

Задачи эффективного контроля ОМУ

Берханикун Андемикаэль

Сохранение ядерного и химического оружия под контролем

Эффективная проверка чрезвычайно важна для достижения целей любого договора о разоружении и не в самую последнюю очередь в связи с проблемой распространения оружия массового уничтожения (ОМУ).

Эффективность системы проверки зависит от ряда факторов, при этом некоторые из них являются внутренне присущими согласованной структуре, а другие зависят от решений, необходимость которых продиктована новыми возникающими задачами.

Системы проверки (верификации) трех организаций глобального характера — МАГАТЭ, Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ОДВЗЯИ, которая в настоящее время представлена Подготовительной комиссией) и Организации по запрещению химического оружия (ОЗХО) — имеют сходные черты в плане достижения стоящих перед ними широких целей укрепления доверия и сдерживания несоблюдения путем гарантирования своим членам того, что строгая проверка будет обеспечивать сдерживание или выявлять несоблюдение.

Однако эти организации сталкиваются с проблемами ввиду различных ограничений и других факторов как внутреннего, так и внешнего характера, действующих в отношении режима договора. Эти ограничения обуславливают возникновение значительных проблем, связанных с эффективностью и надежностью верификационного опыта в проведении инспекций.

Ядерная сфера. В ядерной сфере применение гарантий МАГАТЭ стало первым процессом, который постепенно развивался и прошел путь от скромных начальных элементов, заложенных в Уставе, до надежной системы проверки в соответствии с действующим в глобальном масштабе Договором о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Режим ядерного нераспространения теперь дополняется технологически емкой системой верификации договора о запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), который является итогом более чем трех десятилетий переговоров. Однако в этом режиме в целом все еще остаются пробелы и лазейки фундаментального характера, которые обуславливают тенденцию снижения общей эффективности верификационного потенциала МАГАТЭ и ДВЗЯИ. Можно выделить по меньшей мере три важных проблемы:

① Самой трудно решаемой проблемой является отсутствие всеобщего присоединения главным образом из-за неприсоединения трех государств, обладающих потенциалом создания ядерного оружия, — Индии, Пакистана и Израиля — как к ДНЯО, так и к ДВЗЯИ.

② Вторая проблема связана с изменениями в политике США в области разоружения, особенно в ядерной области.

③ Третья проблема — это то, что Конференция по разоружению не может прийти к заключению договора о запрещении производства делящегося материала. Наша планета уже напичкана делящимся материалом, и ей все больше и больше угрожают возможные последствия незаконного оборота такого материала.

Химическая сфера. В химической сфере меньше проблем. Запрещение химического оружия — это режим, создание которого было фактически завершено после окончания холодной войны вместе с разработкой современных концепций и процедур проверки, являющихся итогом нескольких десятилетий переговоров.

Концепция инспекций по требованию, заимствованная из двустороннего Договора о РСМД (Договора о ракетах средней и меньшей дальности), является перспективной, однако она должна быть проверена в международном контексте.

По сравнению с проблемами контроля, существующими в неполном и имеющем фрагментарный характер режиме ядерного нераспространения, инспекционные проблемы в режиме запрещения химического оружия представляются менее значительными. Они связаны главным образом с последующей эрозией инспекционных полномочий в результате интерпретации положений Конвенции государствами-участниками при разработке рабочих процедур. Неприсоединение некоторых государств в регионах напряженности, особенно на Корейском полуострове и Ближнем Востоке, к ОЗХО снижает универсальность этой организации. Если рассматривать ситуацию с функциональной точки зрения, то существует также порочная практика некоторых ведущих государств применять создающие прецедент исключения для себя, ожидая от других государств, что они будут предоставлять инспекторам более широкий доступ.

Специальные инспекции и инспекции по требованию. Выявление запрещенных материалов и видов деятельности — это общая цель режимов контроля за ядерным и химическим оружием, в которых этими тремя организациями применяются наиболее интрузивные и интенсивные процедуры.

В ядерной сфере Генеральный директор может инициировать в государстве, имеющем всеобъемлющее соглашение, специальную инспекцию, что теоретически делает этот процесс менее громоздким, чем так называемые “инспекции по требованию”. В контексте укрепленных гарантий применяемые в настоящее время новые процедуры имеют лучшую перспективу с точки зрения обнаружения незаявленной деятельности, особенно на конечной стадии топливного цикла, где возможно использование обогащенного урана и плутония для разработки оружия.

В ОДВЗЯИ и ОЗХО запросы на проведение инспекций по требованию входят в компетенцию государств-участников. Предполагается, что они могут быть относительно легко начаты после того, как государство решит трудную задачу сбора достоверных доказательств для обоснования своего запроса. Достаточный опыт, необходимый для составления окончательных выводов об относительных преимуществах рассматриваемых двух типов специальных мер, отсутствует.

МАГАТЭ использует некоторые имеющиеся у него рычаги для проведения специальных инспекций; возможность их применения действительно повышает полномочия Генерального директора. ОЗХО должна начать осуществление реальных инспекций по требованию, невзирая на публичные обвинения в несоблюдении, в отношении которых запросы не делались. Существует некоторая озабоченность в связи с тем, что бездействие может снизить значение этой меры в качестве полезного инструмента и может лишать подозреваемое государство шанса опровергнуть эти обвинения. Для ОДВЗЯИ этот вопрос пока не является актуальным, поскольку договор еще не вступил в силу.

Доступ, учет, полномочия. Работа по учету исключительно мирного применения предметов двойного использования составляет большую часть инспекционной деятельности МАГАТЭ и ОЗХО. Общая проблема в обеих сферах связана с прогрессом науки и техники в хорошо развитых отраслях ядерной и химической промышленности и обусловлена изобретательностью некоторых ярых противников нераспространения в совершении обманных действий, направленных на сокрытие незаконной деятельности под видом законной. Инспекционные процедуры и технологии не должны отставать от требований в отношении гибкости и адаптации к переменам.

Однако в отношении необходимости проявления большей прозрачности со стороны инспектируемых государств, особенно посредством предоставления физического доступа ко всем объектам, сомнения не возникают. Недавний пример, который продемонстрировала Ливия, позволил реализовать позитивную модель прозрачности, когда адекватный доступ предоставлялся инспекциям как МАГАТЭ, так и ОЗХО. Кроме того, этот случай показал, что теневая сеть незаконного ядерного оборота может вполне смыкаться с сетью распространения боевых средств. Один из уроков состоит в том, что проблема этого типа может потребовать применения координированного подхода со стороны МАГАТЭ и ОЗХО.

Результативность проверки, осуществляемой этими тремя организациями, в значительной степени зависит от лидерских качеств соответствующих генеральных директоров, а также добросовестности и независимости инспекций. Она также зависит от эффективного управления инспекциями, которое предусматривает уравновешивающие действия, направленные на совмещение больших ожиданий от инспекций на местах с возрастающими ограничениями имеющихся ресурсов.

Нередко инспекционные органы МАГАТЭ и ОЗХО работают без использования в полной мере всех возможностей, которые им предоставляют согласованные процедуры, особенно в случаях, когда инспектируемое государство настаивает на своей собственной интерпретации прав на суверенитет и требований в отношении конфиденциальности. Однако инспекции, как известно, позволяют компенсировать недостатки путем объединения различных элементов проверки с целью получения общей картины при минимальном вмешательстве. Например,

более полный доступ к документации и интервью с работниками станции может сузить круг вопросов, требующих прояснения путем проведения широких физических инспекций и анализа проб.

Общие цели, сложные вопросы. Общая цель трех организаций состоит в том, чтобы осуществлять сбор и анализ всей соответствующей информации, необходимой для выработки надежных выводов в отношении соблюдения данным государством своих договорных обязательств.

Эту задачу, возможно, легче выполнять ОДВЗЯИ, которая полагается главным образом на контроль за технологиями, при этом инспекции по требованию применяются в качестве последнего средства. В случае с МАГАТЭ и ОЗХО управление верификационной деятельностью представляется более сложным и включает целый комплекс вопросов: а) определение приоритетности для оптимального распределения инспекционных ресурсов между установками, характеризующимися высокой и низкой степенью риска; б) планирование инспекций с соответствующим охватом и уровнем вмешательства; в) оптимизация сочетания человеческих и технологических ресурсов, применяемых для таких инспекций; г) обеспечение действенного и экономически эффективного управления операциями; и д) представление выводов, характеризующихся тщательностью, объективностью и беспристрастностью.

Вопрос определения приоритетности и распределения ресурсов представляет собой более значительную проблему для ОЗХО, чем для МАГАТЭ, которое располагает более длительным опытом прагматических корректировок кадровых и технологических ресурсов в рамках ограничений, накладываемых фактически фиксированным бюджетом. ОЗХО предстоит еще решить проблему демонтажа химического оружия и установок в установленные сроки, чрезмерно не сокращая объем ресурсов, выделяемых для обычных инспекций в химических отраслях промышленности. Оба учреждения также сталкиваются с проблемой балансирования между инспекциями огромного числа заявленных установок, что необходимо для укрепления уверенности в соблюдении, и инспекциями, направленными на обнаружение возможных незаявленных установок, которые могут быть источником проблем, связанных с соблюдением.

Позитивные уроки, извлеченные из опыта, накопленного МАГАТЭ в области контроля, сегодня представляются ценными для продвижения концепций и технологий, которые могут оказаться также полезными в других сферах контроля за ОМУ. Наряду с новой, более всеобъемлющей практикой ОЗХО в области контроля они могут послужить полезной основой для разработки общих стандартов, которые, в свою очередь, помогут проводить экономическую оценку методов контроля применительно к Конвенции о биологическом и токсинном оружии и другим элементам режима контроля ОМУ.

Берханикун Андемикаэль - бывший представитель Генерального директора МАГАТЭ при Организации Объединенных Наций. В качестве основы для его статьи использована недавно опубликованная книга, которую он написал в соавторстве с Джоном Матиасоном, «Eliminating Weapons of Mass Destruction: Prospects for Effective International Verification» (Ликвидация оружия массового уничтожения: перспективы эффективного международного контроля) (London & New York: Palgrave Macmillan, 2004). Выражаем признательность соавтору и издателю за согласие на эту адаптацию отрывков из книги. Адрес электронной почты: andemicael@un.org