

Взгляд из зала заседаний Совета управляющих

Какой это был год!

Набила Аль-Мулла

Бывший председатель Совета управляющих МАГАТЭ

Отмечая 50-летнюю годовщину провозглашения благородной идеи великим провидцем, нужно проявлять скромность. Речь президента Эйзенхауэра об “атомах для мира”, обращенная к Генеральной Ассамблее ООН в 1953 г., показывала, каким образом события, государства и интересы могут влиять на формирование ситуации в будущем. Благородная идея и великое провидение, увы, подвержены воздействию времени. Возможно, скромность необходима хотя бы потому, что цели разоружения, создания международного института, выступающего в качестве депозитария ядерного оружия, не суждено было реализоваться. На деле использованию атомной энергии для обеспечения безопасности, включая экономическую безопасность, предстояло стать одной из ключевых проблем в поисках путей использования атомов для мира.

Членство в Совете и пост Председателя

Состоящий из 35 человек Совет управляющих представляет государства всех регионов, находящиеся в разном положении, – у нескольких есть ядерное оружие, другие в той или иной степени обладают базой ядерных технологий. Уже этот очевидный факт подчеркивает необходимость универсального членства в многостороннем форуме. Кувейт вошел в состав Совета управляющих в 2001 г., за год до активного проявления интереса к занятию поста Председателя на 2002–2003 гг. В то время считалось, что Председатель должен либо быть сведущим в ядерных технологиях, либо представлять государство, активно их использующее. (По традиции пять ядерных держав не претендуют на пост Председателя. Единственное исключение – председательство Франции в 1979–1980 гг.) Существовала еще точка зрения, что назначенный Председатель должен представлять государство, являющееся участником Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Благодаря обеспечению поддержки и одобрения со стороны коллег и штаб-квартиры и неофициальным консультациям был подтвержден принцип ротации данной должности, и представитель Кувейта был единодушно избран Председателем. Надо отдать должное членам Совета: начиная с 1989 г. они неукоснительно придерживались традиции избрания Председателя без голосования путем выражения всеобщего одобрения. Эта традиция, отражающая “дух Вены” – дух отсутствия соперничества и поиска консенсуса, – присутствует в Агентстве в отличие от многих других организаций ООН.

Опыт, приобретенный в качестве Председателя, был бесценным. Он высветил важность членства в Совете всех основных участников для достижения согласованных решений, даже в отсутствие единогласия. Наряду с завоеванием доверия членов Совета необходимым качеством руководителя является умение выяснить их позицию как на раннем этапе, так и в процессе принятия решений.

Председатель, таким образом, становится хранителем знаний и параметров действия в конкретной ситуации. Возможность вести работу в нужном направлении обеспечивал высокопрофессиональный и преданный своему делу Секретариат, всегда очень осмотрительный в политических оценках. Помимо всего прочего, трудно переоценить пользу тактичных советов Генерального директора и его контактов с рядом столиц. В критических ситуациях оказались весьма полезными авторитет и доверие, которыми он пользуется у государств-членов.

Конец года или начало года?

Следует отметить, что первой важной задачей для приступающего к своим обязанностям Председателя является подготовка проекта резолюции о работе Агентства, представляемого ежегодно Генеральной Ассамблее ООН. В его тексте отражаются решения/резолуции, принятые Генеральной конференцией, которая подводит итоги работы Агентства за прошедший год, в то время как Генеральная Ассамблея начинает новый год. Я последовала традиции обсуждения содержания текста по существу с членами и нечленами Совета, что было довольно трудоемкой задачей, но мои усилия были вознаграждены: Генеральная Ассамблея сразу же приняла предложенную резолюцию. Этот процесс убедил меня в необходимости представлять в будущем текст о ходе работы – текст, полностью и реально отражающий работу Агентства и не отклоняющийся от существа вопроса. Весьма уместными оказались начатые задолго до этого процесса консультации, которые подготовили почву для одобрения документа членами Совета. С чувством удовлетворения можно отметить, что попытка рационализировать процесс принятия решений членами Совета удалась.

Доллары и здравый смысл

В течение 15 лет Агентство работало, имея бюджет с нулевым реальным ростом, тогда как потребности увеличи-



Генеральный директор МАГАТЭ Мохамед эль-Баради и посол Набила Аль-Мулла, Председатель Совета управляющих.

вались, особенно в части программы проверок. Учитывая опыт прежних попыток Секретариата решить этот вопрос, в самом начале были предприняты усилия с целью исправить положение путем консультаций между заинтересованными государствами-членами и Секретариатом в отношении подготовки бюджета. Начиная с проекта бюджета, предложенного 10 декабря 2002 г., Секретариат представил несколько вариантов, которые удовлетворяли бы финансовым потребностям Агентства и в то же время соответствовали взглядам и интересам государств-членов. Обсуждение вопроса о бюджете продолжалось в течение всего года, отражая различия в позициях как между группами, так и внутри групп. Женевская группа – крупнейший донор бюджета Агентства – не имела единой позиции в отношении поддержки его увеличения, так же как и Группа 77 и Китайская группа, которые вообще не были склонны одобрить увеличение бюджета. Пожалуй, наиболее часто в ходе дискуссий высказывалось мнение о необходимости сохранять “баланс”, баланс между уставными и информационно-пропагандистскими функциями Агентства, между требованиями по гарантиям, обеспечиваемыми регулярным бюджетом, и поддержкой технического сотрудничества, финансируемого из добровольного фонда. Своевременное вмешательство Генерального директора, инициативность коллег в рабочих группах, вклад некоторых других и – как результат тщательной подготовки – коллективная воля привели к успешному принятию бюджета. В конце концов Совет одобрил 18 июля пакетное соглашение. К чести государств-членов в целом, резолюция по бюджету была два месяца спустя принята Генеральной конференцией.

Тревожное трио: КНДР, Ирак и Иран

В ходе обсуждения бюджета и других внутренних вопросов членам Совета часто приходилось переключать энергию и время на рассмотрение других не терпящих отлагательства проблем. Интерес средств массовой информации к таким вопросам также подогревал атмосферу волнения и ожидания, обычно не характерную для уравновешенного “технического” Агентства. Большое внимание к Агентству было следствием политических событий и возложенной на Агентство роли по проверке соблюдения международного режима нераспространения, основанного на Договоре о нераспространении. Корейская Народно-Демократическая Республика (КНДР), Ирак и Иран в разной степени продемонстрировали хрупкость этого режима. У всех троих была договоренность с Агентством о проверке их ядерных программ. Однако не все их ядерные объекты и деятельность попали под международный контроль. Кроме того, прежде чем эти три случая стали предметом внимания Агентства, им предшествовала долгая предыстория.

Возможно, тот факт, что все три случая вышли на передний план в течение одного года, не является случайным совпадением.

Вопрос с КНДР стоял с 1993 г. Все это время Агентство периодически сообщало, что не может с уверенностью утверждать, что не происходит переклечение ядерного материала. В октябре 2002 г. стало известно, что Пхеньян начинает деятельность по обогащению. Попытки Агентства и других основных участников решить проблему не увенчались успехом. Это привело к первой из трех попыток, предпринятых Советом, чтобы справиться со строптивым участником Договора о нераспространении, к тому же связанным с Агентством соглашением о гарантиях. На Агентство, помимо этого, был возложен контроль за “замораживанием” в соответствии с Соглашением между КНДР и США 1994 г.



Генеральный директор МАГАТЭ эль-Баради готовится отвечать на вопросы журналистов на пресс-конференции по проблеме КНДР.

Резолюция Совета от 29 ноября была принята сразу же после заседаний Комитета по техническому сотрудничеству, которые в то время не привлекли внимания средств массовой информации. Длительные консультации проводились до тех пор, пока члены Совета не подошли вплотную к принятию резолюции без голосования. Сложности возникли, когда было высказано иное мнение: призыв сделать упор на важности диалога, а не на присвоении программе КНДР статуса несоблюдения. Напряженность ослабла по принятии заявления Председателя, которое в известной мере снимало беспокойство в связи с данной проблемой. Несмотря на достигнутое согласие между членами и их решимость добиваться урегулирования проблемы дипломатическими средствами, им пришлось иметь дело с непокорной КНДР, которая в декабре 2003 г. выслала инспекторов Агентства. 6 января 2003 г. Совет снова без голосования принял резолюцию, за которую КНДР “отплатила” односторонним заявлением о выходе из Договора о нераспространении. Третьей попыткой Совета уладить конфликт было решение от 12 февраля 2003 г. о передаче вопроса в Совет Безопасности. Агентство до сих пор оставляет на рассмотрении этот вопрос, который часто характеризуют как величайшую угрозу режиму нераспространения.

Случай с КНДР ставит под сомнение условия ДНЯО – краеугольного камня режима нераспространения. Необходимо обратить внимание на остающиеся не решенными вопросы, такие как механизм выхода из Договора.

Несколько иначе обстоит дело с Ираном. Стремясь получить “атомы для мира”, Иран привлек внимание своей далекоидущей программой, которая могла бросить вызов хрупкому режиму нераспространения. С того самого момента, когда в августе 2002 г. проблема вышла на передний



Инспекторы МАГАТЭ в международном аэропорту имени Саддама в Ираке.

план, предпринимались попытки урегулирования данного вопроса, рассмотрения замысла и объема программы путем диалога. К чести Агентства, доверие к нему иранских властей позволило проявить твердость при обсуждении проблемы, в отличие от случая с КНДР, когда не было сколь-либо значимых личных контактов и обсуждений проблемы с Агентством по существу. Некоторые члены Совета первоначально подняли данный вопрос в марте 2003 г., поручив Генеральному директору представить доклад о ядерной деятельности Ирана. Дело в том, что Совет несет ответственность за выводы о соблюдении соглашений о гарантиях между Агентством и государством-членом. Заявление, сделанное Советом в июне, и его сентябрьская резолюция, которые основывались на объективных и опирающихся на факты докладах Генерального директора, свидетельствуют об обоснованности коллективных действий под эгидой Агентства. Агентство все больше знакомится с программой Ирана также благодаря сотрудничеству со стороны иранских властей.

Здесь придется сделать паузу и подумать о правах и обязанностях государств в связи с их правом использовать ядерные технологии и оборудование в мирных целях. Например, предоставляются ли данные права автоматически при ратификации Договора о нераспространении государствам, не обладающим ядерным оружием? Могут ли другие государства не иметь данного права и в то же время пользоваться доверием, при том что государства, не являющиеся участниками Договора о нераспространении, в больших количествах получают сложные ядерные технологии и оборудование? Это только вопрос законности или одновременно вопрос укрепления доверия?

Что касается Ирака, то Генеральный директор периодически информировал Совет о событиях, касающихся двух аспектов программы этой страны – соглашения о гарантиях с Агентством в связи с Договором о нераспространении и деятельности, осуществляемой в соответствии с мандатом Совета Безопасности ООН. Агентство сыграло заметную роль во время переговоров между Комиссией ООН по наблюдению, контролю и инспекциям (ЮНМОВИК) и иракскими властями в Вене летом 2002 г., за что заслужило не очень изящное прозвище “сторожевого пса”. Сам Совет не принимал участия в обсуждениях по последнему аспекту программы. И снова надо отдать должное Генеральному директору, который, занимаясь внутренними делами Агентства, добросовестно исполнял роль, порученную Агентству Советом Безопасности. Эта роль, которая была возобнов-

лена в ноябре 2002 г., сохранялась за Агентством до марта следующего года, когда Генеральный директор проинформировал Совет и известил мир, что инспекторы отзываются из Ирака.

Хотя Совет лишь принял во внимание заявление Генерального директора, озабоченность в связи с иракской программой осталась. Как и когда могло Агентство завершить свою всестороннюю оценку и обзор этой программы? Как сохранить знания и опыт, приобретенный командой инспекторов-профессионалов, в рамках этого многостороннего учреждения? Как можно было обеспечить безопасность ядерного материала в разгар боевых действий? Доклад, представленный Совету в июне 2003 г., по завершении проверочной миссии в Ираке, касался лишь одного аспекта проблемы. Будущие события дадут ответ по остальным.



Инспекторы осматривают остатки оборудования электромагнитного разделения изотопов (ЭМРИ), извлеченные из разрушенного при бомбардировке здания в Ираке.

Конец года

Возможно, 50 лет – относительно короткий срок, для того чтобы сформировать культуру “атомов для мира”. События прошлого года показали, что многочисленные быстро меняющиеся проблемы, которые бросают вызов этому принципу, должны стать предметом рассмотрения, причем немедленно.

Посол Набила Аль-Мулла работала в качестве Председателя Совета управляющих МАГАТЭ с 2002 по 2003 г. С 1977 по 1994 г. она являлась сотрудником Постоянного представительства Кувейта при ООН в Нью-Йорке, где занимала различные посты, последний из которых – заместитель постоянного представителя. С 1994 по 1999 г. она была послом в Республике Ботсвана, Маврикии, Намибии, Южной Африке и Зимбабве. В январе 2000 г. получила назначение на свой нынешний пост чрезвычайного и полномочного посла в Австрийской Республике, Венгерской Республике, Словацкой Республике, Республике Словении (без постоянного пребывания) и постоянного представителя Государства Кувейт при учреждениях ООН в Вене. Является кандидатом на должность постоянного представителя Кувейта в ООН в Нью-Йорке.