

Декларация об установлении нового международного экономического порядка

Ахмед Майу

Член Института международного права, бывший член и Председатель Комиссии международного права

A. Возникновение нового международного экономического порядка

Достаточно трудно сказать, кто именно был автором идеи о «новом международном экономическом порядке» (НМЭП), как и установить, когда это выражение появилось впервые. С другой стороны, дата официального признания этого понятия хорошо известна, поскольку это признание вытекает из двух резолюций Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, принятых 1 мая 1974 года, содержащих, соответственно, Декларацию об установлении нового международного экономического порядка (резолюция 3201 (S-VI)) и Программы действий по установлению нового международного экономического порядка (резолюция 3202 (S-VI)). Помимо официального признания, существует тесная связь этого понятия со стратегиями Организации Объединенных Наций по поощрению развития, появившимися в начале 1960-х годов, и дискуссиями о международной торговле и международном праве развития. Инициатива по установлению НМЭП свидетельствует прежде всего о желании молодых государств, образовавшихся в результате деколонизации, активно участвовать в международной жизни и если не полностью отказаться от международной экономической системы, созданной после окончания второй мировой войны, то по крайней мере подвергнуть ее серьезному пересмотру. Эти государства полагают, что данная система представленная Международным валютным фондом, Всемирным банком и Генеральным соглашением по тарифам и торговле (ГАТТ), которая опирается на экономический либерализм и находится под контролем ряда западных держав во главе с Соединенными Штатами, не соответствует новым потребностям. Для того чтобы попытаться ее изменить, эти государства создали Группу 77 с целью координировать свои позиции и требования по отношению к развитым странам.

Сдержанность и критика в отношении либерального экономического порядка были во многом связаны с работами экономистов, которые задались вопросом о причинах отставания в развитии, а также о путях и методах его преодоления. Исходным пунктом здесь является критика господствующей точки зрения, согласно которой отставание в развитии представляет собой прежде всего эндогенную, внутреннюю проблему соответствующих стран; его причина кроется в отсутствии, недостатках или слабых сторонах (квалифицированных кадров, капиталов и технологий или нау-хау, которые следует устранить, с тем чтобы сделать возможным экономический подъем в соответствующих странах. Это наблюдение, безусловно, не является неверным, но, тем не менее, представляется недостаточным. Для того чтобы по-настоящему объяснить отмеченные слабые стороны и недостатки, необходимо проанализировать глубинные причины их возникновения, которые связаны главным образом со структурным дисбалансом в международных экономических отношениях, где господство развитых стран было установлено.

Таким образом, чтобы разорвать порочный круг отставания было необходимо прежде всего разрушить эти отношения зависимости и подчинения, которые не позволяли странам Юга осуществлять полноценную стратегию развития. Так началась дискуссия о господствующем экономическом порядке и необходимости его кардинальных реформ или отказывании от лежащих в его основе принципов и правил.

Если вначале эта дискуссия по большей части велась среди экономистов, то затем к этой теме включились и юристы, предложившие новый подход с позиций международного права развития, преимущество которого состояло в том, что он позволил принять во внимание права и интересы стран Юга и таким образом нанесли первое серьезное изменение традиционному анализу проблемы развития. Тем не менее, страны третьего мира сочли, что, несмотря на то, что этот подход представлял интерес, он не позволял достаточно продвинуться в дискуссии и тем более в рассмотрении вопроса о реформах, необходимых для удовлетворения их требований. Поэтому они поддержали идею НМЭП в начале 1970-х годов.

В ходе дальнейшей юридической дискуссии о НМЭП с опорой на приведенный выше анализ был предложен целый ряд мер, касающихся отношений между Севером и Югом, и прежде всего реформы в области международных отношений и политики развития. Характерной особенностью экономики стран третьего мира была ее разобщенность, и экономический сектор действовал отдельно, в рамках разнородных несвязанных юридических режимов и по правилам, которые поставили их в зависимости от внешнего вмешательства. Поэтому было необходимо, чтобы международное сообщество провело структурную перестройку экономики каждой страны и установило связи между ее различными отраслями путем обоюдно подкрепленной согласованности и в конечном счете создало интегрированное национальное экономическое пространство, которое могло бы стать полноправной частью мирового рынка на самых выгодных условиях вместо того, чтобы сталкиваться исключительно с отрицательными его сторонами. Для достижения этой цели необходимо было прежде всего поставить под свой контроль рычаги управления экономикой, использовать национальное богатство и добычу природных ресурсов при помощи таких мер, как национализация хозяйств, контроль над инвестициями и надзор за транснациональными корпорациями. Именно с этой целью страны Юга как в индивидуальном порядке, так и коллективно выступили в поддержку НМЭП, сталкиваясь при этом с противодействием развитых стран, которые видели в нем стремление полностью отказаться от классических норм международного права.

В. Стратегия установления НМЭП в рамках Организации Объединенных Наций

В странах третьего мира существовала точка зрения, согласно которой улучшения международного порядка невозможно добиться в рамках господствующей системы, с использованием классических методов и процедур, которые могут оказаться препятствием для реформ. Поскольку международная деятельность Группы 77 становилась все более радикальной, в 1970-е годы проводился ряд встреч и принимался ряд решений, придающих

более конкретную форму требованиям стран Юга в отношении стран Севера. Эти усилия имели место главным образом в рамках системы Организации Объединенных Наций, прежде всего в Генеральной Ассамблее и экономических комиссиях Организации Объединенных Наций в Латинской Америке и в Африке; в их поддержку выступали региональные объединения стран Юга (Движение неприсоединения, Организация африканского единства, Организация американских государств, Лига арабских государств и т.д.). Они ставили своей целью заложить основу для нового, более справедливого порядка, предлагая широкий спектр мер — от реформы источников, институтов, принципов и норм классического международного права до полного отказа от них.

Источниками классического международного права являются прежде всего договоры и обычаи, формирование которых происходит в соответствии с четко определенными процедурами. С появлением международного права развития происходит отступление от этой схемы, которое позволяет избежать как чрезмерного формализма и негибкости договоров, так и длительных задержек, связанных с закреплением обычаев, путем применения более гибких норм, которыми являются различные решения международных организаций (резолюции, декларации, хартии, программы и т.д.), что придает значимость дискуссии об обязательном характере всех этих документов. Межгосударственное сотрудничество и создаваемые в ходе него учреждения существуют и имеют смысл только тогда, когда участвуют в решении важнейшей проблемы сегодняшнего дня: проблемы отставания в развитии. Таким образом, перед международными организациями поставлена четкая цель, чтобы данный критерий по оценке их деятельности по проведению далеко идущих реформ существующих экономических институтов был внедрен в жизнь, а в случае невозможности сделать это — создать новых институтов, чтоб они послужили развитию.

Международное право опирается на два принципа, которые составляют его основу: принцип равенства и принцип суверенитета. Эти абстрактные формальные принципы скрывают тот факт, что в действительности государства находятся в совершенно не равных условиях. Заслуга НМЭП состоит в том, что он привносит экономический фактор и уровень развития в юридическое рассмотрение и оценку отношений между государствами. Каждое государство в соответствии со своим потенциалом и возможностями участвует в международных обменах. Старую систему, основанную на единых нормах и исключениях из них, следует заменить системой двойных норм, где различаются, с одной стороны, нормы, применимые к отношениям развитых стран между собой, которые подчиняются классическим требованиям международного права, и, с другой стороны, нормы, применимые к отношениям между развитыми и развивающимися странами, которые обусловлены стремлением скорректировать неравенство в развитии, создавая условия в пользу стран Юга с целью компенсировать неравенство в развитии. И действительно, НМЭП бросает вызов постулату абстрактного юридического равенства, ставя его перед реальным, объективным фактом того, что государства не играют одинаковую роль в международном сообществе, поскольку одни государства имеют значительный вес и оказывают решающее влияние на его развитие, в то время как другие в нем практически не

участвуют. Таким образом, в рамках НМЭП учитываются требования справедливости и предпринимается попытка придать стратегии развития конкретное содержание.

С. Содержание Декларации и Программы действий, касающихся НМЭП

Декларация об установлении НМЭП является относительно краткой, поскольку содержит семь пунктов, построенные вокруг центрального пункта 4-го, на него, кстати, приходится половина объема резолюции. В то время как три первых пункта в известной мере представляют собой описание существующего международного порядка, характерными особенностями которого являются разрыв между развитыми странами, составляющими меньшинство, и развивающимися странами, представляющими собой большинство, недостаточное участие развивающихся стран в международных делах и отношения экономической взаимозависимости в рамках международного сообщества, три последних пункта посвящены высокой оценке международных стратегий развития и роли Организации Объединенных Наций в установлении НМЭП.

В пункте 4 содержится длинный перечень принципов, которые должны служить основой НМЭП, включая следующие:

–суверенное равенство всех государств и невмешательство в их внутренние дела, их действительное участие в разрешении всех мировых проблем, право выбрать свою собственную социально-экономическую систему;

–право распоряжения своими природными ресурсами и регулирования других видов экономической деятельности, необходимой в целях развития, а также контроль над транснациональными корпорациями;

–справедливое и равноправное соотношение между ценами на сырье, сырьевые товары и другие товары, экспортируемые развивающимися странами, и ценами на сырье и другие товары, экспортируемые развитыми странами;

–укрепление международной двусторонней и многосторонней помощи в целях индустриализации развивающихся стран, прежде всего путем предоставления требующихся для этого финансовых ресурсов и средств в области передачи соответствующих технологий.

Декларацию сопровождает Программа действий по установлению НМЭП. Это гораздо более обширный и подробный документ, который демонстрирует стремление развивающихся стран пойти дальше простого провозглашения Декларации, каким бы торжественным оно ни было, с целью указать те пути и средства, которые должны сделать возможной реализацию Декларации об установлении НМЭП при помощи соответствующих мер. Основные области, где, как было заявлено, необходимо провести незамедлительные реформы изложены ниже:

–полный пересмотр норм международной торговли, прежде всего касающихся сырья, продовольствия, режима преференций и взаимности, соглашений по базовым товарам, транспортных и страховых операций;

–реформа международной финансовой системы и других механизмов финансирования с целью обеспечить их соответствие требованиям развития;

–поддержка проектов индустриализации развивающихся стран и оказание помощи в их реализации, как в финансовом плане, так и в плане передачи технологий;

–поддержка сотрудничества между странами Юга с целью достижения прогресса в сфере индивидуальной и коллективной автономии, более представительного участия в международных экономических обменах и более высокой степени интеграции в этот процесс;

–усиление роли различных органов Организации Объединенных Наций и прежде всего Генеральной Ассамблеи в целях реализации данной Программы действий об установлении НМЭП.

D. Результаты установления НМЭП

Несмотря на то, что установление НМЭП началось около 40 лет назад, результаты, к которым оно привело, не получают единодушной оценки. В упрощенном виде можно сказать, что есть две противоположные тенденции: одна восхваляет НМЭП, обращая внимание на утверждения стран третьего мира и отдельные достижения в области международных экономических отношений; другая отмечает только неудачи стратегии, которая рассматривается как угроза экономическому либерализму и гегемонии западных стран.

В действительности, как и у любой масштабной международной инициативы, у НМЭП есть как достоинства, так и недостатки. Несмотря на то, что его установление стало причиной ряда важных изменений, которые у всех на виду, другие связанные с ним изменения не так заметны и часто теряются в массе международных событий того времени. Кроме того, сложно определить, в чем заключаются глобальные последствия установления НМЭП, а государства в конечном итоге дают свою оценку НМЭП исходя из того, какие положительные и отрицательные стороны его установление имело для каждого них. Несмотря на то, что существование положительных аспектов НМЭП является бесспорным, реализация этой стратегии не принесла одинаковые преимущества для всех; она сделала более очевидными противоречия между членами Группы 77, поскольку за фасадом кажущегося единства их требований скрываются значительные различия в положении стран, исходя из которых возникает необходимость в соответствующих реформах.

Среди основных крупных институциональных реформ, проведенных в связи с требованиями установления НМЭП, можно отметить следующие:

–реформу большей части норм международной торговли, осуществленную путем включения в соглашения ГАТТ части IV («Торговля и развитие»), и сохранение этого специфического режима в рамках Всемирной торговой организации при проведении Дохинского раунда переговоров, в ходе которого требования стран третьего мира нашли решения путем включения сельского хозяйства в будущих международно-торговых правилах;

–упрощение существующих или введение новых норм с целью облегчить финансирование развития и управление задолженностью через посредство Всемирного банка и Международного валютного фонда с постепенным учетом критики в адрес этих двух учреждений за чрезмерно жесткую защиту либеральной международной экономической системы;

–новую ориентацию работы как многосторонних (Программы развития Организации Объединенных Наций, Организации Объединенных Наций по промышленному развитию, Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли и т.д.), так и региональных и двусторонних механизмов международной помощи и сотрудничества, и в ряде случаев создание новых учреждений, таких как Международный фонд сельскохозяйственного развития и Общий фонд для сырьевых товаров, деятельность которых дополняет нормы уже существующих товарных соглашений;

–бесспорное влияние НМЭП на разработку ряда международных правовых режимов, как универсальных (статус морского дна как общего наследия человечества, передача технологий, охрана окружающей среды и т.д.), так и региональных (соглашения по развитию между Европой и странами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана, поддержка региональной интеграции в странах Юга) и двусторонних (помощь в целях развития, соглашения о защите инвестиций).

И если установление НМЭП не оказало единообразного влияния на все международное право в целом и на все развивающиеся страны, то оно тем не менее способствовало объединению сил этих стран на цели проведения реформ и получения уступок, как правило, в виде значительного числа резолюций Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, которые принимались вплоть до конца 1980-х годов (резолюция 3281 (XXIX) от 12 декабря 1974 года о Хартии экономических прав и обязанностей государств, резолюция 3362 (S-VII) от 16 сентября 1975 года о развитии и международном экономическом сотрудничестве, резолюция 34/150 от 17 декабря 1979 года о принципах НМЭП). Тем не менее, на протяжении 1980-х годов развивающиеся страны не смогли добиться признания права на развитие (резолюция 41/128 от 4 декабря 1986 года), которое придало бы НМЭП недостающую правовую основу; они также не добились создания международной системы контроля за деятельностью транснациональных корпораций.

Дискуссия о НМЭП не закрыта окончательно, так как она стоит рядом с теми заботами Организации Объединенных Наций, которые в ряде случаев пытаются возобновить ее в новых формах, связывая ее прежде всего с

текущими событиями и с ожесточенными спорами, вызванными глобализацией. Тем не менее взгляд на вещи стал менее радикальным и стратегия стран Юга становится более конкретной и ориентированной на отдельные отрасли экономики. Различие условий, в которых находятся разные страны Юга, их стремление по возможности лучше вписаться в структуру международных обменов и преобладание экономического либерализма являются причиной того, что идеологический накал дискуссии о международных экономических отношениях значительно уменьшился. Сейчас господствует гораздо более прагматичный подход, целью которого является предложение конкретных решений проблем развивающихся стран, а не поиск глобального, отвлеченного решения проблемы международного экономического неравенства. Наконец, определенная преемственность по отношению к проблематике НМЭП сохраняется и в современной дискуссии об устойчивом развитии, во многом возникшей в силу появления в современном мире тесной связи между окружающей средой и развитием.

Соответствующие материалы

Документы

Резолюция 3202 (S-VI) от 1 мая 1974 года (Программа действий по установлению нового мирового экономического порядка).

Резолюция 3281 (XXIX) от 12 декабря 1974 года (Хартия экономических прав и обязанностей государств).

Резолюция 3362 (S-VII) от 16 сентября 1975 года (Развитие и международное экономическое сотрудничество).

Резолюция 34/150 от 17 декабря 1979 года (Объединение и прогрессивное развитие принципов и норм международного экономического права, касающихся, в частности, правовых аспектов нового мирового экономического порядка).

Резолюция 41/128 от 4 декабря 1986 года (Декларация о праве на развитие).