

**Израиль, Индия и Пакистан: решение проблемы следует искать
в сфере региональной безопасности и политики, а не в рамках Договора о
нераспространении ядерного оружия (ДНЯО)**

Роуз Геттемюллер, Ведущий научный сотрудник, Фонд Карнеги за международный мир, США

Джон Вольфсталь, Фонд Карнеги за международный мир, США

Сторонники ДНЯО хотят, чтобы договор носил универсальный характер. Они считают, что распространение ядерного оружия ведет к новому витку распространения и что укрепление безопасности на региональном и глобальном уровне возможно лишь тогда, когда все страны станут участниками соглашений, имеющих обязательную силу и запрещающих дальнейшее распространение ядерного оружия. Участие в договоре не гарантирует выполнение его условий (включая обязательства по разоружению, предусмотренных Статьей VI), однако существует возможность повысить уровень глобальной безопасности в контексте распространения оружия массового поражения, если все страны станут участниками соглашения, предусматривающего общий режим нераспространения ядерного оружия.

С этой точки зрения чрезвычайно серьезной проблемой является обладание ядерным оружием Индией, Израилем и Пакистаном. Эти страны не могут быть приняты в число участников ДНЯО в качестве государств, располагающих ядерным оружием, в связи с существующей процедурой внесения поправок в этот договор, а также из-за необходимости соблюдать интересы государств, которые отказались от своих собственных программ разработки ядерного оружия. С другой стороны, международное сообщество чувствовало бы себя в большей безопасности, если существовала уверенность в том, что Индия, Израиль и Пакистан в полном объеме и добросовестно соблюдают режим норм, правил, институтов и процедур, которые минимизируют риски возникновения ядерного конфликта и дальнейшего распространения ядерного оружия.

С учетом вышеизложенного, сам по себе режим нераспространения нельзя признать эффективным механизмом для решения проблем распространения ядерного оружия, связанных с Индией, Израилем и Пакистаном. Эти проблемы необходимо решать поэтапно, регион за регионом, а не в качестве проблем одного порядка, выделяемых по принципу неучастия этих стран в ДНЯО. Проблема "трех государств" будет решена с помощью региональной политики в дипломатии, а также, возможно, и шагов в военной области, а вовсе не путем проведения заседаний МАГАТЭ в Вене или переговоров в рамках Конференции по разоружению в Женеве. К решению этих проблем должны подключиться высокопоставленные политические лидеры; использование традиционно сложившихся методов работы дипломатов, занимающихся проблемами контроля за вооружениями и нераспространения ядерного оружия, не сможет дать положительных результатов в применении к ядерным программам Индии, Израиля и Пакистана.

Более того, проблема "трех государств" - это неверное название. Политические трудности, а также проблемы в сфере безопасности, порожденные ядерными программами Индии, Израиля и Пакистана, напрямую связаны с серьезными политическими проблемами и не менее серьезными проблемами в сфере безопасности, существующими на Ближнем Востоке, в районе Персидского залива и в Северо-Восточной Азии. Возникшие в последнее время кризисы распространения в отношении Ирана и, в меньшей степени - Северной Кореи, связаны с проблемами, порождаемыми Израилем, Пакистаном и Индией, также, как и опасения относительно возможности распространения ядерного оружия на Ближнем Востоке. В этом контексте необходимо выделить следующие взаимосвязанные вопросы:

Израиль, Иран. Вне зависимости от того, создает или нет имеющийся у Израиля ядерный арсенал реальную военную угрозу для Ирана, иранцы страдают навязчивой идеей в отношении ядерного статуса Израиля. Они утверждают, что израильское оружие создает угрозу для Ирана, и с еще

большой страстью говорят о том, что США лицемерно смотрят сквозь пальцы на наращивание ядерного потенциала Израиля, одновременно прибегая в отношении Ирана к эмбарго, санкциям и угрозам за его стремление к обладанию ядерным потенциалом в рамках ДНЯО. Соответственно, необходимо признать в качестве политической реальности тот факт, что Иран вряд ли навсегда откажется от поиска вариантов решения своих проблем с помощью ядерного оружия до тех пор, пока статус Израиля в качестве ядерной державы не будет определен с соблюдением определенной меры политической справедливости. Значение этой "определенной меры" в отношении Израиля будет только повышаться с ростом и укреплением демократии в Иране. Политические лидеры в условиях проводимых на конкурентной основе выборов не преминут воспользоваться наличием двойных стандартов и антиссионистскими настроениями, даже если иранские лидеры прогрессивного толка и осознают необходимость прекращения поддержки антиизраильских террористических организаций.

Пакистан, в свою очередь, связан с клубком проблем в ирано-израильских отношениях из-за передачи им ядерных технологий и ноу-хау Северной Кореи и Ирану.

Египет, Ливия. Ядерный статус Израиля препятствует реализации стремления Египта, Ливии и других арабских стран активизировать инспекции по контролю за нераспространением ядерного оружия и укрепить механизмы соблюдения этого режима. Еще большую угрозу создает то обстоятельство, что у Египта и Ливии может появиться стремление к созданию "мирного" ядерного потенциала, влияющего на режим нераспространения, в качестве противовеса Ирану в условиях соперничества в ядерной области (о чем не будет заявлено вслух) и Израилю (о чем будут говорить во весь голос). Иордания, Объединенные Арабские Эмираты и другие арабские страны являются ключевыми перевалочными пунктами при осуществлении подозрительных экспортно-импортных операций; их желание укрепить сотрудничество в области таможенного контроля и разведывательной деятельности вероятно будет зависеть того, как США и другие государства определят место Израиля в рамках режима нераспространения. Говоря короче, средне- и долгосрочная задача предотвращения дальнейшего распространения ядерного оружия на Ближнем Востоке потребует убедительного с политической точки зрения решения проблемы статуса Израиля.

Пакистан. Статус Пакистана в качестве ядерной державы оказывает влияние на повестку дня нераспространения сразу с нескольких сторон. Во-первых, существует мнение, что Пакистан передавал имеющееся ядерное ноу-хау и оборудование другим государствам, в том числе Северной Кореи и Ирану. (Есть также сообщения о том, что Северная Корея, в свою очередь, оказала содействие Ирану в реализации его ядерных и ракетных программ). Во-вторых, наблюдатели проявляют обеспокоенность в отношении характера возможных будущих правительств Пакистана, а также в отношении безопасности и контроля за хранением ядерного оружия в этой стране. В-третьих, тот рычаг давления на США и Индию, который, как представляется, Пакистан получил благодаря обладанию ядерным оружием, позволяет некоторым политическим деятелям в Тегеране сделать вывод о том, что Иран также сможет приобрести соответствующий статус, политический авторитет и укрепит свою безопасность в случае обладания ядерным оружием. Кроме того, Иран пугает поддержка Пакистаном движения "Талибан", а в прошлом и вахабитского фундаментализма. В-четвертых, соперничество Пакистана и Индии в ядерной

области, а также в сфере безопасности, повышает угрозу возникновения конфликта с применением ядерного оружия, что может серьезно сказаться на усилиях по ограничению распространения ядерного оружия в будущем.

Индия. Индия оказывает давление на поставщиков атомных реакторов с тем, чтобы адаптировать режим нераспространения к своим собственным нуждам. Индия хочет получить доступ к ядерным реакторам и другим пограничным технологиям, в чем ей было отказано, исходя из принципов нераспространения. Нью-Дели использует вопрос о сотрудничестве в этой области для проверки готовности США к улучшению индо-американских отношений. Россия еще до 1992 года согласилась на поставку реакторов в Индию и также, как Франция, может быть заинтересована в осуществлении новых поставок в том случае, если будут пересмотрены запреты, связанные с режимом нераспространения. Япония и другие не располагающие ядерным оружием государства, напротив, категорически возражают против того, чтобы Индия была "вознаграждена" за разработку ею ядерного оружия.

Гонка вооружений между Индией и Пакистаном. Глобальные нормы и практика нераспространения могут быть расширены и дополнены в том случае, если Индия и Пакистан дадут свое согласие на ограничения, предусмотренные процедурами контроля за вооружениями и/или режимом нераспространения, которые будут сдерживать их соперничество в ядерной области. Но наиболее остро стоит вопрос о том, что Индия и Пакистан (однозначно) являются потенциальными источниками ядерных материалов или ноу-хау, интерес к получению которых проявляют террористы; необходимо обеспечить присоединение этих двух государств к глобальному соглашению, обеспечивающему использование самых современных достижений в сфере безопасности в отношении всех таких материалов.

Очевидно, что динамика развития событий в области региональной безопасности и изменение политической ситуации на Ближнем Востоке, в районе Персидского залива и в странах Азии объединяют вместе эти "случаи" распространения ядерного оружия. Интересы безопасности Ирана, Ирака, Египта, Ливии, Израиля, Пакистана и Индии взаимосвязаны; не менее важным представляется и то обстоятельство, что политическая подоплека конкуренции в ядерной области между этими странами оказывает влияние на желание их лидеров ограничить распространение ядерного оружия. Даже если отбросить в сторону главные соображения по безопасности, которые лежат в основе стремления обладать ядерным оружием, то политические аспекты обеспечения равного подхода, престижа, а также партийный оппортунизм могут серьезно сказаться на желании политических лидеров полностью отказаться от своих устремлений в ядерной области и создании соответствующего потенциала.

Политическая стратегия

Несмотря на то что представленный выше анализ ставит под сомнение целесообразность рассмотрения Индии, Израиля и Пакистана как особой группы стран (проблема "трех государств"), в этой посвященной стратегическим вопросам справке идея договора поддерживается. Здесь содержатся рекомендации по реализации политической стратегии в отношении Израиля, Индии и Пакистана, направленной на решение наиболее актуальных проблем распространения ядерного оружия, связанных с этими странами.

Иран - Израиль - арабские государства

Цели международного сообщества в отношении Ирана требуют, чтобы это государство:

- Выполняло свои обязательства в рамках ДНЯО и не стремилось к приобретению ядерного оружия;

- Подписало и выполняло дополнительный протокол МАГАТЭ;
- Воздержалось от создания мощностей по обогащению урана и расщеплению плутония (так как они по своей природе имеют двойное предназначение) в обмен на полностью гарантированный и экономически обоснованный доступ к низкообогащенному урану для ядерных реакторов;
- Воздержалось от поддержки организаций, занимающихся террористической деятельностью или иными видами подрывной деятельности в отношении правительств других государств.

США, Европейское сообщество и Россия должны играть решающую, конструктивную роль в переговорах с Ираном, направленных на то, чтобы убедить его принять вышеперечисленные цели и добиваться их выполнения. Израиль, со своей стороны, также должен внести свой существенный вклад в снижение уровня ядерного противостояния с Ираном. В этой связи прежде всего США должны подтолкнуть Тель-Авив к осуществлению шагов, которые уменьшат заинтересованность Ирана (и других арабских государств) в распространении оружия массового поражения. Основные цели здесь заключаются в следующем:

- снизить уровень обеспокоенности Ирана наличием двойных стандартов и дискриминации. США (и другие государства) должны признать, что ядерный статус Израиля представляет собой серьезную проблему, которую необходимо решать на справедливой основе и последовательно, с учетом интересов в области безопасности всех государств региона;
- убедить Израиль в том, что введение ограничений на некоторые виды деятельности в ядерной области лишь укрепит его безопасность в долгосрочной перспективе;
- подтвердить обязательства Израиля по созданию на Ближнем Востоке зоны, свободной от оружия массового поражения.

Обеспечение прогресса в достижении этих целей потребует много времени и больших усилий. Для реализации этих усилий могут быть предприняты следующие шаги. Без сомнения, каждый такой шаг будет непростым. Тем не менее альтернатива этому процессу - неспособность решить фундаментальные политические проблемы, а также проблемы обеспечения безопасности, которые подпитывают распространение ядерного оружия, - приведет лишь к постоянному кризису и угрозе войны, наряду с ослаблением существующих норм и режимов в отношении ядерного нераспространения.

Действительно, необходимо признать, что даже в том случае, если Иран в ближайшем будущем присоединится к Дополнительному протоколу и получит от России и Европейского союза кредиты на осуществления сотрудничества в его рамках, то США, Израиль и другие страны будут совершенно справедливо утверждать, что хотя принятие Дополнительного протокола и позволит легче выявлять усилия Ирана по наращиванию ядерного потенциала, это не сможет воспрепятствовать этим усилиям. Если в то же время Иран (и другие государства) будут по-прежнему отказываться признавать существование Израиля, Тель-Авив будет рассматривать это как намерение уничтожить эту страну. Подкрепленное ядерным потенциалом, это очевидное для Израиля намерение будет восприниматься им как смертельная угроза своему существованию и вынудит его принять меры по устранению или предотвращению этой угрозы.

Для того, чтобы предотвратить возникновение этой угрожающей спирали, Израиль и Иран должны заверить друг друга в своих добрых намерениях. Израиль, будучи более мощным государством, мог бы начать с заявления о том, что он не испытывает никакой особой антипатии в отношении Ирана и будет приветствовать взаимные шаги по сокращению угроз, которые ощущают оба государства.

В этой связи необходимо рассмотреть следующие шаги.

• Все заинтересованные стороны на Ближнем Востоке, а также ведущие государства за пределами этого региона должны подтвердить свою приверженность цели создания зоны, свободной от оружия массового поражения. США сформулировали эту позицию на весьма конструктивной конференции по пролонгации и рассмотрению действия ДНЯО, состоявшейся в 2000 году: "Израиль заявил о своей готовности отказаться от обладания ядерным оружием в условиях справедливого, стабильного и прочного мира на Ближнем Востоке... США предпринимают все возможные усилия для достижения такого мира. Мы считаем, что как только такие условия будут обеспечены, Израиль сможет и должен будет присоединиться к ДНЯО в качестве неядерного государства". Достижение этой цели со всей очевидностью требует формирования более прочной системы безопасности и создания таких политических условий, при которых заинтересованность в получении ОМУ лишилась бы смысла. Действительно, выдвижение на первый план цели по созданию зоны, свободной от ОМУ, дает возможность сосредоточить внимание на формировании условий, необходимых для ее достижения. Это позволит дать новый импульс дипломатическим переговорам, увязшим в обсуждении проблем несправедливости и двойных стандартов, связанных со статусом Израиля, и заставит все заинтересованные стороны действовать конструктивно.

• В качестве первого важнейшего шага Генеральный Секретарь ООН (или другие авторитетные политические деятели регионального уровня) должны призвать представителей всех стран Персидского залива, а также США и Великобританию, выступающих в качестве основной военной силы в Ираке, к проведению политического диалога, призванного заверить Иран в том, что его интересы в области безопасности могут быть в наилучшей степени обеспечены без ядерного оружия. (Аналогичный многосторонний дипломатический процесс может быть предпринят для заверения Ирана в том, что его энергетические потребности - как ядерные, так и неядерные - могут быть удовлетворены без создания собственной системы производства и накопления расщепляющихся материалов, требующей огромных затрат).

• Израиль при поддержке США и Европейского союза должен подтвердить свое обязательство не применять первым ядерное оружие на Ближнем Востоке. Иными словами, это значит, что израильский потенциал носит чисто оборонительный характер, то есть если противники не атакуют Израиль напрямую или косвенным образом, то он не будет им угрожать или атаковать их, в свою очередь. США могут помочь в обеспечении гарантий для такого рода обязательств в области обороны и настоять на принятии Ираном и другими государствами обязательств по использованию чисто оборонительных стратегий в сфере безопасности. Это потребует, например, отказа от поддержки террористических организаций.

• Как следует из двух изложенных выше пунктов, другие государства и организации в регионе должны признать существование Израиля и его право на безопасность. Угроза самому существованию государства - это и есть та непосредственная причина, которая объясняет заинтересованность в получении ядерного оружия. (США должны заверить любое находящееся у власти в Иране правительство в том, что Вашингтон не будет угрожать существованию Ирана, пока Иран не создает угрозы международному миру и безопасности).

• По мере роста доверия к дипломатическому процессу, описанному здесь в общих чертах, Израиль должен сделать заявление о том, что он ввел неограниченный мораторий на производство плутония, прекратил выделение плутония из отработанного ядерного топлива и готов сделать этот мораторий бессрочным, если начнутся переговоры о всеобщем запрещении производства расщепляющихся материалов.

- В конечном счете, указанные выше цели должны быть приняты всеми государствами региона для того, чтобы они в полном объеме выполняли требования ДНЯО в качестве неядерных государств.

Пакистан

Предотвратить наиболее серьезную угрозу в области распространения ядерного оружия со стороны Пакистана можно на двусторонней или на многосторонней основе, а не обязательно в рамках ДНЯО. Пакистан следует убедить в необходимости введения строгого всеобъемлющего контроля в целях предотвращения распространения ядерных ноу-хау, материалов или оборудования. Это первостепенная задача в деле установления цивилизованного контроля за такими опасными материалами, как ядерное оружие. В действительности, из политических соображений обязательства Пакистана могут быть оформлены в основном в виде участия в глобальной войне с терроризмом, к которой лидеры Пакистана уже присоединились. Стремление Пакистана к сотрудничеству, введению необходимых норм и проведению соответствующей политики будет, разумеется, зависеть от того, поймет Пакистан или нет, что его нежелательное поведение не является необходимым условием противодействия угрозе безопасности этой страны со стороны Индии, хотя такая логика не может служить для Пакистана оправданием. Сформулированные в этом контексте обязательства Пакистана уменьшат настороженность его политического руководства, которую оно продолжает испытывать в отношении ДНЯО. США и другие имеющие соответствующий потенциал страны, прежде всего Китай, должны предложить свою помощь для максимального обеспечения безопасности ядерных объектов в Пакистане и охраны квалифицированного персонала с тем, чтобы предотвратить утечку "активов", не способствуя при этом росту ядерного арсенала Пакистана.

Индия

Индии тоже необходимо оказывать содействие и помощь в использовании современных технологий и методик для предотвращения утечки ядерных материалов, оружия и ноу-хау. Это также нужно сделать в контексте войны с терроризмом.

США и другие государства не должны вносить изменения в режим нераспространения ядерного оружия для того, чтобы удовлетворить стремление Индии в получении доступа к ядерным технологиям. Не будучи участником ДНЯО, Индия имеет "право" на строительство и эксплуатацию атомных станций. Однако другие страны не обязаны оказывать Индии помощь в этом. Цена невыполнения обязательств в отношении неядерных держав, таких как Япония, ЮАР, Бразилия, Аргентина, Швеция, которые отказались от ядерного оружия, слишком высока, чтобы оправдать достижение Индией своих ядерных амбиций. Поскольку США и другие страны не оказывали Израилю содействия в области ядерных технологий, им следует придерживаться такой же позиции и в отношении Индии и Пакистана.

Гонка вооружений между Индией и Пакистаном

Локальная гонка вооружений между Индией и Пакистаном в области ядерного и ракетного оружия создает тем не менее угрозу региональной и глобальной безопасности. Хотя очень важно побуждать противоборствующие стороны к снижению ядерных рисков, а также к сокращению военных расходов и уменьшению нестабильности, которые влечет за собой гонка вооружений, эта задача не должна рассматриваться только или по большей части в контексте нераспространения. Могут оказаться полезными инструменты, разработанные в рамках широкого режима нераспространения, которые предусматривают запрещение испытаний и прекращение производства расщепляющихся материалов, однако и эти, и другие меры должны проводиться в рамках дипломатических усилий, направленных на укрепление региональной безопасности. Повышение уровня региональной безопасности в Южной Азии требует урегулирования индо-пакистанского конфликта в отношении Кашмира, решения проблем терроризма и подрывной деятельности, а также урегулирования отношений

между Китаем и Индией, включая проблему участия Китая в ракетно-ядерных программах Пакистана. Правительства разных стран и независимые эксперты выработали целую серию конкретных политических шагов, которые могут быть предприняты всеми заинтересованными участниками. При наличии политической воли при использовании такого более широкого подхода можно добиться более весомых результатов, чем при концентрации внимания только на достижении целей нераспространения.

Более глубокий анализ показывает, что активизация течений индуистского и исламистского фундаментализма в Индии и Пакистане обостряет взаимный антагонизм и усиливает угрозу безопасности, что, в свою очередь, еще больше затрудняет процесс урегулирования конфликта и снижение уровня ядерного противостояния. Наличие фундаменталистских течений в одной из стран создает благоприятную почву для их развития и в другой. Находящиеся за пределами этого региона государства справедливо считают, что вмешательство извне в эту чувствительную внутреннюю проблему может привести к отрицательным последствиям. Тем не менее, в связи с тем, что религиозная нетерпимость и экстремизм внутри отдельных государств могут создать угрозу международной безопасности, эти проблемы требуют активных дипломатических усилий.

Для достижения всех упомянутых выше целей в отношении Индии и Пакистана США и международному сообществу необходимо предложить двум южно-азиатским государствам помощь в снижении опасности распространения ядерного оружия путем реализации расширенной Программы "За совместное снижение опасности". Роуз Готтемёллер подготовила подробную программу практических мер на случай, если Индия, Пакистан и международное сообщество продемонстрирует свою готовность к ее реализации.