

Фонд Карнеги за Международный Мир
Август 2002

Ирак: НОВЫЙ ПОДХОД



CARNEGIE ENDOWMENT
for International Peace

Доклады в настоящем сборнике подготовлены на основе обсуждений, проходивших в Фонде Карнеги за Международный Мир с конца апреля по конец июля текущего года. В них принимали участие ведущие специалисты по военным вопросам и региональной проблематике; бывшие инспекторы, обладающие огромным опытом работы в Ираке; люди, хорошо знающие все тонкости дипломатической ситуации в Организации Объединенных Наций. Они придерживаются различных взглядов на то, каким образом можно обеспечить соблюдение Ираком его международных обязательств, касающихся ликвидации оружия массового уничтожения. Не все участники дискуссий согласны со всеми выводами, содержащимися в данной публикации, так как авторы докладов представляют исключительно свои взгляды на проблему. Однако большинство специалистов едино во мнении, что предлагаемый здесь новый подход заслуживает самого серьезного изучения и общественного обсуждения как в Соединенных Штатах, так и в других странах.

КОНСУЛЬТАНТЫ И УЧАСТНИКИ

Дэйвид Олбрайт,

президент Института науки и международной безопасности.

С 1992 по 1997 гг. сотрудничал с Группой действий МАГАТЭ по Ираку

Стивен Х. Бейкер,

контр-адмирал ВМС США в отставке, старший специалист Центра оборонной информации

Стивен Блэк,

независимый консультант.

С мая 1993 по август 1999 г. работал в штаб-квартире Специальной комиссии ООН по Ираку. Участвовал в 15 инспекциях на территории Ирака с января 1994 по июль 1998 г.

Брюс Дж. Блэр,

президент Центра оборонной информации

Чарльз Дж. Бойд,

генерал ВВС США в отставке, специалист Программы им. Генри А. Киссинджера по проблемам национальной безопасности и европейских дел, Совет по внешней политике

Джозеф Сиринсионе,

ведущий исследователь и директор Проекта по нераспространению оружия массового уничтожения, Фонд Карнеги за Международный Мир

Патрик Клоусон,

заместитель директора Вашингтонского института ближневосточной политики

Дэйвид Кортрайт,

президент Четвертого форума свободы

Терез Дельпеш,

старший исследователь Комиссии по ядерной энергии (Париж)

Гарри Б. Диллон,

независимый консультант.

С ноября 1993 до ноября 1997 г. являлся сотрудником Группы действий МАГАТЭ по Ираку и директором по операциям Группы действий МАГАТЭ начиная с января 1994 г. С июня 1997 по ноябрь 1999 г. занимал пост руководителя Группы действий МАГАТЭ по Ираку

Фуад Аль-Хатиб,

приглашенный специалист, Институт международных стратегических исследований, Лондон.

С ноября 1994 по август 1998 г. являлся сотрудником штаб-квартиры Специальной комиссии ООН по Ираку. Принимал участие в 15 инспекциях на территории Ирака в качестве главного инспектора или заместителя главного инспектора

Рольф Экеус,

председатель Стокгольмского международного исследовательского института проблем международного мира.

С апреля 1991 по июль 1997 г. занимал пост исполнительного председателя Специальной комиссии ООН по Ираку

Стивен Дж. Фланаган,

вице-президент по исследовательской работе и директор Института национальных стратегических исследований при Национальном университете обороны

Роберт Л. Галлуччи,

декан Дипломатической школы им. Эдмунда А. Уолша при Джорджтаунском университете.

С апреля 1991 по февраль 1992 г. занимал пост заместителя исполнительного председателя Специальной комиссии ООН по Ираку, в тот же период руководил четырьмя инспекциями на территории Ирака

Роуз Готтемюллер,

ведущий исследователь Программы по России и Евразии и Проекта по нераспространению оружия массового уничтожения, Фонд Карнеги за Международный Мир

Кори Хиндерштайн,

старший аналитик Института науки и международной безопасности

Джеффри Кемп,

директор по региональным стратегическим программам Центра Никсона

Цумото Коно,

специалист по политическим вопросам, Организация Объединенных Наций

Джессика Т. Мэтьюз,

президент Фонда Карнеги за Международный Мир

Тим Маккартни,

старший аналитик и директор программы Центра исследования проблем нераспространения оружия массового уничтожения, Монтерейский институт международных исследований.

Участвовал в 14 инспекциях на территории Ирака в период с 1994 по 1998 гг. в качестве инспектора и заместителя главного инспектора

Джордж Перкович,

вице-президент по исследовательской работе Фонда Карнеги за Международный Мир

Кеннет М. Поллак,

старший исследователь и директор Программы по исследованиям проблем национальной безопасности, Совет по внешней политике

Алина Л. Романовски,

директор по странам Ближнего Востока и Южной Азии, Центр стратегических исследований, Национальный университет обороны

Дэйвид Спида,

председатель Программы международного мира и безопасности, Корпорация Карнеги, Нью-Йорк

Теренс Тейлор,

президент и исполнительный директор Международного института стратегических исследований, США.

Занимал пост члена Специальной комиссии ООН по Ираку с марта 1993 по декабрь 1995 г., в период с октября 1993 по ноябрь 1997 г. руководил инспекциями на территории Ирака

Шибли Телами,

профессор программы мира и развития им. Анвара Садата, Университет штата Мэриленд; старший исследователь Института Брукингса

Митчел Б. Валлерштайн,

бывший заместитель министра обороны США по вопросам политики нераспространения оружия массового уничтожения (1993—1997 гг.)

Джон Б. Волфстал,

исследователь и заместитель директора Проекта по нераспространению оружия массового уничтожения, Фонд Карнеги за Международный Мир

Джудит Яфе,

старший исследователь, Институт национальных стратегических исследований, Национальный институт обороны

СОДЕРЖАНИЕ*

Выражение признательности

Новый подход: принудительные инспекции

Джессика Т. Мэтьюз

1. Военные основы принудительных инспекций
Чарльз Бойд
2. Разведывательное обеспечение действий международных инспекторов в Ираке
Рольф Экеус
3. Многосторонняя поддержка нового режима
Джозеф Сиринсионе
4. Как убедить Саддама и избежать дестабилизации в Персидском заливе
Патрик Клоусон
5. На что рассчитывают соседи Ирака
Шибли Телами
6. Российская элита и Ирак: неожиданная картина
Роуз Готтемюллер
7. Опыт Специальной комиссии ООН по Ираку
Стивен Блэк
8. Опыт Группы действий МАГАТЭ по Ираку: деятельность и полученные результаты
Гарри Б. Диллон
9. Новые инспекции в Ираке: чего можно достигнуть?
Теренс Тейлор
10. Разработка стандартов невыполнения обязательств
Дэйвид Олбрайт
11. Отслеживание иракских закупок
Фуад Аль-Хатиб
12. Правовые основы инспекций ООН
Дэйвид Кортрайт

Список терминов

О Фонде Карнеги за Международный Мир

* Настоящий материал содержит перевод введения и первой статьи оригинального доклада. Полностью доклад на английском языке доступен на сайте Фонда Карнеги за Международный Мир www.ceip.org.

Выражение признательности

Благодарим исследователя проекта Мириам Райкумар за ее огромный вклад в реализацию проекта и подготовку этой публикации. Без ее помощи эта работа была бы невозможна.

Также приносим благодарность Фонду Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров за щедрую и своевременную поддержку. Мы глубоко признательны им.

Джессика Т. Мэтьюз,
*президент Фонда Карнеги за
Международный Мир*

Джозеф Сиринсионе,
*старший специалист и директор Проекта
по нераспространению оружия массового
уничтожения, Фонд Карнеги за
Международный Мир*

НОВЫЙ ПОДХОД ПРИНУДИТЕЛЬНЫЕ ИНСПЕКЦИИ

Джессика Мэтьюз

Краткое изложение предложения, основанного на коллективном опыте всех участников обсуждений по иракской проблематике в Фонде Карнеги, а также на работах отдельных авторов. Далее в докладе содержатся дополнительные разъяснения и более подробные предложения практически по всем аспектам данной инициативы, в особенности военным.

В течение последних нескольких месяцев президент все более и более энергично заявляет, что главной проблемой Соединенных Штатов в Ираке является оружие массового уничтожения. До сих пор не было выявлено каких-либо связей между подчеркнуто светским режимом Багдада и радикальными исламскими террористами. Про Ирак и его руководство известно множество вещей, вызывающих резкое отторжение, но ничто в этой стране на сегодня не представляет непосредственной угрозы безопасности региона, Соединенных Штатов и всего мира. В силу этого основной задачей США является или должна являться ликвидация угрозы, связанной с оружием массового уничтожения.

В свете вот уже четырехлетнего отсутствия в Ираке международных инспекторов широко утвердилось представление, что у Организации Объединенных Наций есть только два варианта поведения в этой ситуации: по-прежнему не делать ничего для обнаружения и ликвидации ядерных, химических, биологических и ракетных программ либо провести тайную или полномасштабную военную операцию по свержению Саддама Хусейна. Последний вариант означает по сути реализацию односторонней инициативы, в лучшем случае с участием нескольких партнеров, не проявляющих особого желания помогать США.

В настоящем докладе предлагается третий подход, представляющий собой нечто среднее между неприемлемым статус-кво, при котором ничто не мешает Ираку продолжать реализацию своих программ, и сопряженным с огромной ценой и риском вторжением, а именно — новый режим принудительных международных инспекций. Присутствие мощной международной военной группировки, созданной по решению Совета Безопасности ООН, позволит инспекторам ООН и Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) проводить инспекции по принципу «соблюдай правила, или...». «Или» в данном случае будет означать свержение режима в Багдаде. Таким образом, бремя ответственности за выбор в пользу войны целиком и полностью ляжет на плечи Саддама Хусейна.

Этот промежуточный вариант позволит радикально изменить сложившуюся практику проведения международных инспекций, при которой Ирак пользовался значительными преимуществами. Для реализации предлагаемого подхода потребуются наличие военной коалиции, представляющей реальную угрозу для Ирака, и Вашингтону придется приложить недюжинные дипломатические усилия, чтобы такая коалиция стала реальностью. Успех этого предприятия в долгосрочной перспективе будет зависеть от того, насколько *устойчивым* будет единство крупнейших участников такой коалиции. Эти трудности делают предлагаемый подход привлекательным только при рассмотрении имеющихся альтернативных вариантов, в сравнении с которыми ярко высвечиваются преимущества промежуточного решения.

Инспекции при поддержке военной группировки, созданной по решению Совета Безопасности, будут иметь безусловную легитимность и в силу этого получат широкую поддержку мирового сообщества. Это, в свою очередь, не только не подорвет, а, наоборот, укрепит международное сотрудничество, в котором нуждаются Соединенные Штаты, чтобы

в долгосрочной перспективе обеспечить себе успех в войне против терроризма. Будет устранена опасность нанесения удара по авторитету Совета Безопасности и международного права. Исчезнет возможность возникновения опасного прецедента, при котором одна страна получает право атаковать другую на основе принципа «превентивной самозащиты». Несмотря на то что такая инициатива вряд ли будет с энтузиазмом встречена соседними с Ираком странами, по сравнению с войной она покажется им явно более предпочтительной. Это позволит обеспечить более высокий уровень сотрудничества со странами региона (в точки зрения предоставления военных баз, права пролета над суверенной территорией и т. д.). В случае успеха эта операция позволит сократить исходящую от Ирака угрозу применения оружия массового уничтожения до уровня, которым можно пренебречь. В случае провала она создаст оперативные и политические основы для перехода к войне, направленной на свержение Саддама Хусейна. В глазах мировой общественности Соединенные Штаты действовали бы не в одностороннем порядке, а через ООН и при поддержке других стран, а добрая воля Саддама Хусейна была бы недвусмысленно проверена и признана отсутствующей. Багдад оказался бы в изоляции. В этих обстоятельствах возникла бы реальная возможность резко сократить региональные риски, связанные с войной, направленной на свержение Хусейна, такие, как внутреннее давление на и без того нестабильные режимы (Пакистан), неправильное толкование намерений США отдельными государствами (Иран), рост ненависти к Соединенным Штатам в арабском и исламском мире и т. д.

По сравнению с войной, направленной на свержение нынешнего иракского режима, предлагаемый подход позволяет значительно снизить риск использования Ираком имеющегося у него оружия массового уничтожения (возможно, против Израиля) на этапе подготовки к вторжению для ликвидации этого самого оружия. На политическом фронте проведение принудительных инспекций позволило бы снять с повестки дня вопрос о том, какой режим должен прийти на смену Саддаму Хусейну. Также появится возможность избежать долгосрочной дестабилизации Ирака и его распада на шиитский, суннитский и курдский регионы, а также отпадет необходимость на долгое время размещать в этой стране десятки тысяч американских солдат.

Год назад такой подход был бы невозможен. Однако за это время возникли четыре фактора, сделавшие его реальным:

- резкий рост озабоченности проблемой оружия массового уничтожения в свете событий 11 сентября;
- упорство Ирака, продолжающего прибегать к политике лжи даже после радикальной реформы системы санкций ООН;
- сближение России и Соединенных Штатов после событий 11 сентября;
- озвученные администрацией Джорджа Буша угрозы односторонней военной акции, открывшие не существовавшее ранее политическое поле.

В своей совокупности эти факторы впервые за последние пять лет позволили воссоздать консенсус пяти постоянных членов Совета Безопасности в отношении необходимости действий для решения проблемы имеющегося у Ирака оружия массового уничтожения.

ОСНОВНЫЕ ПРЕДПОЛОЖЕНИЯ

В основе нового подхода лежит ряд ключевых предположений.

- ***Инспекции могут быть эффективными.*** В первые пять лет работы Специальная комиссия ООН по Ираку, ответственная за инспектирование и предотвращение военного использования Ираком химических, биологических и ракетных материалов и объектов, и Группа действий МАГАТЭ по Ираку, обладавшая аналогичными полномочиями в отношении ядерных материалов и объектов, достигли значительных успехов. При наличии достаточных людских и технологических ресурсов, времени и политической поддержки инспекции могут сократить угрозу, исходящую от иракского оружия массового уничтожения, до пренебрежительно низкого уровня, если не до нуля. (Под термином «инспекция» подразумевается возобновление фазы обнаружения и нейтрализации оружия массового уничтожения и связанных с ним объектов, а также принудительные действия по мониторингу и проверке, охватывающие также объекты двойного назначения и деятельность отдельных ключевых персонажей.)
- ***Главным приоритетом Саддама Хусейна остается удержание власти.*** Он никогда добровольно не согласится на поиск и нейтрализацию оружия массового уничтожения, но сделает это, если единственной альтернативой будет гарантированное уничтожение его самого и возглавляемого им режима.
- ***Для того, чтобы международные инспекторы смогли возобновить работу в Ираке и успешно довести ее до конца, необходимо наличие реальной и постоянной военной угрозы Ираку включая присутствие значительных сил на его границах.*** Опыт, накопленный за период с 1991 г. по сегодняшний день, показывает, что Ирак рассматривает проводимые ООН инспекции оружия массового уничтожения как ведение войны другими средствами. Нет никаких оснований полагать, что эта позиция может измениться. Санкций, убеждений, переговоров и периодических авианалетов недостаточно для восстановления действенных инспекций. В нынешних обстоятельствах переговоры только помогают Багдаду в достижении его целей с точки зрения затягивания решения проблемы и отвлечения от нее внимания.
- ***Успех работы Специальной комиссии ООН/МАГАТЭ также в критической степени зависит от единства в Совете Безопасности ООН.*** Никакая военная мощь не может быть действенной, если она не подкреплена политической решимостью. Эффективные инспекции не удастся возобновить, если мировые и ключевые региональные державы не смогут найти пути продвижения вперед, который они могли бы поддержать в соответствии с Уставом ООН.

ПЕРЕГОВОРЫ ПО ПРИНУДИТЕЛЬНЫМ ИНСПЕКЦИЯМ

Примерно с 1997 г. до настоящего времени последовательные и целенаправленные дипломатические усилия Ирака успешно вносили раскол в позицию постоянных членов Совета Безопасности ООН. Сегодня мы наблюдаем восстановление ограниченного консенсуса, проистекающего из таких факторов, как поведение самого Ирака, новая геополитическая позиция России и реформа режима санкций, в реализации которой ведущую роль сыграли Соединенные Штаты. Сейчас все согласны с тем, что Ирак не выполнил своих обязательств в соответствии с резолюцией Совета Безопасности № 687 (на основе которой и был введен режим санкций) и что существует необходимость возвращения международных инспекторов в Ирак. Также пользуется поддержкой вновь созданная и еще не проявившая себя в деле группа инспекторов, известная как Комиссия ООН по мониторингу, проверке и инспекции (ЮНМОВИК, учреждена в декабре 1999 г. в соответствии с резолюцией Совета Безопасности № 1284). Это обстоятельство имеет особое значение в свете того, что при

создании ЮНМОВИК во время голосования воздержались трое из пяти постоянных членов Совета Безопасности. Принятие в марте 2002 г. новой редакции плана санкций стало еще одним свидетельством хрупкого, но реального и развивающегося сближения позиций стран — постоянных членов Совета Безопасности.

Парадоксально, но угрозы США провести одностороннюю акцию против Ирака обладают определенным потенциалом для укрепления этого ограниченного консенсуса. Франция, Россия и Китай твердо придерживаются мнения, что только Совет Безопасности имеет право давать разрешение на применение силы. К подобному мнению склоняется и Великобритания. Эти четыре страны прекрасно понимают, что после десяти лет стараний ООН разрешить иракскую проблему решение США о проведении односторонней акции в отношении Ирака станет сильнейшим ударом по Организации Объединенных Наций в целом и Совету Безопасности в частности. Они стремятся предотвратить дальнейшую маргинализацию Совета Безопасности, способную в конечном итоге подорвать их собственное влияние. Таким образом, угрозы США дают этим странам общую заинтересованность в нахождении некоей формулы применения силы против Ирака, которая была бы эффективной, приемлемой для Соединенных Штатов и могла бы быть принята Советом Безопасности в целом. *Найти такую формулу можно в резолюции, которая разрешала бы применение силы на многосторонней основе с целью обеспечить нормальные условия работы ЮНМОВИК.*

Для достижения этого результата Вашингтону придется приложить огромные дипломатические усилия. Однако этого не стоит серьезно опасаться. Прежде всего, мощь страны нужна именно для того, чтобы достигать желаемых результатов, не прибегая к войне. По сути реализация промежуточного подхода позволит Вашингтону и остальным постоянным членам Совета Безопасности перехватить у Багдада дипломатическую инициативу.

Критическим элементом этого плана является заявление Соединенных Штатов о том, что они отказываются от односторонней военной акции против Ирака на весь срок беспрепятственной работы международных инспекторов. Соединенным Штатам придется убедить Ирак и другие страны не только в том, что это заявление не является просто формальным реверансом в сторону международного общественного мнения в разгар подготовки к вторжению, но и в том, что США твердо намерены обеспечить успех международных инспекций и ни в коем случае не желают их быстрого срыва. Если Ирак убедить в этом не удастся, у него не будет никаких причин соблюдать поставленные условия, скорее наоборот, так как именно в этот момент Багдаду для отражения нападения США может понадобиться все находящееся в его распоряжении оружие массового уничтожения. С учетом имеющегося исторического опыта многие страны будут настроены весьма скептически. Чтобы достичь успеха, Вашингтону необходимо сделать по этому вопросу твердое и недвусмысленное заявление.

Это не означает, что Вашингтону придется изменить заявленную им политику в пользу смены политического режима в Ираке. Позиция Вашингтона должна сводиться к тому, что Соединенные Штаты по-прежнему считают смену режима необходимой, но не станут применять силовые акции в отношении Ирака, если он будет полностью выполнять условия международных инспекций. В такой позиции нет ничего необычного. Например, в случае с Кубой заявленная США политика необходимости смены политического режима действует вот уже более сорока лет.

Вне формата Совета Безопасности американской дипломатии необходимо будет признать существование значительных различий между стратегическими интересами стран региона.

Некоторые страны хотели бы, чтобы сильный Ирак был противовесом Ирану. Другие опасаются богатого и откровенно прозападного Ирака, в полной мере эксплуатирующего свой нефтяной потенциал. Многие боятся военного присутствия США в регионе и противятся ему. Однако практически все страны региона едины в том, что территория Ирака должна быть свободной от оружия массового уничтожения, и абсолютно все страшатся нестабильности, которая наверняка последует за насильственным смещением нынешнего иракского режима.

Более того, несмотря на существенное американское присутствие, которое будет необходимо для силового обеспечения инспекций, и на широко распространенное восприятие этой акции как проявления несправедливой политики двойных стандартов (действие против иракского оружия массового уничтожения при игнорировании аналогичного израильского потенциала), общественное мнение во всех странах региона гораздо более спокойно отреагирует на многосторонние инспекции, чем на одностороннее вторжение Соединенных Штатов.

Таким образом, столкнувшись с выбором между войной за смену режима в Багдаде и многосторонней вооруженной акцией по ликвидации иракского оружия массового уничтожения, правительства всех стран региона скорее всего явно отдадут предпочтение последнему варианту.

ПРАКТИЧЕСКОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ИНСПЕКЦИЙ

В рамках плана принудительных инспекций Совет Безопасности должен будет принять решение о создании Сил по обеспечению инспекций (СОИ), которые стали бы силовым компонентом системы ЮНМОВИК и МАГАТЭ. В соответствии с положениями новой резолюции Совета Безопасности процесс инспекций трансформировался бы из игры в кошки-мышки с не прекращающимися нарушениями и искусственно созданными кризисами, резко меняющими положение дел в пользу Ирака как страны-нарушителя, в операцию, проводимую по принципу «соблюдай условия, или...» и представляющую собой последний шанс для Ирака. Международные инспекторы вернутся в Ирак в сопровождении военной группировки, обладающей достаточной мощностью, чтобы обеспечить посещение любых объектов в любое время с гарантированной безопасностью инспекторов. Даты, сроки проведения или модальности инспекций не будут подлежать обсуждению ни в какой форме. Если Ирак откажется принять международных инспекторов или допустит нарушение инспекционного режима, в действие вступит план США по смене багдадского режима или, что предпочтительнее, ООН даст разрешение на «использование всех необходимых средств».

Общее руководство операцией должен будет осуществлять исполнительный председатель инспекционных групп (гражданское лицо). Именно он самостоятельно и без вмешательства Совета Безопасности будет определять, какие объекты необходимо посетить, и должны ли вооруженные силы сопровождать международных инспекторов в той или иной поездке. Некоторые виды инспекций (например, собеседования с персоналом) имеет смысл проводить без какого-либо вооруженного эскорта; при других инспекциях вооруженное сопровождение будет необходимо для максимально надежного обеспечения посещения объектов и безопасности персонала. Решения о размере и составе сил сопровождения будет принимать командующий СОИ, в полномочия которого будет также входить принятие решений об использовании силы.

СОИ должны быть достаточно сильны и мобильны, чтобы проводить полную инспекцию любого объекта включая так называемые «чувствительные» объекты и объекты, которые ранее были недоступны международным инспекторам. Вблизи подлежащих инспекции

объектов будет вводиться режим запрета на полеты и движение транспорта с кратчайшими сроками предварительного уведомления Багдада. Нарушение запретного режима будет считаться поводом для нанесения удара по нарушителю. Внезапность инспекций должна быть гарантирована мощной системой оперативной безопасности и защиты связи. Если элемент внезапности не сработает, а проведению инспекции будут мешать «стихийные» скопления гражданского населения, необходима возможность оперативно применить отряды по борьбе с гражданскими беспорядками.

СОИ должны обладать высокой мобильностью и состоять в основном из воздушно-десантных и мотопехотных частей и подразделений (подразделений оперативной силовой разведки). В состав СОИ могут быть включены мотопехотный полк или аналогичная ему часть на иракско-иорданской границе, аэромобильная бригада в восточной Турции и две или более бригад, а также объекты инфраструктуры армейского корпуса на территории Саудовской Аравии и Кувейта. Потребуется также обеспечить воздушную поддержку с использованием истребителей и истребителей-бомбардировщиков и непрерывную разведку обстановки на земле и в воздухе силами самолетов, оборудованных системами AWACS и JSTARS.

СОИ должны обладать высокоэффективным разведывательным потенциалом. Ирак приобрел много опыта в деле сокрытия запрещенных объектов и введения в заблуждение международных инспекторов. У Ирака было целых четыре года для того, чтобы построить подземные укрытия и мобильные комплексы, сфальсифицировать документы и т. д. Чтобы нейтрализовать это преимущество и обеспечить успех военных акций, СОИ должны быть оснащены всем диапазоном современных средств разведки, видео- и аудионаблюдения, шифрования сообщений и дешифровки аэрофотоснимков.

Костяк СОИ должны составить американские войска. Однако в силу критически важных политических причин СОИ должны быть в максимальной степени многосторонними и компактными в пределах разумной достаточности. Структура и состав СОИ должны четко сигнализировать о том, что это не замаскированная американская армия вторжения, а контингент, обеспечивающий силовую поддержку реализации решений ООН. В идеальном варианте в состав СОИ должны войти, как минимум, представители пяти постоянных членов Совета Безопасности, Турции, Саудовской Аравии, Иордании и других стран региона.

В соответствии с мандатом СОИ и основополагающими принципами ООН Вашингтону необходимо будет энергично сопротивляться соблазну использовать предоставленное СОИ право доступа и полученную ими информацию для целей, не связанных с задачами этой группировки. Ничто не в состоянии посеять больший раздор в Совете Безопасности, чем превышение полномочий в этой области.

Что касается гражданского измерения деятельности ЮНМОВИК, специалисты до сих пор спорят, не заложен ли в мандат этой организации ряд положений, которые могут ослабить ее способность эффективно функционировать. Несмотря на то, что некоторые положения этого мандата могут быть улучшены, было бы неразумно пытаться переписать резолюцию № 1284. Некоторые слабые места на практике могут быть преодолены негласными договоренностями (уже имевшими место в ряде случаев), другие можно нейтрализовать благодаря огромным техническим возможностям, имеющимся в распоряжении СОИ, третьи — скорректировать текстом резолюции о создании СОИ. Критическое значение будут иметь четыре фактора:

- *Адекватный период времени.* Процесс инспекций не должен ограничиваться каким-либо произвольно установленным конечным сроком, так как это даст Багдаду неограниченные возможности для проволочек. Скорейшее завершение фазы

разоружения Ирака в интересах всех сторон, но сроки этой операции нельзя устанавливать заранее.

- *Наличие опытного персонала.* ЮНМОВИК не должна учиться всему с нуля, как это вынуждена была делать Специальная комиссия ООН по Ираку. Она должна быть способна сразу действовать с максимальной эффективностью. Для этого ЮНМОВИК следует укомплектовать персоналом, имеющим незаменимый опыт соответствующей практической работы.
- *Положение о двустороннем обмене разведывательными данными с национальными правительствами.* Опыт работы Специальной комиссии ООН по Ираку показывает, что положение об обмене разведывательными данными с национальными правительствами является абсолютно необходимым. Инспектора будут нуждаться в большом объеме информации, которую не всегда можно получить из открытых источников или с использованием коммерческих спутников. Им также понадобится оперативный и непосредственный доступ к перебежчикам. Со своей стороны, разведывательные агентства не будут предоставлять информацию без обратной связи по поводу ее ценности и надежности. Правительствам всех стран необходимо признать, что такое взаимодействие необходимо и что диалог между поставщиками и пользователями разведывательной информации будет происходить на строго конфиденциальной двусторонней основе без участия правительств других стран. Тот, кто в составе группы международных инспекторов будет отвечать за сбор и оценку информации, должен иметь опыт работы в разведке и пользоваться доверием правительств, предоставляющих основной объем разведывательных данных.
- *Способность отслеживать иракские закупки за пределами страны.* В период с 1993 по 1998 гг. Специальная комиссия ООН по Ираку выявила тайные сделки между Ираком и более чем 500 компаниями из более чем 40 стран. Таким образом, успех инспекций будет кардинальным образом зависеть от наличия у группы инспекторов полномочий отслеживать закупки как в Ираке, так и вне его включая все иракские посольства. Соответственно, в штат ЮНМОВИК необходимо включить специально подготовленных экспертов-таможенников, а практика инспекций должна быть распространена на все соответствующие министерства. Как и в случае с разведывательными данными военного назначения, процесс отслеживания иракских закупок не должен использоваться для сбора не имеющей отношения к делу коммерческой или технической информации или для создания препятствий для законной торговли.

ВЫВОД

Войну никогда не следует начинать до тех пор, пока не будут исчерпаны все альтернативные варианты. В данном случае моральный императив подкреплен реальной возможностью того, что война, направленная на свержение Саддама Хусейна, *даже если ее цель будет достигнута*, может скорее повредить, чем способствовать долгосрочным политическим интересам и интересам безопасности США.

Политический хаос в Ираке или утверждение в этой стране столь же плохого режима, приверженного идее использования оружия массового уничтожения для предотвращения возможного будущего вторжения, потенциально ужасные последствия для Израиля, рост враждебности по отношению к Соединенным Штатам среди арабской и мусульманской общественности, сильнейший удар по авторитету Организации Объединенных Наций и ее Совету Безопасности и гигантский шаг в направлении того, что Збигнев Бжезинский называл

политической самоизоляции Соединенных Штатов, не говоря уже о возможных значительных экономических потерях и жертвах среди американцев и невинного гражданского населения Ирака — вот только некоторые из последствий вторжения в Ирак, которые необходимо тщательно взвесить.

Альтернатива вторжению существует. Эта альтернатива сочетает императив создания военной угрозы режиму, научившемуся разделять великие державы и подчинять их своей воле, играя на проблемах легитимности санкций ООН и многосторонних действий. Эта альтернатива с технической и операционной точек зрения требует меньше, чем война. С дипломатической точки зрения ее реализация потребует значительно больших усилий для достижения гораздо более значимой цели. Твердая приверженность международного сообщества стремлению положить конец распространению оружия массового уничтожения будет однозначно воспринята далеко за пределами Ирака. Единственный реальный вопрос заключается в том, смогут ли великие державы осознать свой общий интерес, действовать вместе и оставаться приверженными выбранному курсу. Чья решимость тверже — Ирака или пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН?

ВОЕННЫЕ ОСНОВЫ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ИНСПЕКЦИЙ

Чарльз Бойд, генерал ВВС США в отставке

Основной принцип, лежащий в основе предлагаемой концепции, состоит в проведении различия между Саддамом Хусейном, располагающим оружием массового уничтожения — ядерным, химическим и биологическим — и Саддамом без ОМУ. Без такого оружия Саддам Хусейн — это внутренняя проблема народа Ирака, с оружием — проблема, и огромная, для всего остального мира. Таким образом, целью Организации Объединенных Наций и Соединенных Штатов является лишение Саддама Хусейна его мощи, а не его отстранение от власти, так как это единственный вариант действий, который может быть одобрен в рамках международного права и который способен получить значительную международную поддержку. Кроме того, реализация этого подхода позволила бы облегчить иракскому народу задачу свержения режима Саддама в будущем.

Данное предложение предполагает, что Соединенным Штатам удастся убедить остальных четырех постоянных членов Совета Безопасности принять концепцию *принудительных инспекций* путем отказа — на специальных условиях — от выбора в пользу одностороннего военного вторжения. Условием такого отказа США от идеи вторжения являлось бы соблюдение Саддамом Хусейном всех резолюций Совета Безопасности, касающихся инспекций на предмет обнаружения оружия массового уничтожения, а также условий соглашений о прекращении огня в войне в Персидском заливе (резолюция Совета Безопасности № 687).

В то же время второе предположение состоит в том, что Саддам Хусейн никогда и ни при каких обстоятельствах не согласится соблюдать условия эффективных инспекций, если не будет убежден, что единственной альтернативой этому станет гарантированное уничтожение его самого и возглавляемого им режима. В силу этого осуществление программы принудительных инспекций ООН должно сопровождаться недвусмысленными гарантиями того, что отказ Ирака выполнять условия процесса инспекций освобождает Соединенные Штаты от обязательства не вторгаться в эту страну. Чтобы такая гарантия была убедительной и совершенно недвусмысленной, она должна быть оформлена в виде резолюции Совета Безопасности на основе резолюции № 687 и Устава ЮНМОВИК (резолюция № 1284). Такая резолюция могла бы, но не в обязательном порядке, обязать всех участников процесса инспекций присоединиться к вторжению в случае, если противодействие Саддама Хусейна международным инспекциям сделает его неминуемым. При наличии такого решения Соединенные Штаты смогут действовать в одностороннем порядке или в составе коалиции со странами, осознанно разделяющими цели США.

КОНЦЕПЦИЯ ОПЕРАЦИЙ

Основная концепция программы принудительных инспекций заключается в поддержке деятельности ЮНМОВИК и МАГАТЭ мощной военной группировкой на основе новой резолюции Совета Безопасности, о которой говорилось выше. Силы по обеспечению инспекций были бы сформированы из современных наземных и воздушных войск, обладающих достаточными средствами для силового обеспечения инспекции или уничтожения любого потенциального военного объекта либо, при условии наличия подкреплений, для перехода к собственно военному вторжению в Ирак.

Программа инспекций могла бы состоять из двух фаз: начальной фазы разоружения или сертификации и текущих мониторинга и проверки. Для целей настоящего доклада согласимся с тем, что после завершения фазы сертификации потребности в силовой

поддержке будут значительно сокращены и большинство СОИ будет выведено из принимающих стран. В то же время положения о повторном вводе СОИ будут включены в резолюцию Совета Безопасности в случае, если Саддаму придет в голову и далее препятствовать процессу международных инспекций.

Начальная стадия разоружения и сертификации состояла бы в выявлении, демонтаже или ликвидации всех видов оружия массового уничтожения, соответствующих материалов и объектов. Первая фаза продолжалась бы до тех пор, покуда исполнительный председатель ЮНМОВИК не подтвердил бы факт полного соблюдения Ираком условий резолюций Совета Безопасности и положений соглашения о прекращении огня в войне в Персидском заливе, связанных с оружием массового уничтожения. Эта фаза не должна ограничиваться никакими временными рамками, но при наличии адекватного персонала ее осуществление не должно занять более двух лет.

После того, как его полномочия будут официально подтверждены, исполнительный председатель ЮНМОВИК должен иметь полномочия принимать решения по следующим вопросам:

- по всем деталям инспекций с точки зрения времени, места и продолжительности их проведения — без каких-либо дополнительных указаний со стороны Совета Безопасности;
- по целесообразности и цели сопровождения инспекторов вооруженными силами ООН;
- по времени запрещения любых наземных и воздушных операций вооруженных сил Ирака (в соответствии со временем проведения инспекций);
- по объектам, подлежащим разведке силами СОИ, имеющимся в распоряжении инспекторского корпуса в течение срока его полномочий (другими словами, полномочия давать указания разведывательным службам).

Персональный отбор исполнительного председателя ЮНМОВИК и наличие доверия к нему будут иметь критически важное значение для успеха программы инспекций, так как этот человек должен быть наделен значительными полномочиями и свободой действовать независимо от Совета Безопасности ООН с точки зрения текущего руководства процессом инспекций. Совет Безопасности должен сохранить за собой право на смещение исполнительного председателя ЮНМОВИК по необходимости, но не должен вмешиваться в полномочия этого должностного лица в процессе осуществления им его деятельности.

Так как успех реализации этой концепции зависит от использования мощной военной группировки, гарантирующей, что инспектора могут посещать любые объекты и видеть все, что им нужно, исполнительный председатель ЮНМОВИК должен обладать полномочиями определять, когда и с какой целью подразделения СОИ должны сопровождать международных инспекторов. Некоторые из инспекционных поездок, а возможно, и их большинство будут происходить в относительно благоприятных обстоятельствах, при которых наличие сколько-нибудь значительного военного сопровождения было бы ненужным и даже противоречащим той атмосфере, которую будут стараться создать международные инспекторы. Существуют, однако, и другие объекты, представляющие большую ценность для правительства Ирака и большой интерес для инспекторов. Для гарантированного доступа на них потребуется мощная силовая поддержка. Могут существовать также и обстоятельства, при которых исполнительному председателю

ЮНМОВИК придется принимать решения о выводе инспекторов и об уничтожении объектов посредством специальных ударов с воздуха. Полномочия принимать такие решения должны всегда оставаться за исполнительным председателем, чтобы гарантировать наличие достаточных сил для успешного выполнения задачи и безопасность международных инспекторов. Полномочия принимать решения о размере и составе таких сил, а также способе их применения должны оставаться за командующим СОИ.

В случаях, когда главе той или иной группы инспекторов потребуется силовое сопровождение, безопасность инспекторов и успех их работы должны быть гарантированы путем ограничения всех иракских военных операций на земле и в воздухе. В районах проведения инспекций необходимо вводить режимы запрета на любое движение на земле и в воздухе. Никаким наземным силам Ирака не будет позволено строиться в боевой порядок и начинать движение; никаким военно-воздушным средствам (ни самолетам, ни вертолетам) не будет позволено подниматься в воздух. Посредством использования установленных процедур уведомления командующий СОИ будет информировать власти Ирака о времени, продолжительности и районе инспекций, куда не будут допускаться вооруженные силы Ирака. Любое нарушение этого запрета будет рассматриваться как враждебный акт, и виновные в нем иракские силы будут подвергаться атаке и уничтожению, как и те военные объекты, из которых такие силы выдвинулись. Кроме того, подобные факты будут считаться явными нарушениями Ираком резолюций Совета Безопасности, освобождающими Соединенные Штаты и потенциальных членов антииракской коалиции от обязательства воздерживаться от вторжения.

Разведке, традиционно считающейся ключевым фактором успеха любой военной операции, также будет принадлежать центральная роль в предполагаемой программе международных инспекций. Обнаружение незаконных программ создания вооружений и мест их хранения, а также преодоление высокоэффективных методов маскировки, используемых иракской стороной, потребует тщательного планирования и координированных действий всех участников операции.

Инспекторы должны получить доступ к разведывательному потенциалу, наличие которого могут обеспечить только Соединенные Штаты: снимки со спутников и разведывательных самолетов U-2, «Global Hawk» и «Predator»; соответствующие средства электронного наблюдения, прочие средства тайного слежения. В состав СОИ также необходимо включить подразделение по расшифровке военных аэрофотоснимков. Исполнительный председатель должен иметь полномочия определять потребности в разведывательной поддержке, обеспечивать удовлетворение которых должен будет командующий СОИ.

В данной концепции особая важность принадлежит безопасности операций и связи. Действительно неожиданные инспекции, редко встречавшиеся в практике работы Специальной комиссии ООН по Ираку, должны стать стандартной практикой в предлагаемой операции. Чтобы иракские власти не смогли вывезти запрещенные материалы до приезда международных инспекторов, а также чтобы исключить появление в предполагаемых местах проведения инспекций «стихийных» скоплений гражданского населения, точное место и время проведения инспекций должны быть абсолютно засекречены от иракской стороны.

Фактором укрепления безопасности операций будет и то, что для проведения инспекций не нужно будет запрашивать предварительного разрешения из Нью-Йорка. Преследовавшую Специальную комиссию ООН по Ираку проблему прослушивания ее помещения иракскими специальными службами можно будет на этот раз решить благодаря использованию высококвалифицированных специалистов по вопросам безопасности. Для проведения

конфиденциальных и безопасных собеседований с отдельными иракскими представителями СООИ сможет предложить самое современное оборудование для шифровки информационных сообщений.

СИЛЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ИНСПЕКЦИЙ: СОСТАВ И ЗАДАЧИ

Силы, в задачу которых будет входить обеспечение реализации программы международных инспекций, должны быть тщательно сформированы с целью обеспечить их соответствие следующим требованиям:

- *СООИ должны быть достаточно мощными и оперативными для поддержки группы инспекторов любой численности на любом объекте инспекции, в том числе на объектах, ранее считавшихся «чувствительными» или недоступными, таких, как президентские дворцы и даже военные базы. При их использовании военные отряды сопровождения международных инспекторов должны создавать абсолютно устрашающее присутствие на любом потенциальном объекте инспекций.*
- *СООИ должны быть достаточно компактными и многонациональными, чтобы они не воспринимались в качестве экспедиционных сил, ищущих предлог для вторжения. Цель ликвидации имеющегося в распоряжении Саддама Хусейна оружия массового уничтожения, но не самого режима Саддама Хусейна, должна быть заявлена достаточно убедительно — причем не только для самого Саддама, но и для тех, в чьей поддержке мы нуждаемся как в регионе, так и в Совете Безопасности.*
- *СООИ должны быть сформированы таким образом, чтобы по необходимости их легко можно было трансформировать в силы вторжения. Это означает, что необходимо обеспечить наличие адекватных запасов материальных ресурсов и оборудования, которые при необходимости можно будет преобразовать в боевую силу, добавив только дополнительные войска. Также состав СООИ должен быть таким, чтобы участникам из других стран не поручали критически важных задач, дабы не создавать трудностей в случае решения соответствующих стран не участвовать в коалиции при необходимости вторжения.*

Силы, необходимые для поддержки программы международных инспекций, должны обладать высокой мобильностью и состоять в основном из воздушно-десантных и мотопехотных частей и подразделений. Также необходимо иметь в составе СООИ части быстрого реагирования, подготовленные и оснащенные для подавления гражданских беспорядков в случае, если элемент внезапности не сработает и иракской стороне удастся организовать митинги гражданского населения с целью срыва инспекций. В условный состав сил, соответствующих такой миссии, могли бы войти мотопехотный полк (или эквивалентная ему часть) на иракско-иорданской границе, одна или две воздушно-десантные бригады на востоке Турции и две или более бригад с рассчитанной на армейский корпус инфраструктурой в северных районах Саудовской Аравии или Кувейте, вокруг которых можно быстро нарастить дополнительные силы.

Критически важное значение будет иметь поддержка с воздуха, так как именно самолеты и вертолеты, обеспечивающие соблюдение режима запрета на полеты и движение автотранспорта, будут функционировать в качестве защитных клапанов во время инспекций. Командующий СООИ будет принимать решения о том, какие районы Ирака и на какие сроки будут объявляться запретными для использования иракскими силами на время проведения инспекций. В течение таких периодов необходимо будет обеспечить непрерывное наблюдение за любыми передвижениями на земле и в воздухе силами самолетов системы

AWACS, JSTARS, «Predator» и «Global Hawk», а также наличие боевой силы, представленной истребителями и истребителями-бомбардировщиками. В настоящее время Ираку запрещено использовать 60% своего воздушного пространства в рамках операций «Southern Watch» и «Northern Watch», однако нынешняя жесткость режима запрета на полеты много ниже степени, предусмотренной предлагаемой концепцией операций. Военно-воздушные части СОИ должны обладать возможностями для поддержания режима запрета на полеты и движение автотранспорта в течение 24 часов на двух третях территории Ирака. Необходимые для этого силы должны будут в два или три раза превышать силы операций «Southern Watch» и «Northern Watch» как по персоналу, так и по боевой технике.

Несмотря на то, что Соединенные Штаты вполне в состоянии разместить все требуемые элементы таких сил на весь период эффективной реализации программы международных инспекций, более многосторонний подход имел бы куда большую политическую ценность. Одним из наиболее действенных способов подтверждения серьезности намерения Совета Безопасности было бы формирование СОИ из частей и подразделений стран, в наибольшей степени озабоченных тайными военными программами Ирака, за исключением, разумеется, Израиля и Ирана. Объединенная группировка, состоящая из частей и подразделений пяти постоянных членов Совета Безопасности, Турции, Саудовской Аравии и Иордании, не только обладала бы широкими военными возможностями, но и являлась бы для Саддама Хусейна символом решительности политических намерений международного сообщества. Несмотря на то, что большинство перечисленных государств не смогло бы предоставить в распоряжение СОИ какие-либо крупные части и подразделения, коллективное формирование СОИ на любом уровне стало бы сигналом о том, что мировое сообщество едино в решимости не допустить распространения оружия массового уничтожения. Затраты на содержание таких сил необходимо будет взыскать с Ирака в соответствии с положениями п. 9 резолюции № 1284 Совета Безопасности.

МЕХАНИЗМЫ КОМАНДОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

Несмотря на то, что для осуществления командования силами по обеспечению инспекций можно предложить огромное число схем, Совет Безопасности должен выбрать или своим авторитетом ввести тот механизм, который будет максимально удобен с практической точки зрения. Так же, как гражданские власти в США ставят задачи перед вооруженными силами (а офицеры этих вооруженных сил несут ответственность за их выполнение), гражданский исполнительный председатель ЮНМОВИК будет ставить задачи командующему сил ООН по обеспечению инспекций. Командующий будет от имени ООН осуществлять руководство всеми имеющимися в его распоряжении силами и средствами, определять необходимый уровень применения силы и отдавать распоряжения, необходимые для обеспечения успеха разрешенных миссий. Единое командование будет направлять и координировать действия всех наземных и воздушных сил, даже если эти силы будут широко распределены географически для обеспечения региональной безопасности. Зона ответственности каждого сухопутного компонента СОИ будет, как правило, ограничиваться географическими границами, а в его состав будут входить части и подразделения нескольких государств. В регионе уже взаимодействуют военно-воздушные силы разных стран, которые могут быть объединены в структуру, подчиняющуюся единому командованию. Отбор командиров и рядовых военнослужащих СОИ из огромного числа лиц, изучавших военную практику Ирака, позволит еще более укрепить военный потенциал объединенной группировки. Верховным командующим СОИ должен быть представитель страны, выделившей наибольшее число военнослужащих, ресурсов и техники, — предположительно Соединенных Штатов.

В то время как Совет Безопасности будет определять глобальные результаты, которых призвана достичь программа инспекций для прекращения режима санкций и ликвидации исходящей от Ирака угрозы соседним странам, а исполнительный председатель ЮНМОВИК будет указывать задачи конкретных инспекций, на СОИ будет возложена уникальная и критически важная роль реагирования на обстоятельства, которые не может спрогнозировать ни один политический анализ. В силу этого силы по обеспечению инспекций должны быть исключительно хорошо оснащены и подготовлены, а также находиться в повышенной боевой готовности.

Приведенный выше условный состав СОИ предназначен исключительно для приблизительной иллюстрации возможного размера этих сил. Военные аналитики, в распоряжении которых находятся недоступные автору инструменты планирования, могут куда более точно определить тип и размеры таких сил. В этом будет состоять более легкая часть превращения концепции операции в реальный план.

Более сложно будет обеспечить политическую солидарность, необходимую для эффективного решения проблемы имеющегося у Ирака оружия массового уничтожения. Для успеха этой или какой-либо иной концепции эффективных инспекций на территории Ирака необходимо выполнение двух ключевых принципов: место, время и продолжительность инспекций должны определять сами инспекторы; любой крупный инцидент и признак препятствования иракскими властями процессу инспекций должен рассматриваться как повод для начала полномасштабного вторжения. Если у Саддама Хусейна не будет другого выхода, он согласится.

Принимая во внимание, что будущее сокращение угрозы, исходящей от оружия массового уничтожения, будет зависеть от прецедента, связанного с ликвидацией незаконных иракских вооружений, все нации мира должны рассматривать концепцию принудительных инспекций с силовым обеспечением в качестве инвестиций в свою будущую безопасность.