

НАСЕЛЕНИЕ

Некоторые аспекты опыта латиноамериканских стран в решении проблем народонаселения

*Смирнова Е.С.**

Интернационализация – это процесс, который реализуется в глобальном (международном) масштабе или в более узком географическом плане, что выражается в существовании региональных субсистем. Региональная интеграция является результатом продуманной деятельности ее участников, осуществляется с определенными целями, гарантируется при помощи определенных инструментов и регулируется правовыми нормами. Именно в рамках интегрирующихся государств возможна в максимальной степени реализация прав человека применительно к иностранцу как к субъекту этих правоотношений.

Позитивные результаты регионального сотрудничества в современном мире не вызывают сомнения. Только объединив усилия, государства могут предоставить своему населению возможность пользования максимальным числом благ в сфере экономики и культуры. Это аксиоматическое утверждение имело свою предысторию. В период после Второй мировой войны не только европейские, но и государства других континентов пытались на международно-правовой основе построить более тесные отношения со своими соседями.

Примером регионального сотрудничества можно назвать Акт об иммиграции и гражданстве США от 27 июня 1952 г., в котором использованы

* Смирнова Елена Станиславовна – к.ю.н., докторант Института государства и права РАН.

два термина: «националы» и «граждане США по рождению»¹. Первый термин использовался как собирательный, означающий гражданина и подданного – «лицо, обладающее постоянной принадлежностью к какому-либо государству». Имелись в виду лица, связанные с Пуэрто-Рико, Панамской Республикой, Аляской, Гавайями. В эту категорию входили также жители Виргинских островов и Гуама. К лицам, являющимся «националами, но не гражданами Соединенных Штатов по рождению», относились: 1) лица, родившиеся в одном из внешних владений США на дату или после даты формального приобретения этого владения; 2) лица, родившиеся за пределами США и владений от родителей националов; 3) лица (родители которых неизвестны), найденные в одном из владений США до пятилетнего возраста (ст. 308). США требовали от иностранцев «знания и понимания основных начал истории, а также принципов и форм правления Соединенных Штатов»². Законодательно был введен запрет на натурализацию иностранцев – членов Коммунистической партии Соединенных Штатов и сторонников любой организации, проповедующей сопротивление всякому организованному правительству (ст. 313, п. «а»).

Переходя к вопросу регионального сотрудничества сугубо в рамках Американского континента, следует отметить, что в свое время, помимо ЕЭС, не менее тесное интегрирование происходило без какого-либо институционального оформления в Северной Америке³. Предоставление ряда льгот на взаимной основе для населения США и Канады (безвизовый въезд, упрощенный порядок трудоустройства и т.д.) было связано с созданием двумя государствами зоны свободной торговли в 1988 г. С созданием в 1994 г. Североамериканской зоны свободной торговли (НАФТА) к объединению присоединилась Мексика, основная часть внешней торговли которой тоже ориентирована на США. Предполагалось, что эти меры помогут частично решать проблемы населения и устранять миграционный дисбаланс в регионе.

В то же время Мексика пострадала от действий, направленных на снижение тарифов, т.к. в результате либерализации торговли многие ее граждане стали безработными. Присоединение Мексики к ГАТТ

¹ Понятие впервые было введено законом США о гражданстве 14 октября 1940 г.

² Международное право в избранных документах / Сост. А.Л. Маджорян, В.К. Собакин. Т. I. М., 1957. С. 167.

³ См.: Соколов В. Фундаментальный труд об интеграции. Рецензия на книгу Ю.В. Шишкова «Интеграционные процессы на пороге XXI века. Почему не интегрируется СНГ». М., 2001 // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 10. С. 115.

в 1987 г. также привело к усилению уровня безработицы, что в свою очередь повысило уровень миграции. Отмечается, что продажа сельхозпродукции из США в Мексику повлекла за собой массовые увольнения трудящихся⁴.

По мнению М. де Ханиша, пример региональной интеграции стран Латинской Америки подтверждает то, что имеющиеся модели интеграции в различных регионах мира находятся под большим или меньшим влиянием европейского мышления⁵. В то же время правовая интеграция в Латинской Америке, в отличие от европейской с ее единым юридическим порядком, является следствием взаимодействия различных нормативных систем, которые не только автономны, но и отличаются целями и механизмами реализации, а также юридической техникой. В результате наметившейся в свое время экономической интеграции возникли следующие организации: Центральноамериканский общий рынок (1960), Группа Андских государств (1969), Карибская ассоциация (1973), Ассоциация интеграции латиноамериканских государств (1980). Все перечисленные организации в большей или меньшей степени влияют на регулирование вопросов правового статуса иностранцев.

Проводя аналогии интеграционных процессов в Европе и Латинской Америке, следует указать, что практическое формирование права ЕС как единого юридического порядка началось не более пятидесяти лет назад. Страны же Латинской Америки имеют немало примеров интеграции в более ранний, по сравнению с Европой, исторический период. К сожалению, этот процесс, оказавшийся растянутым почти на столетие, не привел к институциональному оформлению и не дал столь впечатляющих экономических и политических результатов. Одной из причин является отсутствие той материальной составляющей (по примеру ЕС – «план Маршалла»), которая послужила бы основой для создания экономического базиса латиноамериканских региональных объединений. В ходе европейской интеграции с самого начала был взят курс на сочетание межгосударственных и надгосударственных институтов, но с явным уклоном в сторону последних. Очевидно, что для придания динамизма процессу интеграции в странах Латинской Америки необходим больший политический импульс, а также значительные иностранные инвестиции.

⁴ The Economist. 1993. № 2. P. 10.

⁵ Де Ханиш М.Д. Основы и природа правовой интеграции // Правоведение. 2001. № 6. С. 174–175.

Первым документом, подробно регулирующим проблемы предоставления льготных прав населению региона, является Международный «Кодекс Бустаманте» (Гаванская конвенция) 1928 г., принятая на VI международной американской конференции, в которой приняли участие 20 стран Латинской Америки и США. Иностранцы, принадлежащие к гражданству одного из договаривающихся государств, на территории остальных стран наделялись теми же гражданскими правами, которые предоставлялись местным гражданам (ст. 1). Вместе с тем сохранялись ограничения, «установленные конституцией и законодательством каждого государства» (ст. 2)⁶. К ограничениям относились избирательные права и «другие политические права на осуществление публичных функций, кроме случаев, когда внутренним законодательством специально постановлено иное» (ст. 2). Впервые в международно-правовой практике Кодексом предусматривалась коллективная натурализация в силу объявления независимости какого-либо государства. В ст. 13 отмечается, что в этом случае будет применяться закон вновь созданного государства, если оно признано и если в нем присутствует закон о гражданстве. В случае отсутствия такового предполагалось применять закон прежнего государства, «без ущерба во всех случаях для договорных условий между заинтересованными государствами»⁷.

Глава IV Конвенции рассматривает проблемы заключения брака с иностранцами. Указывается, что договаривающиеся государства не обязаны признавать брак, заключенный в одном из них их гражданами или иностранцами, если этот брак по ряду оговоренных причин не соответствует их правовым нормам (ст. 40). Кодексом регулировались вопросы формы заключения и расторжения брака, установления отцовства, усыновления, опеки иностранными лицами либо в отношении иностранцев на территории договаривающихся стран. Уголовные законы провозглашались обязательными для всех лиц, проживающих на территории данного государства (ст. 296), предусматривалась ответственность каждого гражданина и иностранца за преступления (ст. 305). Иностранцы уравнивались в правовом положении с местными гражданами в отношении судебного залога (ст. 384).

⁶ См.: Международное частное право. Иностранное законодательство // Сост. А.Н. Жильцов, А.И. Муранов. М., 2000. С. 746.

⁷ Там же.

В Кодексе Бустаманте имеется положение, в дальнейшем не встречающееся в международной практике, а именно: обязательства государств не организовывать на своей территории специальных судов для граждан других договаривающихся государств (ст. 315). Подробно регламентировался процесс экстрадиции (ст. 344–381), при этом устанавливалось, что выдача не применяется за политические действия. Мнение по этому вопросу вправе было формулировать само государство, у которого лицо запрашивало убежище (ст. 355).

Следует отметить, что не все участвующие страны ратифицировали конвенцию, ряд государств приняли ее с оговорками. Так, Доминиканская Республика в то время не допускала двойного гражданства, что позволило ей применять Кодекс с определенными исключениями. Суды США применяли его *imperio rationis* – в силу разумности и целесообразности. Можно сделать вывод, что иностранцы во всех случаях подчинялись как бы двум правовым порядкам: отечественному и государства, в котором находились⁸.

Среди примеров региональной интеграции можно указать также на Гаванскую конвенцию о положении иностранцев от 20 февраля 1928 г., которая подчинила иностранцев договаривающихся сторон местной юрисдикции и местным законам с учетом ограничений, установленных в конвенциях и договорах (ст. 2). Приравнивание иностранцев в правовом положении к местным гражданам распространялось на необходимость выплаты контрибуций и займов (ст. 4). Была запрещена преступная политическая деятельность иностранцев (ст. 7). По мотивам публичной безопасности государствам предоставлялось право высылать домицированных или временно проживающих иностранцев, при этом на государства налагалась обязанность принимать своих граждан обратно (ст. 6).

На VIII международной конференции американских государств по вопросам, касающимся режима иностранцев, 1938 г. было внесено уточнение о том, что иностранцы, имея право пользоваться индивидуальными правами, не могут претендовать на общее уравнение их положения с положением меньшинств (в главе «О политической активности иностранцев»): так как иностранцы, проживающие в американском государстве, «подчинены законам страны их проживания, всякое вмешательство правительства их страны в дела страны их проживания в целях изменения положения иностранцев признается абсолютно

⁸ Дмитриева Г.К. Международное частное право. М., 1996. С. 105.

несовместимым с суверенитетом государств»⁹. Правительствам рекомендовалось рассмотреть вопрос принятия мер, запрещающих иностранцам коллективно пользоваться политическими правами¹⁰.

Подписанная 20 февраля 1928 г. в Гаване на VI международной конференции американских государств Конвенция об убежище регламентировала вопросы предоставления убежища в миссиях, на военных кораблях, в военных лагерях или на военных самолетах. Был введен запрет на предоставление убежища обвиняемым в уголовных преступлениях лицам, осужденным за таковые, дезертировавшим из армии или флота (ст. 1). Предоставление такого рода убежища было ограничено временем, необходимым для того, чтобы обеспечить свою безопасность каким-либо иным путем (ст. 2). Конвенция о праве политического убежища, подписанная в Монтевидео на VII межамериканской конференции 26 декабря 1933 г., внесла коррективы в указанную статью, отменив (вернее, заменив) ее. Отныне лица, укрывающиеся в вышеуказанных местах, подлежали выдаче по требованию местного правительства. В указанной конвенции содержится очень важное мнение о том, что право политического убежища как гуманитарного по своему характеру института не подлежит взаимности. «Все люди могут быть под его охраной, каково бы ни было их гражданство, без ущерба для обязательств, которые примет на себя по данному вопросу государство, к которому они принадлежат; но государства, признающие право политического убежища лишь с известными ограничениями или модальностями, могут его осуществлять в иностранных государствах только способом и в пределах, в которых они его признают»¹¹ (ст. 3). США и в этом случае сделали оговорку, сославшись на непризнание соответствующей международному праву «так называемой доктрины убежища», и не присоединились к Конвенции.

Межамериканская конвенция о правах и обязанностях государств, подписанная рядом латиноамериканских государств и США в 1933 г., содержит определения понятия «государство» (ст. 1), одной из характеристик которого служит наличие постоянного населения. В отношении же иностранцев оговорено, что они находятся под одинаковой

⁹ См.: Избранные источники по международному частному праву / Сост. проф. В.Н. Дурденевский. М., 1941. С. 27.

¹⁰ Там же. С. 192.

¹¹ Избранные источники по международному частному праву / Сост. проф. В.Н. Дурденевский. М., 1941. С. 190–191.

защитой закона и местных властей и не могут требовать прав, других и больших, нежели права местных граждан (ст. 9).

В последующие годы интеграционные процессы в странах Латинской Америки давали также обширный материал для изучения.

Новый бум интеграционных процессов в Латинской Америке в 1990-е гг. не обошел стороной и Карибское сообщество (КАРИКОМ, КС), которое в 1993 г. отметило 20-летие своей деятельности. Основные направления интеграции предусматривали сближение стран в сфере экономики, политики, введение единой денежной единицы, а также введение свободного перемещения населения по территории Сообщества. Однако реализация решений по большинству основных направлений интеграции в КС до сих пор не доведена до завершения.

Определенные успехи имеет такая региональная организация, как МЕРКОСУР. Договор от 26 марта 1991 г., подписанный Аргентиной, Бразилией, Уругваем и Парагваем, устанавливает необходимость гармонизации законодательств указанных стран с целью укрепления интеграции. «Правовая асимметрия» – так называется существующее положение с правами, предоставляемыми странами МЕРКОСУР населению региона. Устранить этот дисбаланс возможно с учетом исторических особенностей и традиций. Альтернативным представляется наднациональное законодательство, предлагаемое Договором 1991 г.

На Конгрессе, состоявшемся в 1995 г. в Монтевидео под эгидой Межамериканского банка, было отмечено, что для успешного решения задач интеграции необходимо выполнение уже существующих договоров между странами МЕРКОСУР¹². Только такой подход создаст гарантии успешной гармонизации законодательств стран-участниц с целью создания регионального законодательства. Необходима также большая инициатива со стороны самих государств с целью создания общего капитала сообщества. Проблема акционирования рассматривалась в прошлом лишь на уровне отдельных стран (в Уругвае – Закон 1927 г., в Бразилии – Закон 1976 г.).

Предполагается, что этот процесс приведет к созданию институтов МЕРКОСУР – Директории и Ассамблеи. Все касающиеся стран-участниц изменения предполагается публиковать в Бюллетене МЕРКОСУР.

Наряду с устранением оставшихся таможенных барьеров в странах Латинской Америки интеграционный процесс охватывает не только

¹² Georgetown.edu/pdba/Comp/Nationalidad/nationalization.html

торгово-экономическую, но и гуманитарную сферу. Как и в случае европейской интеграции, государства Латинской Америки осуществляют взаимное признание аттестатов и дипломов о начальном, среднем образовании. Вводится упрощение пограничных формальностей для перемещения физических лиц по территории МЕРКОСУР. Сближение налоговых систем стран-участниц, систем социального обеспечения, их трудовых законодательств также должно способствовать решению проблем населения¹³.

Таким образом, можно сделать вывод, что региональное сотрудничество как необходимая составляющая экономической интеграции государств в странах Латинской Америки получило распространение в начале XX в. – раньше, чем в Европе. Закрепление ряда международных соглашений привело к предоставлению льгот иностранным гражданам стран региона. Процесс этот, отличающийся неровностью, имеет свое продолжение в настоящее время, когда наблюдается некоторая активизация, связанная с общемировым региональным движением по примеру ЕС.

В первом десятилетии нового века интеграционные процессы в Латинской Америке развиваются довольно противоречиво. Выдвинутый Соединенными Штатами проект создания Межамериканской зоны свободной торговли (АЛКА), предполагающий охватить все страны Западного полушария под эгидой США, не нашел однозначной поддержки среди правительств стран Латинской Америки и в 2005 г. был отложен на неопределенную перспективу, после чего США активизировали двусторонние переговоры с отдельными государствами. Лидером этой группы по-прежнему остается Мексика, один из учредителей Договора о свободной торговле Северной Америки (НАФТА). Именно это интеграционное объединение развивается достаточно успешно, хотя и в нем существует целый ряд противоречий, вызванных в первую очередь различным уровнем развития стран-участниц. За либерализацию торговли с США выступают и участники Центральноамериканской зоны свободной торговли (КАФТА), а также Чили, Колумбия и Перу. После подписания этими странами двусторонних договоров о свободной торговле с США резко обострились противоречия внутри Андского сообщества наций (КАН). Венесуэла приняла решение

¹³ Железняк А.А. МЕРКОСУР: переход к таможенному союзу // Глобализация развития, новые ориентиры России и Латинская Америка. 25–26 апреля 1996 г. Тезисы докладов. М., 1996. С. 46-47.

о выходе из объединения и о вступлении в МЕРКОСУР. Неожиданно в Андский блок в качестве ассоциированного члена вернулось Чили, сохраняющее аналогичный статус и в МЕРКОСУР. Мексика, Колумбия, Перу и Чили выдвинули идею создания Латиноамериканской торговой ассоциации тихоокеанского бассейна¹⁴.

Диаметрально противоположные позиции занимают страны, где в результате «левого дрейфа» к власти пришли леворадикальные правительства. В противовес американскому проекту ALCA президент Венесуэлы У. Чавес предложил создать новое интеграционное объединение – Боливарианскую альтернативу для Америки (АЛБА), цель которой – решение социальных проблем на основе протекционистской политики и защиты национального производителя, укрепление государственного сектора, усиление вмешательства государства в экономику и национализация ключевых отраслей хозяйства. В 2004 г. соглашение о создании АЛБА подписали Венесуэла и Куба, в 2006 г. к ним присоединилась Боливия, после победы сандинистов на президентских выборах в 2007 г. о своих намерениях присоединиться к альтернативному объединению заявила Никарагуа¹⁵. Более умеренные левоцентристские правительства относятся к предложению У. Чавеса сдержанно.

В последние годы обострились внутренние противоречия в МЕРКОСУР между более крупными странами – Бразилией и Аргентиной – и Парагваем и Уругваем, которые не согласны со сложившимися асимметриями и поднимают вопрос о преобразовании блока из таможенного союза в зону свободной торговли и о заключении договоров о свободной торговле с третьими странами, прежде всего с США.

Обострившиеся противоречия ставят под вопрос перспективы Южноамериканского сообщества наций, созданного в 2006 г. по инициативе Бразилии и объединившего 12 стран континента. Главными целями сообщества провозглашены создание единого экономического пространства Южной Америки, интеграция в сферах политики, экономики, инфраструктуры и экологии, укрепление позиций стран региона в мире.

Как справедливо отмечает российская исследовательница А.А. Лавут, современные трудности интеграции в Южной Америке

¹⁴ См. подробнее: Ивановский З.В. Глобализирующийся мир и Латинская Америка: в поисках экономической и политической парадигмы // Пространство и время в мировой политике и международных отношениях. Т. 7. Испания и Латинская Америка в мировой политике. М.: МГИМО (У), 2007. С. 104–105.

¹⁵ www.alternativabolivariana.org

представляются трудно преодолимыми, так как идеологические и политические различия между отдельными странами слишком велики и в отличие от Европейского союза им сложно найти какой-то общий знаменатель своих интересов. Вместе с тем эти трудности не означают невозможности дальнейшего развития процесса, имеющего объективный характер¹⁶.

По мнению японского ученого К. Омаэ, если где-нибудь наблюдается процветание, то оно имеет региональную окраску. Региональные объединения не являются врагами центральной власти. Если с ними обращаться исходя из принципов федерализма, эти окна в глобальную экономику могут оказаться лучшими друзьями национальных государств¹⁷. Чилийский ученый Д.М. де Ханиш отмечает, что развитие процесса интеграции основывается на идеологии. Именно философская, политическая или экономическая идеология побуждает страны стремиться к интеграции, так как здесь имеют место исторические, географические и культурные связи. Вторым фактором, побуждающим страны к установлению более тесного союза, является прагматизм, или реализм. С данной позиции интеграция является элементом экономического сосуществования, как, например, АСЕАН, НАФТА, МЕРКОСУР или ЕЭС¹⁸.

При рассмотрении конкретных процессов интеграции возможно установить различие между понятиями реальной интеграции и политической интеграции. Первое – результат действия объективных исторических факторов; второе – это действия, направленные на обеспечение известных интересов и ценностей, осуществляемые индивидуально и коллективно¹⁹. Межгосударственные объединения представляют собой более высокую степень государственно-правовой интеграции, для которой характерны особая структура как отражение системы национально-государственных институтов, строгая «связанность» национальных правовых актов императивными актами межгосударствен-

¹⁶ Лавут А.А. Современные тенденции интеграции в Южной Америке // Россия и ибероамериканский мир в XXI веке: горизонты развития и сотрудничества. М.: ИЛА РАН, 2006. С. 133.

¹⁷ Цит. по: Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М.: Спарк, 2000. С. 6.

¹⁸ Аспекты модернизации постсоветского пространства: к вопросу о создании Евразийского союза. М., 1994.

¹⁹ Де Ханиш М.Д. Основы и природа правовой интеграции // Правоведение. 2001. № 6. С. 174–175.

ных объединений, наличие специальных процедур принятия решений и разрешения споров²⁰.

Тем не менее интеграционные процессы в мире имеют тенденцию к активизации. Пример достижений Европейского союза столь успешен и привлекателен с позиций улучшения экономического и культурного благосостояния европейского населения, что он не может быть не востребован в мировой практике иными региональными объединениями государств²¹. Как показывают некоторые страницы истории латиноамериканских стран, подобный интеграционный процесс имел место. Новая волна объединительных усилий на континенте является лишь продолжением вечного стремления людей к миру и прогрессу. При этом международно-правовое закрепление этих отношений имеет все возрастающее значение.

²⁰ Тихомиров Ю.А. Государственно-правовая интеграция // Право и политика. 2002. № 6. С. 48.

²¹ См. подробнее: Смирнова Е.С. Глобализация как правовое понятие (к постановке проблемы). М., 2007.

Some Aspects of the Latin-American Countries' Experience in Solving Population Problems

(Summary)

*Elena S. Smirnova**

The author states that in the framework of integrating states the realization of human rights is more probable particularly in the aspect of the rights of foreigners as there is no doubt in positive results of the integration. Only united can the states provide their population with an access to a maximum number of rights and freedoms. This statement is illustrated on the example of integration in Latin America.

The author not only describes the history of integration of Latin-American countries in the field of human rights but also provides with the comparison of integration in Latin America and Europe. The influence of the example of the latter is strong in Latin America though integration processes started there earlier than in Europe. Further on the author enumerates and describes official documents and treaties related to the issue of integration. Regional international organizations such as MERCOSUR also play an important role in the process and are analyzed in the article. On par with the existing ones there are ideas of forming new regional organizations which will be active not only in the economic sphere but will also enhance collaboration in the sphere of human rights.

But the author also mentions the existing problems in the process of integration in Latin America which are hard to cope with. Though these hardships cannot stop the on-going process of integration.

* Elena S. Smirnova – Ph.D. in Law, doctoral candidate of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.