

## Туман реформ в ВТО

*«Ничто так не иллюстрирует кризис Всемирной торговой организации, как накопление неразрешённых споров», – пишет Reuters. Около 30 судебных процессов застряли в ВТО в правовой неопределённости, поскольку правительства подали апелляции на решения первой инстанции в Апелляционный орган, который Белый дом Дональда Трампа вывел из игры в 2019 году. Государства теперь «не чувствуют себя каким-либо образом связанными своими многосторонними обязательствами», говорит Кит Рокуэлл, исторический представитель ВТО с 1996 по 2022 год, по мнению которого сегодня организация «балансирует у пропасти ненужности».*

### Трампилистское наследие

Роберт Лайтхайзер, бывший торговый представитель США (USTR) при президенте Трампе, пишет, что *«ликвидация Апелляционного органа была важна, но чтобы исправить ВТО, необходимо сделать больше»*. Пройдя политическую подготовку в окружении влиятельного сенатора-республиканца Боба Доула, Лайтхайзер уже в 1980-х годах, во время президентства Рональда Рейгана, стал заместителем торгового представителя США, и сейчас он заявляет о своём сорокалетнем марше против *«гиперлиберизма»*. В своей недавней книге-манифесте *“No Trade Is Free”* Лайтхайзер подчёркивает, что это не администрация Трампа *«приняла протекционизм и автаркию»*, что не она *«спровоцировала невыносимые торговые войны»* и что *«Соединённые Штаты остались самой открытой среди крупнейших экономик мира»*. Как мы видим, даже сторонники торговой политики Трампа при помощи риторики *“America first”* лишь маскируют идеологическую смесь протекционизма и открытости, о которой мы говорили в нашей гипотезе 2018 года о *переодетом либеризме* правительства Трампа.

Лайтхайзер заявляет о *«двух исторических успехах»* администрации Трампа: индустриалистском подходе, направленном на сокращение импорта с целью вернуть промышленные рабочие места в США, и выборе *«стратегического декаплинга»* по отношению к Китаю. По его мнению, демократическая администрация президента Джо Байдена, по сути, подтверждает оба этих выбора, демонстрируя, что решение о коррекции курса носило двухпартийный характер: *«Теперь мне ясно, что вашингтонский консенсус по поводу свободной торговли, когда-то почти единодушный, сегодня мёртв»*.

### ВТО – предатель

Как реконструирует события Лайтхайзер с позиции жертвы, *«ВТО предала Америку»*. США снизили тарифы и уступили часть своего суверенитета, получив взамен лишь огромный торговый дефицит и неблагоприятные решения апелляционного органа, что проложило путь к десятилетиям очень быстрого роста Китая. Несмотря на это, Лайтхайзер отвергает обвинения в адрес Трампа в желании разрушить многосторонний порядок: *«Абсолютно никто не утверждает, что мы должны отступить от системы, основанной на правилах, в сторону так называемого закона джунглей в торговых отношениях»*.

Однако предложение о радикальной реформе, изложенное в книге Лайтхайзера, означает опустошение ВТО до такой степени, что выглядит не более чем провокацией. Достаточно упомянуть последний пункт, согласно которому, *«система разрешения споров должна быть ликвидирована»* и заменена индивидуальными арбитражами, одноуровневой системой судебных разбирательств, *«необязательные»* решения которых могут быть отменены голосованием государств-членов. На практике это означало бы ампутацию судебной ветви женеевского института и возрождение механизма принятия решений путём их согласования правительствами отдельных стран, который был типичен для предыдущей системы ГАТТ и оставлял пространство для одностороннего подхода США.

Лайтхайзер ничего не пишет насчёт того, как эта гипотеза может найти консенсус среди других держав, а лишь ограничивается выводом о том, что, с точки зрения национальных интересов США, нынешний *«статус-кво не является [приемлемым] вариантом»*.

### Американский диктат

Позиция администрации Байдена не выглядит более примирительной. В ходе дебатов в CSIS (Центр стратегических и международных исследований) в Вашингтоне 22 сентября нынешний торговый представитель США Кэтрин Тай обсудила реформирование системы разрешения споров с генеральным директором ВТО Нгози Оконджо-Ивеалой. Хотя это заявление может быть тактической переговорной позицией, но намёк Тай ясен: «[Цель] не в том, чтобы восстановить Апелляционный орган, [который] систематически чрезмерно расширял свои возможности, чтобы узурпировать роль самих членов для ведения переговоров и создания новых правил». Вместо этого речь должна идти о восстановлении способности государств разрешать свои споры, возможно, с помощью посредничества и примирения в качестве альтернативы юридическим процессам. Суд ВТО должен «рассматривать только то, что необходимо для разрешения переданных на его рассмотрение споров, и не поддаваться искушению учительствовать». Кроме того, «необходимо срочно исправить» постановления ВТО, называющие нелегитимными тарифы на сталь и алюминий, введённые Трампом на основании исключения, связанного с национальной безопасностью. Вашингтону осталось разве что потребовать официальных извинений от женевского учреждения.

Фактически администрация Байдена поддерживает обструкционизм Трампа в апелляционном суде ВТО, и другим державам будет трудно принять предложение Тай по поводу его реформы. В ответ на инициативу CSIS Оконджо-Ивеала робко рапортует: другие государства-члены «говорят мне, что хотят двухуровневой системы», то есть именно восстановления Апелляционного органа.

### **Непослушный судья**

В теории по поводу необходимости полного восстановления системы разрешения споров ВТО существует широкий международный консенсус, официально закреплённый в коммюнике последних саммитов Большой семёрки и Большой двадцатки, а также последней министерской конференции ВТО в Женеве в июне 2022 года. Вопрос о суде входит в число приоритетных для рассмотрения на следующей конференции, проведение которой запланировано в Абу-Даби на февраль 2024 года. На самом деле закулисная дискуссия идёт уже несколько месяцев, и правдоподобность заявлений о компромиссе оценить очень трудно. В конце октября индийская пресса сообщила, что Нью-Дели настаивает на официальном оформлении переговоров, чтобы все заинтересованные страны могли официально принять в них участие. Основной посыл Индии состоит именно в необходимости сохранения двухуровневой системы суда, что Белый дом в настоящее время, похоже, исключает.

Вопрос о суде ВТО кажется неразрешимой политической головоломкой, и возможно по этой причине Оконджо-Ивеала уже некоторое время поощряет страны обсуждать свои правовые споры напрямую, избегая привлечения ВТО в качестве арбитра. Само руководство организации, похоже, готово к тому, чтобы ВТО отказалась от роли судьи или по крайней мере хочет ограничить её и максимально деполитизировать. В сентябре в интервью Гидеону Рахману, опубликованному *Financial Times*, Оконджо-Ивеала настаивала: «Не все споры должны заканчиваться рассмотрением в ВТО, мы действительно не хотим испытаний, мы хотим видеть, как участники пытаются решать проблемы между собой».

### **Прагматичный либеризм**

Восьмидесятилетний Алан Вольф – ветеран торговой политики США, чиновник в аппарате торгового представителя США в 1970-е годы, юрист-международник в крупных американских группах в течение 40 лет, наконец, как пишет Лайтхайзер, заместитель директора ВТО с 2017 по 2021 год. Сегодня в Институте Петерсона Вольф занимается тем, что он сам называет «своего рода крестовым походом» в защиту многосторонней системы, частью этого похода является книга *“Revitalizing the World Trading System”*.

Вольф уверен, что в долгосрочной перспективе ВТО вернётся в центр системы, исходя из логики институциональной лучшей оболочки для мирового рынка. Но в ближайшем будущем нужно прийти к прагматическому пониманию, что «политика – это искусство возможного», и смириться с запросами Вашингтона. «То, что работало бы в качестве решения в 2017-м или 2018 году, вряд ли работает сейчас. Условия разные». После президентства Барака

Обамы «в торговой политике США произошла смена парадигмы». И для Трампа, и для Байдена двумя приоритетами являются реиндустриализация США и сдерживание Китая, и «чрезвычайно маловероятно, что восстановление Апелляционного органа в том виде, в каком он существовал – возвращение к прежнему статус-кво, – окажется совместимо с этими двумя целями».

Среди множества гипотез о компромиссе, перечисленных Вольфом, присутствуют предоставление Белому дому своего рода исключения для всех дел, связанных с Китаем, и система добровольной апелляции, которую США могли бы принять только при взаимодействии с такими союзниками, как ЕС и Япония. Чтобы сохранить видимость многосторонности, Вольф готов пойти на двусмысленные извороты, которые, по сути, деформируют систему под американский *диктат*, что недалеко от провокаций Лайтхайзера.

### **Торговое оружие**

Отличительными чертами любой страны, участвующей в глобальной торговой битве, являются прагматизм и двусмысленность. Крупнейшие державы, собравшиеся в Большой семёрке и Большой двадцатке, выражают единодушное согласие по поводу необходимости реформы суда ВТО, как будто ситуация не была заморожена на долгие годы из-за непримиримой односторонности Соединённых Штатов.

Индия требует, чтобы этот вопрос обсуждался в официальной и многосторонней манере, причём настаивает на возврате к двум уровням судебного разбирательства, но параллельно ведёт переговоры с администрацией Байдена об урегулировании многочисленных споров в двустороннем порядке, фактически отказываясь от услуг ВТО в качестве арбитра. Европа и Китай побудили многие другие страны создать временную альтернативную систему апелляций, но сегодня Брюссель, похоже, не в состоянии противостоять Вашингтону ни на одном поле. Более того, вопрос о суде является лишь одной из глав общей реформы ВТО, которую Конференция в Абу-Даби должна рассмотреть через несколько месяцев, наряду с такими сложными кейсами, как безопасность пищевых продуктов, государственные субсидии промышленности, новые правила электронной коммерции и т. д. Объявлены сложные международные переговоры: моменты перемирия и временных соглашений всегда остаются возможными, но очевидно, что интенсивность спора выросла. В конце концов, деятельность ВТО является «*продолжением политики другими средствами*», если говорить словами великого военного теоретика Карла фон Клаузевица, сказанными по поводу войны. *Кризис порядка* не может не затронуть институты глобализации и её идеологии. На недавней конференции в Женеве сам Вольф, искренний апологет классического либеризма Адама Смита, развенчивает исторический буржуазный миф о том, что международная торговля способствует миру: «*Ясно, что торговля не предотвращает вооружённые конфликты; на самом деле она может становиться оружием*».

Ноябрь 2023 г.