



# Призраки на пути проверки

## Меняющаяся политическая среда, в которой действует МАГАТЭ

Калед Дж. Редден

**Ш**есть лет назад д-р Ханс Бликс писал в *Бюллетене МАГАТЭ* об “общем оптимизме в отношении дальнейшего контроля за вооружениями и мер проверки”. Происходившие в то время в мире события оправдывали такой прогноз. МАГАТЭ продолжало пожинать плоды успеха своей роли по оказанию содействия свертыванию программы ядерного оружия в Южной Африке и в привлечении Украины, Беларуси и Казахстана к участию в Договоре о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) в качестве государств, не обладающих ядерным оружием. Тогда прошло лишь два года после принятия решения о бессрочном продлении действия этого Договора, и наиболее актуальные проблемы, хотя они и давали о себе знать, не вызывали особого беспокойства.

И сегодня некоторые события вселяют похожий оптимизм. Активизация усилий МАГАТЭ по борьбе с терроризмом и решение государств-членов уйти от проводившейся почти 20 лет политики нулевого реального роста бюджета служат ярким свидетельством способности Агентства адаптироваться и вызывать доверие перед лицом новых угроз. В условиях охватившей мир тревоги из-за угрозы терроризма и вновь возросшего страха перед оружием массового уничтожения (ОМУ) МАГАТЭ как никогда прежде привлекает внимание общественности.

Показательным в плане этого роста в последнее время политического внимания является ежегодное послание президента США Джорджа Буша о положении страны в 2003 г., в котором упоминается в качестве особого приоритета для его администрации оказание поддержки МАГАТЭ – первое упоминание Агентства в таком послании, с тех пор как президент Эйзенхауэр в 1961 г. одобрительно отозвался о его создании в соответствии с инициативой “Атомы для мира”. Такое очевидное внимание сулит в будущем преодоление бюрократической инерции и осуществление значительных перемен, полезных для деятельности Агентства.

Однако наряду с видимым благополучием появилась и некоторая неясность в отношении роли МАГАТЭ в мировых делах. Несмотря на способность МАГАТЭ более легко решать менее сложные проблемы, ему приходится действовать в среде, где витают призраки, подобные тем привидениям у Чарльза Диккенса: призраки, мешавшие и мешающие проверке в прошлом, настоящем и будущем, а именно прекращение инспекций в Ираке по мандату ООН, трудности обеспечения соблюдения обязательств в Северной Корее и Иране и необходимость поддержания заметной роли МАГАТЭ в условиях появления новых организационных структур и инициатив в сфере нераспространения.

Не секрет, что в последнее время МАГАТЭ оказалось под воздействием возрастающей политизации. Отношение к нему со стороны государств-членов до и после войны в Ираке и позднее после существенных сдвигов в политике в ответ на события в Иране и Северной Корее поднимает вопрос о способности Агентства к независимым действиям в обстановке, когда государства проявляют все большую озабоченность по поводу его оценок и готовы оказать давление с целью повлиять на них. Кроме того, введение в действие более принудительных и менее официальных механизмов предотвращения распространения подчеркивает ограниченность мер проверки и могло бы привести к оттеснению Агентства, вместо того чтобы дополнять его усилия при неблагоприятном развитии событий.

### Призраки в прошлом и настоящем

Хотя перспективы разрешения этого кризиса могут в обозримом будущем улучшиться, призрак прошлого конфликта в Ираке все еще негативно сказывается на перспективах проверки. Даже если не принимать в расчет многочисленные обмены риторическими выпадами, которые иногда влияют на ситуацию, удаление инспекторов МАГАТЭ и ЮНМОВИК из Ирака и последующая война поднимают серьезные вопросы

о роли международных инспекций в разрешении будущих конфликтов.

Когда союзники по коалиции предпочли истратить миллиарды на военное решение проблемы, считая инспекции недостаточно эффективным средством ее разрешения, для многих это было равносильно признанию ненадежности проверки. И мнение о том, что единственная мировая сверхдержава и крупнейший источник финансовых средств МАГАТЭ считает инспекции ненадежным инструментом, само по себе формирует критическую массу, необходимую для подрыва веры в проверку даже среди тех, кто предпочел бы ее укрепить. При такой логике справедливость поговорки “доверяй, но проверяй”, которую упоминал Рональд Рейган, подвергается сомнению в обеих ее частях, поскольку снижение доверия ко второму ослабляет первое.

В историю, однако, война в Ираке может войти как средство защиты миссии по инспектированию. Если следовать этой оценке, то война была в конечном счете инструментом принуждения к выполнению мандата инспекторов другими средствами в ситуации, когда чрезвычайные обстоятельства препятствовали осуществлению поддающегося проверке разоружения. Как мы теперь знаем, основываясь большей частью на информации, добытой в результате инспекций, силы коалиции действовали с целью разрушить или обнаружить то, до чего инспекторы не смогли добраться. И если арсеналы ОМУ в Ираке никогда не будут обнаружены – все более вероятная третья возможность, – это послужило бы еще более убедительным доводом в пользу инспекций. При неудаче дальнейших поисков свидетельств существования крупных тайных складов оружия заявления о неэффективности инспекций были бы развенчаны и сторонники мирной проверки могли бы использовать этот пример в качестве доказательства того, что инспекции остаются потенциально полезным средством, помогающим избежать конфликта. Какая из этих возможностей или какое их сочетание сыграют решающую роль, остается открытым вопросом чрезвычайной важности.

К сожалению, неопределенность роли МАГАТЭ может усугубляться, поскольку сегодня перед международным сообществом встанут призраки в Северной Корее и Иране. В Северной Корее Рамочное соглашение 1994 г. предоставило Агентству только ограниченную роль мониторинга остановок северокорейских установок, предположительно связанных с национальной программой производства ядерного оружия на базе выделенного плутония, и не отводило ему никакой роли в отношении выявленных недавно усилий по обогащению урана, которые стали причиной новой эскалации этого кризиса. Хотя МАГАТЭ успешно контролировало остановку плутониевой программы в Северной Корее, но не имело возможности выяснить, занимается ли эта страна ядерной деятельностью помимо данных установок, некоторые считают, что эта ситуация оправдывает их точку зрения, что договоры и, следовательно, связанные с ними средства проверки неэффективны, когда необходимо остановить решительно настроенных распространителей. Вряд ли это можно считать последним словом в отношении международных инспекций.

Ситуация в Иране лишней раз свидетельствует о наличии у МАГАТЭ постоянных трудностей с обнаружением незаявленной деятельности в отсутствие Дополнительного протокола (который дает МАГАТЭ больше прав интрузивной инспекции, включающей доступ ко всем точкам ядерного топливного цикла, и право отбора проб окружающей среды за пределами заявленных ядерных площадок). После подтверждения в 1991–1992 гг. полномочий МАГАТЭ

в отношении требования о “специальных инспекциях” на подозреваемых площадках многие надеялись, что Агентство сможет поставить серьезный заслон усилиям Ирана по созданию потенциала ядерного оружия. Однако после обнаружения в конце 2002 г. обогатительного завода в Натанзе и Аракской тяжеловодной установки стало ясно, что Иран продолжает значительные ядерные разработки, о которых не сообщает Агентству. Хотя решение Ирана о заключении Дополнительного протокола дает основания для оптимизма на этом направлении, возникновение таких обстоятельств тем не менее очень сказывается на доверии к способности МАГАТЭ адекватно реагировать на прямые вызовы такого рода.

---

*Несмотря на способность МАГАТЭ более легко решать менее сложные проблемы, ему приходится действовать в среде, где витают призраки, подобные трем привидениям у Чарльза Диккенса: призраки, мешавшие и мешающие проверке в прошлом, настоящем и будущем.*

---

## **Борьба с призраками**

Возможно, самый важный вывод, который можно сделать в результате рассмотрения этих проблем, заключается в том, что их воздействие может быть должным образом понято только при анализе их в совокупности. События до и после войны в Ираке находились под пристальным вниманием во всем мире, в том числе, несомненно, в Тегеране и Пхеньяне.

Скорее всего, обращение с инспекторами в Ираке также было предметом тщательного изучения и анализа. Наблюдая за краткосрочным пребыванием инспекторов в Ираке до войны и их постоянным недопущением туда после нее, Иран, возможно, меньше склонен доверять таким мерам как средству уберечься от конфликта, даже несмотря на то что он решил согласиться на них.

Более того, Иран и Северная Корея не только осведомлены о том, что произошло в Ираке, они, несомненно, обращают внимание на то, каково отношение к другой стороне. Следовательно, дальнейшее умаление роли МАГАТЭ или оппортунистическое отношение к его деятельности в том либо другом случае создаст, наверное, больше трудностей в будущем, если Агентству будет поручена определенная роль в одном или обоих случаях.

Проблемы, связанные с Ираном, могут оказаться особенно серьезными, поскольку они ясно указывают на то, что МАГАТЭ испытывает трудности не только с проверкой – одной из опор своей миссии, – но и в осуществлении мирного сотрудничества. Действительно, в основном большинство высказываемых Ираном жалоб касаются не того, что он несправедливо подвергается инспекциям, а необоснованных отказов в передаче ядерной технологии согласно статье IV Договора о нераспространении. И независимо от принятых в конечном счете решений о соблюдении Ираном своих обязательств по гарантиям, эта ситуация ставит принципиальные вопросы о структуре ДНЯО, поскольку свидетельствует о том, что государство может создать реальный потенциал

“прорыва”, не только соблюдая Договор, но и используя его в оправдание своих действий.

Эти вопросы могут оказаться настолько существенными, что потребуют принципиально нового осмысления Договора и поиска путей уменьшения или ликвидации этих пробелов. Постановка таких вопросов, хотя их можно приветствовать, позволила бы также поставить под вопрос оказание поддержки реализации ДНЯО, которая составляет значительную часть работы МАГАТЭ в области гарантий и технического сотрудничества.

Эта ситуация, как и ситуация в Ираке, также свидетельствует о важности уроков в отношении политизации, с которой МАГАТЭ, вероятно, придется столкнуться при выборе курса действий в будущем. Дискуссии о разоружении Ирака в преддверии войны поставили инспекции – возможно, как никогда прежде – под перекрестный огонь между разошедшимися во мнениях мировыми державами. В результате,

---

*Когда многостороннее обязательство  
меняется со сменой времен года,  
а не эпох, ни МАГАТЭ, ни его государства-  
члены не могут ожидать, что Агентство  
получит поддержку, необходимую ему  
для решительных действий.*

---

перефразируя слова двух ученых из Института Брукинса, наступила многосторонняя осень, а за ней – односторонняя зима. Возвращение инспекторов было ответом, который весь мир дал на требование президента Буша к ООН предпринять необходимые действия или остаться “не у дел”, однако через шесть месяцев этот ответ был отодвинут на второй план. Односторонняя зима уступила место неустойчивой весне. Президент Буш, например, обратился ко всему миру с призывом объединиться с целью сделать МАГАТЭ более эффективным и практически назвал Дополнительный протокол средством содействия осуществлению “доктрины Буша” – его сформулированной в общих выражениях политики борьбы с террористами и теми, кто их укрывает. Но сделал он это лишь несколько недель спустя после того, как Белый дом поддержал усилия с целью замены МАГАТЭ и ЮНМОВИК в Ираке американцами.

Когда многостороннее обязательство меняется со сменой времен года, а не эпох, ни МАГАТЭ, ни его государства-члены не могут ожидать, что Агентство получит поддержку, необходимую ему для решительных действий. Если такое отношение превратится в норму, доверие государств, которым обложено Агентство, иссякнет и ему на смену придет оказание, когда это кому-то выгодно, политического давления.

### **Потенциальные будущие призраки**

Трудно заглядывать дальше в будущее за пределы текущих проблем проверки. Несомненно, появятся другие задачи, например учет цифровых параметров распространения в общем балансе безопасности международного сообщества. Когда возникала необходимость, МАГАТЭ демонстрировало свое умение адаптироваться к обстановке, например когда государства-члены расширили его полномочия за пределы объявленной ядерной деятельности, включив в них необъ-

явленную деятельность, или когда в них было включено принятие мер противодействия ядерному терроризму. Но при всех этих изменениях МАГАТЭ по-прежнему опирается на государства, особенно когда мир все больше опасается угроз, исходящих не от государств.

В свете этих опасностей предпринимаются новые усилия с целью помочь странам в полной мере использовать весь “инструментарий нераспространения”, чтобы ликвидировать пробелы в защите от распространения. Хотя такие новые инициативы могут оказаться полезными, международное сообщество должно проявлять осторожность и внедрять их лишь в качестве мер, дополняющих основную деятельность, а не как замену традиционных инструментов нераспространения или некую панацею. Иначе возникнет опасность неоправданного обесценивания того, что дают уже действующие механизмы нераспространения. Многие из этих инструментов сформировались в предыдущую эпоху, но продолжают выполнять важные функции. Хорошими примерами их полезности являются документы МАГАТЭ по учету ядерного материала, его база данных об инцидентах с незаконным контрабандным оборотом и его новая деятельность по оказанию помощи государствам в борьбе с терроризмом. Особенно важно, чтобы государства – члены МАГАТЭ помнили о полезности этих инструментов и стремились использовать их в комплексе с новыми инициативами по мере их реализации.

Проще говоря, чтобы Война с Террором пришла к победному концу, бойцы должны с доверием относиться к механизмам мирной проверки, которые допускают определенную степень неопределенности. Мир стоит перед лицом беспрецедентных новых угроз и продолжающегося распространения ядерного материала – тенденции, которую не изменят смена режимов в одной или нескольких странах и создание новых потенциальных механизмов запрета.

Хотелось бы надеяться, что центральная роль МАГАТЭ в Иране, активизация усилий по противодействию угрозе терроризма и его новый бюджет являются предвестниками новой эры, когда Агентство сможет действовать, имея такую же поддержку, как в 1997 г., когда Ханс Бликс выражал “общий оптимизм”. Роль МАГАТЭ в Иране ставит Агентство в центр крупнейшей мировой драмы наших дней, связанной с проблемой проверки, а его растущее содействие борьбе с терроризмом помогает ему перестроиться для противостояния возникающим угрозам. Равным образом, недавнее увеличение бюджета является вехой на пути приведения возможностей МАГАТЭ в соответствие с его обязанностями.

Подобно Скруджу в пьесе Диккенса, международное сообщество, по-видимому, одумалось и отошло от застарелой привычки нищенского финансирования. Однако, перефразируя старую поговорку, чтобы МАГАТЭ могло избавиться от призраков, государства-члены должны теперь ясно показать, что, когда речь идет о столь важных вещах, скупость неуместна.

---

*Кaleb Дж. Редден был стипендиатом Герберта Сквилла (изучение проблем мира) в Центре исследований по нераспространению Монтерейского института, а сейчас является аспирантом в Кембриджском университете. Часть данного материала была взята и адаптирована из его более обширной статьи “Inspecting the Inspectorate: A Closer Look at the Financial and Political Support Given to the IAEA” в осенне/зимнем выпуске The Nonproliferation Review за 2003 г. Эл. почта: Kr280@cam.ac.uk*