

ПОЛИТИЧЕСКАЯ БОРЬБА ВОКРУГ НАФТА

© 2017 г. **Е.Г. Комкова***

Статья поступила в редакцию 11.01.2017.

Приход администрации Трампа ставит перед Канадой и Мексикой, тесно связанных с США узами интеграционной зависимости, непростые проблемы. В недавно завершившейся американской президентской кампании 2015–2016 гг. вопросы международной торговли заняли непривычно большое место. Ожесточённой критике подверглись самые заметные и важные для США торговые соглашения последних десятилетий – НАФТА (1994 г.), Американско-корейское соглашение о свободной торговле (2012 г.), Транстихоокеанское партнёрство. Д. Трамп пригрозил ввести 35%-ные таможенные пошлины на импорт товаров из Мексики и 45%-ные – из Китая.

В статье рассматриваются четыре вопроса: заявления Д. Трампа и членов его команды по вопросу открытия новых переговоров с целью "улучшения" соглашения НАФТА; причины распространения антифритредерских настроений в США; отношение Канады и Мексики к предложениям Д. Трампа по НАФТА; пределы и возможности действий американской администрации в этом вопросе.

Анализ показал, что Канада и Мексика серьёзно относятся к угрозам Д. Трампа. Позиция Канады состоит в том, чтобы, с одной стороны, не противоречить и согласиться с избранным президентом в том, что, учитывая солидный возраст НАФТА, это соглашение может быть осовременено и улучшено. С другой стороны, предпринимаются всесторонние усилия по поиску союзников среди ближайшего окружения и членов администрации Трампа, влиятельных конгрессменов и сенаторов, губернаторов граничащих с Канадой или активно торгующих с ней штатов, представителей крупного американского бизнеса, понимающих важность НАФТА для экономики США, Канады и всей Северной Америки.

Ключевые слова: *НАФТА, североамериканская экономическая интеграция, региональные соглашения о свободной торговле, Д. Трамп, американский протекционизм, канадо-американские торгово-экономические отношения, США, Канада, Мексика.*

За 23 года своего существования НАФТА – самое важное из заключённых США фритредерских соглашений – не раз становилось предметом жарких общественных дискуссий. Но, пожалуй, больше всего это соглашение критиковали в ходе праймериз и президентской кампании в США в 2015–2016 годах.

* **КОМКОВА Елена Геннадиевна** – доктор экономических наук, заведующая сектором политических проблем Канады Института США и Канады РАН (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3 (lena.komkova2012@yandex.ru).

НАФТА в предвыборных заявлениях Д. Трампа

Победа Д. Трампа 8 ноября 2016 г. привела к тому, что его заявления, воспринимавшиеся многими как издержки предвыборной кампании, в одночасье превратились в важный пункт экономической программы нового президента США. Теперь их тщательно изучают в Канаде и Мексике, для которых НАФТА, как, может быть, несколько преувеличенно выразился глава Делового совета и заместитель премьер-министра Канады в 2002–2003 гг. Дж. Менли, это "мотор, который двигает всю экономику"¹.

Первым ярким эпизодом, привлечшим внимание, стало участие Д. Трампа **25 сентября 2015 г.** в программе Си-би-эс "60 минут". В ней будущий президент впервые назвал НАФТА катастрофой и призвал к пересмотру этого соглашения².

Слово "Канада" в привязке к НАФТА было употреблено Д. Трампом в Рочестере, штат Нью-Йорк, в **апреле 2016 г.**: "Я люблю свободную торговлю, но свободная торговля это не справедливая торговля, это демпинговая торговля (dump trade), потому что мы проигрываем Китаю, мы проигрываем Мексике. Мы проигрываем Японии и любой другой стране, с которой имеем дело. Мы проигрываем Канаде очень много. У нас огромные, огромные торговые дефициты с Канадой"³.

Следующее выступление, которое можно считать программным, – "**внешне-торговая**" **речь Трампа на алюминиевом заводе в окрестностях Питтсбурга 28 июня 2016 г.** Здесь символичен выбор и места, и времени. Речь была произнесена в одном из депрессивных районов "Ржавого пояса", недалеко от американо-канадской границы, в канун проведения в Оттаве Саммита североамериканских лидеров с участием Б. Обамы, Дж. Трюдо и мексиканского президента Э.П. Ньето. Объектами критики стали Транстихоокеанское партнёрство, НАФТА и торговая политика США в отношении Китая. Трамп заявил, что такие как Х. Клинтон ставят "глобализм выше американизма", и сказал, что настало время объявить об экономической независимости США. Он назвал НАФТА, ратифицированное администрацией Клинтона, "худшей торговой сделкой в истории", а ТТП – "смертельным ударом по американской обрабатывающей промышленности". Он сформулировал одно из важнейших положений своей экономической программы: глобальная свободная торговля, которую, кстати, поддерживает и Республиканская партия США, нанесла урон американским рабочим, потому что были плохо проработаны условия соглашений. Трамп пообещал ввести ввозные пошлины на продукцию американских компаний, вынесших свои производства за рубеж. Он подтвердил намерение немедленно перезаключить НАФТА на более выгодных для США условиях: "И я не имею в виду незначительные изменения, я хочу сильно улучшить это соглаше-

¹ Цит. по: *Blanchfield M.* Trump Presidency Poses 'Existential' Economic Threat to Canada. – The Canadian Press. 23.11.2016.

² Trump calls NAFTA a 'disaster'. CBS News, 25.09.2015. Available at: www.cbsnews.com/videos/trump-calls-nafta-a-disaster (accessed 27.06.2016).

³ Цит. по: *Blanchfield M.* Baloney Meter: Is Donald Trump's Anti-NAFTA Rhetoric All About Mexico? – The Canadian Press. 17.11.2016. Available at: nationalnewswatch.com/author/mike-blanchfield-the-canadian-press (accessed 25.11.2016).

ние" – подчеркнул Трамп. "В случае же, если они (*т.е. Канада и Мексика – Е.К.*) откажутся от переговоров, то в соответствии со Статьёй 2205 НАФТА я уведомлю их о том, что США намерены выйти из этой договорённости"⁴.

На состоявшемся **в июле** национальном конвенте Республиканской партии в г. Кливленд, официально выдвинувшим Д. Трампа кандидатом в президенты, он повторил основные положения своей питтсбургской речи. К ним он добавил следующее: "Я обещаю никогда не подписывать соглашений, которые наносили бы вред американским рабочим, или посягали на нашу свободу и независимость. ... Мы больше никогда не будем участвовать в масштабных соглашениях, участниками которых являются многие страны, а объём текстов доходит до тысячи страниц, которые в нашей стране никто не читает и не понимает. Мы намерены реагировать на все торговые нарушения, включая использование налоговых схем и таможенных тарифов со стороны любой страны, которая этим занимается. Это относится к Китаю... Должно быть перезаключено и соглашение НАФТА на намного более выгодных для Америки условиях. И если сделать это нам не удастся, то мы выйдем из этой договорённости"⁵.

Ситуацию усугубила утечка памятной записки, подготовленной сотрудниками "переходной команды" избранного президента, в основу которой были положены предвыборные заявления Д. Трампа. Она была опубликована Си-эн-эн **15 ноября 2016 г.** и посвящена первым 200 дням работы новой администрации⁶.

В записке отмечалось, что план Д. Трампа в области внешнеторговой политики идёт вразрез с курсом на глобализацию. На смену старым соглашениям о свободной торговле должны прийти новые договорённости, в центре которых будут находиться интересы американских рабочих и национальных компаний. В плане Трампа фигурируют пять главных тем: будущее НАФТА, судьба ТТП, борьба с "несправедливым импортом", прекращение "несправедливых торговых практик", переход США к заключению двусторонних торговых соглашений. Все меры увязываются с более масштабной задачей по "удержанию и возвращению из-за рубежа рабочих мест в американскую обрабатывающую промышленность".

Документ перечисляет намечаемые первоочередные мероприятия по состоянию на 1-й, 100-й и 200-й день президентства Д. Трампа. Применительно к НАФТА план действий выглядит следующим образом.

Реформа НАФТА должна начаться в первый рабочий день новой администрации. Президент Д. Трамп уполномочит представителя США на торговых переговорах уведомить Мексику и Канаду о намерении США предложить поправки к тексту соглашения, включая меры по противодействию манипуляциям валютой, регулирование торговли древесиной хвойных пород (*softwood lumber*), обозначение места происхождения товаров (*country-of-origin-labelling*), а также ужесточение стандартов в области трудовых отношений и экологии. Одновременно

⁴ Trump's trade policy speech in Monessen, Pennsylvania. 28.06.2016. Available at: www.youtube.com/watch?v=IMCVRu5m1ig (accessed 28.06.2016).

⁵ Donald Trump's Speech at the Republican National Convention on July 21, 2016. Available at: www.politico.com/story/2016/07/full-transcript-donald-trump-nomination-acceptance-speech-at-rnc-225974 (accessed 25.07.2016).

⁶ Kopan T. Trump Transition Memo: Trade Reform Begins Day 1. CNN, 15.11.2016. Available at: edition.cnn.com/2016/11/15/politics/Donald-trump-trade-memo-transition/index.html (accessed 20.11.2016).

менно он даст поручение Министерству торговли начать изучение последствий возможного выхода США из НАФТА и его законодательного обеспечения. Особо оговаривается, что в процессе такого изучения "дополнительное внимание должно уделяться оценке влияния предлагаемых изменений на положение американского среднего класса, промышленных рабочих и работников сферы услуг, а также притоку прямых иностранных инвестиций в США".

Переговоры о модернизации НАФТА планируется продолжать до наступления 200-го дня, а после этого срока при отсутствии результатов администрация намерена перейти к рассмотрению вопроса о выходе США из этого соглашения. В памятной записке указывается, что такой выход может сопровождаться для США негативными последствиями, которые, однако, надеются преодолеть путём заключения двусторонних торговых соглашений с Канадой и Мексикой*.

Почему именно сейчас НАФТА и "свободная" торговля попали под огонь критики

Инвективы Д. Трампа в адрес НАФТА можно считать, с одной стороны, удивительными, а с другой – закономерными. Удивительными потому, что с момента вступления в силу НАФТА прошло уже более 20 лет, а эффект воздействия соглашений такого рода на экономику участвующих стран обычно ограничивается 7–10 годами. Кроме того, опросы общественного мнения последних лет не выявили резкой смены настроений в отношении ни международной торговли⁷, ни соглашений о свободной торговле⁸, ни НАФТА⁹. Во всех этих трёх случаях число опрошенных, давших положительную оценку этим явлениям, превысило количество респондентов, высказавших отрицательное мнение. И наконец, отношение к НАФТА не изменилось в официальных кругах и публикациях авторитетных американских и канадских "мозговых центров". В качестве свежих примеров можно привести доклады, выпущенные Комиссией по международной торговле США [*U.S. International Trade Commission*, 2016: 255–261] и Бюджетным управлением Конгресса [*Fried*, 2016].

Закономерным же обращение к теме НАФТА выглядит потому, что это самое крупное и одно из первых соглашений о свободной торговле, в котором

* Здесь следует отметить, что в размещённом на YouTube 21 ноября 2016 г. 2,5-минутном видеообращении Д. Трамп не упомянул открытие переговоров по НАФТА в списке приоритетов своей администрации на первые 100 дней (место НАФТА заняло ТПП). Но в то же время ни он, ни представители его переходной команды не опровергли существования вышеописанной памятной записки (Trump Says he Will Put the U.S. Out of TPP on 1st Day in Office. Thomson Reuters. 21.11.2016. Available at: www.cbc.ca/news/world/trump-first-100-days-tpp-1.3861339 (accessed 21.11.2016)).

⁷ *McCarthy J.* Americans Remain Upbeat About Foreign Trade. ■ Gallup. 26.02.2016. Available at: <http://www.gallup.com/poll/189620/americans-remain-upbeat-foreign-trade.aspx> (accessed 5.12.2016).

⁸ Free Trade Agreements Seen as Good for U.S., But Concerns Persist. Pew Research Center. 27.05.2015. Available at: <http://www.people-press.org/2015/05/27/free-trade-agreements-seen-as-good-for-u-s-but-concerns-persist> (accessed 1.09.2016); Murray M. Majority of Voters Support Free Trade, Immigration: Poll. NBC News. 17.07.2016. Available at: <http://www.nbcnews.com/storyline/2016-conventions/majority-voters-support-free-trade-immigration-poll-n611176> (accessed 17.07.2016).

⁹ CTV News exclusive: 2 in 3 Canadians Back Trump on Keystone, NATO. CTV News. 3.12.2016. Available at: <http://www.ctvnews.ca/politics/ctv-news-exclusive-2-in-3-canadians-back-trump-on-keystone-nato-1.3188618> (accessed 03.01.2017).

участвуют США (старше него только американо-израильское соглашение 1985 г.). По его "лекалам" "кроились" практически все последующие фритредерские договорённости. И в этом смысле его, безусловно, можно считать "знаковым" документом.

Нынешние нападки на НАФТА продолжают линию, наметившуюся уже давно. Она впервые проявилась в 1990–1993 гг., когда США только вели переговоры с Мексикой и Канадой. Тогда в СМИ тоже не было недостатка в алармистских высказываниях, самое известное из которых – пророчество независимого кандидата Р. Перо, прозвучавшее в ходе президентских дебатов с Дж. Бушем и У. Клинтоном 15 октября 1992 года. Р. Перо заявил, что НАФТА приведёт к "утечке со свистом" миллионов рабочих мест из американской промышленности на юг, в Мексику (*giant sucking sound*)¹⁰. Всплески общественного интереса и беспокойства в США и Канаде наблюдались и в канун важных юбилеев – десятилетия и двадцатилетия НАФТА [Комкова, 2005: 3–4; Комкова, 2015: 43–45]. Заслуживает упоминания и президентская предвыборная кампания 2007–2008 гг., в ходе которой кандидат-демократ Б. Обама обещал внести в НАФТА необходимые поправки с тем, чтобы усилить действие положений, касающихся защиты трудовых и экологических прав, и тоже угрожал выходом из него в случае неудачи. Однако на тех выборах тема НАФТА поднималась эпизодически и определяющей не стала.

В 2015–2016 гг. критика НАФТА достигла апогея. Не только республиканец Д. Трамп, но и демократ Б. Сандерс и, частично, Х. Клинтон сделали поношение НАФТА и других фритредерских соглашений важными пунктами предвыборной риторики. И такой электоральный поворот можно объяснить не какой-то одной причиной, а стечением ряда обстоятельств.

Первое, и, наверное, главное – это неблагоприятное положение многих американцев, не сумевших оправиться от разрушительных последствий финансового кризиса 2008–2010 гг. и опасаящихся лишиться работы. На протяжении последних лет происходит относительное ухудшение условий жизни многих групп американцев, привыкших считать себя средним классом, растёт разрыв между богатыми и бедными, стагнируют средние доходы семей [Лебедева, 2016: 26–30].

Второе, нынешний пик недовольства показывает, что предусмотренные ещё в законе "О расширении торговли" 1962 г. меры по оказанию помощи американцам, потерявшим работу по причине растущей внешнеторговой "открытости" национальной экономики (*Trade Adjustment Assistance*), оказались недостаточными и не смогли снять накапливающуюся социальную напряженность. Как констатировала в одном из своих выступлений кандидат Х. Клинтон, государству не удалось создать базовую социальную сеть безопасности (*the basic safety net support*), которая включала бы систему поддержания доходов и компенсации потерь при временной безработице, переобучение и повышение квалификации работников, доступность для безработных медицинского обслуживания и т.д.

¹⁰ www.nytimes.com/1992/10/16/us/the-1992-campaign-transcript-of-2d-tv-debate-between-bush-clinton-and-perot.html (accessed 28.12.2016).

Третье, количество и качество попавших под сокращение рабочих мест из-за наплыва дешёвого импорта и закрытия обрабатывающих производств на территории США намного превысили те масштабы, которые наблюдались ранее. Если прежде речь шла главным образом об "автомобильных" штатах "Ржавого пояса" и текстильных фабриках в Джорджии, Северной и Южной Каролине, то теперь список пострадавших штатов стал длиннее. Спусковым крючком послужило принятие КНР в ВТО в 2001 г. По некоторым оценкам, из-за наплыва дешёвых товаров из Китая с 2001 г. в США было сокращено от 2 до 2,4 млн. рабочих мест. Это сделало потерю рабочих мест не только локальным, но и общенациональным явлением. Причём в отличие от прошлых времён, когда ухудшение положения происходило более медленно и избирательно, "китайский шок" начала XXI века принёс с собой торговые дефициты невиданных масштабов, стагнацию зарплат и массовые сокращения в обрабатывающих отраслях.

И, наконец, четвёртое, это особенности американской выборной системы. Известно, что судьба президентских выборов в США часто решается в так называемых неопределившихся штатах (*battleground states*), где может победить любая партия, в противоположность красным или синим штатам, в которых успех республиканцев или демократов заранее более или менее предрешиён. В президентских выборах 2015–2016 гг. таких неопределившихся штатов было одиннадцать: Колорадо, Флорида, Айова, Мичиган, Невада, Нью-Хемпшир, Северная Каролина, Огайо, Пенсильвания, Вирджиния и Висконсин. В сумме они дают 146 голосов выборщиков. Мичиган, Огайо и Пенсильвания – это промышленные районы, входящие в состав "Ржавого пояса", а Флорида – то место, куда из первых трёх штатов чаще всего переезжают мигранты в поисках лучшей доли. Избиратели там не только более подозрительно относятся к соглашениям о свободной торговле, но и числят международную торговлю более важной проблемой, чем считает население в других регионах. Из одиннадцати вышеперечисленных штатов только в Колорадо большинство участников опросов согласились с тем, что "свободная торговля помогла им лично или их семьям". В остальных, по данным Пью рисёрч центра, процент признавших это утверждение верным колебался от 25% в Мичигане до 27% в Огайо и до 48% в Вирджинии. Таким образом, протекционистские настроения в "колеблющихся" штатах распространены более широко, чем по стране в целом, и это заставляет кандидатов в президенты ужесточать свою риторику [Hendrix, 2016: 6–8].

Нынешний "крестовый поход" против НАФТА в США следует рассматривать в контексте более широкого явления, набирающего обороты в мире – недовольства слишком быстрым ходом процессов глобализации и экономической регионализации, задевающих интересы уязвимых слоёв населения, регионов и отраслей. Это своего рода болезнь роста. Происходящее усиление национализма и протекционизма в США сравнимо с тем, что происходит в Европе: брекзит, подъём националистических партий и движений в Италии, Франции, других странах Старого Света, недовольство населения слишком либеральной политикой по приёму беженцев и иммигрантов, раздающиеся время от времени призывы "остановить европейскую интеграцию". По существу, речь идёт о

борьбе двух тенденций: к экономической глобализации и к изоляционизму, национализму и протекционизму, к старым добрым временам, когда Америка была великой.

Реакция Канады и Мексики

Оттава оказалась не готовой к победе Д. Трампа 8 ноября 2016 года. Когда в канун выборов журналисты спросили одного высокопоставленного чиновника в Оттаве, есть ли у канадского правительства план действий на случай победы Д. Трампа, тот остроумно ответил, что в этом случае понадобится уже не план действий, а план эвакуации (*not a briefing book, but an evacuation plan*)¹¹.

Можно предположить, что результаты голосования застали врасплох и премьер-министра Дж. Трюдо. Однако уже 9 ноября он позвонил избранному президенту и поздравил его с победой. В ходе телефонного разговора обсуждались двусторонние отношения, включая перспективы строительства нефтепровода "Кистоун XL", а также некоторые глобальные проблемы. Важно, что Дж. Трюдо успел пригласить Д. Трампа посетить Канаду в любое удобное время, а Трамп, в свою очередь, предложил Трюдо приехать с визитом в США¹².

В тот же день канадский посол в Вашингтоне Д. Макнотон (*David MacNaughton*) заявил следующее: "Если они (*т.е. американцы – Е.К.*) хотят начать разговор об улучшении НАФТА, то мы готовы сесть за стол и предложить новой администрации меры, которые будут выгодны Канаде и США, и, безусловно, также Мексике. Таким образом, мы готовы к разговору"¹³. Посол вряд ли мог сделать такое заявление на свой страх и риск без согласования с Оттавой. Напомним, что в 2008 г., когда в ходе праймериз Б. Обама предложил открыть новые переговоры по НАФТА, ни Канада, ни Мексика желания сесть за стол переговоров с американцами не высказали. Напротив, они дружно утверждали, что не пойдут ни на какой пересмотр соглашения.

Впоследствии точку зрения Д. Макнотона поддержали премьер-министр и ключевые министры канадского правительства. Дж. Трюдо заявил буквально следующее: "Как сказал наш посол, если американцы хотят обсудить НАФТА, то и я с большим удовольствием сделаю это"¹⁴. По словам министра финансов Б. Морно, "Канада намерена провести двух- и трёхсторонние переговоры с США и Мексикой по поводу тех торговых соглашений, которые избранный президент США Д. Трамп обещал аннулировать"¹⁵. Схожую позицию Министерства международной торговли изложил пресс-секретарь А. Лоренс: "У

¹¹ *MacDonald L.I.* Canada isn't Speaking from Strength on NAFTA. iPolitics Insight, 10.11.2016.

¹² Prime Minister Justin Trudeau Speaks with Donald J. Trump, President-elect of the United States. Ottawa, 9.11.2016. Available at: <http://www.pm.gc.ca/eng/news/2016/11/09/prime-minister-justin-trudeau-speaks-donald-j-trump-president-elect-united-states> (accessed 15.11.2016).

¹³ *MacDonald L.I.* Canada isn't Speaking from Strength on NAFTA. iPolitics Insight, 10.11.2016.

¹⁴ Цит. по: *MacDonald L.I.* Canada isn't Speaking from Strength on NAFTA. iPolitics Insight, 10.11.2016.

¹⁵ Canada Plans to Hold Talks with US, Mexico over Trade Deals: Bill Morneau. Reuters. 15.11.2016. Available at: globalnews.ca/news/3068436/Canada-plans-to-hold-talks-with-us-mexico-over-trade-deals-bill-morneau/ (accessed 15.11.2016).

Канады много торговых соглашений с партнёрами со всего мира. И мы всегда готовы рассмотреть возможные улучшения¹⁶.

Одновременно правительство приступило к планомерному поиску подходов к избранному президенту США, членам его переходной администрации, получившим назначения советникам и министрам. Ближайшие советники Дж. Трюдо без промедления вышли на окружение Д. Трампа и членов его переходной команды и установили с ними рабочие контакты. По подсчётам газеты "Хаффингтон пост", с ноября 2016 г. по февраль 2017 г. состоялось более 20 таких встреч. Наибольшую активность с канадской стороны проявили: главный советник премьер-министра и его личный друг с университетских лет Дж. Баттс, глава аппарата сотрудников Управления премьер-министра К. Телфорд, руководитель группы по канадо-американским отношениям в том же Управлении премьер-министра Б. Клоу, министр иностранных дел (до 10 января 2017 г. – министр международной торговли) К. Фриленд. С американской стороны их партнёрами были: главный советник Д. Трампа и его зять Дж. Кушнер, глава аппарата сотрудников Белого дома Р. Прибас, специальный представитель на международных переговорах Дж. Гринблатт, выдвиженец Д. Трампа на должность министра торговли США У. Росс, помощник президента по экономике Д. Пауэлл¹⁷.

10 января 2017 г. премьер-министр Дж. Трюдо произвел важные перестановки в своем кабинете: на ключевые посты были выдвинуты политики, обладающие хорошими связями в американской политической, деловой и военной элитах. К. Фриленд стала вместо С. Диона министром иностранных дел Канады с расширенными полномочиями, Э. Лесли – парламентским секретарем министра иностранных дел и членом правительственного комитета по канадо-американским отношениям, М. Гарно – главой правительственного комитета по канадо-американским отношениям¹⁸. Как констатировала одна газета, эти перестановки показали, что во внешней политике Канады США вернулись на привычное им первое место.

В начале февраля 2017 г. в Вашингтоне высадился мощный канадский десант в составе министров обороны, иностранных дел и финансов. Заметим, что для К. Фриленд это была уже вторая поездка в США, первая состоялась в середине декабря 2016 г.

И, наконец, заключительным аккордом стала встреча между Дж. Трюдо и Д. Трампом, которая прошла в Вашингтоне 13 февраля 2017 г. По единодушным откликам в СМИ и в парламенте этот первый саммит прошёл для канадцев даже лучше, чем ожидалось.

Усилия правительства по налаживанию контактов с новой администрацией активно поддерживает канадский бизнес, прежде всего крупный, и структуры

¹⁶ *Ivison J.* Trudeau Shows Trump Canada's Cards before He Sits Down. The National Post, 14.11.2016. Available at: www/news.nationalpost.com/full-comment/john-ivison-trudeau-shows-trump-canadas-cards-before-he-sits-down/ (accessed 15.11.2016).

¹⁷ *Raj A.* Justin Trudeau, Donald Trump Meeting Success Came from Months Of Talks, Bonding. // The Huffington Post, 14.02.2017

¹⁸ *Комкова Е.Г.* Важные перестановки в правительстве Дж. Трюдо. // Россия и Америка в XXI веке. 2017. № 1.

со смешанным канадским и американским участием. Это Деловой совет Канады, в состав которого входят руководители 200 крупнейших канадских компаний и имеющих активы в Канаде американских ТНК. А также такие организации, как Канадо-американский деловой совет (*Canadian American Business Council*), Канадо-американский альянс по приграничной торговле (*Canadian American Border Trade Alliance*), секторальные группы типа НАСКО (Североамериканская стратегия конкурентоспособности (*North American Strategy for Competitiveness – NASCO*)).

Глава Делового совета Канады Дж. Менли посоветовал правительству не терять времени и действовать на опережение. По его мнению, президентство Трампа представляет для Канады "экзистенциальную угрозу", сравнимую с той, которая возникла после террористического нападения на США 11 сентября 2001 г.¹⁹ Тогда США сначала закрыли границу, а затем посредством введения дополнительных мер контроля сделали её "плохо проницаемой" для канадо-американской торговли и других форм экономического взаимодействия. Тот экономический спазм удалось ослабить путём подписания в декабре 2001 г. двустороннего канадо-американского соглашения об "умной границе", в основу которого лёг проект, предложенный канадцами. Сейчас риски, по оценке Дж. Менли, не менее высоки. Его рецепт: Оттаве следует первой выступить с устраивающими американцев предложениями по реформированию НАФТА. Это может ускорить дело и облегчить переговоры.

Коронная (государственная) корпорация "Экспорт дивелопмент Кэнада" уже произвела предварительную оценку потерь, которые может понести канадская внешняя торговля в случае выхода США из НАФТА и повышения ставок американских таможенных пошлин. Согласно её подсчётам, при росте ставок с нынешнего нулевого до 10-процентного уровня – наиболее обсуждаемый сейчас вариант – канадский экспорт в США сократится на 5%²⁰.

Тревогу в Канаде вызвали сделанные Д. Трампом назначения на ключевые внешнеэкономические посты. Так, Д. Димикко и Р. Лайтхайзер были вначале направлены принимать дела в Управление представителя США на торговых переговорах, а затем Р. Лайтхайзер был предложен Д. Трампом кандидатом на пост представителя США на торговых переговорах. Как написал аналитик Д. Айкенсон из Института Катона, Д. Димикко "не выносит соглашения НАФТА и хочет его разорвать", а также выступает против ТТП²¹. Р. Лайтхайзер известен как сторонник проведения жёсткого курса в отношении Китая. В конце 1980-х годов он участвовал в переговорах с Канадой о заключении двустороннего соглашения о свободной торговле²².

Ещё больше опасений вызывает У. Росс на посту министра торговли США. Некоторые канадские эксперты сразу предположили, что именно он будет

¹⁹ Цит. по: *Blanchfield M.* Trump Presidency Poses 'Existential' Economic Threat to Canada. // The Canadian Press. 23.11.2016

²⁰ *Hall P.* Trump Wins: Impact on Canada. EDC Weekly Commentary. 10.11.2016.

²¹ *Ikenson D.* Protectionist Steel Interests Given Keys to Trump's Trade Policy Kingdom. Cato Institute, Blog Posts, 22.11.2016. Available at: <https://www.cato.org/blog/protectionist-steel-interests-keys-trump-trade> (accessed 28.11.2016).

²² *Stone L., Ibbitson J.* U.S. Comes First, Trump Official Said About Canadian Auto Industry. ■ The Globe and Mail. 04.01.2017. Available at: www.theglobeandmail.com/news/politics/america-comes-first-trump-official-says-when-asked-about-canada-auto-industry/article33472455/ (accessed 05.01.2017).

"главным проводником внешнеторговой политики Д. Трампа", а НАФТА – одним из приоритетов его деятельности²³.

У. Росс – не только миллиардер и старинный друг Д. Трампа, но и, как сказал избранный президент США, "один из самых эффективных переговорщиков"²⁴. В ходе предвыборной кампании Росс и профессор Калифорнийского университета П. Наварро, были экономическими советниками Д. Трампа и вдохновителем его внешнеторговой стратегии. В опубликованном ими в сентябре 2016 г. докладе по экономической политике [Navarro, Ross, 2016] говорится о необходимости новых переговоров по НАФТА, борьбе с торговыми дефицитами и о противодействии использованию торговыми партнёрами США налогов на добавленную стоимость в качестве скрытой формы протекционизма. По мысли Росса и Наварро, те страны, в которых действует НДС (в Канаде это *Goods and Sales Tax, GST*), как правило, возвращают его национальным производителям при экспорте товаров и, наоборот, облагают этим налогом импорт из тех стран, где его нет (например, США). Это удорожает американские товары и делает их менее конкурентоспособными на внутреннем рынке стран-импортёров. К тому же, такое положение побуждает американские компании размещать предприятия за рубежом.

Показательно и третье состоявшееся назначение – уже упоминавшийся П. Наварро стал главой созданного в декабре 2016 г. Национального торгового совета и помощником Президента²⁵.

В сложных манёврах вокруг НАФТА Оттава координирует свои шаги с третьим участником этого соглашения – Мексикой. Этому способствует возникновение общей угрозы, а также провозглашённая либеральным правительством Дж. Трюдо линия на интенсификацию взаимодействия с этой страной.

Мексиканский президент уже встречался с Д. Трампом. Это произошло 31 августа 2016 г., когда последний ещё был кандидатом в президенты США от Республиканской партии и по приглашению Э.П. Ньюто прилетал в Мехико на несколько часов. Они обсуждали весь спектр двусторонних отношений, включая НАФТА и нелегальную мексиканскую иммиграцию в США. На состоявшейся по итогам визита пресс-конференции мексиканский президент сказал, что "поделился с Д. Трампом убежденностью, что свободная торговля в Северной Америке принесла много хорошего как США, так и Мексике. ... Это, однако, не означает, что ... НАФТА не может быть улучшено к обоюдной выгоде. ... Следующий президент США найдёт в моём лице партнёра, который будет искать пути к модернизации этого соглашения с тем, чтобы сделать его более эффективным и создать в обеих странах больше высококвалифицированных и лучше оплачиваемых рабочих мест"²⁶.

²³ MacDonal I. Trudeau Should Move Fast to Talk Trade with Trump. – iPolitics Insights. 13.11.2016. Available at: <http://ipolitics.ca/category/opinions/columns/> (accessed 20.11.2016).

²⁴ Panetta A. Trump Nominates NAFTA Critic to Handle United States Commerce Post. – The Canadian Press. 30.11. 2016.

²⁵ Trump Appoints China critic Peter Navarro to Trade post. – BBC. 22.12.2016. Available at: www.bbc.com/news/world-us-canada-38399712 (accessed 28.12.2016).

²⁶ Read Donald Trump and Enrique Pena Nieto's Full Press Conference Statement. 31.08.2016. Available at: <http://time.com/4475102/donald-trump-enrique-pena-nieto-transcript/> (accessed 10.11.2016).

На следующий день после победы Д. Трампа Дж. Трюдо провёл телефонный разговор с президентом Мексики, в ходе которого они "сверили часы". В последующие дни мексиканская позиция приобрела более конкретные очертания. Министр экономики И. Гуахардо подтвердил, что Мексика готова к разговору с США, чтобы объяснить им "стратегическую важность НАФТА для нашего региона". При этом он оговорился, что речь идёт не об открытии новых переговоров, а только о диалоге. Своего коллегу по правительству поддержала министр иностранных дел К. Руис Массиеу, которая тоже заявила, что участвовать в переговорах по НАФТА Мексика не будет, а хочет просто "модернизировать" это соглашение²⁷.

Следующий, более обстоятельный разговор между Трюдо и Ньюто, на котором обсуждались перспективы НАФТА и ТТП, состоялся на саммите АПЕК в Лиме (Перу) 19 ноября 2016 г. Там же встретились министр экономики Мексики И. Гуахардо и министр международной торговли Канады К. Фриленд²⁸.

Расклад сил в США и сценарии развития событий

Эксперты гадают, как далеко может зайти администрация Трампа в реализации своих намерений и что может её остановить.

Хотя, согласно американской Конституции, именно Конгрессу принадлежит право "регулировать торговлю с иностранными государствами, между отдельными штатами и с индейскими племенами" (Статья 1, раздел 8), он в течение длительного времени путём принятия ряда законов передал значительную часть своих торговых полномочий президенту. В соответствии с той же Конституцией, определённые права в области внешней политики зарезервированы и за президентом. Так, президент имеет право "по совету и с согласия Сената заключать международные договора"... а также "рекомендовать к рассмотрению [Конгресса – *ЕК*] такие меры, которые сочтёт необходимыми и целесообразными".

Таким образом, преобладающее мнение, доказательно сформулированное в работе Г.К. Хуфбауера [*Hufbauer*, 2016], состоит в том, что у американского президента достаточно полномочий, чтобы выйти из некоторых или даже из всех торговых соглашений, заключённых США в послевоенный период. В случае с НАФТА ему будет достаточно сослаться на статью 2205 этого соглашения, которая гласит: "Любая сторона соглашения может выйти из него через шесть месяцев после представления другим сторонам письменного заявления о выходе".

И хотя сам выход США из соглашения не тождественен повышению американских пошлин на товары, ввозимые из Канады и Мексики, или введению импортных квот, президент сможет сделать и это, используя те возможности и лазейки, которые предусмотрены действующими законами. Речь идёт о таких американских законах, как "Об имплементации НАФТА" 1993 г., "О расширении торговли" 1962 г. (статья 232 (б)), "О торговле" 1974 г. (статьи 122 и

²⁷ Цит. по: NAFTA Can Be Discussed, but not Renegotiated, Says Mexico. 11.11.2016. Available at: www.bbc.com/news/world-latin-america-37945913 (accessed 16.11.2016)

²⁸ *Ljunggren D.* Justin Trudeau, Mexican President to Discuss NAFTA strategy in Wake of Trump Presidency: Source. 17.11.2016. Available at: globalnews.ca/news/3074519/justin-trudeau-mexican-president-to-discuss-nafta-strategy-in-wake-of-trump-presidency-source/ (accessed 25.11.2016).

301), а также "О торговле с врагом" 1917 г. и "Об экономических полномочиях в условиях международной чрезвычайной ситуации" 1977 года.

Другой важный вопрос – какую позицию займёт Конгресс? Можно предположить, что в Конгрессе у Д. Трампа, во всяком случае на начальном этапе, тоже может оказаться больше сторонников, чем кажется. Определённое представление о преобладающих взглядах на международную торговлю даёт анализ **принятых в июле 2016 г. предвыборных платформ республиканцев и демократов**²⁹. Соответствующий раздел в платформе Республиканской партии называется "Победная торговая политика", в платформе Демократической партии – "Поддержка справедливой торговли, выгодной американским рабочим". У республиканцев словосочетание "свободная торговля" встречается всего один раз, да и то в качестве противопоставления искомой "справедливой торговле", у демократов – вообще ни разу. Это подтверждает наметившуюся при администрации Обамы тенденцию считать "свободную торговлю" непопулярным и чуть ли не ругательным термином. Республиканцы делают упор на необходимости борьбы с внешнеторговым дефицитом США, демократы – с манипуляциями валютой, которыми, как они считают, занимаются некоторые страны. Республиканцы предлагают разорвать все торговые договорённости, которые были одобрены Конгрессом США как "исполнительные соглашения", т.е. по облегчённой процедуре, без внесения в них поправок и изменений, и перезаключить их в формате договоров, которые должны утверждаться двумя третями голосов членов Сената. В категорию "исполнительных" попадают практически все соглашения о свободной торговле, заключённые США за последние 30 лет. Демократы высказываются более умеренно, но тоже вполне определённо: "пересмотреть" устаревшие торговые соглашения на предмет включения в них более строгих норм, касающихся необходимости защиты трудовых прав работников, экологических стандартов, безопасности продуктов питания. В качестве главного нарушителя международных торговых правил и норм обе партии называют Китай. Демократы упоминают ещё одно соглашение, которое они хотели бы улучшить – ТТП. В платформе республиканцев, кроме главной цели, стоящей перед американскими переговорщиками, – лучшей проработки условий торговых соглашений, учитывающих прежде всего интересы США, фигурируют и такие требования, как жёсткость при проведении переговоров, отстаивание американского суверенитета, "справедливая" торговля.

Исходя из вышесказанного, стратегия Канады по состоянию на начало 2017 г., как представляется, заключается в следующем. С одной стороны, не раздражать США и известного своей склонностью к доминированию Д. Трампа и согласиться с тем, что соглашение НАФТА, вступившее в силу 23 года назад, может быть осовременено и улучшено. С другой стороны, искать влиятельных союзников в США, которые могут оказать сдерживающее влияние на администрацию Трампа и не готовы пожертвовать НАФТА. Это, прежде всего, американские ТНК, имеющие филиалы и дочерние кампании в Канаде; губернаторы близлежащих американских штатов и тех штатов, которые числят Канаду своим главным внешним рынком сбыта (а таких насчиты-

²⁹ Republican Platform 2016. 18.07.2016. Cleveland. Oh. Available at: <https://www.gop.com/the-2016-republican-party-platform/> – 58 p.; 2016 Democratic Party Platform. 21.07.2016. Orlando, Fl. Available at: http://www.presidency.ucsb.edu/papers_pdf/117717.pdf. – 51 p.

вается на данный момент 35); сенаторы и конгрессмены, придерживающиеся идеологии фритреда; другие заинтересованные участники.

Канадцы предпочитают делать вид, что среди стран – участниц НАФТА главной мишенью Д. Трампа является Мексика. Что касается Канады, то она редко упоминалась в предвыборных заявлениях Д. Трампа, а если и упоминалась, то в контексте борьбы с торговыми дефицитами. Между тем, в отличие от прежних лет, по американским же данным, в 2015 г. у Канады не было профицита в торговле с США товарами и услугами³⁰.

Оттава надеется на то, что для администрации Трампа НАФТА – менее важная проблема, чем Китай, ТТП, нелегальная иммиграция из Мексики и некоторые другие. Поэтому в Канаде рассчитывают на то, что до НАФТА руки у новой администрации дойдут не сразу, а может быть, и вообще не дойдут. В пользу такого варианта свидетельствует то, что после победы на выборах "переходная команда" Д. Трампа смягчила риторику, а её представители в выступлениях перед бизнесменами стали делать акцент на то, что НАФТА надо "не разорвать", а сделать более справедливым³¹.

Но даже если Д. Трамп решится открыть переговоры по НАФТА с целью его модернизации, то и в этом случае у канадцев будет достаточно широкое поле для манёвра. Одна точка зрения состоит в том, что, выступая с угрозами, Трамп просто блефует, рассчитывая напугать "младших" партнёров, чтобы заставить их пойти на большие уступки. Отказываться от НАФТА он не собирается, а хочет просто подправить это соглашение в пользу США и этим удовлетвориться. Исходя из этого, некоторые канадские комментаторы рекомендуют Канаде и Мексике согласиться на изменение наиболее одиозных и устаревших положений НАФТА с тем, чтобы помочь Д. Трампу "сохранить лицо"³². За образец здесь, скорее всего, будут взяты положения ТТП, от которого Д. Трамп, правда, уже успел отказаться.

Другой вероятный сценарий заключается в том, что договориться о новом соглашении НАФТА, возможно, не удастся. Это может случиться из-за слишком жёсткой позиции США или несговорчивости либо Мексики, либо Канады или их обеих. Тогда, как уже заявлял Д. Трамп, США могут через шесть месяцев выйти из НАФТА и приступить к параллельным торговым переговорам отдельно с Канадой, отдельно с Мексикой.

В этом случае у Канады будет перед Мексикой по меньшей мере два преимущества. Во-первых, канадцы предложат вернуться к более раннему канадо-американскому соглашению о свободной торговле (*Canada-US. Free Trade Agreement – CUSFTA*), которое действовало в 1989–1993 гг. до появления

³⁰ *Hufbauer G.C., Jung E.* US Bilateral Trade Balances: A New Guide to Trade Policy? ■ Peterson Institute for International Economics, 15.11.2016. Available at: https://piie.com/blogs/trade_investment_policy_watch/us_bilateral_trade_balances_new_guide_trade_policy (accessed 28.11.2016).

³¹ *D'Souza S.* Canadians Working in U.S. under NAFTA exemption Worry About Future under Trump. CBC News. 24.12.2016. Available at: www.cbc.ca/ne3ws/world/canadians-us-nafta-visas-1.3910934 (accessed 29.12.2016).

³² *Payton L.* 'Huge' Opportunity for Canada Following Trump's Win. CTV News. 13.11.2016. Available at: www.ctvnews.ca/politics/huge-opportunity-for-canada-following-trump-s-win-1.3156981 (accessed 17.11.2016).

НАФТА. Все эти годы Оттава не уставала повторять, что, если НАФТА по каким-то причинам перестанет существовать, его место займёт аналогичное канадо-американское соглашение. Сейчас такая предусмотрительность 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"³³. Во-вторых, торгово-экономические отношения Канады с США в принципе не отягощены таким количеством острых проблем, как отношения США с Мексикой, и поэтому им будет легче договориться.

Таким образом, Канада имеет детально проработанный план отступления по НАФТА с несколькими рубежами обороны. Расчёт при этом делается на то, что у США не хватит сил и решимости одновременно вести наступление на многих фронтах – против Китая, Мексики, ТТП, американо-корейского фритредерского соглашения и т.п.

Список литературы

Комкова Е.Г. 2005. Канада и НАФТА: экономические итоги десятилетия – *США ♦ Канада: экономика, политика, культура*. № 12. С. 3-24.

Комкова Е.Г. 2015. 20 лет НАФТА – *Мировая экономика и международные отношения*. № 7. С. 41-52.

Лебедева Л.Ф. 2016. Факторы и механизмы обеспечения социальной безопасности в начале XXI века (Опыт США) – *США ♦ Канада: экономика, политика, культура*. № 7. С. 25-34.

References

Komkova E.G., 2005. Kanada i NAFTA: jekonomicheskie itogi desjatiletija [Canada and NAFTA: Economics Results of the Decade] – *USA ♦ Canada: Economics, Politics, Culture*. No.12. P. 3-24 (In Russ.)

Komkova E.G., 2015. 20 let NAFTA [NAFTA at 20] – *World Economy and International Relations*. № 7. P. 41-52. (In Russ.)

Lebedeva L.F., 2016. Faktory i mehanizmy obespechenija social'noj bezopasnosti v nachale XXI veka (Opyt SSHa) [Factors and Mechanisms for Social Security Supporting at the Beginning of the 21st Century (U.S. Experience)] – *USA ♦ Canada: Economics, Politics, Culture*. No. 7. P. 25-34. (In Russ.)

Fried D. 2016. *How Preferential Trade Agreements Affect the U.S. Economy*. Congressional Budget Office. Report. September. – 30 p. Available at: <https://www.cbo.gov/publication/51924/> (accessed 17.11.2016).

Hendrix C. 2016. *Protectionism in the 2016 Election: Causes and Consequences, Truths and Fictions*. Peterson Institute for International Economics. Policy Brief 16-20. November. – 14 p. Available at: https://piie.com/publications/policy_briefs/protectionism_2016_election_causes_and_consequences_truths_and_fictions (accessed 5.12.2016).

Hufbauer G.C. 2016. Could a President Trump Shackle Imports? – Noland M., Hufbauer G.C., Robinson Sh., Moran T. *Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign*. Peterson Institute for International Economics. Briefing 16-6. Septem-

³³ Wingrove J. With Trump Threatening Nafta, Canada Opens Its Doors to Mexicans. Bloomberg. Available at: <https://www.bloomberg.com/articles/2016-12-02/with-trump-threatening-nafta-canada-opens-its-doors-to-mexicans> (accessed 19.12.2016).

ber. P. 5-16. Available at:
https://piie.com/publications/policy_briefings/assessing_trade_agendas_us_presidential_campaign/ (accessed 9.11.2016).

Navarro R., Ross W. 2016. Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory & Energy Policy Impacts. September 29. – 31 p. Available at:
https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_plan.pdf (accessed 7.01.2017).

U.S. International Trade Commission. 2016. *Impact of the Trade Agreements*. Report. – 352 p. Available at: <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4614.pdf> (accessed 12.12.2016).

Controversy Over NAFTA

(USA ❖ Canada Journal, 2017, no. 4, p. 34-48)

Received 11.01.2017

KOMKOVA Elena Gennadievna. Institute for the U.S. and Canadian Studies Russian Academy of Sciences (ISKRAN), 2/3 Khlebnyy per., Moscow 121069, Russian Federation (Lena.Komkova2012@yandex.ru).

The political and economic agenda of the Trump administration represents a challenge for neighboring Canada and Mexico linked to the USA by close integration ties. International trade, which is vital to the well-being of Canada and Mexico, loomed large in the recent presidential election campaign in the USA. Donald Trump promised to either renegotiate or pull the United States out of NAFTA, to “rip up” other trade agreements, and to impose a 35 percent tariff on imports from Mexico and a 45 percent tariff on imports from China.

The article provides an overview of D. Trump’s pronouncements on NAFTA and other trade agreements, tries to explain the causes of animosity towards NAFTA in the USA, describes Canada’s and Mexico’s attitudes toward Trump’s proposals, and assesses limits and opportunities of the U.S. President’s power to regulate foreign commerce and impose tariffs and quotas on imports without congressional consent.

The analysis shows that Canada and Mexico experience a good deal of legitimate concern over Trump’s trade threats. As a first step, Canada wisely decided not to antagonize D. Trump and to agree with him that the 23 year old NAFTA could be improved and modernized. In doing so, Ottawa proceeds from the assumption that Trump’s major target is Mexico, not Canada. At the same time, Canada is doing all its best trying to mobilize its allies in the USA as well as to find sympathizers within the Trump administration and his inner circle.

Keywords: NAFTA, North American economic integration, regional free trade agreements, D. Trump, American protectionism, Canada-U.S. trade and economic relations, the USA, Canada and Mexico.

About the author:

KOMKOVA Elena Gennadievna, Doctor of Sciences (Economics). Head of Political Section, Canadian Department