

Экономическое и научно-техническое сотрудничество

СОТРУДНИЧЕСТВО СТРАН ЕС–АКТ*: ОТ РИМСКИХ ДОГОВОРОВ ДО IV ЛОМЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ

В.А. Шмаков**

В исследованиях советских юристов и экономистов-международников до последнего времени превалировал излишне упрощенный, односторонний взгляд на торгово-экономическое сотрудничество стран ЕС с бывшими колониями в рамках долгосрочных соглашений, получивших название Ломейских конвенций, как на инструмент западной политики неокOLONIALИЗМА, закрепляющий зависимость освободившихся наций "третьего мира" от вчерашних метрополий. Показательным в этом плане является, например, следующее мнение: «...несмотря на положение о "равном партнерстве" страны АКТ продолжают снабжать... ЕЭС дешевым сырьем, в то время как Европа продает им втридорога готовые изделия. По конвенции Ломе III... страны АКТ получают гораздо меньший объем помощи, чем им необходимо для выравнивания внешнеторгового баланса. Так было и прежде». И далее: "Участие в них (Ломейских конвенциях. – *Прим. авт.*) влечет для африканских стран, несмотря на получение определенной выгоды, далеко не однозначные результаты, в частности, в области экономической интеграции"¹.

При этом концептуальная разработка международно-правовых аспектов глобальной проблемы Север–Юг подменялась у нас общетеоретическими рассуждениями о соориентации. Проблема, таким образом, сводилась к борьбе между СССР и странами Запада за влияние в "третьем мире".

* В Группу АКТ в настоящее время входят 69 государств Африки, бассейнов Карибского моря и Тихого океана, подписавших IV Ломейскую конвенцию со странами ЕЭС.

** Аспирант кафедры международного права международно-правового факультета МГИМО МИД РФ.

В силу этого тема сотрудничества стран ЕС–АКТ как часть более обширной проблемы Север–Юг представляется достаточно актуальной для нашей международно-правовой науки, освобождающейся от идеологической ограниченности и стремящейся к созданию более полной и объективной картины мира. Данная статья имеет более узкую цель: проследить эволюцию правового механизма этого сотрудничества в условиях современного мира, показать, насколько оперативно и эффективно международное право и многосторонняя дипломатия стран, многовековой опыт общения которых омрачен периодом колониального господства, могут реагировать на международную политическую и экономическую конъюнктуру.

Важность и прикладная полезность темы в нынешних условиях определяются, по мнению автора, следующими факторами:

Во-первых, решаемая Россией широкомасштабная задача интеграции в систему международного разделения труда предполагает более тщательное и предметное, нежели ранее, изучение различных (в том числе и международно-правовых) аспектов мировой экономики. Торгово-экономическое сотрудничество ЕС–АКТ является неотъемлемой частью мировых хозяйственных связей, и без знания данной реалии общая картина мировой экономики была бы неполной.

Во-вторых, перед нашей страной стоит весьма актуальная проблема разработки качественно новых взаимоотношений с "третьим миром", налаживания действительно взаимовыгодных и эффективных связей с развивающимися странами. Ведь именно здесь мы способны вполне реально и с пользой для себя конкурировать с Западом не в традиционной для времен "холодной войны" сфере военно-политической конфронтации, а в области экономики, торговли, технологий, науки и культуры, образования. К сожалению, в настоящее время приходится признать, что имеет место весьма неблагоприятная тенденция "к значительному свертыванию торгово-экономических контактов с африканскими государствами: в первом полугодии 1993 года товарооборот составил всего 211 млн. долл., тогда как в 1992 году он равнялся 1176,8 млн. долл. Данные показатели... не могут удовлетворить ни Россию, ни Африку. Их можно только принять за исходный ориентир"². Принимая во внимание сложившуюся ситуацию, можно с достаточной долей уверенности предположить, что обращение к опыту Ломе было бы нелишним.

В-третьих, наше собственное партнерство с Западом является сегодня скорее благим намерением или популярным лозунгом дня, нежели концептуально разработанной внешней стратегией. Очевидно, что отношения России с тем же Европейским сообществом нуждаются не в политических декларациях на высшем уровне (это уже пройденный этап), а в детальном договорно-правовом оформлении,

имея в виду перспективу вступления нашей страны в ЕС (кстати, в этом случае теоретически вполне возможен и вариант подписания Россией Ломейской конвенции, в которой в настоящее время участвуют все 12 государств "Общего рынка").

С этой точки зрения анализ международно-правовых аспектов партнерства ЕЭС–АКТ был бы для нас полезен, поскольку социально-экономические проблемы России сегодня (структурная перестройка, перевод экономики на цивилизованную рыночную основу, поощрение малых и средних предприятий, изменение структуры традиционно сырьевого экспорта, продовольственное самообеспечение, обслуживание внешнего долга, привлечение и соответствующая правовая защита иностранных инвестиций, модернизация госаппарата) во многом сближают ее с развивающимися странами.

В-четвертых, изучение организационно-правовых форм многосторонней экономической интеграции в разных частях света весьма актуально для России, налаживающей принципиально новые отношения с республиками бывшего Союза, которые сейчас образуют наш новый геополитический пояс. С учетом неравномерности социально-экономического развития стран–членов СНГ не следовало бы замыкаться здесь на одной лишь модели ЕС, тем более что наши южные соседи до сих пор склонны рассматривать Москву как своего рода метрополию.

На дату подписания в 1957 году Римского договора связи между Западной Европой и той частью "третьего мира", которая в настоящее время охвачена действием Ломейской конвенции, были отношениями юридически неравноправных субъектов. Подавляющее большинство стран Африки, бассейнов Карибского моря и Тихого океана, ныне входящих в группу АКТ, имели статус колоний и находились под юрисдикцией европейских колониальных держав (единственным исключением являлась Гана, добившаяся политической независимости в 1957 г.). Тем не менее Договор о создании Европейского экономического сообщества³ содержал некоторые положения о сотрудничестве с колониями. Часть четвертая этого договора предусматривала ассоциацию между ЕЭС и так называемыми заморскими странами и территориями (ЗСТ), имеющими особые отношения с государствами – членами Сообщества. Через эту ассоциацию предполагалось осуществлять торгово-экономические связи с колониями, оказывать им финансовую помощь с целью "содействия экономическому и социальному развитию этих стран и территорий и установлению тесных экономических отношений между ними и Сообществом в целом"⁴.

В 1958 году был учрежден Первый Европейский фонд развития в размере 581 млн. расчетных единиц (прототип экю). Указанные средства предоставлялись Фондом на безвозмездной основе, как прави-

ло, под проекты развития социально-экономической инфраструктуры. Поскольку доминирующей колониальной державой Сообщества, в состав которого первоначально входили шесть государств (Франция, ФРГ, Италия, Бельгия, Нидерланды, Люксембург), была, безусловно, Франция, основная часть выделяемых Фондом субсидий поступала во франкоязычные заморские страны и территории Африки.

Подобное положение вещей претерпело ряд качественных изменений за период с 1963 по 1973 год. С одной стороны, большинство французских колоний в Африке обрели политическую независимость; с другой – послевоенный экономический подъем в странах Западной Европы достиг своей наивысшей точки. Именно к этому времени относятся разработка и договорно-правовое оформление тех принципов, которые и сегодня имеют немаловажное значение для сотрудничества стран ЕС – АКТ.

В первые годы независимости освободившиеся государства ставили перед собой две цели: создать и укрепить собственную национальную государственность, что было нелегкой задачей в условиях этнически разнородного африканского общества, основанного на крайне неустойчивых (маргинальных) родо-племенных связях кланового характера⁵; построить современную индустриальную экономику, преодолеть традиционную социально-экономическую многоукладность, отличительными чертами которой были не только унаследованные от колониализма хозяйственные диспропорции, но и многочисленные пережитки доколониального периода, свойственные феодальному и даже первобытнообщинному строю.

Значительное распространение среди политических лидеров молодых африканских государств в то время получила идея своего рода "большого скачка", в соответствии с которой бывшие колонии должны были ускоренными темпами догнать по уровню экономического развития вчерашние метрополии, весь индустриальный мир⁶. Зачастую подобные планы объяснялись не столько правильным пониманием формирующихся национальных интересов и трезвой оценкой собственных сил и возможностей, сколько эйфорией по поводу достижения независимости. Тем не менее субъективный фактор в данном случае сыграл определенную положительную роль, способствуя выработке более конструктивного подхода освободившихся наций к поиску новых форм торгово-экономического сотрудничества с западноевропейскими государствами. В частности, поступающую из бывших метрополий финансовую помощь следовало теперь использовать прежде всего на цели развития экономической инфраструктуры и промышленного строительства. Таким образом, она приобретала для стран-реципиентов жизненно важный характер,

одновременно превращаясь в скрытый, но весьма эффективный рычаг политического влияния Запада.

Естественно, не только экономические причины обусловили необходимость радикальных перемен в отношениях между ЗСТ и ЕС. Такая необходимость назрела и с чисто юридической точки зрения – ведь многие заморские страны и территории уже имели статус суверенных государств. Исходя из этого, 17 стран Черного континента (из них все франкоязычные, за исключением Сомали) и Мадагаскар образовали Ассоциацию африканских государств и Мадагаскара (ААГМ), целью которой являлось сохранение и развитие связей с Сообществом.

В июле 1963 года ААГМ и ЕЭС подписали в Яунде (Камерун) конвенцию, многие положения которой позднее были сохранены в текстах Ломейских конвенций. Так, переговоры в рамках указанной конвенции носили двусторонний характер, в них участвовали две большие группы стран; соглашение заключалось сроком на пять лет, и его действие могло продлеваться; документ содержал ряд договоренностей о торговых льготах (в частности, относительно доступа сырьевых товаров из бывших колоний на западноевропейский рынок), а также об оказании финансовой и технической помощи странам ААГМ со стороны Сообщества. Наконец, принципиально важное значение имело решение сторон о создании совместных органов на министерском и парламентском уровнях. Финансовые средства для целей Яундской конвенции выделялись в форме как займов, так и субсидий Вторым Европейским фондом развития, который в связи с этим расширялся до 800 млн. расчетных единиц.

Как известно, 60-е годы явились для ЕЭС периодом беспрецедентного экономического роста. Это не могло не привлечь к процессу европейской экономической интеграции внимание других стран как в самой Европе, так и в Африке. В 1963 и 1967 годах Великобритания сделала две неудачные попытки вступить в Сообщество; в 1966 году самая крупная страна Черного континента – Нигерия – подписала, но не ратифицировала соглашение с ЕЭС. Впрочем, к тому времени многие африканские государства уже признали необходимость создания собственных экономических сообществ.

Стремление к налаживанию тесного экономического сотрудничества на региональном уровне нашло свое отражение в итоговых документах целого ряда представительных африканских форумов. Еще в 1958 году на I Конференции независимых государств Африки в Аккре (Гана) была принята резолюция по экономическим и социальным вопросам, содержащая, в частности, следующее положение: "Конференция независимых стран Африки, обсудив экономические и социальные условия в странах, участвующих в конференции, пола-

гает, что до сих пор неафриканские государства произвольно делят Африканский континент на экономические районы, и конференция не признает этого раздела, полагая, что в дальнейшем Африка могла бы развиваться как самостоятельное единое целое”⁷.

Специальная резолюция II Конференции независимых государств Африки, состоявшейся в 1960 году в Аддис-Абебе, подчеркивала, что ”организация экономического сотрудничества независимых африканских государств имеет большое значение для жизнеспособности, стабильности и независимости африканских государств”. Конференция рекомендовала создать Совет африканского экономического сотрудничества с учетом разнообразия существующих на континенте экономических связей⁸. Помимо указанного органа на основе решений конференции были созданы Африканский банк развития, Африканский коммерческий банк, Африканский совет по вопросам сотрудничества, культуры и экономики.

В этой связи следует упомянуть и Меморандум об обязательствах и роли Организации африканского единства (ОАЕ) в экономической и социальной областях, принятый в 1970 году на 15-й сессии Совета министров ОАЕ. В указанном документе особо выделялась необходимость укрепления экономического сотрудничества с целью ”содействовать быстрой и всевозрастающей интеграции экономики и рынков и объединению материальных и людских ресурсов в пределах всего континента”⁹. Собственно говоря, правовые основы африканской экономической интеграции были заложены в самом Уставе ОАЕ, статья 2 *b* которого содержит обязательство государств-членов ”координировать и согласовывать свою общую политику... в области экономики, транспорта и связи”¹⁰. Экономические проблемы рассматривались практически на всех сессиях Совета министров и Ассамблеях глав государств и правительств ОАЕ¹¹.

Интеграционные процессы активно шли в различных частях Африки к югу от Сахары, и к началу 70-х годов здесь были созданы такие организации, как Совет согласия, Восточноафриканское экономическое сообщество (ВАЭС), Союз государств Центральной Африки (ЮЕАК), Таможенный и экономический союз Центральной Африки (ЮДЕАК), Таможенный союз государств Западной Африки (ЮДЕАО) и др. Однако организационно-правовые механизмы африканской экономической интеграции оказывались в большинстве случаев малоэффективными. Впоследствии в советской политико-правовой литературе неоднократно (и весьма справедливо) отмечалось, что ”несмотря на общие положительные результаты и значительный потенциал интеграции как орудия независимого развития экономики, ее конкретные успехи по отдельным экономическим союзам и внутри них пока крайне неравномерны”¹².

Возможно, одна из причин этого кроется в том, что процессы экономической интеграции в Африке основывались, в отличие от ЕС, не на взаимодополняемости национальных экономик и согласованности реальных экономических интересов, а на идеях panaфриканской солидарности, то есть, по существу, на концепциях политико-идеологического характера, имеющих, к тому же, сильную эмоционально-психологическую окраску. Не последнюю роль сыграло здесь такое специфическое явление, как общеконтинентальный национализм, или panaфриканизм, особенностью которого "в период его формирования было обращение не к той или иной стране, нации, а ко всему континенту"¹³.

Попытки заменить постколониальные торгово-экономические связи с Западом ориентацией на социалистическую модели развития в том виде, в каком ее пропагандировали в "третьем мире" бывшие Советский Союз и другие государства "восточного блока", также оказались в долгосрочном плане несостоятельными и в конечном счете только обострили социально-экономические и прочие проблемы африканских стран.

В целом итоги первого десятилетия независимости были для Черного континента неоднозначными. Формирование национальных интересов, конструктивные усилия и заметные сдвиги в деле социально-экономического развития сопровождались здесь неудачными политическими и идеологическими экспериментами, постоянными национально-этническими конфликтами¹⁴, нередкими гражданскими войнами, а также крупными просчетами в хозяйственном планировании. В частности, почти все африканские страны по-прежнему придавали первоочередное значение промышленности, перед которой ставилась, по существу, нереальная задача заменить дорогостоящий импорт продукцией местного производства. Большинство государств Африки не были готовы к стабильной, долгосрочной, юридически и организационно оформленной ассоциации с ЕС.

Именно поэтому II Яундская конвенция была подписана в 1969 году все теми же шестью государствами-членами ЕЭС и странами ААГМ, к которым в 1972 году присоединился Маврикий. Момент для расширения круга участников еще не настал.

Вступление в ЕЭС Великобритании (а также Ирландии и Дании) 1 января 1973 г. явилось тем импульсом, который был крайне необходим для ускорения интеграционного процесса стран ЕС-АКТ. Перед Сообществом нового состава встала проблема налаживания партнерских отношений с англоязычной частью "третьего мира", включающей помимо Африки бассейны Карибского моря и Тихого океана. Эта широкомасштабная задача частично облегчалась тем фактом, что постколониальные политические, экономические и

культурные связи официального Лондона отличались большим разнообразием, были хорошо отлажены, организационно оформлены в рамках Содружества, а главное – юридически отражены в Протоколе 22 к британскому Акту о присоединении к ЕС¹⁵. Около 20 стран Содружества были включены в указанный протокол, который таким образом послужил формальным основанием для начала переговоров на предмет установления особого рода отношений между этими странами и ЕС. Одновременно подобная возможность была предложена тем африканским государствам, которые не входили в Содружество и не являлись членами ААГМ, участвовавшей в Яундских конвенциях.

Переговорный процесс был осложнен целым рядом обстоятельств. 43 государства Африки, бассейнов Карибского моря и Тихого океана уже имели опыт многосторонней дипломатии в рамках таких международных организаций, как ООН и ОАЕ. Однако им впервые предстояло обсуждать на столь высоком уровне конкретные вопросы торгово-экономического, финансового и технического сотрудничества, выступая при этом единой стороной на переговорах при фактически полном отсутствии каких-либо традиций самостоятельного политического взаимодействия между указанными географическими зонами на международной арене. Определенную негативную роль мог сыграть и субъективный фактор – многие государственные деятели стран АКТ, которым предстояло лично участвовать в переговорах, были склонны заранее рассматривать предлагаемую к обсуждению ассоциацию с ЕС как скрытую форму постколониального давления со стороны бывших метрополий. В частности, по свидетельству министра иностранных дел Сенегала Сейдины Умара Си, "концепция Еврафрики, например, была не очень хорошо воспринята ассоциирующимися странами Содружества, усмотревшими в ней увековечение связей зависимости, прекрасной иллюстрацией которых являлась, по их мнению, Яундская конвенция"¹⁶.

Более того, среди представителей африканских государств имели место опасения, что заключение многостороннего договора об ассоциации с ЕЭС может нанести ущерб процессам экономической интеграции в Африке. Характерно, что подобные настроения оказались довольно устойчивыми. Так, впоследствии С. Олофин отмечал, что подписание Ломейской конвенции членами Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) – одной из самых крупных субрегиональных экономических группировок Черного континента, созданной в мае 1975 года с участием 16 стран¹⁷, – способно воспрепятствовать осуществлению целей ЭКОВАС, поскольку, с одной стороны, цели этой организации и Ломейской конвенции различны и, с другой стороны, Ломейская конвенция фактически

легализует экономическую зависимость стран ЭКОВАС от "Общего рынка"¹⁸.

Каков же мог быть выбор стран АКТ в случае успешного завершения переговоров? Им предлагались три варианта: участие в расширенной Яундской конвенции, подписание индивидуальных соглашений об ассоциации с Сообществом на основании статьи 238 Договора о ЕЭС, в которой закреплялось право Сообщества "заключать с третьим государством, союзом государств или международной организацией соглашения о создании ассоциации, предусматривающей взаимные права и обязанности, совместное действие и особые процедуры"¹⁹, или же заключение, совместно либо в индивидуальном порядке, соглашений о торговых льготах по примеру трех восточно-африканских государств – Кении, Уганды и Танзании.

Срок действия II Яундской конвенции истекал 31 января 1975 г., а первый раунд переговоров с ЕЭС был уже назначен на 25 мая 1973 г. К началу переговорного процесса страны АКТ практически не провели никакой работы по согласованию своей общей позиции, если не считать переговорных принципов, сформулированных в мае 1973 года Ассамблеей глав государств и правительств стран-членов ОАЕ в Аддис-Абебе. Принципы эти были достаточно жесткими: взаимность торговых и тарифных льгот с ЕЭС; пересмотр положений, относящихся к правилам происхождения; свободный доступ на рынки Сообщества всех товаров из Африки; справедливые и выгодные цены на продукцию африканских стран; получение финансовой и технической помощи со стороны ЕЭС; никакое соглашение с Сообществом не должно наносить ущерба африканской экономической интеграции.

К началу второго раунда переговоров на министерском уровне в октябре 1973 года страны АКТ уже смогли назначить одного общего представителя всех трех географических зон. Это был верный признак того, что совместная позиция АКТ в целом выработана. Более того, в ее основу легли принципы, сформулированные руководящим органом ОАЕ. Стало вполне очевидно, что в случае включения указанных принципов в структуру обсуждаемой конвенции она станет не пространной копией всех предыдущих соглашений подобного рода, и в частности Яундских конвенций, а многосторонним договором качественно нового типа.

К весне 1974 года представитель группы африканских стран на переговорах Бабакар Ба имел полное основание заявить делегации Сообщества: "Таким образом, вы имеете перед собой не три группы, выражающие одним голосом согласованные позиции, но единую группу стран АКТ, которые хотят признать свою общую судьбу и непоколебимое желание достичь на этих переговорах позитивных результатов"²⁰.

I Ломейская конвенция была подписана 28 февраля 1975 г. с участием 44 стран АКТ, а к маю их число достигло 46. Месяцем позже эти страны скрепили "свою общую судьбу" Джорджтаунским соглашением, в соответствии с которым Группа АКТ была организационно оформлена.

Конвенция Ломе I явилась довольно прогрессивным для своего времени нормативно-правовым актом. Более того, можно без преувеличения сказать, что она произвела определенный переворот в отношениях между индустриальными странами и "третьим миром". Чтобы лучше понять новаторский характер этого документа, следует кратко рассмотреть политическую и экономическую ситуацию, сложившуюся в мире на дату его подписания.

Арабо-израильская война 1973 года превратила нефть в экономическое оружие, направленное против сторонников Израиля. Бурный рост цен на энергоносители привел к тому, что Организация стран-экспортеров нефти стала главным международным сырьевым картелем, коллективные усилия которого были в определенной степени направлены на ограничение доминирующего положения промышленно развитых государств Запада на мировом рынке.

С другой стороны, "третий мир" к тому времени аккумулировал значительные финансовые средства в сфере международной торговли сырьевыми товарами. Ведущая в экономическом плане страна АКТ – Нигерия – на волне нефтяного бума приближалась по уровню благосостояния к арабским государствам – экспортерам нефти. Другие члены Группы АКТ также получили ощутимую прибыль от роста цен на экспортируемое ими сырье (бокситы, алмазы, кофе, какао и т.п.). В то время как западные банки, переполненные арабскими "нефтедолларами", активно искали возможности для новых крупных инвестиций, "третий мир" предлагал им привлекательные перспективы на своих рынках растущего в цене сырья и дешевой рабочей силы.

Политики и дипломаты стран АКТ использовали на переговорах с ЕЭС указанные конъюнктурные факторы, в результате чего I Ломейская конвенция, по мнению западных исследователей, заложила основу для сотрудничества, близкого к взаимосвязям почти равных партнеров²¹.

Документ предусматривал ряд значительных уступок и льгот в пользу экспортеров первичного сырья. В частности, протоколы по отдельным традиционно поставляемым странами АКТ в Западную Европу видам аграрно-сырьевых товаров (сахар, бананы, ром и говядина) – приложения к конвенции – основывались на торговых преференциях колониальных времен. Новым моментом была система "Стабэкс" – финансово-правовой механизм, предназначенный для

поддержания на должном уровне экспортных доходов государств-членов Группы АКТ в случае спада производства определенных видов аграрно-сырьевой продукции или снижения мировых цен на них.

Таким образом, на дату подписания I Ломейской конвенции для бывших колоний складывалась в целом выгодная ситуация – комплекс долгосрочных гарантий со стороны ЕЭС в условиях достаточно благоприятной в то время конъюнктуры на мировых рынках сырья. Кроме того, I Ломейская конвенция создавала солидную институционально-правовую основу для долгосрочного диалога стран ЕС–АКТ. В частности, была значительно укреплена организационная структура ассоциации, главными учреждениями которой стали Совет министров, Комитет постоянных представителей и Консультативная ассамблея (сейчас Общая ассамблея). Соответственно, IV Европейский фонд развития увеличивался почти до 3,5 млрд. расчетных единиц.

По замыслу авторов I Ломейской конвенции, созданная ими система сотрудничества ЕЭС–АКТ должна была сохранять гибкость и жизнеспособность в условиях самой жесткой конъюнктуры мирового рынка. Времена испытаний не заставили себя долго ждать. В 1979–1980 годах разразился еще один нефтяной кризис, болезненно отразившийся на экономике большинства стран АКТ, вынужденных импортировать энергоносители. Высокие темпы экономического роста, которыми некогда отличался “третий мир”, теперь уже казались абсолютно нереальными, амбициозные проекты социально-экономического развития – невыполнимыми. Достаточно сказать, что показатели прироста ВВП на душу населения в странах Африки к югу от Сахары за период с 1961 по 1973 год достигали в среднем 20% ежегодно, в то время как с 1973 по 1980 год они падали на 0,1% в год²². Кроме того, чрезмерное увлечение финансируемыми извне проектами и массированными инвестициями в промышленность, концентрация сельского хозяйства на производстве нескольких наиболее выгодных экспортных культур вызвали в большинстве африканских стран острый дефицит продовольствия, падение уровня жизни сельского населения и, как следствие этого, – стихийную урбанизацию, рост социальной напряженности, политическую нестабильность.

Принятая в 1980 году II Ломейская конвенция частично отреагировала на указанные конъюнктурные изменения наращиванием финансовой помощи государствам АКТ, доведя ее общую сумму до 5,7 млрд. экю. Кроме того, в дополнение к системе “Стабэкс” был создан особый механизм финансовой помощи находящимся в затруднительном материально-техническом положении отраслям горнодобывающей промышленности стран АКТ, получивший название “Сисмин”. Однако несмотря на новые “сливания”, многие члены Группы

АКТ расценили II Ломейскую конвенцию как определенный шаг назад по сравнению с Ломе I.

Ситуация в "третьем мире" продолжала ухудшаться, и к концу срока действия Ломе II стало очевидно, что кризис, охвативший африканские страны (причем выраженный здесь гораздо ярче²³, чем в большинстве государств Карибского моря и Тихого океана), имел характер долговременного явления и что необходимо искать новые приоритеты. Почти 15 месяцев (с октября 1983 г. по декабрь 1984 г.) участники переговорного процесса ЕЭС-АКТ пытались определить первоочередные цели и задачи своего сотрудничества. Постепенно им удалось прийти к согласию относительно того, что идея самоподдерживающегося развития стран "третьего мира" с коллективной опорой на собственные силы (развернутая в таких программных документах, как, например, Лагосский план действий для экономического развития Африки на 1980–2000 гг., принятый ОАЕ в 1980 г.²⁴) реализуема только при условии достижения продовольственной безопасности и самообеспечения, путем концентрации средств в соответствующих секторах национальной экономики стран АКТ. Сотрудничество доноров и реципиентов при выполнении соответствующих долгосрочных программ должно сопровождаться политическим взаимодействием в форме диалога по планированию развития (*policy dialogue*)²⁵, который исключал бы саму возможность взаимных претензий и обвинений в случае неудачи. Таким образом, бывшим колониям предлагалось принять на себя определенную, если не основную, долю ответственности за собственное социально-экономическое развитие, а следовательно, и собственное будущее.

При этом, естественно, со стороны Группы АКТ возникла вероятность толкования концепции диалога по вопросам планирования развития как скрытой формы вмешательства во внутренние дела освободившихся стран. С подобной точки зрения указанная концепция могла бы нанести определенный ущерб суверенитету государств "третьего мира", нарушая их неотъемлемое право самостоятельно выбирать свою политическую, идеологическую и социально-экономическую ориентацию. Очевидно, что руководство многих стран АКТ вряд ли согласилось бы на такой диалог с метрополиями в первые годы национальной независимости, однако взаимное доверие, появившееся в период сотрудничества в рамках Ломейских конвенций, в сочетании с безысходностью того экономического тупика, в котором оказался Черный континент к началу 80-х годов, способствовали началу диалога по планированию развития уже в ходе переговоров на предмет заключения Ломе III.

В результате многие положения новой конвенции носили достаточно прогрессивный характер. Так, основной акцент в социально-

экономическом развитии был сделан на человеческий фактор. Для этих целей предполагалось дополнить усилия правительственных учреждений расширением сферы деятельности неправительственных организаций (НПО); повышенное внимание уделялось сельскому населению стран АКТ; проблеме охраны и оздоровления окружающей среды придавалось не меньшее значение, чем традиционным проектам развития материального производства и инфраструктуры. Кроме того, III Ломейская конвенция подчеркнула необходимость обеспечения продовольственной безопасности. В связи с этим основной упор делался на сельское развитие, а также на меры по предотвращению эрозии почв и борьбе с наступающей пустыней.

В конвенции признавались долгосрочный характер всех вышеупомянутых проблем и важность разработки каждой из стран АКТ собственного экономического плана или стратегии, которые затем должны были стать предметом обсуждения в ходе диалога с ЕЭС и другими донорами. Документ содержал призыв к концентрации финансовой помощи, предоставляемой Сообществом, в каком-либо определенном секторе национальной экономики, чтобы избежать неэффективного распыления материальных ресурсов.

Несмотря на предусмотренные меры, новая конвенция показала свою низкую эффективность в условиях продолжавшегося экономического спада в странах "третьего мира". Усилия государств ЕС-АКТ в рамках Ломе III были блокированы большей частью по причине структурного кризиса, поразившего стагнирующие экономики африканских стран. Так, с 1980 по 1987 год процесс снижения производства ВВП на душу населения в Африке²⁶ набрал тревожные, если не сказать угрожающие, обороты, что вызвало необходимость решения в качестве первоочередных проблем структурной перестройки.

Необходимо отметить, что структурный кризис в африканских странах был в какой-то мере "запрограммирован" благодаря политике того же Запада: западные банки, переполненные нефтедолларами, охотно предлагали крупные кредиты странам Африки к югу от Сахары, рассчитывая на высокую отдачу от инвестиций в период роста мировых цен на сырье. Однако указанные средства вкладывались не всегда удачно и дальновидно, в результате чего многие проекты остались нереализованными, а экономика африканских стран к началу 80-х годов оказалась под бременем внешней задолженности.

Острый дефицит иностранной валюты, явно завышенные курсы национальных денежных единиц и низкая загруженность созданных производственных мощностей дополнялись упорным нежеланием многих африканских правительств отказаться от центральной роли в регулировании хозяйственной жизни (что было зачастую обусловлено тоталитарным характером местных политических режимов).

Надежды развивающихся стран на равное партнерство с "богатым Севером" терпели крах по мере того, как международные валютно-финансовые учреждения занимали ведущие позиции в экономических делах государств Черного континента и Карибского бассейна.

Начиная с 1983 года Всемирный банк и Международный валютный фонд приступили к реализации программ экономической стабилизации и структурной перестройки в "третьем мире", выделив для этих целей к 1987 году в общей сложности 15 млрд. долл. в форме кредитов. К 1989 году указанные программы охватили более 50 развивающихся стран, в том числе по меньшей мере 30 государств к югу от Сахары²⁷. Первые же результаты этих программ, вызвавшие немало дискуссий на самом высоком уровне, не могли не отразиться на сотрудничестве ЕЭС-АКТ.

В ходе выполнения большинства программ структурной перестройки обычно решалась двоякая задача принципиального характера: снижение спроса и стимуляция предложения. В условиях "третьего мира" оказалось гораздо легче снизить, вернее – сбить платежеспособный спрос населения за счет девальвации национальных валют, либерализации цен и сокращения государственного участия в экономике, чем стимулировать производство и компенсировать значительные социальные издержки реформ.

К концу 80-х годов стало очевидно, что выделенные МВФ и Всемирным банком на цели кредитования 50 стран "третьего мира" 15 млрд. долл. не принесут скорой отдачи из-за жестких условий и небольших сроков, установленных международными валютно-финансовыми учреждениями для проведения реформ (как правило, от трех до пяти лет). Страны Африки и Карибского бассейна оказались в еще более тяжелом положении, что вынудило их обратиться за экстренной финансовой помощью к партнеру по Ломейским конвенциям – Сообществу.

Однако получить требуемую помощь в рамках действующей III Ломейской конвенции было весьма затруднительно. Конвенция признала наличие данной проблемы и разрешила государствам АКТ более систематически прибегать к финансовой помощи Сообщества для целей содержания инфраструктуры и производственных объектов, оплаты импортных поставок. Однако рассмотрев ход выполнения программ структурной перестройки в Африке, Комиссия ЕС пришла к выводу, что Сообщество не может взять на себя центральную роль в деле вывода партнеров по Ломейским конвенциям из структурного кризиса. Для этого странам-членам ЕС понадобилось бы в срочном порядке мобилизовать дополнительные финансовые средства и начать, по примеру валютно-финансовых учреждений бреттон-

вудской системы, обстоятельную макроэкономическую дискуссию с реципиентами.

В принципе опыт подобных дискуссий у государств ЕС–АКТ имелся. В ходе диалога по планированию развития сторонам приходилось откровенно говорить о том, что генеральный директор Комиссии ЕС по развитию Д. Фриш определил как "вопрос совместимости усилий в области сотрудничества с... национальной... политикой"²⁸. Более того, некоторые ключевые элементы программ структурной перестройки – поощрение внутренних капиталовложений в странах "третьего мира", развитие здесь малых и средних частных предприятий, привлечение зарубежных инвестиций и их соответствующая правовая защита – устойчиво фигурировали в долгосрочных проектах сотрудничества по линии Ломейских конвенций.

Тем не менее Сообществу предстояло отчасти пересмотреть свою позицию в отношении стран АКТ. Выполняя в рамках Ломейских конвенций обязательства скорее донора, чем кредитора, ЕЭС в течение долгого периода времени крайне неохотно шло на одобрение простой схемы поддержания платежных балансов государств-членов Группы АКТ "в полной уверенности, что реальные проблемы, которые следует решать странам АКТ, являются структурными и просто выбрасывать на них деньги – это все равно, что накладывать лейкопластырь на сломанную ногу"²⁹. Однако в результате структурного кризиса африканские страны столкнулись с качественно новой ситуацией, при которой социально-экономическая инфраструктура – основной получатель донорской помощи ЕЭС – приходила в упадок так же быстро, как и сфера материального производства. Поэтому Сообщество было вынуждено проявлять определенную гибкость уже в ходе реализации III Ломейской конвенции, и значительная часть средств, выделенных под традиционные долгосрочные проекты развития, была срочно переброшена на цели новых экономических программ краткосрочного характера, предусматривающих субсидирование импортных поставок в страны АКТ.

Главное преимущество указанных программ состояло в том, что, будучи формально привязаны к действующим в рамках конвенции проектам, они обеспечивали быструю мобилизацию и выделение средств, жизненно необходимых для финансовой стабилизации и поддержания правительственных бюджетов в странах АКТ. Таким образом, не принимая прямого участия в реализации программ структурной перестройки, Сообщество оказало своим партнерам по Ломейским конвенциям финансовую поддержку средствами, которые получили название "быстро выплачиваемой помощи" (quick disbursing aid). Кроме того, была принята специальная программа

субсидирования импорта в размере 600 млн. экю для обремененных внешней задолженностью африканских стран.

Наконец, солидарность Сообщества со странами АКТ, проводящими реформы структурной перестройки, была выражена в отдельной резолюции ЕЭС 1988 года, которая содержала следующие положения: следует одобрить цели структурной перестройки; система и темпы реформ должны учитывать специфические условия каждой из стран АКТ; большее внимание следует уделять социальному измерению реформ; правительства соответствующих стран должны играть более весомую роль в процессе планирования реформ³⁰.

80-е годы стали для подавляющего большинства стран АКТ периодом глубоких разочарований в области экономики. К концу 1989 года структурный "тупик" казался по-прежнему безвыходным, причем рецепты международных валютно-финансовых учреждений не обещали каких-либо значительных улучшений в ближайшем будущем, предсказывая лишь дальнейшее обострение кризисных явлений в "третьем мире". В то же время ситуация в других частях света претерпела целый ряд радикальных изменений.

В частности, социально-экономический подъем стран Юго-Восточной Азии показал потенциальные возможности "третьего мира", его способность преодолеть постколониальный кризис и развиваться ускоренными темпами. Государства Центральной и Восточной Европы отказывались от тоталитарной коммунистической системы и переходили к налаживанию тесных связей с Западом, коренным образом меняя мировой политический и экономический порядок. Тем самым они становились реальными соперниками развивающихся стран при получении западных кредитов, инвестиций, финансовой и технической помощи.

Неоднозначным было также отношение государств-членов Группы АКТ к дальнейшему развитию интеграционных процессов в Западной Европе. По данному вопросу доминировали опасения, что новая, единая Европа сосредоточится на решении своих внутренних проблем, эгоистически оставив "третий мир" в тупике социально-экономического, экологического и прочих кризисов. Источником дополнительной тревоги являлось для стран АКТ объединение Германии, ставшей главной экономической и военно-политической силой в рамках Сообществ. Германия с ее традиционно восточной направленностью экспансии могла содействовать переключению энергии и средств ЕС на цели модернизации экономик бывших социалистических государств Центральной и Восточной Европы, тем самым окончательно лишив развивающиеся страны жизненно необходимой для них финансовой "накачки".

Наконец, уход мирового сообщества от блоковой, конфронтационной системы международной безопасности и конец "холодной войны" создавали для "третьего мира" весьма сложную и противоречивую ситуацию, в условиях которой уже нельзя было выбирать между коммунистической моделью и свободным рынком, играть на своей идеологической и политической ориентации в обмен на льготные зарубежные кредиты и донорские "вливания". К тому же глобальный процесс всеобщей демократизации затронул и сам "третий мир", прежде всего Африку, способствовал дестабилизации и краху здесь многих тоталитарных режимов.

Таков был сложный политический фон, на котором проходили переговоры ЕЭС– АКТ по выработке положений новой, IV Ломейской конвенции. Перед Сообществами стояла задача убедить своих партнеров, что будущая единая Европа не собирается устраниваться от решения проблем "третьего мира". Государства Группы АКТ изначально заняли достаточно жесткую позицию, которая четко отражала их тяжелое экономическое положение, а потому отличалась большой долей радикальности и даже категоричности. Так, в сфере торговых отношений страны АКТ были полны решимости защищать главное, по их мнению, достижение Ломейских конвенций – систему односторонних преференций в торговле с ЕЭС. В области экономического сотрудничества партнеры Сообщества настаивали на том, что добыча, переработка, сбыт и транспортировка всех видов сырья, подпадающих под действие конвенции, должны к 2000 году на 50% контролироваться самими странами АКТ. Наконец, вопросы внешней задолженности и структурной перестройки, по мнению представителей Группы АКТ, заслуживали отдельного рассмотрения и повышенного внимания по сравнению с традиционными сферами технической помощи и финансового сотрудничества.

Подобный настрой вызвал со стороны Сообщества определенное удовлетворение, поскольку позволял сохранить основные принципы сотрудничества ЕЭС– АКТ, обеспечить преемственность всей системы Ломейских конвенций, оставить в неприкосновенности существующий торговый режим с его либеральными взаимовыгодными условиями, а также повысить роль ЕЭС в процессе разработки и реализации программ структурной перестройки и экономической рационализации в странах "третьего мира". В ходе переговоров Сообществу пришлось доказывать, что предстоящее введение единого рыночного пространства в границах Западной Европы является для стран АКТ скорее благоприятной возможностью, чем угрозой их экономическим интересам. Показательным в этом плане было обращенное к представителям Группы АКТ высказывание премьер-министра Франции М. Рокара, который исполнял в то время обязанности председа-

теля Совета ЕС: "И вы встревожены: собирается ли Европейское сообщество направить все свои усилия на страны Восточной Европы и забыть или пренебречь своими южными друзьями, своими партнерами из Группы АКТ?.. Да, более сплоченное Европейское сообщество будет более сильным, а значит, и более способным помочь своим партнерам. Да, единый рынок в конечном счете обеспечивает рост и развитие государств АКТ"³¹.

Поиск точек соприкосновения, гибкость и компромисс требовались по целому ряду других вопросов. Сложный ход переговорного процесса был обусловлен не только масштабностью решаемых партнерами задач, но и многоплановостью обсуждаемого соглашения, его повышенной структурной сложностью по сравнению с прежними конвенциями. Поэтому организационная структура переговоров ЕЭС-АКТ соответствовала многомерному характеру IV Ломейской конвенции, подписание которой 15 декабря 1989 г. в столице Того явилось кульминацией 13 месяцев напряженной работы.

Начатые 12 октября 1988 г. в Люксембурге переговоры фактически завершились 27 ноября 1989 г. в Брюсселе. За это время стороны провели три пленарных заседания на уровне Совета министров: в Бразавиле (16-17 февраля 1989 г.), Брюсселе (3-5 июня 1989 г.) и Люксембурге (27-29 октября 1989 г.). На заключительной стадии переговоров была использована формула министерской сессии узкого состава, состоявшейся 25-27 ноября 1989 г. в Брюсселе.

На первом заседании Совета министров, официально открывшем переговоры, еще не было специализированных рабочих групп. Однако вслед за этим вся конкретная работа на министерском уровне велась исключительно по группам, которых было сформировано четыре, а именно: председательская группа, главной задачей которой было поддерживать нормальный ход переговоров в заданном направлении, а также рассматривать целый ряд специфических вопросов, в том числе принципы и цели конвенции, срок ее действия и географический охват, органы и учреждения ЕЭС-АКТ, проблему прав человека и т.д.; группа А, или "отраслевая"; группа В, или "торговая"; группа С, или "финансовая".

В компетенцию трех последних групп входило обсуждение определенного круга проблем, которые на нижестоящем уровне - Комиссии ЕС, имевшей мандат на ведение переговоров от имени Сообщества, и постоянных представителей стран АКТ - были разделены между восемью узкоспециализированными группами.

Весь переговорный механизм в целом оказался достаточно гибким и эффективным, что в значительной степени обусловило не только благоприятный исход, но и относительно сжатые - учитывая масштабы и географический охват конвенции - сроки переговорного

процесса. Однако нельзя сбрасывать со счетов и тот факт, что партнеры уже имели в активе более чем пятнадцатилетний опыт совместной многосторонней дипломатии и определенные традиции политико-правового взаимодействия, преемственность которых обеспечивалась системой предыдущих соглашений. В какой-то мере прав оказался заместитель председателя Комиссии ЕС Л. Натали, заявивший на официальной церемонии открытия переговоров: "Наш успех predetermined"³².

Возможно, успех переговоров был действительно предопределен, но отнюдь не с самого начала, а, скорее, с того момента, когда стороны смогли прийти к компромиссу по принципиально важному вопросу о характере будущей конвенции. Первоначальное разногласие заключалось в том, что страны АКТ настаивали, по существу, на новом всеобъемлющем соглашении, которое в полной мере учитывало бы различные аспекты их кризисного положения. В планы же Сообщества входило прежде всего совершенствование действующего правового механизма. В результате согласования этих, казалось бы, диаметрально противоположных позиций IV Ломейская конвенция сохранила основные принципы, цели и задачи сотрудничества ЕЭС-АКТ, одновременно дополнив его нормативно-правовую базу целым рядом качественно новых положений с учетом последних изменений международной политической и экономической конъюнктуры на дату подписания документа.

IV Ломейская конвенция, в которой участвуют 12 стран-членов ЕЭС, 46 африканских, 15 карибских и 8 тихоокеанских государств, в настоящее время является самым широкомасштабным в мире договорно-правовым инструментом сотрудничества между региональными группировками промышленно развитых и развивающихся стран. Действующий в рамках соглашения юридический механизм партнерства государств-участников в различных областях (при всех его недостатках и изъянах, не раз подвергавшихся обоснованной критике со всех сторон) на практике воплощает, по существу, единственную на сегодняшний день работоспособную концепцию многостороннего взаимодействия по линии Север-Юг.

¹ **Международно-правовые проблемы стран Африки.** — М., 1989. — С.123—124, 240—241.

² **Коммерсантъ-DAILY.** — 21 авг. 1993. — № 159 (со ссылкой на заместителя начальника Главного управления торгово-экономических связей со странами Африки МВЭС РФ Г. Кузнецова).

³ Для целей настоящей статьи далее по тексту будет использоваться термин "Сообщество", официально применяемый участниками Ломейской конвенции.

⁴ См. **Treaty Establishing the European Economic Community as amended by Subsequent Treaties.** — Rome, 25 March 1957. — Art. 131–136. — P. 44–45.

⁵ На эту тему см., например, **Кобищанов Ю.** Этнос, религия и язык в Африке//Азия и Африка сегодня. — 1983. — № 1; **Еремеев Д.** Анатомия этнических конфликтов: к типологии этнических ситуаций в Азии и Африке//Азия и Африка сегодня. — 1981. — № 6.

⁶ См., например, **Glaser T.** EEC–ACP Cooperation: the Historical Perspective// The Courier. — March–Apr. 1990. — No 120. — P.24.

⁷ **Независимая Африка в документах.** — М., 1965. — С.15–18.

⁸ **Организация африканского единства: история создания и деятельности.** — М., 1970. — С.29–30.

⁹ **UNCTAD: Economic Cooperation and Integration among Developing Countries.** — TD/B/609/1976. — Vol. II, IV.

¹⁰ **Устав ОАЕ/Организация африканского единства.** — М., 1970.

¹¹ **Международно-правовые проблемы стран Африки.** — С.125.

¹² См., например, **Развивающиеся страны в современном мире.** Новая сила в мировой политике и экономике. — М., 1984. — С.136.

¹³ **Национализм в современной Африке.** — М., 1983. — С.15.

¹⁴ По проблеме национально-этнических конфликтов см. **Этингер Я.** Межгосударственные объединения развивающихся стран и национально-этнические конфликты. Расы и народы. — М., 1986.

¹⁵ В Великобритании Договор о присоединении, формально относящийся к прерогативам королевской власти, был подтвержден парламентом страны. Подробнее см. **Топорнин Б.Н.** Европейские сообщества: Право и институты. — М., 1992. — С.52.

¹⁶ **The Courier.** — Sept. — Oct. 1985. — No 93.

¹⁷ Об ЭКОВАС см. подробнее **Международно-правовые проблемы стран Африки.** — С.229–230, 235–237, 238–239.

¹⁸ **Olofin S.** ECOWAS and the Lome Convention: An Experiment in Complementarity or Conflicting Customs Union Arrangement//J. Common Market Stud. 1977–78. — Vol. 16. — P.53–72.

¹⁹ См. **Treaty Establishing the European Economic Community as amended by Subsequent Treaties.** — P.69.

²⁰ **The Courier.** — March–Apr. 1990. — No 120. — P.25.

²¹ **Ibid.** — P.26.

²² **Ibidem.**

²³ По проблеме голода в Африке см. **Shaw T.** Africa after this Famine// International Perspectives. — May–June 1985. — P.6–9.

²⁴ **Plan d'Action de Lagos pour le Developpement Economique de l'Afrique. 1980–2000/ OUA.** — 1981. — P.9, 14–111.

²⁵ **The Courier.** — March–Apr. 1990. — No 120. — P.26.

²⁶ **Ibidem.**

²⁷ **Lome IV. 1990–2000. Background, Innovations, Improvements// Europe Information.** — DE 64. — Brussels, March 1990. — P.4.

²⁸ **The Courier.** — March–Apr. 1990. — No 120. — P.28

²⁹ **Ibidem.**

³⁰ **Lome IV. 1990–2000.** — P.4.

³¹ **The Courier.** — March–Apr. 1990. — P.5.

³² **Ibid.** — P.26.