

П.П.Яковлев

USMCA: перезагрузка зоны свободной торговли в Северной Америке

Между Мексикой, США и Канадой достигнута договоренность о модернизации Соглашения о североамериканской зоне свободной торговли (NAFTA), действующего с 1 января 1994 г. На смену NAFTA пришло Соглашение Соединенные Штаты — Мексика — Канада (United States — Mexico — Canada Agreement, USMCA), которое будет прокладывать магистральные направления развития интеграционных процессов в Северной Америке. Инициатором трехсторонних переговоров выступил президент Дональд Трамп, поставивший целью добиться максимально выгодных для США условий сотрудничества с соседними странами. Под нажимом Вашингтона Мехико и Оттава были вынуждены пойти на ряд существенных уступок, но на ряде направлений сохранили за собой доступ к стратегически важному для них американскому рынку. В дальнейшем USMCA может стать образцом для других международных торговых-экономических соглашений.

Ключевые слова: США, торговая политика Трампа, Мексика, Канада, переговоры о реформе NAFTA, USMCA, условия нового соглашения.

DOI: 10.31857/S0044748X0002312-2

Переговоры о перезагрузке Соглашения о североамериканской зоне свободной торговли (North American Free Trade Agreement, NAFTA) привлекли пристальное внимание не только в странах-участницах (США, Канаде и Мексике), но и далеко за пределами Северной Америки. Представители деловых и политических кругов, экономические эксперты и работники средств массовой информации следили за ходом напряженных переговоров о реформировании условий договора, почти четверть века определявшего характер торгово-экономических отношений между североамериканскими государствами. Такой интерес понятен, поскольку речь идет о судьбе одного из крупнейших интеграционных объединений, члены которого играют видную роль в глобальной экономике и мировой торговле, активно воздействуют на развитие мирохозяйственных связей.

Петр Павлович Яковлев — доктор экономических наук, руководитель Центра иберийских исследований ИЛА РАН, профессор Российского экономического университета имени Г.В.Плеханова (petrp.yakovlev@yandex.ru).

NAFTA интересна и с той точки зрения, что в этой региональной торгово-экономической группировке «под одной крышей» оказались две высокоразвитые державы (США и Канада) и страна с формирующимся рынком (Мексика, согласно международной классификации, например, МВФ). И, конечно, международное внимание к переговорам подогревалось тем немаловажным обстоятельством, что они проходили на фоне недовольства Белого дома результатами функционирования NAFTA и многочисленных пропагандистских «наездов» со стороны Дональда Трампа на Мексику и Канаду. Американский президент сделал перекройку соглашения по собственным лекалам одной из главных целей «трампономики» — новой внешнеэкономической политики Соединенных Штатов¹.

NAFTA НА ГЕОЭКОНОМИЧЕСКОЙ КАРТЕ

Вопрос о формировании институтов и механизмов североамериканской интеграции с участием всех трех государств региона приобрел особую актуальность в начале 1990-х годов в условиях резко возросшей торгово-экономической конкуренции со стороны Европейского союза и стремительно растущего Китая. Под нажимом конкурентов американские транснациональные корпорации (ТНК) усилили проникновение на рынки соседних стран и потребовали от Вашингтона международно-политической поддержки. Специальный интерес для США стала представлять Мексика, имевшая значительный потенциал превращения в крупную производственную площадку американского бизнеса. В пользу такого сценария говорили сравнительно емкий мексиканский внутренний рынок (более 100 млн населения), достаточно развитая инфраструктура и наличие многочисленной дешевой рабочей силы. Стратегический план американских ТНК сводился к организации на пространстве Северной Америки моноцентричной системы торгово-экономических связей в рамках модели «*hub and spoke*» (центр гравитационного притяжения — Соединенные Штаты и периферийные зоны — Канада и Мексика)².

В свою очередь, мексиканские политические и деловые круги надеялись, что интеграция с США и Канадой станет решающим фактором комплексной модернизации страны и поможет решить накопившиеся острейшие социально-экономические проблемы. В их числе: структурная и технологическая отсталость национального хозяйственного организма, низкий уровень производственных инвестиций, незначительный (по масштабам страны) объем внешней торговли, огромный государственный долг, нехватка квалифицированных рабочих мест, высокая безработица, бедность и нищета, разгул преступности, подрывающий национальную безопасность трансграничный наркотрафик, массовая эмиграция³.

Отношение в правящих сферах и бизнес-сообществе Канады к возможному присоединению Мексики к региональным интеграционным процессам было в целом положительным. В Оттаве не без оснований полагали, что такой шаг откроет перспективы расширения торгово-экономических отношений не только с Мексикой, но и с другими латиноамериканскими государствами и тем самым будет способствовать диверсификации канадских внешнеэкономических связей, односторонне ориентированных на американские рынки. Кроме того, мек-

сиканская сторона в определенных обстоятельствах могла стать союзником Канады в торгово-экономических спорах с США⁴.

Таким образом, все три государства Северной Америки (каждое по своим соображениям) были заинтересованы в развитии интеграционных процессов в регионе. Благодаря этому начавшиеся в 1991 г. трехсторонние переговоры завершились в декабре 1992 г. подписанием Соглашения о североамериканской зоне свободной торговли, которое вступило в силу с 1 января 1994 г.

Учредив региональное торгово-экономическое объединение, североамериканские страны открыли путь к формированию уникального интеграционного пространства, на долю которого приходится 14,6% земной суши, 6,6% мирового населения, 28% глобального ВВП и 7% международной торговли товарами и услугами (см. таблицу 1).

Т а б л и ц а 1

СТРАНЫ НАФТА: МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ (2017 г.)

Показатель	США	Канада	Мексика	НАФТА
Население (млн чел.)	327	36	129	492
Территория (тыс. км ²)	9827	9985	1964	21776
Номинальный ВВП (млрд долл.)	19371	1627	1148	22146
ВВП по ППС (млрд долл.)	19371	1671	2372	23414
Экспорт товаров и услуг (млрд долл.)	2344	504	436	3284
Экспорт в % ВВП	12	31	38	15
Импорт товаров и услуг (млрд долл.)	2915	553	448	3916
Импорт в % ВВП	15	34	39	18

Источник: Congressional Research Service. — <https://fas.org/sgp/crs/row/R44981.pdf>

Нельзя отрицать тот факт, что на протяжении двух с лишним десятилетий в функционировании НАФТА было немало проблем и сложностей, что стало следствием как зачастую противоположных бизнес-интересов предприятий стран-участниц, так и изменений конъюнктурного и долговременного характера. В частности, острые разногласия периодически возникали по торговле так называемыми «чувствительными» товарами, имевшими особо важное значение для национальных производителей и потребителей. К числу этих товаров относилось, главным образом, продовольствие: мясомолочная продукция, свежие фрукты и овощи, сахар. Кроме того, предметом споров являлись национальные системы трудовых отношений, трансграничная миграция рабочей силы, а также правовые аспекты инвестиционной деятельности⁵.

Но вплоть до прихода в Белый дом Д.Трампа никто из участников НАФТА не ставил вопрос о коренном пересмотре условий договора. В крайнем случае, речь могла идти о дополнении действующего соглашения разделами, отражающими новые торгово-экономические реалии, или о

придании ему более гибкого характера с тем, чтобы повысить инвестиционную привлекательность NAFTA, привлечь в североамериканский регион капиталы европейских и азиатских корпораций.

Крутые изменения произошли после победы на выборах 2016 г. кандидата-республиканца, который поместил NAFTA в фокус прямых нападок и неоднократно угрожал выходом Соединенных Штатов из объединения. Д.Трампа не устраивало абсолютно все. Партнерам по NAFTA инкриминировалось «перетягивание» на свою территорию американских производственных мощностей, деиндустриализация американской экономики и наращивание активного сальдо в торговле с США. Правда, хозяин Белого дома не обвинял Канаду и Мексику в «нечестных торговых практиках» (как он это делал в отношении Китая), но твердо настаивал на реформировании договора о североамериканской интеграции⁶. Под нажимом Вашингтона у Мехико и Оттавы не осталось другого варианта, как согласиться на переговоры о перезагрузке NAFTA.

Следует подчеркнуть, что в потоке критики, которую Д.Трамп обрушил на NAFTA, «растворились» положительные для экономики трех стран, включая Соединенные Штаты, последствия их торгово-экономического объединения. Выделим главные позитивные моменты, ставшие (прямо или косвенно) следствием североамериканской интеграции.

Первое. В период 1993—2017 гг. объем торговли между членами NAFTA вырос в четыре раза: с 297 до 1170 млрд долл., что привело к росту производства, занятости, доходов корпораций и налоговых поступлений в бюджеты США, Мексики и Канады. В указанный период американский товарный экспорт в адрес соседей вырос со 142 до 525 млрд долл., а импорт из этих стран — со 151 до 614 млрд. Действительно, дефицит Вашингтона в торговле с партнерами по NAFTA стал больше, но его увеличение было значительно меньшим, нежели повышение отрицательного сальдо в торговле США с остальным миром (см. таблицу 2).

Т а б л и ц а 2

БАЛАНС ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ США (товары, млрд долл.)

Страна	2001 г.	2010 г.	2015 г.	2017 г.
Всего	-411,8	-690,2	-811,6	-862,8
Канада	-52,8	-31,2	-21,4	-24,7
Мексика	-30,0	-68,6	-63,4	-63,0
NAFTA	-82,8	-99,8	-84,8	-87,7
Доля NAFTA (%)	20,1	14,5	10,5	10,2

Источник: ITC. Trade statistics for international business development. — https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=1|842||124||TOTAL||2|1|1|3|2|1|1|1|1

Второе. Отмена импортных пошлин в рамках NAFTA привела к снижению стоимости ввозимых товаров, что способствовало сдерживанию инфляционных процессов и позволило Федеральной резервной системе (ФРС) Соединенных Штатов и Центральным банкам Канады и Мексики

сохранять ключевые ставки на сравнительно невысоком уровне. Для США особое значение имело удешевление импорта мексиканской и канадской нефти, поскольку американский рынок критически зависел от закупок за рубежом «черного золота». Похожим образом (благодаря более интенсивным внутризональным обменам) североамериканская интеграция помогла несколько снизить цены на многие продовольственные товары, включая мясную продукцию, свежие овощи и фрукты.

Третье. По подсчетам экспертов, участие в NAFTA «прибавляло» США 0,5 процентного пункта ВВП в год⁷. При этом главными бенефициарами стали предприятия автомобильной промышленности, сельского хозяйства и сферы услуг. В частности, снижение традиционно высоких мексиканских пошлин на импорт продовольствия позволило американским фермерам существенно нарастить поставки на мексиканский рынок мяса, риса, продуктов сои, яблок, кукурузы, растительного масла и т.д. В результате, Мексика и Канада стали главными покупателями товаров сельхозпроизводителей США. Одновременно интеграция североамериканских рынков в решающей степени способствовала модернизации американского автомобилестроения, которое в 1980—1990-х годах заметно проигрывало в конкурентной борьбе с японскими и западноевропейскими производителями. В рамках NAFTA (от канадской провинции Онтарио через американский Детройт и до северных штатов Мексики) сложилась конкурентоспособная производственная цепочка североамериканского автомобилестроения, предприятия которого технологически тесно связаны между собой. Например, популярный кроссовер HONDA CR-V, который собирают на заводе в мексиканском штате Халиско, на 70% состоит из деталей и компонентов, выпущенных на заводах в США и Канаде⁸.

Четвертое. В противоположность тому, что утверждал и утверждает Д.Трамп, участие в NAFTA в целом оказало благоприятное воздействие на американский рынок рабочей силы. Рост производства, ориентированного на экспорт в Канаду и Мексику, привел к появлению в Соединенных Штатах 5 млн новых рабочих мест. Порядка 43% всех американских компаний-экспортеров (свыше 130 тыс. предприятий) поставляют свою продукцию на мексиканский и канадский рынки. Даже импорт из этих стран способствовал росту занятости США, поскольку 40% товаров, закупаемых в Мексике, изобретены и разработаны в американских лабораториях и дизайн-центрах⁹.

Пятое. Созданный соглашением по NAFTA режим гарантий для частных иностранных капиталовложений коренным образом изменил ситуацию в этой области. Если прежде мексиканские и канадские власти, опасаясь внешнего контроля за национальной экономикой, пытались регулировать приток инвестиций американских корпораций, то теперь Мексика и Канада устранили практически все барьеры на пути транснационального капитала. В результате американские ТНК получили почти полную свободу рук, благодаря чему накопленный объем их прямых инвестиций в соседних странах в период 1993—2016 гг. вырос в 5,3 раза: с 85,1 до 451,5 млрд долл., или с 8 до 16% совокупного ВВП названных двух государств за соответствующие годы¹⁰.

Наличие значимых положительных эффектов давало повод рассчитывать на пролонгацию NAFTA, хотя, следует признать, многие эксперты не сомневались в необходимости модернизации соглашения, которое по ряду

параметров отстало от жизни. В частности, оно не учитывало некоторые новые явления (например, размах электронной торговли), возникшие в последние десятилетия и оказывающие растущее воздействие на развитие глобальной экономики. Большого внимания требовали и другие актуальные сюжеты: защита интеллектуальной собственности, сохранение окружающей среды, сотрудничество в сфере энергетики, состояние рынка рабочей силы и т.д. Кроме того, политические и деловые круги США, Мексики и Канады беспокоила резко возросшая конкуренция на глобальных рынках (включая и рынки самих этих стран) со стороны азиатских государств, в первую очередь Китая. В данной связи перед реформой NAFTA ставилась задача создания максимально благоприятных условий для повышения международной конкурентоспособности североамериканских экономик.

ПРИОРИТЕТНЫЕ ИНТЕРЕСЫ СТОРОН

Готовясь к переговорам о модернизации соглашения о североамериканской интеграции, стороны обнародовали свои исходные позиции. Первыми это сделали мексиканцы, которые уже из громких и провокационных предвыборных заявлений Д.Трампа извлекли соответствующие выводы. Когда республиканский кандидат победил, в Мехико поняли, что перезагрузка NAFTA неизбежна, и президент страны Энрике Пенья Ньето 23 января 2017 г. (практически сразу после инаугурации Д.Трампа) сформулировал свою переговорную повестку, озаглавленную «С Соединенными Штатами: ни конфронтация, ни подчинение. Решение проблем — диалог и договоренность» и включавшую пять общих принципов и десять конкретных задач (целей)¹¹.

В числе заявленных принципов фигурировали: защита национального суверенитета, уважение правового государства, поиск взаимной выгоды (модель взаимодействия партнеров — «выигрыш—выигрыш»), приверженность идее североамериканской интеграции, стремление к интегральному характеру договоренностей. Что касается целей, то мексиканское руководство акцентировало внимание на ряде ключевых вопросов, часть которых не имели непосредственной связи с проблематикой NAFTA, но затрагивали наиболее болезненные аспекты взаимоотношений соседних стран. В частности, три пункта мексиканской повестки были посвящены положению в США мигрантов, необходимости соблюдения их прав, включая свободу денежных переводов в Мексику. Еще один пункт нацеливал на совместные действия Мехико и Вашингтона по содействию социально-экономическому развитию стран Центральной Америки — главного источника незаконной миграции и переброски наркотических средств в Соединенные Штаты. Пятый пункт затрагивал тему нелегального поступления из США оружия, которое использовалось мексиканскими криминальными структурами.

Наконец, пять задач переговорной повестки мексиканской делегации напрямую относились к реформированию NAFTA. В том числе:

— сохранить режим свободной торговли в системе экономических отношений между Соединенными Штатами, Мексикой и Канадой. Формировать условия для наращивания мексиканского экспорта в США и Канаду на основе здоровой конкуренции;

— в целях модернизации NAFTA включить в соглашение новые секторы экономики: телекоммуникации, энергетику, электронную торговлю;

— добиваться того, чтобы в модернизированный текст договора были внесены положения, способствующие повышению заработной платы мексиканских рабочих. Конкурентным преимуществом Мексики, подчеркивал Э.Пенья Ньето, должна стать не низкая стоимость рабочей силы, а высокая продуктивность;

— защищать и стимулировать национальные и иностранные капиталовложения в мексиканскую экономику. Заключать соглашения, внушающие доверие международным инвесторам;

— обеспечить утверждение принципов добрососедства в отношениях с США. В этой связи мексиканский президент призвал «не строить стены, а наводить мосты», явно намекая на скандальное предвыборное обещание Д.Трампа возвести стену на границе с южным соседом¹².

Делегация Мексики была ориентирована на борьбу за достаточно широкий подход к дальнейшему развитию североамериканской интеграции и готовилась противостоять попыткам вашингтонской администрации свернуть торгово-экономическое взаимодействие трех соседних государств. Вместе с тем, мексиканцы, серьезно заинтересованные в сохранении зоны свободной торговли, были настроены договариваться и искать взаимоприемлемые, компромиссные решения спорных вопросов.

18 мая 2017 г. Д.Трамп направил в конгресс записку о намерении администрации добиваться пересмотра договора об условиях торговли с Канадой и Мексикой¹³. (По закону, Белый дом должен уведомить конгресс минимум за 90 дней до начала торговых переговоров с зарубежными странами.) В июле Соединенные Штаты обнародовали свою платформу ведения переговоров о реформировании NAFTA, а затем уточнили ее в ноябре того же года, когда переговорный процесс был уже запущен. Размещенный на сайте торгового представителя США, этот пространственный документ, насчитывавший 22 раздела и порядка 100 пунктов, отражал преимущественно критический взгляд на результаты функционирования NAFTA для американской экономики. Как отмечалось в преамбуле документа, «президент считает, что NAFTA не была выгодной сделкой для многих американских рабочих и бизнесов»¹⁴. С учетом такого подхода главы государства и формулировались задачи делегации США.

Если суммировать основные требования Соединенных Штатов к партнерам по триалогу (помимо ставшего уже банальным призыва сбалансировать внутризональную торговлю путем снижения американского дефицита), то можно выделить следующие моменты:

— сохранить режим свободного доступа большинства американских промышленных товаров на мексиканский и канадский рынки и при этом защитить интересы США в тех секторах, которые являются «чувствительными» для американских компаний;

— шире продвигать в соседние страны сельскохозяйственную продукцию США и добиваться отмены ограничений на импорт в Канаду молочных товаров и мяса птицы. Требовать снятия дискриминационных барьеров, препятствующих экспорту американского зерна и алкогольной продукции;

— актуализировать и усилить требования к «североамериканскому содержанию» (части добавленной стоимости изделия, произведенной в стра-

нах — членах NAFTA) товаров, пользующихся правом беспошлинного ввоза в США, Канаду и Мексику. В частности, ставилась задача увеличить долю «североамериканских» узлов и компонентов в стоимости автомобилей с 62,5 до 85%;

- особое внимание уделить сотрудничеству в сфере энергетики с целью обеспечения энергетической безопасности и независимости североамериканских государств. Путем наращивания инвестиций стремиться к увеличению производства энергоносителей;

- добиваться смягчения режимов доступа американских предприятий к государственным закупкам в Канаде и Мексике; обеспечить расширение возможностей телекоммуникационных компаний США свободно конкурировать на рынках этих стран;

- требовать приведения канадских и мексиканских национальных законодательств к американскому «общему знаменателю» в вопросах «адекватной и эффективной» защиты прав интеллектуальной собственности;

- добиваться принятия правил, которые уменьшают или полностью устраняют сохраняющиеся секторальные и другие ограничения на деятельность американских инвесторов в Канаде и Мексике;

- реформировать содержащийся в соглашении о североамериканской зоне свободной торговли механизм разрешения споров между странами — участниками NAFTA. Предлагалось расширить практику предварительных консультаций с тем, чтобы на ранних этапах находить взаимоприемлемые решения;

- включить в новое соглашение так называемую «лимитирующую оговорку» (*«sunset clause»*), предусматривающую автоматическое прекращение его действия через пять лет, если все три участника не заявят о пролонгации на следующий пятилетний период. Тем самым США хотели сохранить за собой право выхода из договора;

- оставить за рамками модернизированного соглашения вопросы, связанные с практикой реализации концепции «Покупай американское» (*«Buy America»*).

Именно выдвинутые американской делегацией предварительные требования в силу особой роли Соединенных Штатов в NAFTA в решающей степени определили содержание дискуссий и весь ход переговоров. Более того, обнародование переговорной платформы США оказало воздействие на окончательное формирование позиции Канады, которая последней из трех стран огласила свой подход к проблеме реформирования североамериканского торгового соглашения, сделав это буквально за пару дней до начала первого раунда переговоров.

Как справедливо отмечала российский исследователь Елена Геннадиевна Комкова, главным в позиции канадской делегации было сохранение неизменными некоторых выгодных Канаде положений, зафиксированных в первоначальном варианте NAFTA. В том числе: исключение из сферы действия соглашения продукции канадских «культурных отраслей» (книгоиздание, радио- и телевидение и др.) и существующей в этой стране сравнительно жесткой системы государственного регулирования рынков мясомолочной продукции. Кроме того, канадские переговорщики получили указание настаивать на уменьшении бюрократических нагрузок на бизнес, гармонизации касающихся предпринимательства норм и правил, действующих в США, Канаде и Мексике, а также включить в текст нового соглаше-

ния специальные разделы, посвященные экологическим вопросам, правам коренных народов, гендерным и трудовым отношениям. Тем самым канадское руководство, по его мнению, придавало договору NAFTA дополнительные «прогрессивные» черты¹⁵.

Сформулировав свои исходные позиции, делегации трех стран в целом основательно подготовились к решению задач реформирования соглашения о североамериканской зоне свободной торговли. Вокруг будущего триалога воцарилась атмосфера тревожного ожидания.

ПЕРЕГОВОРЫ ПОД ДАМОКЛОВЫМ МЕЧОМ

Переговорный процесс стартовал 16 августа 2017 г. (ровно через 90 дней после того, как Белый дом известил конгресс о их подготовке). Д.Трамп назначил главой американской делегации торгового представителя Роберта Лайтхайзера, с мексиканской стороны главным переговорщиком был министр экономики Ильдефонсо Гуахардо, а с канадской — министр иностранных дел Христя Фридланд. Всего в переговорах участвовали сотни специалистов, сформировавших три десятка рабочих групп. Несмотря на неоднократные резкие заявления хозяина Белого дома в адрес партнеров по NAFTA, во всех делегациях на начальном этапе бытовало мнение, что трехсторонняя договоренность могла быть достигнута до конца 2017 г. Однако реальность очень скоро опрокинула эти чересчур оптимистические надежды и расчеты. Процесс оказался долгим и сложным, обернулся настоящим переговорным марафоном, в ходе которого позитивные ожидания неоднократно сменялись унынием и впечатлением неминуемого провала.

Многочисленные трудности, с которыми столкнулись участники переговоров, были связаны с двумя обстоятельствами. Одно из них носило объективный характер и сводилось к тому, что переговорщикам предстояло внести изменения в большинство статей соглашения, часть которых необходимо было подвергнуть глубокому пересмотру, а также подготовить и согласовать новые разделы. Другое обстоятельство относилось к разряду субъективных и диктовалось настойчивым стремлением Д.Трампа поместить во главу угла исключительно интересы США, что, вполне понятно, серьезно затрудняло достижение взаимоприемлемых договоренностей.

Вместе с тем, сложность для американской делегации заключалась в том, что по ряду дискуссионных вопросов Мексика и Канада выступали если и не единым фронтом, то с очень близких позиций, пытаясь противостоять политическому давлению и нажиму Вашингтона. В ответ хозяин Белого дома вновь и вновь брал партнеров на испуг и угрожал односторонним выходом США из NAFTA (например, в интервью газете «The Wall Street Journal» в январе 2018 г.)¹⁶, вызывая крайнее недовольство значительной части предпринимательских кругов трех стран, кровно заинтересованных в сохранении режима свободной торговли. Заметим, что еще до начала переговоров американские и мексиканские предприниматели, входящие в Торговую палату США — Мексика, «сомкнули ряды» в защиту интеграции и представили свои предложения по содержанию модернизированного договора делегациям двух стран¹⁷.

5 марта 2018 г. завершился седьмой раунд трехсторонних переговоров, проходивших под дамокловым мечом угроз Белого дома, но договорен-

ность по всем ключевым пунктам повестки так и не была достигнута. Ситуацию еще больше осложнил Д.Трамп, который с 31 мая ввел повышенные тарифы на импорт стали и алюминия (соответственно, 25 и 10%). В числе пострадавших оказались мексиканские и канадские металлургические компании, для которых рынок США является приоритетным. В ответ премьер-министр Канады Джастин Трюдо распорядился прибегнуть к ответным мерам и санкционировал введение пошлин на американские товары стоимостью 16,6 млрд долларов¹⁸.

По существу, переговоры зашли в тупик. Тогда Д.Трамп прибег к методу «разделяй и властвуй» и предложил (для упрощения ситуации) заключить двустороннее американо-мексиканское соглашение. Для этого Белый дом использовал результат президентских выборов в Мексике, состоявшихся 1 июля 2018 г. На них уверенную победу одержал оппозиционный политик левоцентристского толка Андрес Мануэль Лопес Обрадор, который был заинтересован «закрыть» вопрос с NAFTA-2.0 до своего вступления в должность 1 декабря 2018 г., а потому позитивно воспринял идею американского лидера. Как заметил Д.Трамп, ему оказалось легче договориться с «леваком» А.М.Лопесом Обрадором, чем с «капиталистом» Э.Пеньей Ньето¹⁹. Впрочем, и тогда еще действующему мексиканскому президенту было выгодно завершить свое правление подписанием важного международного договора, а потому путь к сепаратной сделке был открыт.

Взявшись за дело «с огоньком», делегации США и Мексики менее чем за два месяца «расширили» главные узкие места переговорной повестки. При этом мексиканцы «сдали» некоторые важные для Оттавы позиции. В любом случае, американский президент добился своего и перевел многосторонние переговоры в режим двусторонних.

27 августа 2018 г. Д.Трамп объявил о том, что представители Соединенных Штатов и Мексики на переговорах по пересмотру условий NAFTA урегулировали все спорные вопросы и подготовили предварительный текст нового двустороннего соглашения. «Америка... наконец перевернула страницу десятилетий несправедливой торговли, которой приносилось в жертву наше процветание, и которая уничтожала наши компании, рабочие места и богатство нашей нации», — подчеркнул хозяин Белого дома²⁰. В середине сентября он вновь затронул тему переговоров о реформе североамериканской интеграции и подтвердил намерение отказаться от названия NAFTA и впредь именовать ее «Пакт США — Мексика — Канада» (United States — Mexico — Canada Agreement, USMCA). При этом американский президент допустил возможность редукции состава этого объединения до двух участников — США и Мексики (United States — Mexico, USM)²¹.

Нарастивая нажим на Канаду, Д.Трамп установил крайний срок возможной договоренности с Оттавой — 30 сентября 2018 г. Если стороны успевали достичь соглашения, то оставался шанс получить одобрение американского конгресса и подписать USMCA 30 ноября с мексиканским президентом Э.Пеньей Ньето, который передавал свои полномочия преемнику 1 декабря.

В переговорах делегаций США и Канады началась «сумасшедшая неделя», которая завершилась поздно вечером 30 сентября (за несколько минут до установленного Д.Трампом срока), когда было обнародовано совместное американо-канадское заявление о том, что эти страны, как ранее США и Мексика, пришли к договоренности о подписании нового интеграцион-

ного соглашения. В заявлении USMCA характеризовалось как «модернизированный торговый договор XXI века», высокие стандарты которого будут способствовать «более свободной торговле и мощному экономическому росту региона». Кроме того, действие соглашения, подчеркивалось в документе, «усилит позиции среднего класса, создаст высокооплачиваемые рабочие места и предоставит новые возможности почти 500 миллионам граждан, считающих Северную Америку своим домом»²².

ПАРАМЕТРЫ РЕФОРМИРОВАННОГО ДОГОВОРА

Обратимся к основным положениям 34 глав USMCA (в тексте NAFTA их было 22), в первую очередь, специально отмеченным в документах торгового представителя США «ключевым достижениям» этого «модернизированного интеграционного соглашения XXI века»²³.

Автомобильная промышленность. Существенные изменения претерпели условия функционирования автомобильной промышленности — несущей конструкции всей североамериканской интеграции. США добились своей главной цели — по крайней мере частичной деофшоризации производства и увеличения уровня региональной локализации с 62,5 до 75%. Это в известной мере затрагивает интересы мексиканских и канадских предприятий, которые будут вынуждены сократить импорт более дешевых (по сравнению с американскими) автокомпонентов из стран Азии и Европы. Принятое решение получило одобрение и поддержку профсоюзов, но стало «головной болью» для автомобильных компаний, менеджмент которых не без оснований опасается снижения конкурентоспособности североамериканской продукции в результате неизбежного повышения цен.

Оплата труда и рынок рабочей силы. Изменения внесены в правила, регулирующие рынок рабочей силы, занятой в автомобильной промышленности. По требованию американской делегации, 40-45% стоимости автомобилей должны создаваться рабочими, получающими, как минимум, 16 долл. в час. Поскольку заработная плата в Мексика примерно в 4-5 раз ниже, то реализация этого положения может означать увеличение отраслевой занятости в США и ее сокращение на мексиканских предприятиях. Кроме того, новый договор предусматривает повсеместное введение высоких стандартов трудовых отношений, что также (как и деофшоризация) чревато повышением производственных издержек.

Интеллектуальная собственность и электронная торговля. В договор включены новые статьи, касающиеся значительного повышения эффективности защиты прав интеллектуальной собственности и ослабления ограничений на электронную торговлю. В частности, Канада пошла на увеличение разрешенного объема импорта в режиме *duty free* (с 20 до 150 канадских долларов), а Мексика — с 50 до 100 долл. США*. И в том, и в другом случае главным бенефициаром выступали Соединенные Штаты, чьи компании в Северной Америке являются основными владельцами инновационных технологий и уверенно лидируют в развитии цифровой экономики и торговли.

* Канадцы считают в своей устойчивой валюте, а мексиканцы из-за ползучего обесцениения песо вынуждены вести подсчеты в долларах США.

Финансовые услуги. США — крупнейший мировой экспортер финансовых услуг. По этому показателю страна стабильно имеет профицит во внешней торговле и стремится его наращивать. В данном контексте одной из задач американской делегации на переговорах о NAFTA-2.0 было добиться от партнеров дальнейшей либерализации национальных финансовых рынков. В значительной мере это было сделано. В модернизированный текст договора был включен принципиально важный пункт, исключавший любые «дискриминационные» (точнее — ограничительные) меры в отношении американских финансовых компаний и банков. Как отмечал торговый представитель США, соглашение освобождало «игровое поле для американских финансовых институтов, инвесторов, инвестиций в финансовые структуры и трансграничной торговли финансовыми услугами».

Валютные курсы. Модернизированный договор включил статью, посвященную некоторым аспектам макроэкономической политики и, в частности, обменным курсам национальных валют. Это — один из «больных» вопросов внешнеэкономических отношений Вашингтона, правда, в большей степени относящийся не к его североамериканским партнерам, а к странам Азии, в первую очередь Китаю. Именно Пекин администрация Д.Трампа постоянно обвиняет в манипуляции обменным курсом с целью повышения конкурентоспособности своих товаров. На переговорах о NAFTA-2.0 Белый дом решил «подстраховаться» и зафиксировал в соглашении недопустимость проведения «нечестных девальваций».

«Молочная сделка». Стратегическим успехом американских переговорщиков явилось достижение договоренности о расширении доступа сельхозпроизводителей США на канадский продовольственный рынок. Тем самым под нажимом Вашингтона был «снят» один из наиболее дискуссионных пунктов переговорной повестки дня. В результате американские фермеры смогут нарастить поставки в Канаду мяса птицы, яиц, молока и концентрированного молока, сливок, сыра, сухого молока, сливочного масла, йогуртов, мороженого и некоторых других продуктов²⁴. В то же время, сравнительно небольшой сегмент рынка, «отданного» американцам (по молоку — 3,59%, или порядка 16 млрд долл. в год), указывает на крайне острое противоборство, сопровождавшее переговоры по данному вопросу.

Таковы были, по оценкам американской стороны, «ключевые достижения» делегации Соединенных Штатов. Значительную роль в этом сыграл лично Д.Трамп, который на протяжении всего переговорного марафона неоднократно прибегал к угрозам и шантажу, вынуждая партнеров идти на уступки. Вместе с тем, по ряду пунктов повестки дня мексиканские и канадские переговорщики сумели отстоять свои исходные позиции.

«Sunset clause». Прежде всего, Мексике и Канаде удалось, хотя и не полностью, «отбить» попытку США включить в текст соглашения «лимитирующую оговорку» («sunset clause») и каждые пять лет рисковать прекращением действия NAFTA-2.0. По мнению Оттавы и Мехико, такая норма могла внушить международным инвесторам чувство неуверенности и негативно повлиять на приток иностранных капиталовложений. Компромиссное решение свелось к тому, что новый договор будет действовать 16 лет (NAFTA было бессрочным), но раз в шесть лет стороны будет проводить консультации о целесообразности его обновления и корректировки.

Разрешение споров. Усилия канадских переговорщиков (мексиканцы заняли, по сути, соглашательскую с США позицию) позволили сохранить в тексте соглашения главу 19, предусматривающую право компаний североамериканских стран обжаловать через арбитраж введение таможенных пошлин на их продукцию, поступающую на рынки государств — членов зоны свободной торговли. «Очевидно, — подчеркивал в этой связи премьер-министр Канады Джастин Трюдо, — что мы наметили определенные красные линии, которые канадцы не согласны переходить. Например, мы должны сохранить механизм разрешения торговых споров, прописанный в главе 19 Североамериканского договора, поскольку это будет гарантировать соблюдение установленных правил. А мы знаем, что имеем дело с президентом (Д.Трампом. — *П.Я.*), который не всегда следует правилам»²⁵. Однако примененные Д.Трампом тарифы на сталь и алюминий были сохранены.

NAFTA- 2.0: ТОРГОВЛЯ И ПОЛИТИКА

Какую оценку получил модернизированный договор о региональной зоне свободной торговли у лидеров североамериканских государств?

Заканчивавший свои полномочия президент Мексики выдвинул формулу «выигрыш — выигрыш — выигрыш», подчеркнув тем самым, что все три североамериканские страны стали бенефициарами нового соглашения. Э.Пенья Ньето подчеркнул, что вступление в силу USMCA обеспечит «непрерывность и стабильность» процесса интеграции и станет «началом нового этапа развития производственных и торговых отношений в регионе»²⁶. Дж.Трюдо характеризовал момент подписания соглашения как «хороший день» для Канады²⁷, а Д.Трамп заявил: «USMCA — выгодная сделка для всех трех стран, которая исправляет многие недостатки и ошибки NAFTA, широко открывает рынки для наших фермеров и промышленников, снижает барьеры на пути американских товаров и объединяет три великие нации в конкурентной борьбе с остальным миром»²⁸.

Показной оптимизм хозяина Белого дома имел явный геоэкономический и геополитический подтекст, о чем свидетельствовало его указание на объединение экономик Северной Америки в целях усиления их международных позиций. Об этом говорило и включение в договор положения о том, что торговый альянс одного из партнеров с «государством нерыночной экономики» (разумеется, в первую очередь имелся в виду Китай) дает право двум другим участникам USMCA в течение шести месяцев выйти из соглашения и заключить двусторонний экономический пакт. Тем самым Вашингтон исключал возможность того, что в ответ на американские торговые санкции КНР может договориться о размещении производственных мощностей в Мексике или Канаде и получит возможность входить на рынок США с «черного хода». Международные эксперты считают, что американская администрация будет использовать данный подход при подготовке планируемых торговых соглашений с Европейским союзом и Японией. Стратегический замысел состоит в том, чтобы **сформировать единый антикитайский экономический фронт**²⁹.

В качестве одного из последствий сохранения механизмов североамериканской интеграции рассматривается приход в Мексику (в меньшей степени в Канаду) высокотехнологичных ТНК, осуществляющих сборку своей

продукции в Китае и вывозящих ее в США. В связи с протекционистскими мерами Белого дома в отношении китайского экспорта многие из этих американских и азиатских корпораций, включая «Apple», «Dell», HP, «Foxconn», «Pegatron», «Compal Electronics» и др., уже рассматривают возможность переноса производственных мощностей на мексиканскую территорию³⁰.

Вполне отчетливые геополитические коннотации придают USMCA и другие вызовы глобального порядка, с которыми сталкивается вашингтонская администрация. Помимо обострившегося противостояния с Китаем, США переживают конфликт с Турцией — традиционно ключевым союзником по НАТО, «отвечающим» за южный фланг Североатлантического альянса, объявляют торговую блокаду Ирана, крупного мирового экспортера нефти, наращивают санкционное давление на Россию, множат экономические и политические трения с Европейским союзом, прибегают к протекционистским мерам, затрагивающим интересы целого ряда азиатских и южноамериканских государств, включая Аргентину и Бразилию. В этих условиях разрыв с соседними североамериканскими странами был крайне нежелателен, что и побудило Белый дом обойтись сравнительно «малой кровью», не переходить «красные линии» и согласиться на отдельные требования Канады и Мексики.

С приходом в Белый дом администрации Д.Трампа во внешнеэкономической политике Соединенных Штатов начали происходить глубокие изменения, оказывающие воздействие на текущее состояние и перспективы развития международной торговли и в целом глобальной экономики. USMCA явилось первым конкретным результатом новой американской экономической стратегии на внешнем периметре. Другими словами, для Д.Трампа перезагрузка интеграционного соглашения с Канадой и Мексикой стало пробным камнем современных подходов Вашингтона к выстраиванию международных торгово-экономических связей. Благодаря USMCA США укрепили свои экономические тылы в соседних странах, а опыт, приобретенный американской делегацией в острых дискуссиях с канадскими и мексиканскими переговорщиками, будет востребован и в переговорах с Евросоюзом, и в торговых войнах с Китаем.

Подписание USMCA означает, что интеграционный процесс в Северной Америке будет продолжен. Выигрыш для Мехико и Оттавы состоит прежде всего в том, что для них завершился крайне негативный период неопределенности и непредсказуемости в отношениях с США — главным торговым партнером. Кроме того, планируемые изменения в механизмах североамериканской интеграции (при всей их важности) не носят тотального и одномоментного характера, а потому позволяют странам и предприятиям адаптироваться к новым правилам игры. Вместе с тем, USMCA не устраняет опасности односторонних протекционистских мер. Об этом, в частности, свидетельствовало сохранение дискриминационных тарифов на импорт из Канады и Мексики стали и алюминия.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

¹ П.П.Яковлев. «Эффект Трампа» или конец глобализации? М., РУСАЙНС, 2017, с. 102-105. [Jakovlev P.P. «Jeffekt Trampa» ili konec globalizacii?] [“Trump” Effect or the end of globalization?]. М., RUSAJNS, 2017, p. 102-105.

² McBride J., Aly Sergie M. NAFTA's Economic Impact. October 4, 2017. — Available at: <https://www.cfr.org/backgrounder/naftas-economis-impact> (accessed 7.10.2018).

³ П.П.Яковлев. Мексика: геополитический ракурс структурных реформ (портрет страны-лидера группы МИНТ). — Перспективы. Электронный журнал. 2015, № 1, с. 79-95. [Jakovlev P.P. Meksika: geopoliticheskij rakurs strukturnyh reform (portret strany-lidera gruppy MINT)] [Mexico: geopolitical perspective of structural reforms (portrait of the country-leader of a group of MINT)]. Perspektivy. Jelektronnyj zhurnal. 2015, № 1, p. 79-95.

⁴ The NAFTA: Canada, Mexico And The USA. May 8, 2017. — Available at: <https://www.ukessays.com/essays/economics/the-nafta-has-produced-net-benefits-for-business-in-canada-mexico-and-the-usa-economics-essay.php> (accessed 5.10.2018).

⁵ "The Economic Relationship Between the United States, Canada, and Mexico": Earl Anthony Wayne Testifies before the U.S. Senate Committee on Foreign Relations January 30, 2018. — Available at: <http://uschnews.com/the-economic-relationship-between-the-united-states-canada-and-mexico-earl-anthony-wayne-testifies-before-the-u-s-senate-committee-on-foreign-relations/> (accessed 2.10.2018).

⁶ П.П.Яковлев. Глобальный мир на пороге торговых войн. — Перспективы. Электронный журнал. 2018, № 1, с. 6-20. [Jakovlev P.P. Global'nyj mir na poroge trgovykh vojn] [Global world at the threshold of the trade wars]. Perspektivy. Jelektronnyj zhurnal. 2018, № 1, p. 6-20.

⁷ K.A m a d e o. Six Advantages of NAFTA. The Hidden Benefits of NAFTA. February 21, 2018. — Available at: <https://www.thebalance.com/advantages-of-nafta-3306271> (accessed 7.10.2018).

⁸ "The Economic Relationship Between the United States, Canada, and Mexico": Earl Anthony Wayne Testifies before the U.S. Senate Committee on Foreign Relations January 30, 2018. — Available at: <http://uschnews.com/the-economic-relationship-between-the-united-states-canada-and-mexico-earl-anthony-wayne-testifies-before-the-u-s-senate-committee-on-foreign-relations/> (accessed 6.10.2018).

⁹ NAFTA, 20 Years Later: Do the Benefits Outweigh the Costs? Feb 19, 2014. — Available at: <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/nafta-20-years-later-benefits-outweigh-costs/> (accessed 27.9.2018).

¹⁰ M.A.Villarreal, I.F.Ferguson. NAFTA Renegotiation and Modernization. July 26, 2018. — Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R44981.pdf> (accessed 7.10.2018).

¹¹ Con Estados Unidos ni confrontación ni sumisión; la solución es el dialogo y la negociación: Enrique Peña Nieto. 23 de enero de 2017. — Available at: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/> (accessed 27.9.2018).

¹² П.П.Яковлев. «Трампономика» и параметры глобальной нестабильности. — Перспективы. Электронный журнал. 2017, № 1, с. 5-19. [Jakovlev P.P. «Tramponomika» i parametry global'noj nestabil'nosti] [“Tramponomika” and parameters of global instability]. Perspektivy. Jelektronnyj zhurnal. 2017, № 1, p. 5-19.

¹³ NAFTA Modernization. Key Dates Prior to Commencement of Negotiations. — Available at: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/nafta/NAFTA.pdf> (accessed 3.10.2018).

¹⁴ Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation. Office of the United States Trade Representative. Executive Office of the President. November 2017. — Available at: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/Nov%20Objectives%20Update.pdf> (accessed 2.10.2018)

¹⁵ Е.Г.Комкова. Перспективы NAFTA. — США * Канада: экономика, политика, культура, 2018, № 2, с. 9. [Komkova E.G. Perspektivy NAFTA] [Perspectives of NAFTA]. SShA * Kanada: jekonomika, politika, kul'tura. 2018, № 2, p. 9.

¹⁶ Transcript of Donald Trump Interview With The Wall Street Journal. — Available at: <https://www.wsj.com/articles/transcript-of-donald-trump-interview-with-the-wall-street-journal-1515715481> (accessed 6.10.2018).

¹⁷ USMCOC submits comments to the U.S. trade representative on negotiating objectives regarding modernization of NAFTA. June 8, 2017. — Available at: <http://usmcoc.org/> (accessed 3.10.2018).

¹⁸ Canada Imposes Retaliatory Tariffs on US Goods. July 1, 2018. — Available at: <https://www.voanews.com/a/canada-imposes-retaliatory-tariffs-us-goods/4462035.html> (accessed 7.10.2018).

¹⁹ Conozca como Trump dividió a México y Canadá en renegociación del TLCAN. 25 de Septiembre de 2018. — Available at: <https://www.americaeconomia.com/> (accessed 9.10.2018).

²⁰ President Donald J. Trump is Keeping His Promise to Renegotiate NAFTA. August 27, 2018. — Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/> (accessed 9.10.2018).

²¹ M.B e n d e r. Trump Plans to Rebrand Nafta, Warns Canada. — The Wall Street Journal. New York, 13.09.2018.

²² Joint Statement from United States Trade Representative Robert Lighthizer and Canadian Foreign Affairs Minister Chrystia Freeland. — Available at: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/joint-statement-united-states> (accessed 7.10.2018).

²³ United States-Mexico-Canada Trade Fact Sheet Modernizing NAFTA into a 21st Century Trade Agreement. — Available at: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/october/united-states-mexico-canada-trade-fa-1> (accessed 8.10.2018).

²⁴ United States-Mexico-Canada Trade Fact Sheet Agriculture: Market Access and Dairy Outcomes of the USMC Agreement. — Available at: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/october/united-states-mexico-canada-trade-fact> (accessed 9.10.2018).

²⁵ Dale D. Trump, Trudeau say NAFTA deal possible by Friday. Aug. 29, 2018. — Available at: <https://www.thestar.com/news/world/2018/08/29/canadas-freeland-sits-down-with-us-negotiators-for-tough-nafta-talks.html> (accessed 7.10.2018).

²⁶ Mensaje con motivo del nuevo acuerdo comercial entre los países de America del Norte. 1de octubre de 2018. — Available at: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/mensaje-con-motivo-del-nuevo-acuerdo-comercial-entre-los-paises-de-america-del-norte?idiom=es> (accessed 3.10.2018).

²⁷ Justin Trudeau speaks on new NAFTA: Live video. Oct 1, 2018. — Available at: <https://www.macleans.ca/politics/washington/justin-trudeau-speaks-on-new-nafta-live-video/> (accessed 7.10.2018)

²⁸ President Donald J. Trump Secures A Modern, Rebalanced Trade Agreement with Canada and Mexico. October 1, 2018. — Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-secures-modern-rebalanced-trade-agreement-canada-mexico/> (accessed 5.10.2018).

²⁹ Clausula in pacto USMCA disuadiría acuerdo comercial de China con Canadá y México. 3 de Octubre de 2018. — Available at: <https://www.americaeconomia.com/> (accessed 7.10.2018).

³⁰ Fabricantes señalan que iPhone podrá fabricarse en México gracias a Trump. 19 de Agosto de 2018. — Available at: <https://www.americaeconomia.com/> (accessed 2.10.2018).

Petr P. Yakovlev (petrp.yakovlev@yandex.ru)

Doctor of Economics, Chief of the Center of Iberian Studies, Institute of Latin America, Russian Academy of Sciences, Professor of Plekhanov Russian University of Economics

USMCA: the reloading of the North American free trade zone

Abstract. Mexico, the United States and Canada have reached an agreement on the modernization of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), in force since January 1, 1994. Now NAFTA is replaced by a so called the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), which will lay the main directions of development of integration processes in North America. The trilateral talks initiated by President D. Trump, had the aim of achieving the most favorable conditions for the United States in cooperation with neighboring countries. Under pressure from Washington, Mexico City and Ottawa were forced to go on a number of significant concessions, but in some areas, they retained access to strategically important for them the USA market. USMCA in the future can become a model for other international economic and trade agreements.

Key words: United States, trade policy of D.Trump, Mexico, Canada, the negotiations of NAFTA reform, USMCA, the conditions of the new agreement.