

ГЛОБАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО: СКАЗКА О ПОТЕРЯННОМ ВРЕМЕНИ?

Анализируя повестку дня и итоги саммита «Большой восьмерки», прошедшего на о. Морской (Си-Айленд) 8–10 июня 2004 г., можно констатировать, что проблемы международной безопасности и распространения ОМУ являются приоритетом современной глобальной политики.

Для России на прошедшем саммите особенно актуальным было обсуждение программы Глобального партнерства стран «Большой восьмерки» против распространения оружия и материалов массового уничтожения.

Пристальное внимание ведущих стран мира к проблемам нераспространения не случайно. События 11 сентября 2001 г. лишний раз напомнили, что угроза катастрофического терроризма, в том числе с использованием оружия массового уничтожения (ОМУ), является не мифом, а реальностью. Понимание этого факта международным сообществом привело к активизации выработки совместных механизмов по противодействию этим угрозам, включая программу Глобального партнерства. В то же время очевидно, что предпринимаемые действия не соответствуют масштабу угрозы.

На прошлогоднем саммите «Большой восьмерки» в Эвиане лидерами стран «восьмерки» был принят План действий по Глобальному партнерству, где была поставлена задача «проводить в жизнь активную программу с целью реализовать эту инициативу в дальнейшем и добиться существенного прогресса к следующему саммиту». Выполнены ли решения саммита в Эвиане? Достигнут ли прорыв, или «существенный прогресс», о необходимости которого говорилось в документе саммита? В Ежегодном докладе по итогам реализации программы Глобального партнерства за прошедший год, принятом на саммите на Си-Айленде, говорится о существенных достижениях сотрудничества на этом направлении. Но все ли на самом деле так безупречно с реализацией Глобального партнерства?

Получить ответ на эти и ряд других актуальных вопросов помогают результаты представительной международной конференции по Глобальному партнерству, которая прошла под эгидой Центра политических исследований в России (ПИР-Центра) и Совета по устойчивому партнерству (СУПР) в конце апреля 2004 г. В конференции приняли участие более 260 экспертов, официальных лиц и бизнесменов из 21 страны мира. Среди участников конференции был проведен опрос по наиболее актуальным проблемам реализации Глобального партнерства, который выявил ряд интересных и показательных результатов.

Так, 68% опрошенных считают, что решения саммита в Эвиане не выполнены и «существенного прогресса» в реализации Глобального партнерства достигнуто не было. 82% отмечают «серьезный разрыв между средствами, о выделении которых заявлено, и

средствами, реально полученными Россией на цели новых проектов Глобального партнерства».

В Плате действий в области нераспространения, принятом на Си-Айленде, лидеры «восьмерки» поставили амбициозную цель «предотвратить, сдержать и обратить вспять» процесс распространения ОМУ. На пути достижения этой цели существует масса сложностей и нерешенных проблем.

В качестве иллюстрации можно привести ситуацию с финансированием процесса уничтожения российского химического оружия, запасы которого оцениваются в 40 тыс. тонн. Когда Россия взяла в 1997 г. на себя обязательство уничтожить свой арсенал химического оружия в срок до 2007 г. (который был затем перенесен на 2012 г.), основным условием его выполнения было предоставление иностранной помощи для программы химического разоружения, стоимость которой составляет более 5 млрд долл. Иностранные государства обещали предоставить до 1,5 млрд долл. на эти цели. Вместе с тем реально за все время было выделено менее 200 млн долл., причем 70% этих средств так и осталось за рубежом, пойдя на оплату накладных расходов и работ иностранных подрядчиков. В 2003 г. Россия всего получила немногим более 42 млн долл. на химическое разоружение.

Сходная ситуация наблюдается и с финансированием других областей Глобального партнерства – утилизации списанных атомных подводных лодок, оружейных ядерных материалов и т.д. Как следует оценивать эффективность Глобального партнерства, когда в нем существуют страны, которые, заявив о выделении 750 млн евро, в 2002–2003 гг. реально выделили – ноль? Между тем простая арифметика подсказывает, что 20% срока, отведенного на выполнение программы Глобального партнерства, уже позади. Если выделение средств будет проходить такими темпами, то для выполнения решений Кананаскиса понадобятся сотни лет, при том что вся программа Глобального партнерства рассчитана на десять лет! В документах Си-Айленда эта проблема упоминается, но вскользь. В них отмечается, что страны–участницы Глобального партнерства лишь «подтвердили свое обязательство собрать до 20 млрд долл. в течение десяти лет». Но террористы в отличие от лидеров «восьмерки» не мыслят такими долгосрочными категориями, они планируют свои акции, не откладывая их в долгий ящик. Они не ждали в Нью-Йорке. Они не ждали в Мадриде. Они не ждали в московском метро. И дальше ждать не будут. У нас нет ни ста лет, ни десяти!

Примечательно, что, оценивая угрозы международной безопасности, действующая администрация США и внешнеполитическая команда Дж. Керри сходятся в том, что одной из основных – если не самой основной – угроз следует считать возможность доступа террористов к ядерному оружию и что предотвращение этой угрозы требует напряженной работы по повышению уровня ядерной безопасности в России. При этом все больше экспертов в тех же Соединенных Штатах подвергают критике нынешнюю администрацию за серьезный разрыв между словами и делами. Так, в редакционной статье, опубликованной в газете *New York Times* 28 мая 2004 г., признается, что в то время, как администрация президента США Дж. Буша уделяла главное внимание проблеме войны с С. Хусейном и оккупации Ирака, от ее внимания ускользнула куда более важная проблема: угроза попадания ОМУ и соответствующих материалов в руки террористов. Ссылаясь на данные исследования, проведенного Гарвардским университетом, в статье говорится, что за два года, прошедших после событий 11 сентября 2001 г., была обеспечена безопасность меньшего количества ядерных материалов, чем за два года, предшествовавших этим событиям. В статье отмечается, что основную проблему представляют ядерные материалы в России, где полномасштабные усовершенствования систем физической защиты, учета и контроля были проведены в отношении лишь пятой части материалов, которые не используются в ядерном оружии. При этом программы содействия со стороны США и других государств в области безопасности оружия и материалов массового уничтожения пробуксовывают из-за ряда нерешенных проблем. Эта оценка нам кажется весьма точной.

Но нельзя не отметить и то, что Соединенные Штаты, при всех проблемах, все-таки активно подключены к осуществлению программ совместного с Россией уменьшения ядерной угрозы в рамках Глобального партнерства. Этого же, к сожалению, нельзя сказать о некоторых других участниках «восьмерки». В частности, Япония пока ограничивается минимальным заявлением сумм содействия и совсем уже минимальным практическим содействием. Безразличие к практической реализации решений Кананаскиса проявляет Франция.

С другой стороны, позитивным моментом является то, что в документах Си-Айленда по Глобальному партнерству обращено внимание на необходимость решения другой ключевой проблемы в реализации этой инициативы: повышение прозрачности и усиление контроля за расходованием средств на проекты Глобального партнерства как в России, так и в странах-донорах. Важная цель поставлена на предстоящий год – «проводить обзор достигнутых успехов в деле запуска и осуществления проектов и [...] следить за координацией проектов с тем, чтобы провести обзор приоритетов, избежать пробелов в работе и дублирования усилий, а также оценить [...], насколько проекты согласуются с целями обеспечения международной безопасности». В этом деле государственным структурам стран-участниц Глобального партнерства могут оказать содействие и неправительственные организации, в том числе путем предоставления независимой экспертизы новых и перспективных проектов сотрудничества.

Важно, чтобы решения саммита на Си-Айленде в отношении Глобального партнерства, как и решения предыдущих саммитов в Эвиане и Кананаскисе незамедлительно воплотились в жизнь. Проблема международного терроризма и экстремизма пока далека от разрешения, и если события, подобные террористическим актам 11 сентября 2001 г., взрывам на Бали, в Мадриде или в Москве, повторятся, но уже с использованием ядерного, радиологического, химического или биологического оружия, то последствия будут во много раз более катастрофичными. И если террористы, не дай Бог, взорвут ядерную бомбу, например в 2005 г., то никакого значения не будет иметь то, что материал, из которого они эту бомбу сделали, должен был быть обеспечен надежными средствами физической защиты в 2006 г.

Помимо Глобального партнерства в «меню» лидеров «Большой восьмерки» был целый набор актуальных вызовов режиму нераспространения: Иран, Северная Корея, приобретение ОМУ негосударственными субъектами, включая международных террористов. Все эти проблемы носят неоднозначный характер, ставящий перед Россией и международным сообществом ряд серьезных вопросов.

Понимая важность этих вопросов, на Си-Айленде лидеры «восьмерки» выразили единство в своей решимости «обеспечить снятие озабоченностей в отношении последствий иранской развитой ядерной программы для режима нераспространения». В принятом Плане действий в области нераспространения прямо говорится о том, что Иран должен в полном объеме выполнять свои обязательства по ДНЯО и соглашению с МАГАТЭ о гарантиях. В этой связи лидеры «восьмерки» призвали Иран незамедлительно и полностью выполнить свои обязательства и все требования Совета управляющих МАГАТЭ, включая ратификацию и полную имплементацию Дополнительного протокола, что вело бы к снятию всех остающихся вопросов, касающихся его ядерной программы.

Что касается проблемы Северной Кореи, то позиция восьми ведущих государств мира заключается в том, что заявление КНДР о выходе из ДНЯО, которое является беспрецедентным, сохраняющееся стремление этой страны к обладанию ядерным оружием посредством развития программ в области выделения плутония и обогащения урана в нарушение международных обязательств, а также выявленная практика ракетного распространения являются предметом серьезной озабоченности. Поддержав шестисторонний переговорный процесс, страны «восьмерки» настоятельно призвали КНДР «полностью демонтировать все свои ядерные оружейные программы проверяемым и необратимым способом».

Государства «Большой восьмерки» решительно поддержали резолюцию Совета Безопасности ООН 1540, которая призывает все государства создать эффективные нацио-

нальные системы экспортного контроля, принять и ввести в действие эффективное законодательство, предусматривающее уголовную ответственность за распространение, а также предпринять совместные действия в целях предотвращения приобретения ОМУ негосударственными субъектами и прекратить незаконный оборот такого оружия, средств его доставки и относящихся к нему материалов. Они призвали все государства к скорейшему и полному выполнению Резолюции 1540 и предложили оказать содействие им в этом, способствуя тем самым противодействию связке терроризма с распространением ОМУ и «черным рынком» этого оружия и относящихся к нему материалов.

Были достигнуты и договоренности о конкретных механизмах по противодействию распространению ОМУ и усилению режима нераспространения. В частности, страны «восьмерки» решили не передавать технологии по обогащению и переработке ОЯТ в страны, которые их не имеют, в течение следующего за саммитом года, усилить сотрудничество в рамках Инициативы по безопасности в области распространения ОМУ (ИБОР), о присоединении к которой Россия заявила 31 мая 2004 г., работать над созданием нового Специального комитета Совета управляющих МАГАТЭ, в функции которого будет входить подготовка всеобъемлющего плана по укреплению гарантий и режима проверки.

По итогам саммита на о. Морской можно прийти к выводу, что «Большая восьмерка», возникнув как дискуссионный клуб ведущих западных стран главным образом по экономическим проблемам, сегодня является ключевым институтом в области международной безопасности. От того, насколько эффективно страны «восьмерки» будут сотрудничать при решении проблем нераспространения, во многом зависит будущее глобальной безопасности. В 2006 г., вслед за Великобританией, саммит «восьмерки» будет принимать Россия. Хочется надеяться, что к тому моменту в разрешении обозначенных выше проблем будет наблюдаться положительная динамика.