составляет Парижский клуб, членами которого является большинство индустриальных западных стран

- **Частный, коммерческий долг.** Деньги, которые правительство Российской Федерации должно частным банкам и другим коммерческим финансовым учреждениям. Основная группа частных инвесторов входит в Лондонский клуб, включающий свыше 600 коммерческих финансовых учреждений

- **Многосторонний долг.** Деньги, которые правительство Российской Федерации должно международным общественным финансовым учреждениям, таким как МВФ, МБРР и Всемирный банк. Подобный долг редко становится объектом обмена, однако его обслуживание влияет на сумму капитала, которым обладает Россия для внутренних инвестиций

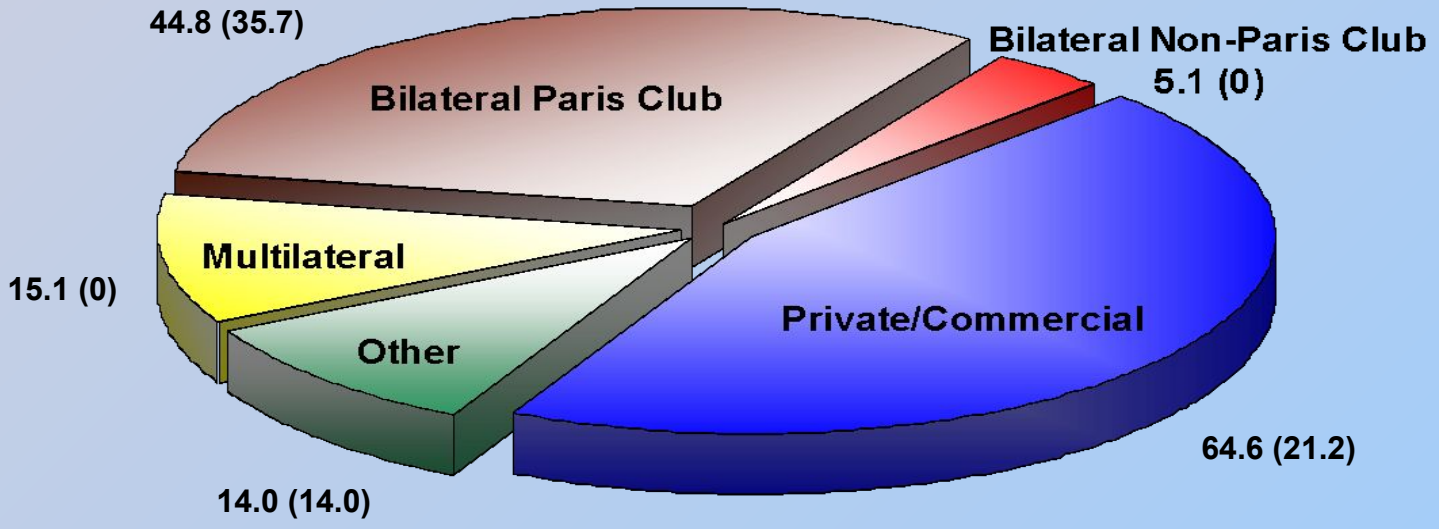
- **Прочие долги.** Деньги, которые должны официальные российские органы, например, региональные правительства, а также другие конкретные категории долгов, которые не подлежат переговорам в рамках Парижского или Лондонского клубов, в том числе долги бывшей ГДР или долг СЭВ

Эти категории часто подразделяются на “долги советской эпохи” и “долги Российской Федерации”

Russia's Total External Debt [2]

(US$ billions)

Total: US$146.6bn
(US$70.9bn is Soviet-era)

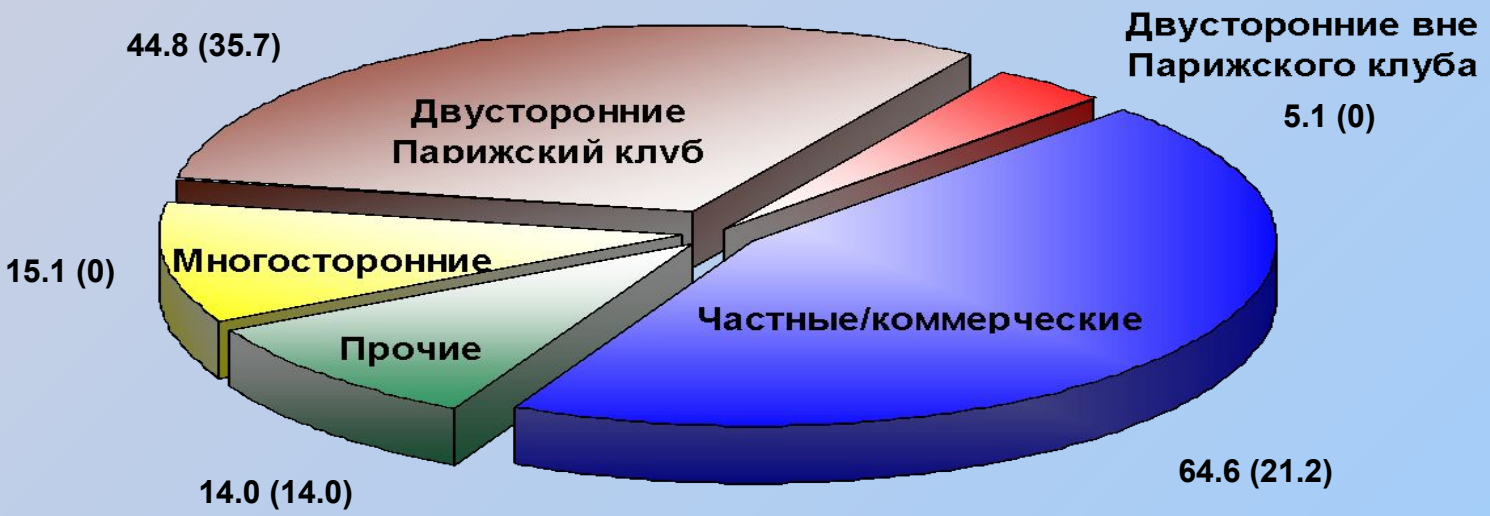


[2] Estimates for Jan.1, 2002, Russian Ministry of Finance data through Troika Dialog, Moscow, Russia.

Полный внешний долг России [2]

(Миллиарды US$)

Суммарный долг: US$146.6 млрд. (US$70.9 млрд. в советскую эпоху)

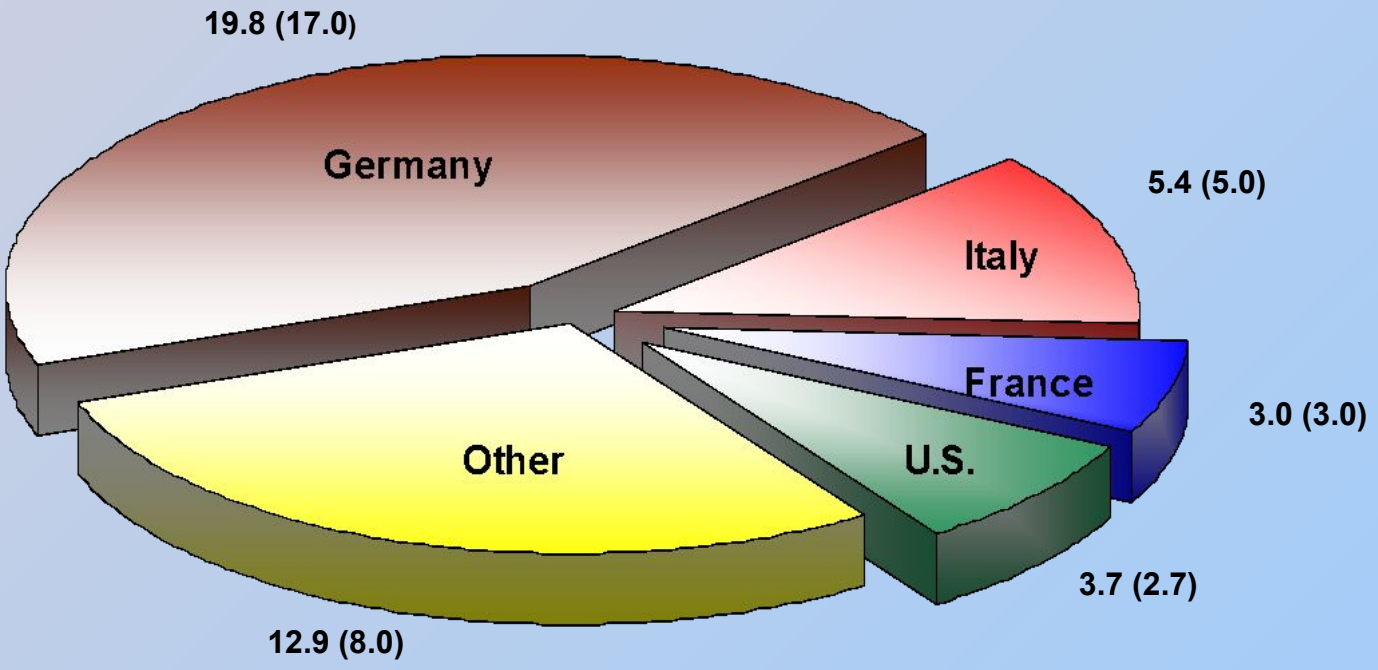


[2] Оценка сделана на 1 января 2002 г. компанией “Тройка-Диалог” (Troika Dialog), Россия, Москва, с использованием данных Министерства финансов.

Russia's Paris Club Debt [2]

(US$ billions)

Total: US$44.8bn
(US$35.7bn is Soviet-era)

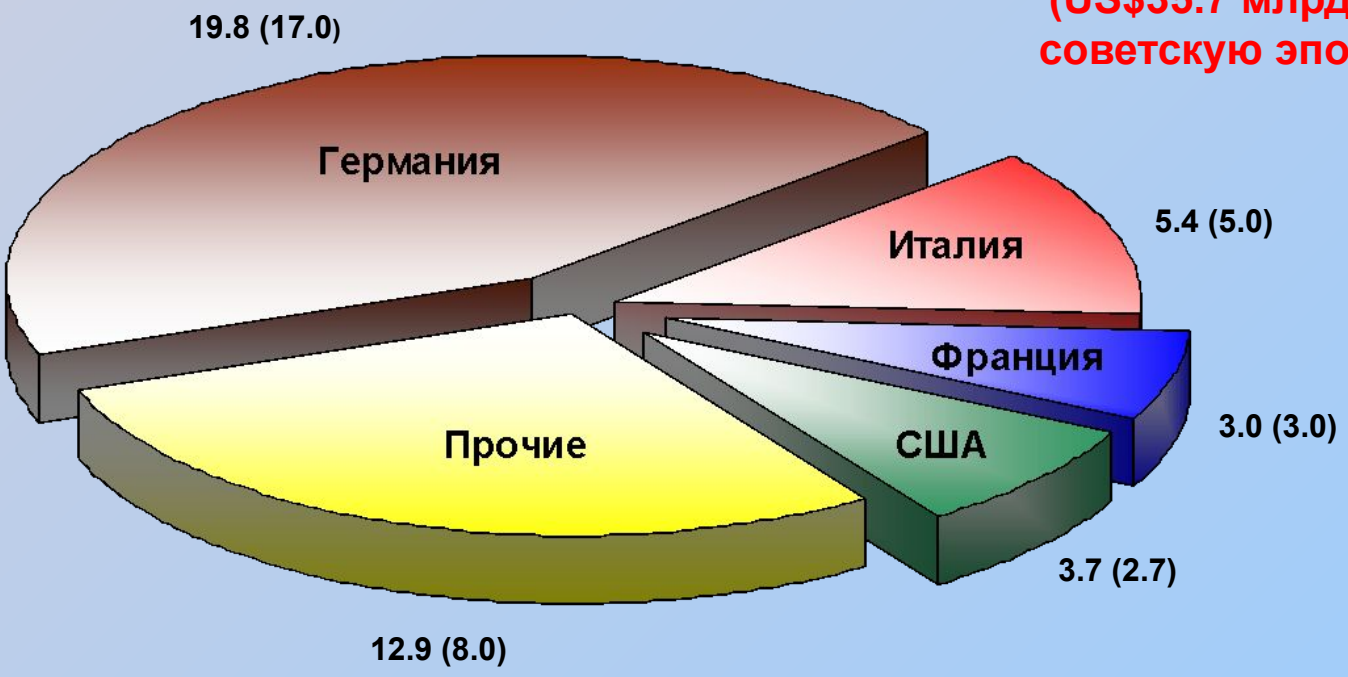


[2] Estimates for Jan.1, 2002, Russian Ministry of Finance data through Troika Dialog, Moscow, Russia.

Долг России Парижскому клубу [2]

(Миллиарды US$)

Суммарный долг: US$44.8 млрд. (US$35.7 млрд. в советскую эпоху)

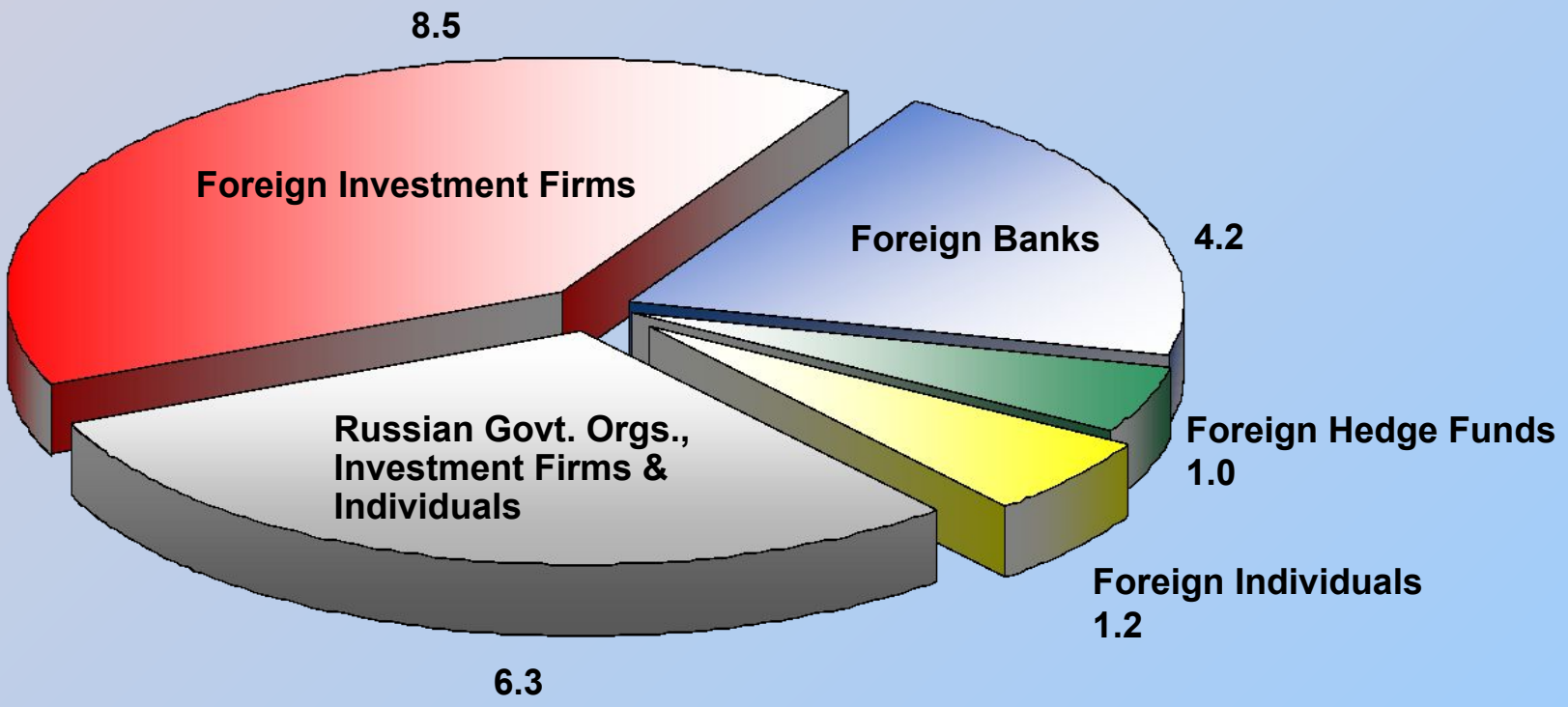


[2] Оценка сделана на 1 января 2002 г. компанией “Тройка-Диалог” (Troika Dialog), Россия, Москва, с использованием данных Министерства финансов.

Russia's London Club Debt [3]

(US$billions)

Total: US$21.2bn
(all restructured Soviet-era)

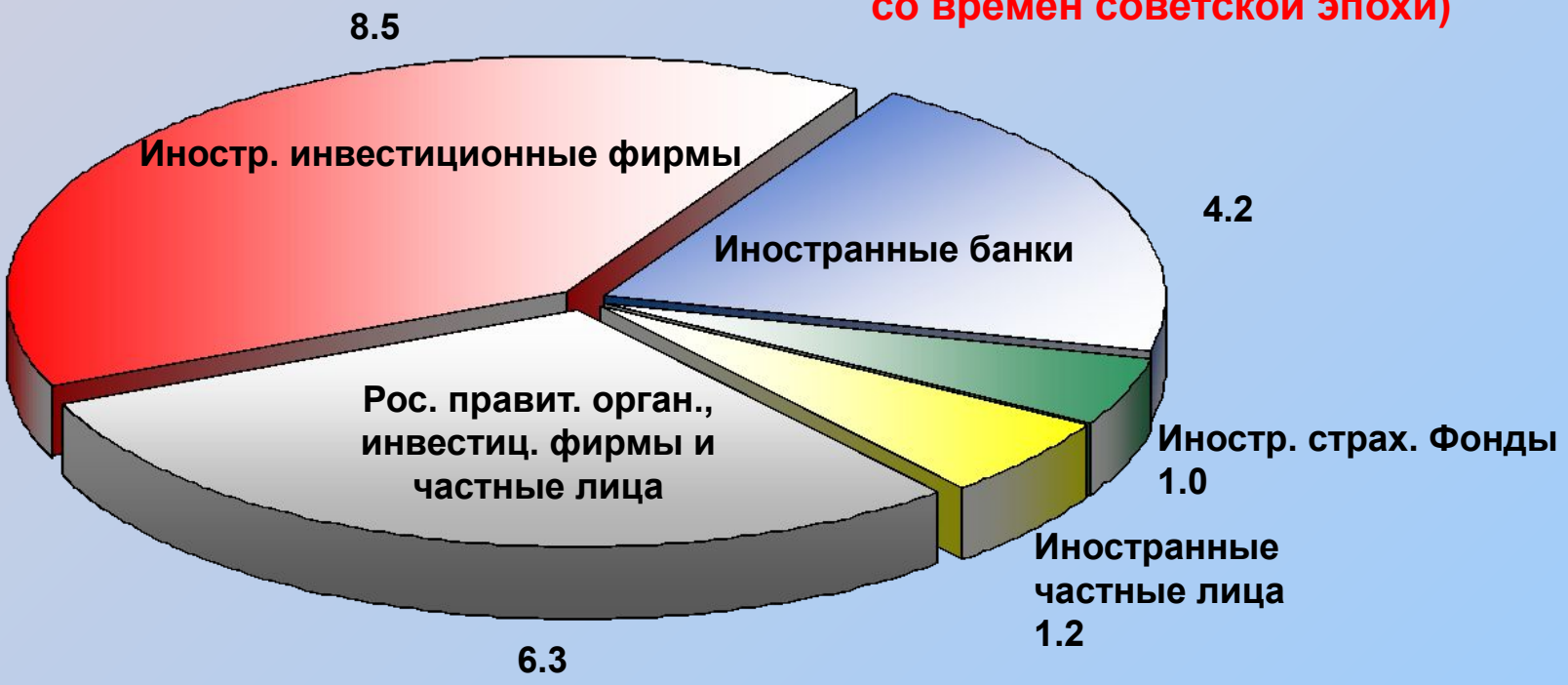


[3] Estimates as of October 2001, Frank Russell Company, Tacoma, Washington.

Долг России Лондонскому клубу [3]

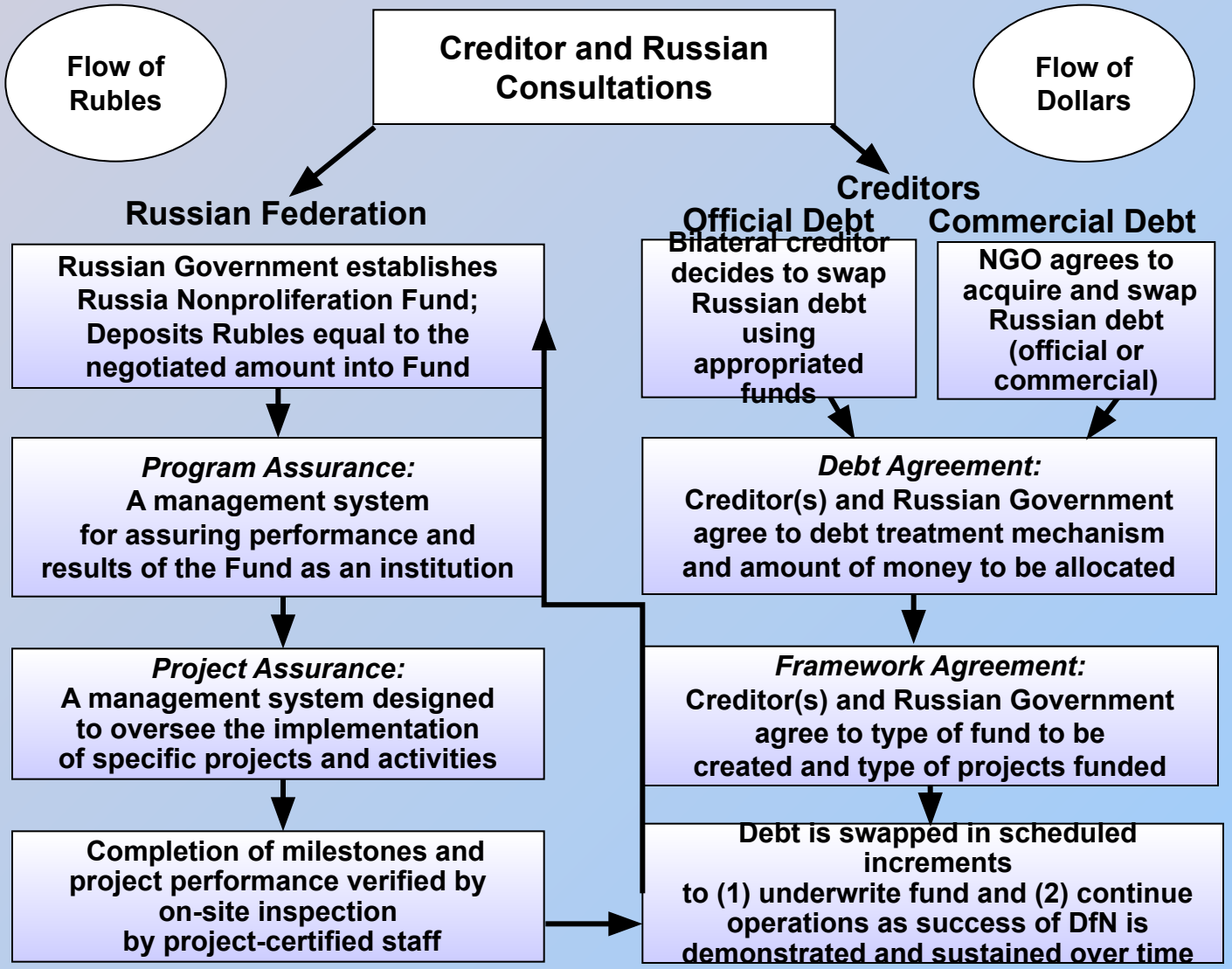
(Миллиарды US$)

Суммарный долг: US$21.2 млрд.
(все долги реструктурированы
со времен советской эпохи)



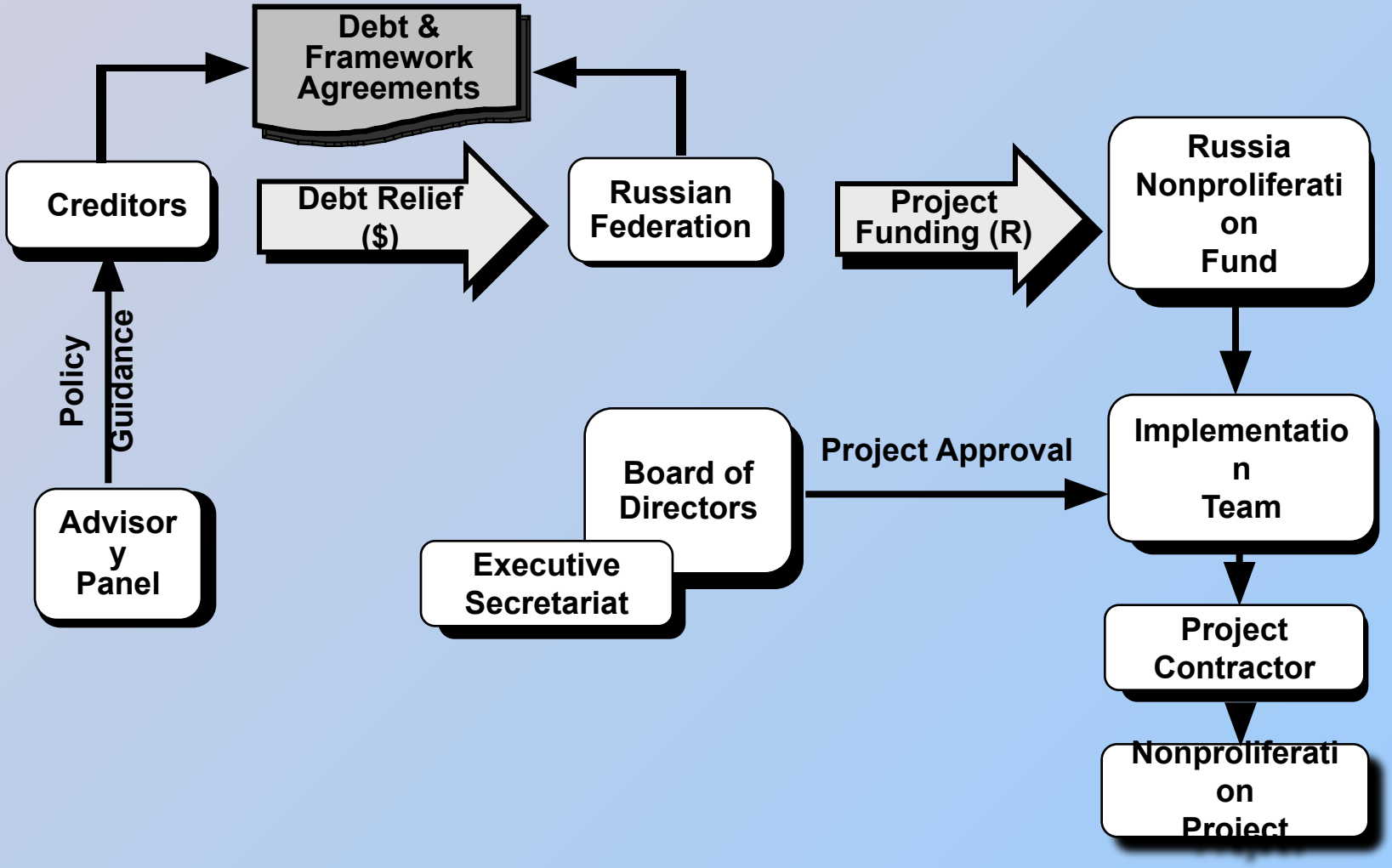
[3] Оценка сделана на октябрь 2001 г. Фрэнк Расселл Компани (Frank Russell Company), Такома, шт. Вашингтон.

Suggested Process



Предлагаемая процедура

A Possible Structure



Возможная структура

Is There a Financial Justification?

- Putin Administration reform agenda is working: Russia seen as a very viable emerging market economy
  - A significant improvement from 1998
  - Eurobonds from July 2000 restructuring now highly rated as B+, and being traded without discount
  - Value of official bilateral debt seems to be seen as stable
- Stability of Russian economy closely tied to oil and gas prices, which in turn are sensitive to state of world economy
  - Price of oil has dropped 40% in the last 3 months
- Debt servicing impacts viability of Russian social and infrastructure programs
  - Creditor nations are probably not as concerned or as knowledgeable about competing priorities in Russian federal or regional budgets
- Debt conversion offers Russia an alternative to debt reduction using hard currency

Russia is in the best position to make the financial case.

The United States should recognize the financial incentives of engagement by other major creditors, and private sector third parties.

Имеется ли финансовое обоснование?

- Программа реформ Администрации Путина заработала: Россия представляется как развивающаяся страна с весьма жизнеспособной рыночной экономикой
  - Значительные улучшения по сравнению с 1998 г.
  - Евробонды со времени реструктуризации июля 2000 г. котируются теперь весьма высоко, в категории B+, и торгуются без скидки против номинала
  - Величина официального двустороннего долга остается, по-видимому, стабильной

- Стабильность российской экономики тесно связана с ценами на нефть и газ, которые, в свою очередь, чувствительны к состоянию мировой экономики
  - За последние 3 месяца цены на нефть упали на 40%

- Обслуживание долга влияет на жизнеспособность российских социальных программ и программ построения инфраструктуры
  - Страны-кредиторы, возможно, недостаточно обеспокоены или мало осведомлены относительно конкурирующих между собой приоритетных позиций в российских федеральном и региональных бюджетах

- Концепция конверсии долга предлагает России некую альтернативу уменьшению долга за счет использования твердой валюты

Россия находится в наиболее благоприятном положении для демонстрации данного финансового случая.

Соединенные Штаты должны признать финансовые преимущества привлечения других основных кредиторов, а также третьей стороны в виде частного сектора

What About the Political Case?

- After September 11, a New Partnership between the United States and the Russian Federation became a reality
- DfN offers a way to reinforce and further encourage the strong support offered in the war against terrorism, and the prospects for agreements in other areas of mutual security interest
- DfN offers the Russian Federation a way to sustain and even expand indigenous proliferation prevention programs
  - This proposal could and should engage other stakeholders, including official and commercial creditors, as well as philanthropic foundations

Политические основы концепции

- После событий 11 сентября стало реальным развитие партнерства между Соединенными Штатами и Российской Федерацией на новой основе
- Концепция ДНН предлагает путь усиления и оказания дальнейшей поддержки в войне против терроризма, а также возможные будущие соглашения в других областях, касающихся взаимных интересов в области национальной безопасности
- Концепция ДНН предлагает Российской Федерации средство для поддержания и дальнейшего расширения собственных программ предотвращения распространения ядерных вооружений
  - Это предложение может и должно привлекать другие заинтересованные стороны, включая официальных и коммерческих кредиторов, а также филантропические фонды

Progress of DfN Concept Development

- Idea conceived and effort initiated July, 1999 at the PNWCGS, synergistic to various Energy Department nonproliferation economic stabilization initiatives
  - Ozersk and Minatom approached - ecological collaborations initiated, then terminated
- U.S. Treasury/Paris Club representatives briefed very early and data provided to PNNL
- European Nuclear Cities Initiative community interest after April, 2001 Fuller presentation in Como, Italy, April 9, 2001 -- renewed Minatom interest developed, as well as Italian interest
- PNNL staff tasked by Nuclear Threat Initiative beginning 7/01 to fully develop debt-for-nonproliferation concept with heavy NGO involvement -- based primarily on London Club instruments
  - The opportunity is now seen to exist for a strong, productive public-private approach using other types of debt
  - Moscow-based subcontractors included Institute for Private Sector and Socio-Economic Analysis (IPSSA), and Coudert Brothers (international law firm)
  - Completed concept development proposal delivered to NTI January 30, 2002

Ход разработки концепции ДНН

- Принятая идея и деятельность, начатая в июле 1999 г. в Тихоокеанском Северо-западном центре глобальной безопасности, отвечают совокупности усилий, предпринимаемых Министерством энергетики США (DOE) в области нераспространения/инициатив по стабилизации экономики
  - Были сделаны предложения Озерску и Минатому и начато сотрудничество в области решения экологических задач, однако эта деятельность была прекращена

- С самого начала был проведен опрос в Министерстве финансов США и Парижском клубе, результаты которого были переданы в PNNL

- После доклада Джеймса Фуллера, сделанного 9 апреля 2001 г. в Комо, Италия, к данной концепции был проявлен значительный интерес со стороны европейского сообщества, привлеченного к инициативе “Атомные города”; вновь проявляет интерес Минатом, а также заинтересована итальянская сторона

- Начиная с июля 2001 года, сотрудники PNNL, по заданию Инициативы по снижению ядерной угрозы (ИСЯУ), детально разрабатывают концепцию обмена долга на нераспространение. Эта концепция основана, главным образом, на механизме Лондонского клуба
  - В настоящее время просматривается возможность проведения в жизнь плодотворной общественно-частной инициативы с использованием других видов долга
  - Московские субподрядчики включают Институт частного сектора и стратегического развития и Международную юридическую фирму Кудер Бразерс (Coudert Brothers)
  - 30 января 2002 г. разработанное предложение по данной концепции направлено в ИСЯУ

U.S. DfN Progress, continued

- Senators Joseph Biden (Chairman, U.S. Senate Foreign Relations Committee) and Richard Lugar have embraced the concept and sponsored Debt-for-Nonproliferation Act of 2001
  - Bill unanimously passed by Senate Foreign Relations Committee and subsequently the U.S. Senate, authorizes $300mn over two years
  - U.S. House of Representatives action now needed in order for measure to become U.S. law
- Additional invited presentations DfN presentations made by Fuller at the Nuclear Materials Policy Forum (Washington, September, 2001), and at Carnegie Endowment of International Peace (Moscow, December, 2001)
  - *Arms Control Today* featured article in January/February 2002 issue
- Extensive advisory support now established in several other sectors including the U.S and Russian financial communities, London Club principals, and environmental and nonproliferation INGO communities
- Bush Administration, coordinated by U.S. National Security Council and supported by U.S. Department of State, studying viability of various concepts
  - According to news media reports, has been the subject of several high-level exploratory dialogues between Bush and Putin Administrations

Ход разработки концепции ДНН (продолжение)

- Сенаторы Джозеф Байден (Председатель Комиссии по иностранным делам Сената США) и Ричард Лугар приняли данную концепцию и оказали поддержку в отношении Акта “Долги на нераспространение” от 2001 г.
  - Билл единогласно прошел сенатскую Комиссию по иностранным делам, в результате чего Сенат санкционировал выделение 300 млн долларов в течение двух лет
  - Теперь необходимо решение Палаты представителей США, чтобы превратить санкцию Сената в закон США
- Доклады, сделанные Джеймсом Фуллером на Конференции по стратегии в области ядерных материалов (Вашингтон, сентябрь 2001 г.) и в Фонде Карнеги за международный мир (Москва, декабрь 2001 г.)
  - В январско-февральском выпуске журнала “Контроль над вооружениями сегодня” за 2002 г. опубликована статья Джеймса Фуллера на эту тему
- Проводится существенная консультативная поддержка со стороны нескольких других секторов, в том числе финансовых сообществ США, России и Германии, основателей Лондонского клуба, а также международных неправительственных организаций по охране окружающей среды и нераспространению ядерных вооружений
- В настоящее время Администрация Буша, при координации Национального Совета Безопасности и поддержке со стороны Госдепартамента США, изучает жизнеспособность различных концепций
  - Согласно отчетам СМИ, этот вопрос несколько раз был предметом обсуждения на совещаниях высокого уровня между Администрациями Буша и Путина

DfN Issues and Next Steps

- **Both the Bush and Putin Administrations need to announce policy**
  - **Biden-Lugar legislation critical for U.S. budget authorizations and appropriations**
  - **U.S. needs to engage F.R.G. as partner**
    - **GDR debt a potential basis for real progress and significant funding multiplication by G-7 and others**

- **NTI decisions to define its role and the required actions**
  - ***Russia Nonproliferation Fund?***
  - **Further work gauging commercial creditor interest**

- **Issues of asset protection and utilization: will Russia accept an independent oversight board?**

- **A good time for better integration of ENCI-related debt conversion efforts?**
  - **The question of who should engage whom: the creditors engage Russia, or the other way around?**
  - **ENCI offers a unique NGO-EU-Russia forum to develop and implement strategy**

Вопросы концепции ДНН и последующие шаги

- Как Администрация Буша, так и Администрацией Путина должны объявить свою стратегию
  - Законодательство Байдена-Лугара является критическим для санкционирования и принятия бюджета США
  - США должны привлечь ФРГ в качестве партнера
    • Долги ГДР являются потенциальной базой для реального прогресса и значительного повышения финансирования странами “Большой семерки” и другими

- Решения ИСЯУ по определению роли этой инициативы и требуемых действий
  - *Российский фонд нераспространения?*
  - Дальнейшие усилия по повышению заинтересованности коммерческих кредиторов

- Вопросы защиты и использования капитала: примет ли Россия независимый наблюдательный совет?

- Является ли подходящим время для лучшей интеграции усилий по конверсии долга на базе Европейской инициативы по атомным городам (ЕИАГ)?
  - Вопрос состоит в том, кто должен привлечь кого: кредиторы Россию или существует иной путь?
  - ЕИАГ предлагает провести уникальный форум НПО-ЕС-Россия по разработке и реализации стратегии

Additional Information

Дополнительная информация

Example Program:
General Purpose Submarine Dismantlement

Dismantle Russian nuclear-powered tactical submarines, and safely and securely store nuclear fuel

- **Approximately 120 submarines at a cost of several million dollars each to dismantle, not including fuel storage and security**
  - **Additional cost of fuel disposition activities needs to be added**
- **A project that to date has not met international proliferation threat reduction criteria for funding**
- **A project also relevant to global concerns about Arctic Ocean environmental degradation**

Пример программы:
Демонтаж подводных лодок общего назначения

Демонтаж российских тактических атомных подводных лодок с последующим безопасным хранением ядерного топлива

- **Приблизительно 120 подводных лодок при стоимости 6 млн. долларов каждая (без учета хранения топлива и охраны)**
  - **Следует добавить дополнительную стоимость работ, связанных с размещением топлива**
- **Проект, который на сегодняшний день не отвечает международному критерию по снижению угрозы распространения, что необходимо для финансирования**
- **Проект касается также тревоги мирового сообщества по поводу ухудшения экологических условий в районе Северного Ледовитого Океана**

Example Program:
Weapons Complex Ecological Remediation

Put Russian nuclear weapons production scientists and engineers to work cleaning up Cold War legacy wastes to meet multiple Russian, European, and U.S. goals

- **Convergence of the Richland Model of economic diversification and the Polish EcoFund debt swap institution**
- **Supports nonproliferation and defense conversion projects with significant scientific and engineering content: provides high-quality gainful re-employment of Russian nuclear weapons complex workers**
- **Improves the environment around the nuclear cities, making it more attractive for international commercial investment**
- **Improves health and safety of the local Russian people**
- **Reduces the likelihood of pollution transport beyond Russian borders**

Пример программы: Экологическое восстановление наследия ядерного комплекса

Подключение российских ученых и инженеров-атомщиков к работам по очистке от отходов, связанных с наследием “холодной войны”, с целью выполнения программ, отвечающим разнообразным целям России, европейских стран и США

- **Общие черты Ричлендской модели экономической диверсификации и польской организации по обмену долга ЭкоФонд (EcoFund)**
- **Поддержка проектов нераспространения и конверсии оборонного комплекса с важным научно-техническим содержанием: обеспечение работой высококвалифицированного российского персонала, работавшего на предприятиях ядерного комплекса**
- **Улучшение качества окружающей среды в окрестности “атомных” городов, делая последние более привлекательными для международных коммерческих инвестиций**
- **Улучшение здоровья и безопасности местного российского населения**
- **Уменьшение вероятности переноса загрязнений за пределы российских границ**

Example Program:
Fissile Material Protection, Control, and Accountability Program Sustainability

Transition direct financial support of joint U.S. fissile material theft-protection program in Russia to the Russian Federation

- **U.S. would like to know that it's US$1bn-plus investment is sustained by the Russian Federation once some 600 metric tons is secured**
- **One of the best ways to do this is to create a materials protection "industry" that is able to support safeguards that meet international standards**
  - **This new industry will provide the backbone to the new Russian Federation regulatory structure**
- **Will serve multiple Russian security and defense conversion objectives**

Пример программы: Жизнеспособность “Программы учета, контроля и физической защиты ядерных материалов”

Передача Российской Федерации прямой финансовой поддержки совместной программы США по защите ядерных материалов от хищения

- **Правительству США хотелось бы убедится в том, что Российская Федерация продолжает поддерживать результаты использования вклада США, превышающего 1 млрд. долларов, то есть что приблизительно 600 тонн ядерных материалов остаются под надежной охраной**

- **Один из наилучших путей достижения этой цели состоит в создании “промышленности” защиты ядерных материалов, способной поддерживать охрану ЯМ в соответствии с международными стандартами**
  - **Эта новая деятельность должна послужить каркасом, поддерживающим разрабатываемую в настоящее время российскую нормативную инфраструктуру**

- **Программа У, К и ФЗ ЯМ будет служить достижению разнообразных целей России в области охраны ЯМ и конверсии ядерного комплекса**