

ПЕРСПЕКТИВЫ НАФТА

© 2018 г. **Е.Г. Комкова***

Статья поступила в редакцию 26.10.2017.

В статье рассказывается о ситуации вокруг начавшихся 16 августа 2017 г. переговоров о модернизации Североамериканского соглашения о свободной торговле. Переговоры инициировали США в надежде изменить в свою пользу баланс торговых выгод и издержек, а Канада и Мексика лишь подчинились нажиму. Описываются переговорные позиции США, Канады и Мексики, преследуемые ими цели и задачи, наиболее острые вопросы, а также расстановка сил по вопросу о перезаключении НАФТА.

Переговоры проходят сложно. На состоявшемся в середине октября четвёртом раунде было решено увеличить интервалы между встречами и продлить переговоры на начало 2018 г. Это не означает, что они обязательно закончатся провалом, но исключить такую возможность нельзя. В статье анализируются некоторые сценарии возможного развития событий и их воздействие на экономику и североамериканскую интеграцию. В их числе реакция Конгресса на возможное решение администрации США выйти из НАФТА в одностороннем порядке; возврат к двустороннему канадо-американскому соглашению о свободной торговле, действовавшему в 1989–1993 гг.; открытие США двух новых переговоров – отдельно с Канадой, отдельно с Мексикой; переход к использованию в торговле Режимы наиболее благоприятствуемой нации, предусмотренного правилами ВТО.

При проведении исследования использовались официальные переговорные позиции, опубликованные Вашингтоном, Оттавой и Мексикой в 2017 г., пресс-релизы, выступления и интервью президента Д. Трампа, министра торговли У. Росса и представителя США на торговых переговорах Р. Лайтхайзера, доклады ведущих американских и канадских "мозговых центров", материалы слушаний по вопросу о модернизации НАФТА, проходивших в июне 2017 г. в Международной торговой комиссии США, данные торговой статистики и публикации в СМИ.

Ключевые слова: НАФТА, переговоры о модернизации соглашения НАФТА, сценарии развития событий, североамериканская экономическая интеграция, региональные соглашения о свободной торговле, Д. Трамп, американский протекционизм, американо-канадо-мексиканские торгово-экономические отношения.

Долгое время эксперты и аналитики, включая автора этих строк, рассуждали о возможности эволюции зоны НАФТА вширь и/или вглубь, о том, каким может оказаться следующий этап североамериканской экономической интеграции. При этом для обозначения такого восходящего тренда с легкой руки

* КОМКОВА Елена Геннадиевна – доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института США и Канады РАН (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный переулок 2/3 (lena.komkova2012@yandex.ru).

мексиканского президента Висенте Фокса часто использовалась аббревиатура НАФТА-плюс, ставшая нарицательной.

Действительность, однако, оказалась иной. То, что до недавнего времени многим казалось маловероятным – открытие для изменений и добавлений детально прописанного и объёмного соглашения НАФТА, с приходом к власти в США администрации Трампа стало реальностью. Вместо НАФТА-плюс маячила перспектива либо подписания более современного НАФТА 2.0, либо провала начавшихся в августе 2017 г. трёхсторонних американо-канадо-мексиканских переговоров и установления обстановки неопределённости вокруг самой большой в мире зоны свободной торговли.

Переговоры о модернизации НАФТА

Переговоры о перезаключении соглашения НАФТА начались в Вашингтоне 16 августа 2017 г. Хотя Канада и Мексика согласились в них участвовать, но сделали это под нажимом США. Успех переговоров отнюдь не гарантирован. Сроком их завершения был первоначально определён конец 2017 г. Именно это время фигурировало в телефонном разговоре, состоявшемся между Д. Трампом и Дж. Трюдо в августе 2017 года¹. Ещё раньше с таким предложением США согласился президент Мексики П. Ньето. Столь сжатые сроки объяснялись тремя главными ограничителями: в июне 2018 г. истекают полномочия президента США по проведению торговых переговоров по так называемой ускоренной процедуре (правда, их можно будет продлить на следующие три года – до 2021 г.), в июле в Мексике должны состояться президентские выборы и в ноябре 2018 г. – промежуточные выборы в американский Конгресс. К последним Д. Трамп и Республиканская партия рассчитывают прийти не с пустыми руками.

Большинство экспертов посчитали столь короткие сроки, отведённые на сложнейшие переговоры, нереалистичными² и не ошиблись. Уже в середине октября стало очевидно, что уложится в них не удастся, и было решено продлить переговоры на начало 2018 года³. Для сравнения: переговоры о первом двустороннем Канадо-американском соглашении о свободной торговле длились 17 месяцев, о НАФТА – два года, а о более современных внешнеторговых соглашениях, которые Канада недавно заключила с Южной Кореей и Европейским Союзом, и вовсе по 5 лет⁴.

Для ускорения переговоров есть только один путь – в спорных случаях воспользоваться более продвинутыми формулировками, содержащимися в

¹ Readout of President Donald J. Trump's Call with Prime Minister Justin Trudeau of Canada. Available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/08/31/readout-prsident-donald-j-trumps-call-prime-minister-justin-trudeau> (accessed 01.09.2017).

² Bryden J. Year-end Deadline for New NAFTA Looking Impossible, Trade Experts Say // The Canadian Press, 20.09.2017. Available at: <http://www.nationalnewswatch.com/author/joan-bryden-the-canadian-press> (accessed 21.09.2017).

³ Simpson K. NAFTA Rounds to Last Longer, Plans in The Works to Negotiate Past New Year Deadline, Source Says. The CBC News, 17.10.2017. Available at: <http://www.cbc.ca/news/politics/nafta-talks-stretch-into-2018-1.4357474> (accessed 18.07.2017).

⁴ Taylor A. Trump Isn't the Only One Who Needs a Better NAFTA Deal // Ipolitics, 21.05.2017.

других недавно подписанных международных торговых соглашениях. В качестве такого основного источника заимствования выступает текст соглашения о Транстихоокеанском партнёрстве (ТТП), которое подписали 12 стран, в том числе США, Канада и Мексика.

В преддверии переговоров стороны опубликовали списки своих целей и задач. Первым это сделал президент Мексики в январе 2017 г. В его выступлении определены пять общих принципов, которыми будет руководствоваться эта страна на переговорах по НАФТА, и десять задач. Очерёдность этих задач не может не обратить на себя внимания: первые пять очевидным образом выходят за рамки вопросов, имеющих прямое отношение к НАФТА*. Пять последних задач выглядят так: сохранение между Мексикой, США и Канадой режима свободной торговли; включение в обновлённое соглашение глав, посвящённых телекоммуникациям, энергетике и электронной коммерции; внесение таких изменений в положения о трудовых отношениях, которые позволили бы Мексике создать новые рабочие места с более высокими зарплатами; сохранение благоприятного режима для иностранных инвестиций, включая их защиту от экспроприации и национализации; выработка нового подхода к границе с США с тем, чтобы она "не разъединяла, а соединяла соседние народы"⁵.

Тем самым Мексика подтвердила репутацию страны, выступающей за более широкий, чем США и Канада, подход к развитию североамериканской интеграции.

Затем, в июле 2017 г., свою переговорную позицию обнародовали США⁶. В ней 17 страниц, 24 раздела и, как насчитали некоторые обозреватели, около 100 пунктов⁷. (В ноябре 2017 г. был опубликован обновленный вариант переговорной позиции США)⁸.

В вводной части отмечается, что соглашение НАФТА способствовало "взрывному росту американских торговых дефицитов", закрытию "тысяч заводов" и увольнению с работы "миллионов американцев". Правда, месяц спустя представитель США на торговых переговорах Р. Лайтхайзер откорректировал свою оценку: в выступлении по случаю проведения первого раунда пере-

* Три из них связаны с защитой прав мексиканских мигрантов в США, одна ■ с необходимостью участия США в пресечении нелегальных каналов ввоза в Мексику оружия и денег сомнительного происхождения и одна ■ с желательностью расширять американо-мексиканское сотрудничество для содействия развитию стран Центральной Америки.

⁵ With the United States, We Do not Wish for Either Confrontation or Submission; the Solution is Dialogue and Negotiation: Enrique Pena Nieto. 24.01.2017. Available at: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/with-the-united-states-we-do-not-wish-for-either-confrontation-or-submission-the-solution-is-dialogue-and-negotiation-enrique-pena-nieto?idiom=en> (accessed 01.08.2017).

⁶ Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation. Executive Office of the President. Office of the United States Trade Representative. 17.07.2017. Available at: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAOBJECTIVES.Pdf> (accessed 18.07.2017).

⁷ Panetta A. Canada's 10 NAFTA Demands: A List of What Canada Wants as Talks Start this Week. 14.08.2017. Available at: <http://www.nationalnewswatch.com/author/alexander-panetta> (accessed 15.08.2017).

⁸ Available at: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/november/ustr-releases-updated-nafta>.

говоров он обвинил НАФТА в ликвидации только 700 тыс. американских рабочих мест⁹.

Анализ требований американцев показывает, что наиболее важными для них являются следующие:

- сокращение дефицита в торговле с Мексикой и Канадой;
- увеличение доли обязательного "североамериканского содержания" в стоимости товаров, имеющих право на беспошлинный ввоз в страны – члены НАФТА, (с нынешних 62,5% для автомобильных частей и деталей до 85%) и выдвижение нового требования о наличии чисто "американского содержания", в смысле "сделано в США", в размере 50%¹⁰. Напомним, что на недавно завершившихся переговорах о ТТП США, напротив, выступали за снижение существующего порога и доведение "североамериканского содержания" до 50%;
- ликвидация или смягчение канадской государственной системы управления поставками в области производства, ценообразования и контроля за импортом молока, мяса птицы и яиц;
- отказ от прописанного в соглашении НАФТА механизма разрешения споров между странами на предмет определения законности введения национальными регуляторами антидемпинговых и компенсационных пошлин на товары, импортируемые из стран – членов НАФТА.

Другими заявленными целями являются: более широкое открытие рынка госзакупок в Канаде и Мексике для американских компаний; приведение канадских и мексиканских законов, регулирующих права интеллектуальной собственности, к американскому "общему знаменателю"; расширение возможностей для проникновения американских телекоммуникационных и банковских компаний на рынки стран-членов НАФТА.

В октябре 2017 г. США выдвинули ещё одно спорное требование – включить в соглашение оговорку о его автоматическом прекращении через пять лет действия, если все три страны-участницы не заявят о своём желании продлить его на следующий период (*sunset clause*).

Определяя подход американской администрации к переговорам о модернизации НАФТА, можно отметить, что он, во-первых, исходит из посыла "Америка прежде всего" и, во-вторых, ставит своей главной целью борьбу с торговыми дефицитами США. Как предельно откровенно заявил министр торговли США У. Росс в интервью кабельному и спутниковому каналу Си-эн-би-си, "перед нами стоит сложная задача. Мы хотим, чтобы Канада и Мексика отказались от некоторых привилегий, которыми они пользовались на протяжении последних 22 лет. И мы не готовы предложить им что-либо взамен"¹¹.

⁹ Opening Statement of USTR Robert Lighthizer at the First Round of NAFTA Renegotiation. Wash., D.C., August, 2017. Available at: <https://ustr.gov/> (accessed 17.08.2017).

¹⁰ Dale D. Another Trump Poison Pill for NAFTA? Ottawa Slams Demand for 50% U.S. Content in Cars // The Toronto Star, 13.10.2017. Available at: <https://www.thestar.com/news/canada/2017/10/13/another-trump-poison-pill-for-nafta-ottawa-slams-demand-for-50-us-content-in-cars.html> (accessed 14.10.2017).

¹¹ CNBC Transcript: United States Secretary of Commerce Wilbur Ross Speaks with CNBC's Becky Quick on "Closing Bell" Today. 25.10.2017. Available at: <https://www.cnbc.com/2017/10/25/cnbc->

Последней из трёх стран свою позицию огласила Канада. Выступая в Оттавском университете за два дня до открытия переговоров в Вашингтоне, министр иностранных дел Х. Фриланд сформулировала шесть канадских целей:

- модернизация НАФТА;
- придание соглашению "прогрессивных" черт путём включения в его текст двух глав об экологических и трудовых отношениях, которые сейчас являются дополнительными к НАФТА соглашениями, и двух абсолютно новых глав – о гендерных отношениях и о правах коренных народов;
- уменьшение бюрократической нагрузки на бизнес и обеспечение гармонизации регулирующих правил и норм, действующих в США, Канаде и Мексике;
- открытие рынков госзакупок, прежде всего на уровне субъектов федераций и местных органов власти;
- расширение списка профессий, обладатели которых пользуются упрощённой процедурой получения рабочих виз в странах НАФТА;
- сохранение неизменными некоторых положений, зафиксированных в первоначальном соглашении НАФТА (например, специального механизма оценки обоснованности введения одной страной антидемпинговых и компенсационных пошлин на импортные товары из другой страны), исключение из сферы действия соглашения продукции канадских "культурных отраслей" (книгоиздание, радио- и телевидение) и действующей в этой стране системы государственного регулирования рынков молочной продукции, мяса птицы и яиц.

Суммируя, можно сказать, что все проблемы, поднимаемые на переговорах о модернизации НАФТА, можно свести к трём крупным блокам: вопросы новой повестки дня, по которым между США, Канадой и Мексикой существует взаимопонимание, застарелые торговые споры, которые трудно поддаются решению, и недавно высказанные односторонние претензии.

Вокруг переговоров царит нервная обстановка. Она определяется важностью этого соглашения для Канады и Мексики, которые продолжают вывозить в США три четверти своего экспорта и считают НАФТА не только краеугольным камнем своей внешнеторговой политики, но и залогом экономической, а в случае с Мексикой и внутривнутриполитической стабильности. На переговорщиков из Канады и Мексики оказывает негативное воздействие излишне жёсткая позиция США, характеризующаяся выдвиганием заведомо неприемлемых предложений. Не способствуют нормальной работе и периодически появляющиеся в СМИ угрозы Д. Трампа, касающиеся возможности выхода США из НАФТА. Трамп неоднократно выступал с ними в прошлом, но уже пять раз – после официального открытия переговоров (два раза в августе, один раз в октябре и два раза в декабре 2017 г.). Большинство наблюдателей расценивают такое поведение как переговорную тактику по устрашению партнёров, но не исключено, что импульсивный Трамп, находящийся под непрекращающимся

[exclusive-cnn-transcript-united-states-secretary-of-commerce-wulbur-ross-speaks-withcnbc-becky-quick-on-closing-bell-today.html](https://www.cnn.com/2017/10/26/politics/ross-speech-01/index.html) (accessed 26.10.2017).

давлением у себя дома и в мире, не шутит и в какой-то момент поступит именно так.

Справедливости ради стоит сказать, что заявления Д. Трампа по НАФТА не всегда совпадают с высказываниями его министров и лиц из ближайшего окружения. Считается, что в Белом доме существует два лагеря – экономические националисты, стремящиеся сделать Америку снова великой, несмотря на изменившиеся условия, и более умеренное крыло, признающее объективный характер глобализации и необходимость в гибком приспособлении к ней.

Переговоры проходят по принципу "от простого – к сложному", т.е. сначала решаются вопросы, вызывающие наименьшее противодействие, а наиболее спорные проблемы откладываются на потом. Это чревато тем, что судьба переговоров будет решаться на заключительном этапе, и что, какой бы прогресс ни был достигнут, "ничего не решено, пока всё не решено".

Ближайшие перспективы

Описывая возможные сценарии, можно выделить два основных варианта развития событий. НАФТА или удастся перезаключить в более современном формате (ситуация, которую американский вице-президент М. Пенс окрестил "трёхсторонней победой" – *a win-win-win*)¹², или США, как обещает Д. Трамп, объявят о своём выходе из этого соглашения. По-видимому, на начало 2018 г. шансы у этих вариантов примерно равные.

В пользу успешного завершения переговоров могут свидетельствовать следующие обстоятельства:

- НАФТА – главное и единственное торгово-инвестиционное соглашение, на основании которого США осуществляют торговлю со своими вторым и третьим внешнеторговыми партнёрами – Канадой и Мексикой;
- вопреки популистским заявлениям Д. Трампа и членов его администрации НАФТА в конечном счёте принесло США больше пользы, чем вреда. Это признавали американские администрации как республиканского, так и демократического толка на протяжении всего срока действия НАФТА; это – точка зрения большинства мейнстримных американских "мозговых центров", ведущих исследования по внешнеэкономическим проблемам (Институт международной экономики им. Питерсона – *Peterson Institute for International Economics*, Институт Катона – *CATO Institute*, Совет по международным отношениям – *Council on Foreign Relations*, Центр стратегических и международных исследований – *Center for Strategic and International Studies*, Центр им. Вудро Вильсона – *Woodrow Wilson Center*, Национальное бюро экономических исследований – *National Bureau of Economic Research* и др.);
- за сохранение НАФТА выступает американский бизнес, прежде всего крупный, в лице таких объединений, как Торговая палата США, "Круглый стол бизнеса", Национальная ассоциация промышленников, Американский институт нефти, Американский совет международного бизнеса, а также Амери-

¹² Цит. по: *Panetta A. Trudeau Gets Assured by Trump VP: New NAFTA will Be "Win, Win, Win". The Canadian Press, 14.07.2017. Available at: <http://www.nationalnewswatch.com> (accessed 15.07.2017).*

канский совет независимого бизнеса. Его поддерживают совместные канадо-американские структуры – Деловой совет (*Canadian-American Business Council*), Деловая ассоциация (*Canada-U.S. Business Association*), Альянс по приграничной торговле (*Border Trade Alliance*). Особую заинтересованность проявляют американские фермеры, считающие НАФТА выгодным для себя (*American Farm Bureau Federation*) и автомобилестроители ("Форд", "Дженерал Моторс", "Фиат–Крайслер"). Соглашение поддерживается губернаторами многих штатов, особенно пограничных, но не только (Канада является главным рынком сбыта для 33 американских штатов, Мексика – первым или вторым рынком сбыта для 28 штатов), а также многими сенаторами и конгрессменами из числа Республиканской и Демократической партий;

- аннулирование НАФТА не ограничится экономическими потерями. Сотрудничество с Канадой и Мексикой критически важно с точки зрения охраны государственной границы и поддержания национальной безопасности США. Две эти страны – крупнейшие источники энергетических поставок, торговля с которыми увеличивает энергетическую безопасность США, а в последнее время – и растущие рынки сбыта для американской сырой нефти. Кроме того, Канада – важный военно-политический союзник, участник НАТО и НОРАД. Так что разрыв соглашения НАФТА не сможет не сказаться на общей атмосфере и состоянии всего комплекса американо-канадских и американо-мексиканских связей. Для Мексики такой разрыв чреват и дестабилизацией внутривнутриполитической обстановки: он может ослабить шансы на победу на президентских выборах в июле 2018 г. представителя правящей Институционально-революционной партии и, напротив, упрочить позиции левого кандидата Л. Обрадора, выступающего с антиамериканских и антинафтовских позиций;

- администрации Д. Трампа и Республиканской партии США остро нужен прорыв хоть на каком-то направлении, чтобы предъявить его избирателям к промежуточным выборам в Конгресс в ноябре 2018 г.

Важным признаком того, что администрация надеется на успешный исход переговоров, является точное соблюдение ею всех сроков и обязательств, необходимых для обеспечения "ускоренного" прохождения соглашения через процедуру ратификации в Конгрессе (*fast-track authority*). А эти требования были самым серьёзным образом ужесточены в законе "О торговых приоритетах и подотчётности" 2015 года¹³. Закон, принятый с целью ограничения свободы рук администрации Б. Обамы при подписании соглашений о ТТП и Трансатлантическом торгово-инвестиционном партнёрстве с Евросоюзом (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), предусматривает усиление надзорных функций Конгресса на трёх этапах: подготовки и проведения торговых переговоров, рассмотрения достигнутого соглашения в Конгрессе и ратификации. Пока администрация выполнила четыре условия из шести, предусмотренных для первого этапа: 18 мая 2017 г. направила письменное извещение в Конгресс о намерении начать переговоры с Канадой и Мексикой; ровно через 30 дней после этого, 17 июля, опубликовала список своих целей и задач;

¹³ Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015. Available at: <https://www.congress.gov/114/plaws/publ26/Plaw-114publ26.pdf> (accessed 04.09.2017).

16 августа официально открыла переговоры и 22 сентября (как прописано в законе, за 180 дней до предполагаемого окончания переговоров и подписания соглашения), представила в профильные комитеты Конгресса (комитет по бюджету Палаты представителей и финансовый комитет Сената) извещение с перечислением тех возможных изменений в американском внешнеторговом законодательстве, которые могут потребоваться. Впереди выполнение ещё двух условий, относящихся к стадии переговоров: (1) направление извещения Конгрессу о намерении администрации заключить соглашение и подробного доклада в адрес Международной торговой комиссии об ожидаемом влиянии НАФТА 2.0 на американскую экономику, которые должны быть представлены за 90 дней до даты заключения соглашения; (2) публикация текста соглашения на сайте Управления торгового представителя США за 60 дней до подписания соглашения.

Но своя логика есть и у второго варианта. Во-первых, отказавшись от НАФТА, Трамп продемонстрирует избирателям свою решимость защищать их интересы и приверженность выполнению предвыборных обещаний. На его стороне АФТ-КПП, объединенный профсоюз работников автомобильной отрасли, другие отраслевые объединения трудящихся. Во-вторых, эффект от аннулирования НАФТА на огромную и во многом самодостаточную экономику США будет хотя и заметным, но ограниченным (интересно, что по заявлению Р. Лайтхайзера, такие оценки в США вообще не проводились). В-третьих, даже в случае объявления о выходе из НАФТА Трамп мало чем рискует: США могут сразу же начать новые переговоры с Канадой и Мексикой, но уже не на основе устаревшего текста, а с "чистого листа", без ограничения по срокам и в более предпочтительном для них двустороннем формате. Последний вариант имеет для США то преимущество, что будет легче добиться уступок в отдельных переговорах с Канадой и Мексикой. В-четвёртых, такой разворот подаст однозначный сигнал всему миру о серьёзности намерения нынешней администрации пересмотреть отношения с другими партнёрами в свою пользу.

Как заявил в одном из своих выступлений У. Росс, угрозы Трампа "разорвать соглашение НАФТА вполне реальны. Но для нас это не лучший выбор"¹⁴.

В случае объявления США о выходе из НАФТА, у Канады и Мексики, согласно статье 2205 данного соглашения будет полгода, а может и больше, чтобы подготовиться к изменениям. И здесь возможны разные ситуации.

Прежде всего, в дело может вмешаться американский Конгресс. Он ратифицировал НАФТА, а, следовательно, может сказать своё слово и по вопросу об одностороннем выходе из него США. Как написал в газете "Торонто стар" политический обозреватель Т. Харпер, в Конгрессе может "найтись достаточное количество республиканцев, являющихся противниками Трампа и сторонниками свободной торговли, которые могут решить, что соглашение НАФТА

¹⁴ Panetta A. The U.S. Wants to Negotiate a NAFTA Deal That Automatically Expires after 5 Years, Commerce Secretary Says // The Canadian Press, 14.09.2017. Available at: <https://www.thestar.com/news/world/2017/09/14/the-us-wants-to-negotiate-a-nafta-deal-that-automatically-expires-after-5-years-commerce-secretary-says/> (accessed 15.09.2017).

поважнее, чем попытка президента отправить его на свалку истории"¹⁵. В последнее время, по меньшей мере два американских профессора-правоведа высказали сомнения в том, что США смогут покинуть НАФТА без согласия Конгресса¹⁶. В том же ключе рассуждают и авторы статьи, опубликованной на сайте агентства Блумберг: "Торговые полномочия в США разделены между Трампом и американским Конгрессом. Поэтому попытка выхода из соглашения НАФТА может обернуться политическими и судебными баталиями"¹⁷. Кроме того, в реальности процесс выхода США из НАФТА, предусматривающий внесение необходимых изменений в некоторые американские законы, вряд ли окажется одномоментным действием, а скорее растянется во времени.

Другим следствием может стать возврат Канады и США к двустороннему Канадо-американскому соглашению о свободной торговле, которое действовало в 1989–1993 гг. до появления НАФТА. Все эти годы Оттава не уставала повторять, что, если НАФТА по каким-то причинам перестанет существовать, его место займет это канадо-американское соглашение. Сейчас такая их предсказательность может быть вознаграждена. Как написало агентство Блумберг, "в случае с НАФТА Канада потеряет меньше, чем Мексика. Если США выйдут из этого соглашения, то наступит очередь ранее заключённого соглашения о свободной торговле между Канадой и США" [Цит. по: Комкова, 2017: 47]. Но дело в том, что двустороннее соглашение является ещё более устаревшим, чем НАФТА, и поэтому вряд ли устроит американскую администрацию в долгосрочном плане. Этот вариант, если он вообще реализуется, можно с высокой степенью вероятности рассматривать как переходный к двусторонним переговорам о новом торговом соглашении.

Следующая возможность – открытие Соединёнными Штатами отдельных переговоров с Канадой и Мексикой в полном соответствии с предвыборными обещаниями Д. Трампа начать делать ставку на заключение двусторонних соглашений с партнёрами. А поскольку торгово-экономические отношения США с Канадой в принципе не отягощены таким количеством острых проблем, как отношения с Мексикой, можно предположить, что им будет легче договориться.

И наконец, США, Канада и Мексика, являющиеся членами ВТО, могут перейти к использованию в североамериканской торговле Режимы наиболее благоприятствуемой нации (РНБ)¹⁸.

¹⁵ *Harper T.* Trump's NAFTA Bluster All about Him, not Us // The Toronto Star, 27.08.2017.

¹⁶ *Lester S.* What To Make of Trump's NAFTA Termination Talk? 29.08.2017. CATO at Liberty Available at: www.cato.org (accessed 01.09.2017); *Meyer T.* Trump's Threat to Withdraw from NAFTA May Hit a Hurdle: The US Constitution // The Conversation. Available at: http://www.salon.com/2017/08/24/trumps-treat-to-withdraw-from-nafta-may-hit-a-hurdle-the-us-constitution_partner/ (accessed 01.09.2017).

¹⁷ *Martin E., Wingrove J.* U.S. Demands Risk Scuttling NAFTA Talks. Bloomberg, 29.09.2017. Available at: <https://www.bloomberg.com/articles/2017-09-29/u-s-demands-on-nafta-are-said-to-risk-scuttling-trade-talks> (accessed 30.09.2017).

¹⁸ В прессе упоминались ещё две перспективы, которые, на наш взгляд, являются маргинальными и потому здесь не рассматриваются. Министр экономики Мексики не исключил возможности сохранения соглашения НАФТА в усечённом составе ■ с Канадой и Мексикой, но без США, по типу того, как это происходит в настоящее время с ТТП, когда остальные 11 стран-участниц пытаются спасти это соглашение после американского выхода. А американские специалисты С. Глоberman и К. Сандз упомянули самый неблагоприятный вариант из

Последний вариант представляется наихудшим, с точки зрения Канады и Мексики, привыкших к преференциальному нафтовскому режиму и к нулевым ставкам таможенных пошлин в торговле со своим главным контрагентом. Но, как почти синхронно отметили в своих публикациях два идеологически разнонаправленные канадские исследовательские центры – левый Канадский центр политических альтернатив (*Canadian Centre for Policy Alternatives*) [Laliberté, Sinclair, 2017] и правый Институт Фрейзера (*Fraser Institute*) [Globerman, Sands, 2017], катастрофических последствий такой переход иметь не будет. Дело в том, что в течение тех 24 лет, что существует НАФТА, преимущества, полученные от участия в нём США, Канадой и Мексикой, в значительной степени девальвировались. Во-первых, по результатам Уругвайского раунда ВТО были снижены ставки РНБ для всех стран-участниц. Во-вторых, США, Канада и Мексика заключили в последние два десятилетия соглашения о свободной торговле со многими другими странами. В-третьих, после террористического нападения 11 сентября 2001 г. США ввели повышенные меры безопасности на своих границах, что негативно сказалось на объёмах торговли с соседями. Всё это частично обесценило те таможенно-тарифные уступки, которые получили три североамериканских государства по итогам реализации НАФТА [Georges, 2017].

Расчёты, проведённые канадскими специалистами П. Лалиберте и С. Синклером, показали, что в случае аннулирования НАФТА изменения для Канады хотя и произойдут, но катастрофическими не будут. Они выяснили, что 41% объёма экспорта из этой страны не почувствует вообще никаких изменений и будет ввозиться в США по тем же нулевым ставкам таможенного тарифа, что и в настоящее время. Для 39% объёма канадского экспорта в США изменения последуют, но рост ставок таможенных пошлин в большинстве своём не превысит 3%. Ещё 3% канадских товаров столкнутся с пошлинами выше 10%. В числе самых уязвимых отраслей – сельское хозяйство, текстильная и швейная промышленность, производство легких грузовиков и пикапов. Главный вывод исследования таков: для 96% оборота канадского экспорта в США потери сведутся к уплате таможенных пошлин в размере 4,2 млрд долл. США, что по состоянию на 2016 г. соответствует 1,5% стоимости всего канадского вывоза в эту страну. Таким образом, издержки при переходе от беспошлинного нафтовского таможенного тарифа к тарифу РНБ будут для Канады "скромными". Поэтому, заключают П. Лалиберте и С. Синклер, если НАФТА 2.0 окажется для Канады хуже, чем НАФТА 1.0, то эта страна не должна подписывать такое соглашение и "может и должна выбрать для себя режим ВТО" [Laliberté, Sinclair, 2017: 14-15].

Обобщая, можно предположить, что, если более передовое и современное НАФТА 2.0 увидит свет, то интеграция в этой части земного шара получит стимул к углублению на ближайшие 5–7 лет.

гипотетически возможных, при котором США могут выйти и из ВТО. Это приведёт к потрясению всей послевоенной системы международных экономических связей.

Если же переговоры будут сорваны и адекватной замены НАФТА найдено не будет, то, видимо, правомерным будет говорить об определённом откате этих процессов назад, во всяком случае, в краткосрочном плане.

В отсутствие НАФТА, гарантирующего "национальный" режим для инвесторов во всех трёх североамериканских странах, США могут усилить своё гравитационное притяжение и положение североамериканского "хаба". Это может привести к отклонению потоков международных инвестиций от Канады и Мексики, сильно от них зависящих, в направлении более крупного, ёмкого и надёжного рынка США. При этом характерная для Северной Америки схема организации торгово-экономических связей в виде "хаб-энд-споукс" получит дальнейшее развитие, что вряд ли отвечает интересам Канады и Мексики, стремящимся выйти из тени США и усилить свою международную роль.

Ухудшившиеся условия доступа на американский рынок будут побуждать Канаду и Мексику к поиску других рынков и партнёров за пределами Североамериканского континента и способствовать диверсификации их связей. Подобным курсом две эти страны следуют уже некоторое время, но слом НАФТА может не оставить им другого выбора. В 2014 г. Канада подписала важное для неё Всеобъемлющее торгово-экономическое соглашение с Европейским Союзом (в сентябре 2017 г. началась его частичная реализация). Вместе с десятью другими партнёрами по ТТП Канада пытается реанимировать это соглашение после объявления о выходе из него США. Она ведёт предварительные переговоры с Китаем на предмет возможности заключения с ним соглашения о свободной торговле. На очереди – продолжение переговоров о свободной торговле с рядом других не столь крупных государств.

Отказ от НАФТА подаст и вполне определённый сигнал всем другим партнёрам Америки на предмет того, что США становятся всё более протекционистской державой, мало считающейся с интересами других стран и замыкающейся "вовнутрь". Япония, Великобритания и страны Евросоюза давно уже рассматривают отношения Канады с США как своеобразную систему "раннего предупреждения", как прообраз того, с чем могут столкнуться они сами в торговых и иных переговорах с США¹⁹.

Долгосрочный прогноз

Рассуждая о долгосрочных перспективах, следует начать с того, чтобы провести различие между соглашением НАФТА, считающимся олицетворением североамериканской экономической интеграции, и собственно интеграцией, иными словами, между формальным и фактическим положением дел в этой сфере. Отличие в том, что, во-первых, интеграционные процессы в Северной Америке проявились задолго до подписания соглашения НАФТА. Авторитетные отечественные специалисты датируют момент наступления интеграции в этом регионе серединой 50-х годов XX века [Лавровская, 1987: 33]. Канадские

¹⁹ *Smith M.-D.* Europeans See Canada as 'Early Warning System' on U.S. After Trump's Election Showed 'Necessity' of Relationship. October 12, 2017. Available at: <https://www.nationalnewswatch.com> (accessed 13.10.2017).

исследователи нередко называют и более ранние сроки, в частности, последнюю четверть XIX века [The Canadian Encyclopedia, 1999: 388].

А во-вторых, реальная интеграция в этом регионе земного шара глубже и шире, чем те её аспекты, которые регулируются соглашением НАФТА. Она охватывает не только торгово-инвестиционные вопросы, но и другие аспекты канадо-американского взаимодействия. Здесь можно отметить сходство исторического развития Канады и США на ранних этапах (обе страны когда-то были колониями Великобритании), определённое родство этнического состава их населения, постоянно идущий переток мигрантов из одной страны в другую, использование английского языка (за исключением Квебека), однотипность деловой культуры и практики, тесное военно-политическое сотрудничество (НАТО, НОРАД), а также многочисленные связи, с давних пор существующие между гражданами двух соседних стран в сферах культуры, спорта, образования, членства в объединённых североамериканских профсоюзах и других совместных организациях, владение собственностью и недвижимостью в другой стране.

В противовес хрупкой и подверженной политическим рискам институциональной надстройке в виде соглашения НАФТА фактическая интеграция в этом регионе демонстрирует завидную живучесть и высокую резистентность к шокам. Ещё в 1987 г. Т.В. Лавровская, исследователь из ИМЭМО, назвала "трудность разрыва интеграционных связей" одним из четырёх признаков сформировавшегося в Северной Америке регионального хозяйственного комплекса [Лавровская, 1987: 24]*. За прошедшее с тех пор время этот вывод дважды выдержал испытание на прочность. В 1994 г. – в первый год действия соглашения НАФТА, когда страны-участницы успешно преодолели масштабный кризис мексиканской валюты – песо. В 2001 г., когда, хотя и не без потерь, но справились с принципиально новой ситуацией, сложившейся в США после террористического нападения 11 сентября, включая меры по усилению безопасности на границах. Сейчас мы являемся свидетелями третьей масштабной встряски – попытки перезаключения НАФТА на более современной основе, которая неизвестно чем закончится, но уже дестабилизирует условия ведения североамериканского бизнеса по правилам, прописанным 24 года назад.

Уверенность в том, что интеграция в Северной Америке будет продолжена и в отсутствие соглашения НАФТА, если ведущиеся переговоры зайдут в тупик, базируется и на некоторых особенностях, присущих североамериканской модели.

В отличие от европейского интеграционного проекта, начинавшегося по большей части "сверху" в результате политического решения руководителей ведущих западноевропейских стран, строительство североамериканского регионального хозяйственного комплекса происходило главным образом "снизу". Движущие силы североамериканской интеграции и раньше, и сейчас – крупные транснациональные корпорации, прежде всего американские, которые в своих инвестиционных, производственных и сбытовых решениях привычно

* Остальные три признака – взаимный характер зависимости между странами-участницами, высокая степень сцепления национальных экономических структур во внутрирегиональных рамках и стабильный характер экономических и политических связей.

рассматривают весь континент как единую площадку. При этом преследуется цель – повысить эффективность производства в конкурентной борьбе с компаниями из других стран без оглядки на политические границы в Северной Америке. Поэтому североамериканскую интеграцию часто называют "естественным процессом".

Вторая характеристика – исторически ограниченная роль североамериканских государств в экономике и стимулировании интеграции. Опять-таки в отличие от Европы, роль государства как в Канаде, так и в США заключается не в том, чтобы напрямую руководить интеграцией и ростом взаимозависимости. Задача государства скорее в том, чтобы не мешать стихийно развивающимся интеграционным процессам, по возможности расчищать периодически возникающие на их пути торгово-политические завалы и препятствия и направлять частную инициативу в удобное русло. Государство здесь, как правило, не стремится "подтолкнуть" или другим искусственным образом стимулировать процессы межстранового хозяйственного сближения ради некой политической сверхзадачи, как это часто происходит в других регионах мира. Оно подключается к регулированию интеграционной деятельности, как правило, по просьбе частного сектора и с некоторым запаздыванием, с целью установления системных "правил игры", защиты национальных интересов и/или национальных компаний.

Третья специфическая черта – отсутствие наднациональных органов в области управления интеграцией, специальных проектов или программ с государственным участием и финансированием. Так что как раньше, так и сегодня интеграционные процессы в Северной Америке развиваются по большей части на стихийной и нерегулируемой основе и проявляются в виде результирующей миллионов разрозненных и разнонаправленных торгово-производственных решений больших, средних и малых компаний, принимаемых на собственный страх и риск.

Всё это свидетельствует о том, что отказ от институционально-политического оформления интеграции в виде соглашения НАФТА, если таковой произойдет, не будет тождественен остановке реально происходящих интеграционных процессов в Северной Америке. На наш взгляд, правомерно предположить, что неизбежное в этом случае тормозящее воздействие на реальную интеграцию будет ограниченным и по масштабам, и по времени.

Список литературы

Комкова Е.Г. 2017. Политическая борьба вокруг НАФТА // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. № 4. С. 34–48.

Лавровская Т.В. 1987. Североамериканская интеграция: экономические и политические аспекты. М.: Наука. 272 с.

References

Komkova E.G. 2017. Politicheskaja bor'ba vokrug NAFTA [Controversy Over NAFTA] // SShA i Kanada: jekonomika, politika, kul'tura. № 4. P. 34–48.

Lavrovskaja T.V. 1987. Severoamerikanskaja integracija: jekonomicheskie i politicheskie aspekty [North American Integration: Economic and Political Aspects]. M.: Nauka. - 272 p.

Georges P. 2017. Seizing the Opportunity at the NAFTA Talks // Policy Options, July. Available at: <http://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2017/seizing-the-opportunity-at-the-nafta-talks> (accessed 18.09.2017).

Globerman S., Sands Ch. 2017. The Fate of NAFTA: Possible Scenarios and Their Implications for Canada. The Fraser Institute. August. - 47 p. Available at: www.fraserinstitute.org (accessed 18.09.2017).

Laliberté P., Sinclair S. 2017. What is the NAFTA Advantage? Report. Canadian Centre for Policy Alternatives. July 29. - 18 p. Available at: <https://www.policyalternatives.ca/publications/reports/what-nafta-advantage> (accessed 18.09.2017).

The Canadian Encyclopedia. Year 2000 Edition. Toronto: McClelland and Steward, 1999. - 2573 p.

The Future of NAFTA

(USA ❖ Canada Journal, 2018, no. 2, p. 5-19)

Received 26.10.2017.

KOMKOVA Elena Gennadievna. Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN), 2/3 Khlebný per., Moscow 121069, Russian Federation (lena.komkova2012@yandex.ru).

The article analyzes the situation around the NAFTA re-negotiation, which started on August 16, 2017. The U.S. Government entered negotiations seeking a substantial rebalance of trade policies that is perceived as highly unfavorable by Canada and Mexico. This article describes the negotiating positions of the three participating countries, their main principles and goals, major controversies, as well as the alignment of pro-NAFTA and contra-NAFTA forces.

The growing complexity of the NAFTA re-negotiations, which became evident during the fourth round of negotiation in mid-October, has resulted in the delay by 3 weeks of the fifth round and the extension of negotiations into 2018. This is not to say that NAFTA negotiations are doomed. But, it does mean that the negotiations are in trouble and there is a reasonable prospect of NAFTA's termination. The article assesses some of the post-NAFTA scenarios and their impact on the North American economy and integration. Among those analyzed are short-term and long-term perspectives. Possible scenarios look as follows: reaction of the American Congress to the U.S. unilateral withdrawal from NAFTA, fallback to the original Canada-U.S. FTA (CUSFTA), opening by the U.S.A. of two parallel trade negotiations with Canada, and Mexico, reversion to the WTO Most Favored Nation regime.

The research is based on official negotiating positions released in 2017 by Mexico, Washington and Ottawa, press-releases, speeches and interviews by President D. Trump, Secretary of Commerce W. Ross, and U.S. Trade Representative R. Lighthizer, think-tanks commentaries, hearings held in June at the US International Trade Commission, trade statistics, media op-eds and analytics.

Keywords: *NAFTA, NAFTA re-negotiation, possible scenarios, North American economic integration, regional free trade agreements, D. Trump, American protectionism, U.S.-Canada-Mexico trade and economic relationship.*

About the author:

KOMKOVA Elena Gennadievna, Doctor of Sciences (Economics). Leading Analyst, Canadian Department.