



ИРАК: время и события

Проблемы и уроки ядерных инспекций

Жак Бот

В связи с драматическими и имеющими далекоидущие последствия событиями, привлеченными всеобщее внимание, деятельность Международного агентства по атомной энергии в Ираке в марте 2003 г. достигла критического момента. Его группе по ядерным инспекциям вместе с группами Комиссии Организации Объединенных Наций по наблюдению, контролю и инспекциям (ЮНМОВИК) и других организаций системы ООН, действующих в Ираке, пришлось свернуть свою работу накануне объявленных военных операций. Дипломатическая деятельность по разоружению Ирака зашла в тупик.

В настоящее время международные инспекционные группы, отслеживающие программы разработки оружия массового уничтожения (ОМУ) в Ираке, готовы в любой момент по призыву Совета Безопасности ООН возобновить свою деятельность в Ираке. Мандат международной инспекции остается в силе, и находящееся в Вене Управление МАГАТЭ по ядерному контролю в Ираке (ИНВО) ведет его ядерное досье.

МАГАТЭ занимается проведением ядерных инспекций и проверок в Ираке более трех десятилетий, и сфера его деятельности весьма широка – от урановых рудников до оружия. Инспекторы Агентства возглавляли работу по обнаружению и ликвидации секретной программы по разработке

ядерного оружия в Ираке в 1990-х гг., а после того как серия инспекционных проверок 1990-х гг. была остановлена, они вплоть до марта 2003 г. не обнаружили никаких доказательств того, что с 1998 г. эта программа возобновлялась.

Первые инспекции в Ираке на основании мандата Совета Безопасности проводились еще в начале 1991 г., но осуществление ядерного контроля в Ираке оказалось долгим и трудным делом. Тем не менее из этого опыта были извлечены ценные уроки, оказавшиеся полезными для международного сообщества и укрепившие институт инспекций МАГАТЭ. Данная статья посвящена обширному опыту МАГАТЭ в Ираке, главным проблемам и извлеченным из них некоторым основным урокам.

Ограничения и лазейки: в начале пути

Сообществу по ядерному контролю хорошо известны ограниченный характер гарантий МАГАТЭ в 1980-х гг. и при-

Фото: Остатки установок, которые использовались в рамках секретной программы по разработке ядерного оружия в Ираке (Ирак, 1991–1998 гг.).

Предоставлено: Action Team 1991–1998/IAEA

нятые меры по исправлению ситуации. В использовавшемся в то время традиционном подходе, который международное сообщество считало достаточным, было много лазеек, которые позволили Ираку приступить к реализации тайной программы по разработке ядерного оружия и на протяжении десятилетия скрывать следы этой деятельности.

К сожалению, в некоторых кругах кое-кто по-прежнему рассматривает ограничения в тех ранних гарантиях как свидетельство неспособности МАГАТЭ обеспечить надежное доказательство соблюдения тем или иным государством его обязательств по соглашениям о нераспространении. Ирак присоединился к Договору о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) в 1970-х гг. как государство, не обладающее ядерным оружием, и заключил с Агентством предусмотренное ДНЯО соглашение о гарантиях.

В то время международное сообщество, как представлялось, было уверено в том, что государства – участники ДНЯО, не обладающие ядерным оружием, будут и впредь верны своим обязательствам и что, таким образом, роль Агентства будет заключаться лишь в проверке заявленных ядерных материалов и установок государств. Ошибка всего сообщества заключалась в непризнании того, что серьезная система контроля должна предусматривать меры, направленные на выявление попыток того или иного государства обмануть контролирующие органы, занимаясь незаявленной деятельностью.

Ликвидация этих лазеек – т. е. анализ уроков, извлеченных из факта первоначального обнаружения незаявленной программы Ирака в условиях более жесткого режима инспекций на основании мандата, выданного Советом Безопасности в 1990-х гг., – стала основной целью программы МАГАТЭ по укреплению гарантий и в конечном счете привела к принятию в 1997 г. Дополнительного протокола к соглашениям о гарантиях в рамках ДНЯО. На основании Протокола инспекторам МАГАТЭ предоставлялись более широкие полномочия, увеличивались объем информации и область доступа, которые государства должны предоставлять МАГАТЭ для обеспечения ядерных гарантий и осуществления проверки.

Если бы инспекторы обладали такими полномочиями в 1991 г., Ирак, например, не смог бы развернуть основные виды своей тайной деятельности в незаявленных помещениях своего ядерного исследовательского центра в Тувайте, как это произошло на самом деле. Если бы Агентство могло собрать и проанализировать информацию на основе расширенного заявления, требуемого от инспектируемой страны, из довольно многочисленных открытых источников, имевшихся в конце 1980-х гг., и из сведений, предоставленных другими государствами, оно получило бы более полное представление об очевидных намерениях Ирака, и миру не пришлось бы дожидаться вторжения Ирака в Кувейт, чтобы нацелиться на его тайную ядерную программу.

Обнаружение и обман: по следам вооружений, 1991–1995 гг.

Важной вехой стало принятие Советом Безопасности ООН в апреле 1991 г. резолюции 687. В этой резолюции о прекращении огня, относящейся к первой войне в Заливе, Агентству было рекомендовано выявить и нейтрализовать ядерную программу Ирака и обеспечить соблюдение Ираком его обязательств по ДНЯО и данной резолюции с помощью системы всестороннего и постоянного наблюдения и контроля.

Мог ли какой-либо орган по проверке мечтать о более благоприятных условиях, чем получение беспрепятственного доступа к любому лицу, к любым документам и технологиям, которые могли бы подкрепить его выводы? Однако, несмотря на столь прекрасные условия, наша работа была по-прежнему далеко не легкой.

В тот период трудности начинались на стадии обучения – необходимо было изучить информацию о тайной программе Ирака, включая ее наиболее чувствительные аспекты – разработку оружия; научиться использовать огромные права, предоставленные резолюцией; и научиться сотрудничать со Специальной комиссией Организации Объединенных Наций по Ираку (ЮНСКОМ). ЮНСКОМ получила аналогичный мандат в отношении химического и биологического оружия, а также ракет, и ей было рекомендовано “оказывать содействие и сотрудничать с Агентством” (расплывчатое определение, способное в лучшем случае предотвратить возможные расхождения в толковании).

Для МАГАТЭ одной из задач было создание надлежущей структуры для ведения ядерного досье Ирака. Первой – возможно, слишком скромной – попыткой было создание Группы действия МАГАТЭ в составе трех специалистов, которые отчитывались непосредственно перед Генеральным директором, опирались на помощь инспекторов из Департамента по гарантиям и обращались к государствам-членам с просьбой предоставить опыт и специальные знания, не имеющиеся в Агентстве. Однако постепенно, по мере появления тех или иных проблем, состав группы увеличивался, и к декабрю 2002 г. она была преобразована в Управление по ядерному контролю в Ираке (ИНВО), насчитывавшее более 20 штатных специалистов.

Вероятно, самая большая ошибка была допущена в отношении предполагаемого срока действия “иракского проекта”. Срок, указанный Советом Безопасности в резолюции 687, исчислялся в днях. Очевидно, все думали, что данную задачу можно выполнить всего за несколько месяцев. В итоге группе пришлось пережить серьезные испытания, когда в конце 1993 г. произошла полная смена персонала и из прежнего состава для обеспечения преемственности остался лишь руководитель Группы действия. Новичкам пришлось восстанавливать институциональные навыки, используя инновационный подход. Было предпринято много усилий по выработке подхода, в рамках которого первоочередное внимание было уделено получению важной информации на основе передовых структурированных баз данных, позволяющих избежать излишних ограничений на распространение информации, за исключением случаев, когда ее секретный характер требовал применения строгого соблюдения принципа “необходимо знать”.

Этот урок, трудно доставшийся в 1994 г., несомненно, стал залогом успешного возобновления деятельности Агентства в ноябре 2002 г. К тому времени очередная смена персонала вновь привела к возникновению ситуации, когда директор ИНВО остался единственным старшим должностным лицом, участвовавшим в проведении инспекций в предыдущие четыре года (1994–1998 гг.).

После начала инспекций МАГАТЭ в 1991 г. стало очевидным, что первые принятые Ираком ответные меры отнюдь не обеспечивают того уровня прозрачности, который был предусмотрен Советом Безопасности. В первые месяцы проведения инспекций явной целью Ирака было скрыть как можно больше компонентов своей программы прошлых лет.

Внезапные интрузивные инспекции, проводимые с целью разоблачения действий по сокрытию – таких как попытки Ирака удалить следы деятельности на обогатительных установках и утаить от инспекторов секретную информацию, – стали мощным инструментом, заставившим Ирак изменить свой подход и к лету 1991 г. раскрыть некоторые компоненты своей программы. Масштабы тайной программы Ирака стали в общих чертах ясны задолго до того, как Ирак заявил о ней (и пересмотрел ее) в 1995 г.

Это стало возможным благодаря разнообразным методам проведения инспекций, включая, например, анализ частиц с полученных мазковых проб, который с тех пор стал одним из самых эффективных инструментов проверки в ядерной области. Другими факторами, способствовавшими достигнутому прогрессу, были осознание государствами-членами того факта, что секретная информация, полученная Агентством, может привести к поразительным открытиям; тщательный, профессиональный подход, осуществляемый опытными в области гарантий инспекторами совместно с экспертами из нетрадиционных областей, и разработка систематических и всесторонних аналитических подходов, в частности для того, чтобы понять масштабы закупочной деятельности Ирака в 1980-х гг.

Мандат Агентства по уничтожению, изъятию или обезвреживанию иракских запрещенных материалов, оборудования и установок был фактически выполнен к началу 1994 г. (а не за 45 дней, как это предусматривалось в резолюции 687 Совета Безопасности). В тот период в стране уже не осталось материалов, пригодных для производства оружия, т. е. плутония или высокообогащенного урана (ВОУ), было уничтожено все оборудование, предназначенное только для производства оружия (были уничтожены даже средства двойного назначения, связанные с запрещенной программой), и были разрушены все здания, имеющие специальное назначение. Были уничтожены даже те установки, которые Ирак еще не признал как связанные с запрещенной деятельностью, например центр по созданию оружия Аль-Атхир, истинное назначение которого отрицалось до лета 1995 г.

В августе 1994 г. после трех лет работы вахтовым методом (направление групп инспекторов из штаб-квартиры для проведения ограниченных по времени инспекций) Агентство учредило свое постоянное присутствие в Багдаде. Впоследствии проведение инспекций без какого-либо предупреждения стало обычной практикой. У Агентства появилась возможность проводить инспекции в любом месте, в любое время, и это оказалось гораздо более эффективным режимом контроля.

Выводы и надежность: целостная картина в 1995–1998 гг.

В августе 1995 г. произошло важное событие – из Ирака бежал генерал Хуссейн Камель, зять президента Ирака и бывший куратор всех программ по разработке ОМУ. С целью упредить ожидаемые откровения генерала Ирак сделал ряд заявлений. В частности, он представил подробную информацию о своих попытках извлечь ВОУ из реакторного топлива и передал большое количество документации, касающейся обогащения ядерного материала на центрифуге для использования в оружейных целях. Кроме того, Ирак продемонстрировал доселе невиданный уровень прозрачности. Поскольку мы были полностью осведомлены о порядке прохождения иракской документации, то собрали все

оригиналы иракских документов, убедив противную сторону в том, что представления недостающих оригиналов избежать не удастся. Инспекторы получили доступ к любому интересующему нас иракскому персоналу, хотя до августа 1995 г. Ирак, как правило, предоставлял нам доступ лишь к “представителям” соответствующих технических областей.

Были приняты меры в связи с действиями Ирака по сокрытию, причинившими наибольший ущерб, – односторонним уничтожением оборудования и документов летом 1991 г. Были проведены раскопки в пустыне с целью обнаружения и составления описи того, что пытались спрятать. Более эффективное содействие стали оказывать и государства-члены, а точнее, те группы в государствах-членах, которые работали непосредственно по “иракскому делу”. Они, наконец, поняли, что инспекционная группа МАГАТЭ обладает высокой компетенцией в технических вопросах, что ей можно доверять секретную информацию и что МАГАТЭ стало самой информированной организацией по вопросам, касающимся прошлой программы Ирака и его сохраняющегося потенциала. К нам стал поступать огромный объем всевозможной информации, позволившей группе убедиться в том, что, поскольку все источники не содержали противоречий, мы получали правильное представление о прошлой ядерной программе и сохраняющемся потенциале Ирака.

Урок, который следует извлечь из этого этапа, сводится к следующему: орган по осуществлению ядерного контроля может дать международному сообществу точную оценку ситуации в прошлом и в настоящее время при условии, что:

- ◆ члены инспекционной группы обладают обширными и глубокими техническими знаниями, которые они используют, в частности, для тщательного анализа документации и при беседах с любым представляющим интерес персоналом;
- ◆ члены группы политически независимы, т. е. полагаются только на факты и не поддаются политическому давлению;
- ◆ государства-члены оказывают группе как политическое содействие в виде поддержки Совета Безопасности, так и техническую помощь в виде предоставления информации и специальных знаний;
- ◆ инспектируемое государство выполняет требования органа, осуществляющего проверку.

Хотя 100-процентной точности добиться невозможно, к концу 1990-х гг. миру была представлена “целостная картина” ядерной программы Ирака. Она была документально подтверждена в исчерпывающих докладах Совету Безопасности ООН.

К сожалению, одна из ключевых проблем, как мы сегодня, по прошествии многих лет, понимаем, заключалась в том, что использованный Агентством метод и результаты его работы так и не были обнародованы. В 1997–1998 гг. в средствах массовой информации освещались лишь деятельность ЮНСКАМ и ее проблематичные отношения с Ираком. Учитывая подобное отсутствие гласности, а также тот факт, что за прошедшие четыре года многие разъехавшиеся по столицам члены группы, знакомые с “иракским досье”, стали заниматься другими делами, вряд ли стоит удивляться тому, что к 2002 г. многие люди, в том числе и политические деятели, предпочитали обсуждать на основных телевизионных каналах скорее вызывающие тревогу заявления, чем

глубокие, хотя и суховатые, технические доклады Совету Безопасности. Сторонники того мнения, что “инспекции не работают”, одержали верх, воспользовавшись короткой и избирательной памятью большинства.

Главным уроком для Агентства стало то, что оно должно было не только успешно выполнять свой мандат, но и эффективнее использовать СМИ, для того чтобы проинформировать общественность и директивные органы о своих достижениях.

“Белые пятна” и промахи: провал инспекций, 1998–2002 гг.

Осенью 2002 г. мир еще не осознавал всех последствий того, что за прошедшие после операции “Лиса пустыни” почти четыре года, а именно с середины декабря 1998 г., инспекции на территории Ирака не проводились. Соответственно, поскольку “экспериментальных результатов”, которые обычно достигались в ходе деятельности на местах, больше не было, за чистую монету принимались всевозможные домыслы, включая самое пессимистическое толкование расплывчатых агентурных данных или наиболее неблагоприятные сценарии, выводимые из попыток Ирака осуществить закупки.

Четыре года без инспекций, безусловно, много значат при разработке ядерной программы, особенно если учесть, чего Ираку удалось добиться за четырехлетний период с 1987 по 1990 г. С другой стороны, очевидно, что возможности, имевшиеся в 1980-х и в начале 1990-х гг., были перекрыты действовавшими санкциями.

Кроме того, не стоит сравнивать активы, имевшиеся у Ирака в конце 1986 г., и ситуацию в конце 1998 г. В отсутствие инспекций полезным инструментом в попытке сохранить контроль над тем, что происходит на местах, были изображения высокого разрешения, полученные с коммерческих спутников, которые стали доступны в конце 1999 г. (в настоящее время они широко используются во всем мире при подготовке инспекций по проверке соблюдения гарантий). Материалы аэрофотосъемок, а именно фотографии, сделанные с самолетов У-2, использовались Агентством в Ираке с 1991 г. К сожалению, хотя эти изображения и помогли нам лучше подготовиться к проведению инспекций, они оказывались далеко не достаточными для определения наличия или отсутствия ядерной деятельности.

Использование разведанных, добываемых людьми, оказалось еще большей проблемой, учитывая, что каждый мог приукрасить свой рассказ, а то и вовсе придумать истории, не поддающиеся проверке. Сколько вопросов, связанных с сообщениями перебежчиков или возникших при изучении изображений, можно было бы без труда разрешить, если бы инспекторы были на местах?

Кроме того, несмотря на то что трудно оценить степень сдерживания, обеспечиваемого режимом инспекций, широкий спектр мер, предусмотренных в резолюции 687 Совета Безопасности и других резолюциях, а также их реализация, направленная на повышение эффективности инспекций, безусловно, обеспечивали уровень сдерживания, достаточный для предотвращения какой-либо запрещенной деятельности в существенных масштабах.

Принятие Советом Безопасности резолюции 1409 в мае 2002 г. предоставило Агентству новый мандат, способствующий



Инспекторы МАГАТЭ исследуют развалины установки, которая использовалась для производства высокообогащенного урана. (Ирак, 1991–1998 гг.)

щий получению передового опыта нового типа (проведение анализа всех контрактов на экспорт товаров в Ирак с целью выявления предметов, которые могли бы иметь отношение к тайной ядерной программе), что позволило бы Агентству получить представление о закупочных сетях, определить, какие предметы не следует допускать к ввозу, и выявить возможные проблемные области на основании информации о приобретении гуманитарных товаров или товаров для восстановления инфраструктуры.

Но даже и такой подробной информации о тайных попытках осуществить закупки было далеко не достаточно для оценки того, что происходит в стране на самом деле.

Последний раунд: под увеличительным стеклом, 2002–2003 гг.

Последние инспекции, проводимые с ноября 2002 по март 2003 г., имели совершенно иной характер, учитывая всеобщее внимание к ним и то, что, как казалось, было поставлено на карту. Создавалось ощущение, что теперь вопрос войны или мира полностью зависел от инспекторов МАГАТЭ и ЮНМОВИК.

Несмотря на всю очевидность того, что решение в конечном счете будут принимать не инспекторы, а члены Совета Безопасности, было жизненно важным, чтобы Агентство приложило максимум усилий для своевременного предоставления Совету Безопасности всех возможных фактов и достоверных выводов в обоснование его решений.

МАГАТЭ полагалось на свой опыт, накопленный до декабря 1998 г., имея в активе четырехлетний период подготовки, а также всеобъемлющие базы данных по площадкам, оборудованию и персоналу, свою “целостную картину” и знания бывших инспекторов. Поэтому Агентству удалось в трехмесячный срок разрешить основную часть проблем, поднятых государствами-членами.

7 марта 2003 г. Генеральный директор Мохамед эль-Бароди, выступая в Совете Безопасности, заявил, что МАГАТЭ не обнаружило никаких доказательств или убедительных свидетельств возобновления программы по производству ядерного оружия в Ираке. В то же время он добавил, что

Инспекции МАГАТЭ и ООН в Ираке работали

Проводимые МАГАТЭ и ООН инспекции иракских программ по производству оружия массового уничтожения сработали, сообщил журнал “Ньюсуик” в феврале 2004 г. В журнале рассказывается о работе международных инспекций и возглавляемой США Группы по обследованию Ирака, последний руководитель которой, Дэвид Кей, поделился своими выводами.

Фарид Закариа, корреспондент “Ньюсуик”, пишет: «“Мы все ошибались”, – говорит инспектор по вопросам вооружений Дэвид Кей. Хотя нет. Была одна группа, чьи довоенные оценки иракского ядерного, химического и биологического потенциала оказались поразительно близки к реальности, – группа инспекторов ООН. Вот что глава Агентства по атомной энергии ООН Мохамед эль-Баради сказал в Совете Безопасности 7 марта 2003 г., после того как его группа провела 247 инспекций в 147 местах: “Нет никаких доказательств возобновления ядерной деятельности.., равно как нет никаких фактов, указывающих на осуществление запрещенной деятельности, связанной с ядерной тематикой, в каких-либо соответствующих местах”. Далее он заявил, что, согласно имеющимся данным, Ирак с 1990 г. не

импортировал уран и уже не имеет программы по использованию центрифуги. В заключение он сказал, что к 1997 г. иракский ядерный потенциал был фактически ликвидирован, а его промышленные установки двойного назначения были разрушены. Все утверждения об обратном абсолютно безосновательны, как можно судить на основе выводов Кей. Подлинный урок заключается в том, что международные органы, такие как организация, возглавляемая эль-Баради, могут работать».

В журнале приводится интервью с Генеральным директором МАГАТЭ эль-Баради о роли МАГАТЭ и международных инспекций.

“Я полагаю, что санкции сработали и, что еще важнее, сработали инспекции, – сказал д-р эль-Баради. – Благодаря сочетанию санкций и инспекций Ирак удалось разоружить”.

Д-р эль-Баради подчеркнул важность возвращения в Ирак МАГАТЭ и международных инспекторов. “Совет Безопасности по-прежнему требует от нас убедительных свидетельств того, что у Ирака нет ядерного оружия”.

Агентству требуется больше времени для завершения своих исследований по вопросу о том, предпринимались ли в Ираке попытки возобновить свою ядерную программу в 1998–2002 гг. Ни перемены в Ираке за последний год, ни исследования Группы по обследованию Ирака, созданной для завершения разоружения этого государства, не дали результатов, которые противоречили бы оценке ситуации, которую дало Агентство. Тем не менее не следует, разумеется, делать выводы до тех пор, пока группа МАГАТЭ не получит возможность завершить свою оценку после возобновления Советом Безопасности ее мандата, как это предусмотрено в резолюциях 1483 и 1546, и инспекторы не вернутся в Ирак.

Как отмечается в редакционных статьях крупных газет и журналов, МАГАТЭ, видимо, не ошиблось в своей оценке ядерного потенциала Ирака. По моему мнению, это не случайность, а результат тщательно продуманного и надежного подхода. В том и заключается роль МАГАТЭ, чтобы своевременно представлять международному сообществу факты и выводы, когда и только когда они являются неоспоримыми, и информировать международное сообщество о любых сомнениях, если таковые имеются.

Именно этим группа МАГАТЭ в Ираке занималась регулярно, но наиболее результативно – в октябре 1997 и в марте 2003 г. Тот факт, что Агентство состоит из 137 государств-членов, заставляет его в значительной мере дистанцироваться от какой-либо одной политической повестки дня и связанного с ней давления (чего не скажешь о национальных аналитиках, которые в то или иное время могут испытать на себе прямое или косвенное давление со стороны одной какой-либо политической силы).

Однако, создавая основу для работы, нравственная сторона такого подхода не обеспечивает конечный результат. Методика, позволяющая дать “достоверную гарантию”, которую международное сообщество ожидает от органа по проверке, основывается в первую очередь на подборе вы-

сококвалифицированного персонала, который, внося свой вклад, не должен руководствоваться заранее сформированными мнениями, способными привести к предвзятым выводам. Эксперты должны представлять различные географические районы и, безусловно, обладать обширными и глубокими знаниями в секретных областях, чтобы опять-таки избежать нежелательной предвзятости. Далее, важно помнить, что информация, на основании которой делается какой-либо вывод, не может сводиться к непроверенным заявлениям, “самым свежим агентурным данным” или “самым последним результатам анализа проб”. Напротив, она должна включать как можно более полные данные с точки зрения их характера, происхождения и времени. Еще одним важным параметром, несомненно, является необходимость сознавать собственные ограничения, чтобы избежать чрезмерной экстраполяции, уводящей далеко от фактов, и не забывать о том, что всегда есть место неопределенностям.

Разумеется, ни одна проверка не будет сколь-либо значимой, если инспекторы не обладают на постоянной основе надлежащим уровнем полномочий, которые позволяли бы делать достоверные выводы, сводя к минимуму неопределенности. Отсутствие инспекций, как это было в Ираке в 1999–2002 гг., вынуждает все сообщество действовать вслепую. Наделение инспекторов МАГАТЭ надлежащим уровнем полномочий (пусть даже не предусматривающих тех великолепных условий, которые были в Ираке) выгодно всем. От этого выигрывает как международное сообщество, получающее необходимый ему уровень гарантий, так и инспектируемая сторона, которой предоставляется возможность продемонстрировать соблюдение на деле своих обязательств. Как было доказано в Ираке, инспекции работают, и замены им нет.

Жак Бот – директор Управления МАГАТЭ по ядерному контролю в Ираке. Эл. почта: J.Baute@iaea.org.