

ЮСМКА ВМЕСТО НАФТА

© 2019 г. Е. Комкова

КОМКОВА Елена Геннадиевна, доктор экономических наук,
Институт США и Канады РАН, РФ, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3 (lena.komkova2012@yandex.ru).

Статья поступила в редакцию 26.11.2018.

Анализируется подписанное в ноябре 2018 г. Соглашение между США, Мексикой и Канадой (ЮСМКА), которое после ратификации заменит действовавшее с 1994 г. соглашение НАФТА. Важность новой договоренности определяется тем, что Североамериканская зона свободной торговли наряду с ЕС – одна из самых крупных и успешно функционирующих интеграционных группировок современного мира. В основе ЮСМКА – текст НАФТА, который, с одной стороны, дополнен главами и сюжетами, актуальными для XXI в., а с другой стороны, по ряду важных вопросов пересмотрен в пользу США. Главный итог – подтверждение, хотя и с изъятиями, курса на экономическую интеграцию в Северной Америке.

Ключевые слова: Соглашение США–Мексика–Канада (ЮСМКА), НАФТА, внешнеторговая политика администрации Трампа, канадо-американские отношения, североамериканская экономическая интеграция.

DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-4-50-58

30 ноября 2018 г. в Буэнос-Айресе состоялось подписание Соглашения между США, Мексикой и Канадой. Это результат длившихся больше года переговоров по пересмотру Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА). Новый документ вступит в силу после ратификации законодательными собраниями трех стран. Если будут соблюдаться все прописанные в американском законодательстве процедуры, то самое ранее, когда такое может произойти, – начало лета 2019 г. До тех пор в силе остается соглашение НАФТА.

Важность свершившегося определяется тем, что страны – члены НАФТА образуют вторую после Евросоюза интеграционную группировку современного мира. НАФТА – главное соглашение о региональной экономической интеграции для США, которое усиливает их позиции в мировой экономике и политике. Канада и Мексика – второй и третий внешнеторговые партнеры США после Китая. Их совокупная доля в американской торговле товарами в 2018 г. составила 29% (Китай – 15.6%). Еще выше доля этих стран в американском товарном экспорте: у Канады она достигает 17.8%, у Мексики – 15.8% (у Китая – лишь 7.3%) (рассчитано по: [1, pp. 3-6]). Таким образом, модернизация действующего с 1994 г. НАФТА означает, что экономическая интеграция в Северной Америке будет развиваться на прочной договорно-правовой основе по меньшей мере еще 16 лет (таков срок действия нового соглашения).

По предложению президента США, которому активно не нравилось соглашение НАФТА, новую договоренность окрестили Соглашением между

США, Мексикой и Канадой, ЮСМКА (*Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, USMCA*). Столь невыразительное название сразу же стало мишенью для критики. Мало того, что в нем не упоминается о свободной торговле, в нем вообще нет слова “торговое”, хотя оно присутствовало в достигнутой в конце августа 2018 г. предварительной договоренности между США и Мексикой (Торговое соглашение США–Мексика (*United States – Mexico Trade Agreement*)). Таким образом, главным “достоинством” нового наименования стало лишь то, что удалось избавиться от старой, столь нелюбимой Трампом аббревиатуры – НАФТА. Напомним, что первоначально Трамп хотел заменить слово “НАФТА” на “НАФФТА”, где вторая буква “ф” должна была обозначать “fair”, то есть “справедливую” для США торговлю.

НОВАЦИИ

Соглашение насчитывает 1800 страниц, в нем 34 главы (в НАФТА – 22), 13 приложений (*annexes*) и 14 двусторонних дополнительных писем с обязательствами (*side letters*). Основные различия между ЮСМКА и НАФТА сводятся к следующему:

– по настоянию американской стороны срок действия нового Соглашения был определен в 16 лет (НАФТА было бессрочным). Если участники выразят желание продлить его, то оно останется в силе еще в течение 16 лет. При этом оговорено, что через 6 лет должен проводиться анализ результатов действия ЮСМКА;

— два прежде дополнительных к НАФТА соглашения (по экологии и трудовым отношениям) осовременены и теперь включены в основной текст ЮСМКА. Ужесточены меры по контролю их выполнения;

— появились новые главы, регулирующие такие актуальные для XXI в. вопросы, как цифровая торговля, участие малых и средних предприятий во внешнеэкономической деятельности, борьба с коррупцией, макроэкономическая политика и валютный курс;

— Канада согласилась частично открыть свой жестко регулируемый государством рынок молока для американского импорта (в размере 3.59% внутреннего канадского рынка) и ликвидировать введенный в начале 2017 г. 7-й, низший, “ингредиентный” класс молока, поступающего на переработку для производства йогуртов и сыров (см. подробнее [2, сс. 76-80]). Последняя мера вызвала особое возмущение у американцев, как создающая необоснованные преференции для национальных производителей в ущерб фермерам из штатов Висконсин и Нью-Йорк. Незначительный размер послабления говорит о том, как мало уступили канадцы и каким напряженным был торг. И это притом, что демонтаж существующей в Канаде государственной системы управления поставками (*supply management*) молока, мяса птиц и яиц был одним из ключевых требований Д. Трампа. Кроме того, Канада взяла на себя обязательство постепенно расширить квоты на беспошлинный ввоз из США кур, индеек и яиц. В свою очередь США увеличили импортные квоты для канадской молочной и сахаросодержащей продукции;

— наиболее существенные изменения, в основном за счет Мексики, внесены в правила торговли автомобилями и частями для их производства. В числе главных новшеств, обязательных к соблюдению для того, чтобы продолжать пользоваться правом на беспошлинный ввоз: 1) поэтапное увеличение “североамериканского содержания” в стоимости легковых автомобилей, легких грузовиков и частей для их производства с нынешних 62.5 до 75%; 2) требование об обеспечении 40–45% стоимости производства североамериканских автомобилей и их частей за счет труда рабочих, получающих зарплату в размере не менее 16 долл. США в час, что должно ослабить конкурентное преимущество Мексики как локации с низкими ставками заработной платы; 3) требование о североамериканском происхождении до 70% стали и алюминия, используемых при производстве автомобилей;

— Канада и Мексика согласились усилить на своей территории защиту прав интеллектуальной собственности. В числе наиболее важных уступок — решение увеличить срок патентной за-

щиты для самых современных и инновационных лекарств (класса “биопрепараты”) с 8 до 10 лет, а также продлить срок действия авторских прав после смерти создателя с 50 до 70 лет;

— изменена довольно сложная система разрешения торгово-инвестиционных споров между участниками. Вместо трех глав и трех разных процедур разрешения споров в зависимости от их характера, действовавших в НАФТА, в ЮСМКА появилась одна синтетическая 31 глава. Канада сохранила принципиально важный для нее механизм оспаривания периодически вводимых США антидемпинговых и компенсационных пошлин, но перестала участвовать в вызывавшем критику механизме разрешения споров между зарубежными инвесторами и правительствами принимающих стран (сейчас он предусмотрен только для США и Мексики, и то в урезанном виде);

— Канада и Мексика повысили для своих физических и юридических лиц предельно разрешенные максимумы онлайн-покупок, с которых не надо уплачивать таможенные пошлины (Мексика — с 50 до 117 долл. США, Канада — с 20 до 150 кан. долл.);

— добавлено новое определение государственных корпораций, которое не только значительно шире действовавшего в рамках НАФТА, но отличается и от тех, что фигурировали в более поздних международных торговых соглашениях. Например, если в тексте Соглашения о Транстихоокеанском партнерстве (ТТП) 2016 г. указывались три критерия для отнесения компании к госкорпорациям, то в ЮСМКА их стало четыре; если в ТТП речь шла о прямом владении государством более чем 50% акционерного капитала, то в ЮСМКА — как о прямом, так и о непрямом, а также о контроле государства над компанией посредством миноритарной собственности;

— для наблюдения за реализацией соглашения и внесения изменений сформированы организационные структуры, которые в основных чертах повторяют структуры НАФТА. Главные органы ЮСМКА — Комиссия по свободной торговле и Секретариат. При этом Комиссия должна собираться не реже 1 раза в год на уровне министров, все решения в ней принимаются консенсусом. Предусмотрены и вспомогательные структуры: комитеты (около 20), подкомитеты, советы и рабочие группы (их численность и названия не во всем совпадают с теми, которые действовали в рамках НАФТА);

— в тексте ЮСМКА появилась совершенно новая статья — ст. 10 гл. 32, которой нет в других торговых соглашениях. В соответствии с ней страна-участница должна заранее информировать других участников о намерении заключить торговое соглашение с “нерыночной страной”, а после за-

ключения ознакомить их с текстом этого соглашения. Если содержание соглашения не понравится другим странам-участницам, то они могут выйти из ЮСМКА с сохранением режима свободной торговли между собой.

Эксперты не без оснований интерпретируют эту статью как направленную в основном против Китая. Так считают и в Пекине, выразившим свою озабоченность и запросившим у Канады разъяснений на этот счет. Однако в отсутствие четких критериев отнесения стран к “нерыночным” (кроме усмотрения Вашингтона) в прессе замелькали названия по меньшей мере еще трех государств, попадающих или рискующих попасть в эту категорию: Вьетнам, Куба и Россия. Последнюю упомянул в своем ноябрьском (2018 г.) интервью *Canadian Broadcasting Corporation* посол Канады в США Д. Макнотон [3]. Между тем “рыночный” статус России был в свое время признан и самой Канадой, и ВТО. Различия между соглашениями сведены в таблице.

ОСОБЕННОСТИ ПЕРЕГОВОРНОГО ПРОЦЕССА

Соглашение ЮСМКА – результат продолжавшихся с августа 2017 г. по сентябрь 2018 г. сложных переговоров между США, Канадой и Мексикой, над которыми висел дамоклов меч одностороннего выхода США из НАФТА, не раз они оказывались на грани срыва. Переговоры завершились за несколько часов до истечения назначенного

американцами финального срока – 30 сентября. На следующий день текст этого, считавшегося предварительным, документа был размещен на сайте Управления представителя США на торговых переговорах. В течение следующих 60 дней его правила правительственные юристы с целью устранения возможных разночтений и выверки формулировок. Окончательный вариант 30 ноября был подписан президентами США, Мексики и премьер-министром Канады на полях саммита G20 в Аргентине [5].

Назовем ключевые даты переговоров:

– 16 августа 2017 г. США, Канада и Мексика начинают переговоры на предмет пересмотра и модернизации соглашения НАФТА;

– 27 августа 2018 г. США и Мексика объявляют о достижении двусторонней торговой договоренности. Переговоры с Канадой продолжаются;

– 31 августа 2018 г. президент Трамп извещает Конгресс о намерении подписать в конце ноября 2018 г. торговое соглашение с Мексикой и Канадой, “если она этого захочет”;

– 30 сентября 2018 г. США и Канада завершают переговоры. Предварительный текст под названием “Соглашение США–Мексика–Канада” публикуется на сайте Управления представителя США на торговых переговорах;

– 30 ноября 2018 г. на саммите G20 в Буэнос-Айресе подписывается “Соглашение между Соединенными Штатами Америки, Мексикой и Канадой”.

Таблица. Основные различия ЮСМКА и НАФТА

Сферы и сектора	ЮСМКА	НАФТА
Торговля автомобилями и запчастями	Доля “североамериканского содержания” в стоимости товара – 75%; требования к наличию “дорогого” труда в конечной стоимости автомобилей; установление беспощинных квот в 2.6 млн автомобилей отдельно для Канады, отдельно для Мексики в случае введения США импортных пошлин по соображениям “национальной безопасности”	Доля “североамериканского содержания” в стоимости товара – 62.5%
Защита прав интеллектуальной собственности	Срок действия авторских прав 70 лет; срок патентной защиты для лекарств класса “биофармацевты” – 10 лет	Срок действия авторских прав – 50 лет
Государственные закупки	Обязательства предусмотрены только для США и Мексики; Канада должна руководствоваться Соглашением ВТО по правительственным закупкам	Трехсторонние обязательства
Цифровая торговля	Право инвестора или поставщика услуг на трансграничную передачу данных, включая его персональные данные; невывоз требования по локализации компьютерных серверов и хранилищ на территории страны – импортера капитала и услуг	Какие-либо положения отсутствуют
Урегулирование споров между инвесторами и принимающей страной	Процесс урегулирования споров между инвесторами и принимающей страной касается только США и Мексики и ограничен госконтрактами в специально поименованных секторах (нефтегазовая и телекоммуникационная отрасли, производство электроэнергии, инфраструктурный комплекс)	Трехсторонние обязательства
Госкорпорации	Госкорпорации должны работать по рыночным правилам	Какие-либо положения отсутствуют

Источник: [4, р. 1].

США использовали тактику неприкрытого нажима и запугивания партнеров на этих переговорах. Д. Трамп начал с утверждения, что НАФТА “было худшей торговой сделкой в истории”, которая повлекла за собой массовые увольнения американских рабочих, разорение компаний и перевод предприятий и рабочих мест в другие страны. Этот тезис он повторял многократно в разных вариантах и по разным поводам, затем перешел к “политике кнута”. После первоначально сделанного для Канады и Мексики исключения в июне 2018 г. на них были распространены 25%-ные импортные пошлины на сталь и 10%-ные – на алюминий. При этом делалась ссылка на редко применяемую ст. 232 американского Закона о расширении торговли 1962 г., где введение такого рода ограничений обосновывалось соображениями “национальной безопасности”. Это вызвало возмущение в Канаде, считающей себя ближайшим военно-политическим союзником США.

Затем Трамп стал угрожать 25%-ми пошлинами на ввозимые в США автомобили и запчасти, прекрасно зная, что автомобилестроение – крупнейшая отрасль экономик Мексики и Канады и неотъемлемая часть континентальной цепочки создания стоимости. Правда, эта угроза так и не была реализована, но стала дополнительным рычагом давления на Канаду и Мексику. Сравнивая переговоры по НАФТА, проходившие в 1991–1992 г., с переговорами по ЮСМКА в 2017–2018 г., глава тогдашней канадской делегации Дж. Уикс высказался так: «тяжелые моменты были и тогда, но никогда США не прибегали к столь “бульдозерной” тактике, как сейчас» [6].

Американцы использовали и другой прием в духе “разделяй и властвуй”, переведя переговоры из трехстороннего в двусторонний формат. Первой стала Мексика, поскольку, как сказали в Вашингтоне, с ней имеется ряд специфических проблем, нехарактерных для отношений с Канадой и потому заслуживающих отдельного рассмотрения. Таким образом, США удалось на время вывести из игры Канаду и в диалоге один на один “выкрутить руки” более податливой Мексике.

После же достижения с ней сепаратной сделки Вашингтон предложил Оттаве “присоединиться”. Это ослабило переговорную позицию Канады. К тому же администрация Трампа установила жесткий срок – 30 сентября, объясняя его, во-первых, требованиями американского законодательства, во-вторых, предстоящей сменой власти в Мексике. Администрация президента П. Ньюто, проводившая переговоры, должна была получить шанс подписать ЮСМКА до инаугурации нового президента Л. Обрадора 1 декабря 2018 г. Шантаж возымел свое действие – Канада побоялась остаться

вне рамок нового соглашения с перспективой введения 25%-ной американской пошлины на импорт автомобилей и запчастей, хотя и сделала все возможное, чтобы выторговать для себя более выгодные, чем у Мексики, условия.

Не обошлось и без личных выпадов и оскорблений. В июне 2018 г. президент США отозвал свою подпись под уже согласованным итоговым коммюнике G7 после того, как хозяин встречи в Квебеке премьер-министр Канады Дж. Трюдо сказал на пресс-конференции, что Канада “не позволит собой помыкать” и введет против США ответные таможенные пошлины. Уже покинувший саммит Д. Трамп отреагировал на эти слова непривычно резко для стилистики канадо-американских отношений, назвав в твите Дж. Трюдо “слабым” и “нечестным” политиком. Нападкам подверглась и министр иностранных дел Х. Фриланд, отвечающая в канадском правительстве за переговоры по пересмотру НАФТА. Трамп заявил, “что нам не сильно нравится канадский представитель” и “тот переговорный стиль, который практикуют канадцы” [7]. В другой раз на закрытом мероприятии – встрече со спонсорами Республиканской партии, проходившем в Нью-Йорке в сентябре 2018 г., президент США снова вспомнил Х. Фриланд, отметив, что она “ненавидит Америку”.

Переговоры по пересмотру НАФТА были необычными и в некоторых других отношениях. Об этом свидетельствуют, в частности, следующие обстоятельства:

– США, выступавшие после окончания Второй мировой войны главным застрельщиком либерализации международной торговли и инвестиций, на этих переговорах ратовали не столько за свободную, сколько за регулируемую торговлю и введение высоких импортных пошлин на основании туманно прописанных в национальном законодательстве соображений “национальной безопасности”. Канада же и Мексика убеждали США в выгоде НАФТА для всех трех участвующих стран и в целом показали себя более последовательными, чем США, приверженцами свободной торговли;

– критикуя НАФТА и угрожая выходом из этого соглашения в одностороннем порядке, администрация Трампа выступила против одного из самых важных институтов, существующих в Северной Америке. По своему значению НАФТА стоит в одном ряду с действующим с 1958 г. Соглашением об аэрокосмической обороне Северной Америки (НОРАД) и учрежденной в далеком 1909 г. Международной (канадо-американской) совместной комиссией по пограничным водам. Нападки на НАФТА были и раньше, при других американских администрациях, но они никогда не были столь серьезными

и не угрожали прямой дезорганизацией североамериканского экономического пространства;

– обычно в США носителем протекционистских настроений является законодательная власть в лице Конгресса, а проводником торговой либерализации и тарифно-таможенного “разоружения” – исполнительные структуры. Это объясняется тем, что члены Конгресса больше подвержены влиянию избирателей на местах, чьи рабочие места и уровень зарплат первыми страдают от открытия внутреннего рынка и наплыва более дешевых импортных товаров, тогда как администрация президента в своих действиях традиционно исходит из более широкой международной перспективы. Однако при администрации Трампа в США все происходит с точностью до наоборот.

ВЫГОДЫ И ИЗДЕРЖКИ СТРАН-УЧАСТНИЦ

Характеризуя ЮСМКА, склонный к самопиару Д. Трамп использовал такие выражения, как “совершенно новая сделка”, “величайшее соглашение из когда-либо подписанных”, “самое передовое, современное и сбалансированное торговое соглашение в истории США”, “новаторское соглашение”, “историческая транзакция”. Большинство же наблюдателей полагают, что речь идет о гораздо более скромных изменениях, направленных на модернизацию изрядно устаревшего за четверть века своего существования НАФТА и пересмотр некоторых его положений в пользу США.

По мнению двух известных американских экономистов Г. Хуфбауера и С. Глобермана, ЮСМКА ненамного отличается от НАФТА [8]. А по словам сенатора-республиканца Ч. Грассли, который в январе 2019 г. занял место председателя профильного финансового комитета, через который будет проходить ЮСМКА при ратификации в верхней палате, “Конгрессу предстоит голосовать за соглашение, на 95% повторяющее положения прежнего НАФТА” [9]. Такие же чувства, судя по всему, испытывают и многие другие политики, ученые и журналисты, продолжающие именовать Соглашение США–Мексика–Канада “новым НАФТА” и “НАФТА 2.0”.

Некоторые авторитетные специалисты высказываются еще более критично. Так, Дж. Скотт из Вашингтонского Peterson Institute for International Economics оценивает ЮСМКА как “шаг назад” по сравнению с НАФТА [10]. А мэтр канадского внешнеполитического анализа К.Р. Носсал использует выражение “НАФТА минус”, считая, что в результате внесенных изменений и дополнений режим свободной торговли в Северной Америке стал менее свободным и более зарегулированным [11].

Вместе с тем достижение Соглашения между США, Мексикой и Канадой приветствовали во всех трех странах-участницах. Реакцию на это известие со стороны правящих кругов и большого бизнеса Канады и Мексики можно охарактеризовать как “вдох облегчения”. По их мнению, удалось предотвратить развитие событий по наихудшему сценарию, избежать изнурительной и крупномасштабной торговой войны с США. Как гласил заголовок в канадской *CTV News*: “Не столько большая победа, сколько чудесное спасение” [12].

Достигнутое соглашение, как представляется, выгодно, хотя и в разной степени, всем трем подписавшим его странам. Больше всех выиграли США, проводившие переговоры с позиции силы, в обстановке жесткого торга, угроз и нарастающего давления, а меньше других – Мексика, вынужденная пойти на более серьезные, чем Канада, уступки. Канада же в основном смогла отстоять свои экономические интересы, ее движение навстречу пожеланиям США можно назвать “дозированным”. Как точно подметил ведущий канадский общественно-политический журнал *Maclean's*, “Трамп победил, но не так сильно, чтобы Трюдо проиграл” [13].

США могут записать себе в актив следующие важные изменения:

– существенное повышение норматива “североамериканского содержания” в стоимости автомобилей из Канады и Мексики и введение новой нормы, регламентирующей использование “дорогого” труда при их производстве (такого нет ни в одном другом торговом соглашении);

– согласие Канады на частичное открытие ее регулируемого государством рынка молока и ликвидацию в канадской классификации введенного в 2017 г. 7-го класса молока;

– укрепление режима защиты прав интеллектуальной собственности в Канаде и Мексике, на чем особенно настаивали представители фармацевтической промышленности США;

– определенная международная легитимизация ст. 232 американского закона “О расширении торговли” 1962 г. путем включения в ЮСМКА пяти дополнительных писем-обязательств с ее упоминанием;

– ограничение срока действия Соглашения между США, Мексикой и Канадой 16-ю годами с обязательной проверкой результатов его действия через 6 лет.

К тому же США не отменили, как ожидалось, введенные в июне 2018 г. пошлины на импортируемые из Канады и Мексики сталь и алюминий. Объявлено, что этот вопрос будет решаться на от-

дельных переговорах вне рамок ЮСМКА и может потребовать от Канады и Мексики дополнительных уступок.

Канада добилась сохранения в новом соглашении ряда прописанных в старом НАФТА принципиально важных для нее положений, от которых хотели избавиться США — о наличии особого механизма разрешения споров, касающихся введения США антидемпинговых и компенсационных пошлин на импортируемые товары; об исключении из сферы действия соглашения таких важных с точки зрения сохранения национальной идентичности товаров, как книги, журналы, газеты, аудиовизуальная теле- и кинопродукция, музыкальные произведения.

Интересам Канады в целом отвечает и пролоббированный американцами новый режим торговли продукцией автомобильной отрасли. Главная уступка с ее стороны — согласие на частичное открытие рынка молочной продукции. “Канадские переговорщики добились наилучшей сделки из возможных”, — такое мнение высказала директор *Canada Institute, Wilson Center* в Вашингтоне Л. Доусон [14].

Мексика, хотя и пошла на серьезные уступки в области автопрома, смогла обеспечить включение в новое соглашение отдельной главы, признающей в соответствии с конституцией этой страны нефть и другие углеводороды непосредственной, безусловной и неотчуждаемой собственностью мексиканского государства. Кроме того, Мексика с гордостью позиционирует себя как страну, которая решила судьбу переговоров. Мексиканские власти сначала договорились с США на двусторонней основе, а затем сыграли не последнюю роль в подключении к этой сделке Канады. Вклад страны нашел отражение в названии соглашения, где слово “Мексика” стоит вторым после США; Канада же в этой связке — только третья.

Для Канады и Мексики закончился продолжавшийся с момента прихода к власти администрации Трампа период экономической неопределенности, отмеченный сокращением инвестиционной активности. Инвесторы, промышленники, экспортеры и импортеры обрели уверенность в том, что будут сохранены “правила игры”, которые действовали в Северной Америке на протяжении последней четверти века. Планируемые изменения имеют ограниченный и растянутый во времени характер, что делает адаптацию к ним не столь обременительной. По данным одного из крупнейших канадских банков *Scotiabank*, уже сегодня “североамериканское содержание” в стоимости продукции автопрома Канады составляет 71%, а у американской “большой тройки” автомобильных компаний — свыше 80% [15]. Канаде и Мексике удалось избежать наихудшего сценария — остаться без преференци-

ального торгового соглашения с США, а также отвести угрозу введения американцами 25%-ных импортных пошлин на их автомобили и запчасти.

После объявления о завершении переговоров в рост пошли индексы на Нью-Йоркской фондовой бирже (*Dow Jones Industrial Average, Standard and Poors Composite 500 Index*) и индекс внебиржевого рынка *NASDAQ*. На Торонтской фондовой бирже подорожали акции ведущих канадских автомобильных компаний (*Magna International, Linamar Corp., Martinrea International*). Укрепился, хотя и немного, курс канадского доллара и мексиканского песо по отношению к доллару США.

Банк Канады повысил в октябре 2018 г. ключевую ставку на 25 базисных пунктов до 1.75% и улучшил прогноз экономического роста страны на 2018 г. с 2 до 2.1%. Как сказано в пресс-релизе, при принятии этого решения “Управляющий совет уделит значительное время обсуждению последствий недавно достигнутого Соглашения США–Мексика–Канада. ЮСМКА — это хорошая новость, поскольку появление этой договоренности уменьшает неопределенность, сдерживавшую рост частных инвестиций” [16].

ПЕРСПЕКТИВЫ РАТИФИКАЦИИ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ЗНАЧЕНИЕ

Перспективы ратификации ЮСМКА в целом можно оценить как реалистичные. В Мексике новый президент Л. Обрадор, чьи представители находились за столом переговоров на завершающей стадии, объявил, что не намерен каким-либо образом торпедировать подписанное предыдущей администрацией соглашение. Учитывая имеющуюся в сенате поддержку у коалиции Л. Обрадора (68 мест из 128) и тот факт, что голосование будет проходить только в верхней палате мексиканского конгресса, можно предположить, что Мексика сможет обеспечить ратификацию.

В Канаде, где голосование будет проходить в обеих палатах парламента, правящая партия располагает большинством в палате общин (184 места из 338) и контролирует сенат. И хотя предстоящие в октябре 2019 г. всеобщие выборы в стране могут внести в этот расклад изменения, расчет строится на том, чтобы успеть утвердить имплементирующее ЮСМКА законодательство до этого срока. К тому же правящая Либеральная партия Канады, несмотря на происходящее с февраля 2019 г. заметное снижение рейтинга, пока сохраняет шансы на победу на выборах 2019 г.

Самая сложная обстановка с ратификацией ЮСМКА в США. В американском конгрессе она будет проходить по так называемой ускоренной процедуре (*fast-track authority*), в соответствии с ко-

торой законодателя и в нижней, и в верхней палате голосуют по принципу “за” или “против” без права внесения поправок или изменений в текст соглашения. Требования к “ускоренной процедуре” были серьезно ужесточены в принятом в 2015 г. “Зако-не о торговых приоритетах и подотчетности” [17]. Согласно закону, после подписания соглашения у Управления торгового представителя США есть 60 дней для того, чтобы направить в Конгресс перечень всех изменений, которые должны быть внесе-ны во внутреннее законодательство США (это было сделано в конце января 2019 г.).

Одновременно Международная торговая ко-миссия готовит доклад с оценкой возможного воз-действия соглашения на экономику США в целом и на положение отдельных отраслей в частности, на что ей отводится 105 дней. Кроме того, закон требу-ет от администрации США проведения экспертизы на предмет оценки воздействия ЮСМКА на эко-логию и положение в трудовой сфере (*environmental and labor impact assessments*). В течение следующих 30 дней администрация должна представить в Кон-гресс проект имплементирующего ЮСМКА зако-нодательства. Если все обязательные требования будут выполнены в указанные сроки, то наступит заключительная стадия – обсуждение и голосова-ние в Конгрессе, на что положено еще 90 дней.

Сторонники свободной торговли с Канадой и Мексикой присутствуют и в Республиканской, и в Демократической партиях, но их все же тра-диционно больше среди республиканцев. Если вспомнить, как законодатели голосовали в 1993 г. по НАФТА, то окажется, что в палате представите-лей из 234 конгрессменов, проголосовавших “за” (“против” – 200), республиканцев было большин-ство – 132 человека, точно так же как в сенате вы-ступивших “за” республиканцев было большин-ство – 34 человека против 27 у демократов.

После промежуточных выборов в Конгресс, состоявшихся в ноябре 2018 г., по итогам которых контроль над нижней палатой перешел от респуб-ликанцев к демократам, и без того непростая ситу-ация еще больше усложнилась. Очевидно, что об-разование демократического большинства в палате представителей не добавляет шансов на прохожде-ние вносимых республиканской администрацией законопроектов.

Демократы уже заявили, что считают пропи-санные в ЮСМКА экологические и трудовые га-рантии недостаточными. Они также считают сла-бым прописанный в гл. 31 механизм разрешения споров, поскольку стороны могут затягивать на-значение своих представителей в создаваемый об-щей пул судей, а также использовать другие про-цедурные уловки, чтобы отсрочить или вообще заблокировать процесс разрешения споров. Ожи-

дается, что в качестве условия одобрения соглаше-ния демократы могут потребовать внесения в само соглашение или имплементирующее законода-тельство ряда дополнительных положений и гаран-тий по образцу тех, которые были внесены в 1993 г. при ратификации НАФТА. Тогда по настоянию президента-демократа У. Клинтона к основному соглашению, заключенному предыдущей админи-страцией, были добавлены два дополнительных – по экологии и трудовым отношениям.

В свою очередь администрация Трампа обладает широким арсеналом средств воздействия на зако-нодателей. Она может использовать как “кнут”, так и “пряник”. Так, уже после подписания ЮСМКА американский президент вновь пообещал вывести США из НАФТА в одностороннем порядке [18], на что потребуются шесть месяцев. Смысл этого шага на данном этапе состоит в том, чтобы ускорить дело и “поднять ставки”: поставить членов конгресса перед дилеммой – либо ЮСМКА, либо вообще ни-какого соглашения с Канадой и Мексикой.

Другая реальная угроза – введение США тамо-женных пошлин на новый круг товаров канадского и мексиканского экспорта под предлогом обеспе-чения “национальной безопасности”. Результатом может стать дезорганизация системы экономиче-ских взаимоотношений в Северной Америке, что в первую очередь ударит по граничащим с Канадой и Мексикой американским штатам и сделает пред-ставляющие эти штаты законодателей сговорчивее при ратификации ЮСМКА. Что касается “пря-ников”, то ими могут служить выгодные государ-ственные заказы и субсидии, а также назначения на важные федеральные посты.

Комбинация разнообразных рычагов воздей-ствия способна в итоге обеспечить в Конгрессе достаточное для одобрения ЮСМКА количество голосов, хотя процесс, по мнению большинства наблюдателей, легким не будет. Как пишут уже упоминавшиеся Г. Хуфбауер и С. Глоberman, рати-фикация Соединенными Штатами ЮСМКА “ве-роятна, но не гарантирована” [8, р. 1].

* * *

Оценивая значение Соглашения США–Мек-сика–Канада, стоит отметить следующие его осо-бенности.

Во-первых, заключив соглашение, США суме-ли консолидировать свою экономическую пери-ферию на годы вперед, еще теснее привязав к себе соседние Канаду и Мексику и укрепив североа-мериканский интеграционный блок.

Во-вторых, подобно тому, как это имело место с НАФТА в 1994 г., ЮСМКА задает новый фор-мат соглашений о свободной торговле, элементы

которого США, Канада и Мексика будут использовать в последующих договоренностях с другими странами и регионами. Прежде всего речь идет о таких новых сюжетах, как цифровая торговля, валютный курс, усиление защиты прав интеллектуальной собственности, расширенное толкование термина “госкорпорации”. Можно предположить, что названные и другие важные положения, прописанные в ЮСМКА, Соединенные Штаты будут продвигать и на более широких международных торговых площадках, в первую очередь в ВТО.

В-третьих, США посылают недвусмысленный сигнал остальному миру о том, что также, если не

более жестко, чем с Мексикой и Канадой, они будут вести дела и с другими странами. Переключив НАФТА в свою пользу, США развязывают руки для схваток на других фронтах торговой войны и могут сосредоточить усилия на своей главной цели – Китае. Причем теперь торговля США будут вести с более сильных позиций, имея в своем активе ЮСМКА и “подправленное” недавно в Нью-Йорке в том же ключе соглашение о свободной торговле со своим шестым по значению внешнеторговым партнером – Южной Кореей. Вашингтон рассчитывает на то, что в предстоящем противостоянии с Пекином Оттава и Мехико будут выступать уже на его стороне.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report. Annex I*. Washington. March 2019. Available https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf (accessed 01.04.2019).
2. Григорьева Е.Е. *Государственное управление сельскохозяйственным производством в Канаде*. Москва, ВИАПИ им. А.А. Никонова, 2018. 179 с. [Grigor'eva E.E. *Gosudarstvennoe upravlenie sel'skokhozyaistvennym proizvodstvom v Kanade* [State management of agro-industrial sector in Canada]. Moscow, VIAPI im. A.A. Nikonova, 2018. 179 p.]
3. Simpson K. No Gala USMCA Signing Ceremony with Trump unless U.S. Tariffs Lifted, Ambassador Said. *CBC News*, 07.11.2018. Available at: <https://www.msn.com/en-ca/news/canada/no-gala-usmca-signing-ceremony-with-trump-unless-us-tariffs-lifted-ambassador-says/ar-BBPszsF> (accessed 08.11.2018).
4. Fergusson I.F., Villareal M.A. Proposed U.S.-Mexico-Canada (USMCA) Trade Agreement. *In Focus*, no. 10997, (Congressional Research Service) 05.10.2018. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10997.pdf> (accessed 01.11.2018).
5. *Agreement between the United States of America, the United Mexican States and Canada Text*. Available at: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between> (accessed 05.12.2018).
6. Weekes J. How NAFTA Became the USMCA. *Policy Magazine*, 02.11.2018. Available at: <https://policymagazine.ca/how-nafta-became-the-usmca/> (accessed 03.11.2018).
7. *Transcript of President Donald Trump's Press Conference on September 26, 2018*. Available at: <https://www.vox.com/2018/9/26/17907608/trump-kavanaugh-rosenstein-press-conference-un-nafta-full-text-transcript> (accessed 04.11.2018).
8. Hufbauer G., Gliberman S. *The United States-Mexico-Canada Agreement: Overview and Outlook*. Fraser Research Bulletin (Fraser Institute). November 2018. 10 p. Available at: <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/us-mexico-canada-agreement-overview.pdf> (accessed 15.11.2018).
9. Wasson E., Leonard J. Republicans Push for Vote on New NAFTA This Year if Democrats Win House. *Bloomberg News*, 02.10.2018. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-02/gop-to-see-trade-bill-vote-this-year-if-democrats-win-house> (accessed 03.10.2018).
10. Schott J.J. *For Mexico, Canada and the United States, a Step Backwards on Trade and Investment*. Peterson Institute for International Economics. 02.10.2018. Available at: <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/mexico-canada-and-united-states-step-backwards-trade-and> (accessed 03.10.2018).
11. Nossal K.R. The Name Game: out with NAFTA, in with the USMCA. *OpenCanada.org*, 1 October 2018. Available at: <https://www.opencanada.org/features/name-game-out-nafta-usmca/> (accessed 02.10.2018).
12. Gilmore R. Reaction to USMCA Deal Rolls in: not “a Great Win”, but a “Great Save”. *CTV News*, 01.10.2018. Available at: <https://www.ctvnews.ca/politics/reaction-to-usmca-deal-rolls-in-not-a-great-win-but-a-great-save-1.4117233> (accessed 02.10.2018).
13. MacDougall A. Trump Wins, But not Enough for Trudeau to Lose. *Maclean's*, 01.10.2018. Available at: <https://www.macleans.ca/news/canada/how-nafta-was-saved-the-bitter-fight-and-last-minute-recovery/> (accessed 02.10.2018).
14. Dawson L. *Canada's Trade Negotiators Took the Best Deal Available*. Canada Institute, Wilson Center. 02.10.2018. Available at: <https://www.wilsoncenter.org/article/canadas-trade-negotiators-took-the-best-deal-available> (accessed 03.10.2018).
15. House B., Hererra J.M. NAFTA: USMCA Preserves Open Trade in North America. *Insights & Views (Scotiabank Global Economics)*, 01.10.2018. Available at: https://www.gbm.scotiabank.com/scpt/gbm/scotiaeconomics63/2018-10-01_I&V.pdf (accessed 02.10.2018).
16. Wilkins C.A. *Monetary Policy Report Press Conference Opening Statement*. Bank of Canada. 24.10.2018. Available at: <https://bankofcanada.ca/2018/10/opening-statement-241018/> (accessed 25.10.2018).
17. *Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015*. Available at: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2146/text/pl> (accessed 04.09.2017).
18. *Remarks by President Trump in Press Gaggle aboard Air Force One*. 02.12.2018. Available at: <https://whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-gaggle-aboard-air-force-one-2/> (accessed 03.12.2018).

USMCA INSTEAD OF NAFTA

(World Economy and International Relations, 2019, vol. 63, no. 4, pp. 50-58)

Received 26.11.2018.

Elena G. KOMKOVA (lena.komkova2012@yandex.ru),

Institute for U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN), 2/3, Khlebny Per., Moscow, 121069, Russian Federation.

The U.S. President Trump administration has made NAFTA re-negotiation and modernization a priority of its trade policy. D. Trump has repeatedly characterized this agreement as the “worst trade deal” in history and has stated that he may seek to withdraw from the agreement. The U.S. talks with Mexico and Canada began on August 16, 2017. After more than a year of intense negotiations the three North American countries have finally reached a deal that was renamed Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada (USMCA). USMCA is based on the NAFTA. Among the most prominent changes are the following: American farmers gain easier access to the tightly regulated Canadian dairy market; guidelines to have a higher proportion of automobiles and spare parts manufactured amongst the three countries rather than imported from abroad; strengthened environmental and labor regulations, increased intellectual rights protection and de minimis customs threshold for duty free treatment. New issues, such as digital trade, currency manipulation, stronger disciplines for operations of the state-owned enterprises, and relations with non-market economies, are also addressed. They may serve as a template for trade deals under the Trump administration in the future. The USMCA will take effect after ratification by all three parties, which is probable but not guaranteed. This article analyses key changes in USMCA by comparing it with NAFTA; describes peculiarities of the NAFTA re-negotiation; identifies winners and losers; assesses perspectives of USMCA ratification and its international consequences. The United States-Mexico-Canada Agreement represents a mix of free trade provisions with elements of managed trade, especially in the automotive industry. Its mere signing is not a small accomplishment in the era of backlash to free trade and economic globalization.

Keywords: United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), NAFTA, trade policy, Trump administration, U.S. – Canada relationship, economic integration, North America, pending ratification, international consequences.

About author:

Elena G. KOMKOVA, Dr. Sci. (Econ.), Leading Researcher.

DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-4-50-58