

Сельскохозяйственное исключение в ВТО

Американец Кейт Рокуэлл с 1996-го по 2022 год был спикером ВТО, а теперь является экспертом центра Вильсона в Вашингтоне, организации, учреждённой и финансируемой конгрессом США для проведения независимых анализов для американских парламентариев. Рокуэлл предсказывает, что ближайшая министерская конференция ВТО в Абу-Даби в конце февраля станет *«разочарованием»* и принесёт скудные конкретные результаты. В частности, *«уже ясно, что не будет никаких существенных результатов в отношении сельского хозяйства»*.

Минное поле

Индия требует постоянного решения по вопросу выделения государственных субсидий для пополнения государственных резервов зерна, на которое она в виде исключения получила временное разрешение на конференции ВТО на Бали в 2013 году. В противном случае индийское правительство угрожает наложить вето на все прочие пункты переговоров, среди которых реформа трибунала ВТО, многостороннее соглашение об электронной коммерции и уменьшение субсидий на вылов рыбы. Страны Востока, по мнению Рокуэлла, *«готовы разоблачить блеф Нью-Дели»*, обвиняя его в использовании продовольственной безопасности в качестве предлога для незаконного субсидирования международного экспорта пшеницы и риса.

Для лучшего понимания ситуации стоит напомнить, что сельское хозяйство всегда занимает особое место в системе международной торговли. Согласно историку Крейгу Ван Грасстеку из Гарварда, *«переговорщики в ВТО подходят к сельскохозяйственной продукции во многом иначе, чем к несельскохозяйственным товарам: для большей части стран этот сектор более чувствителен в политическом и социальном плане, и это заставляет переговорщиков и их руководителей быть более осторожными в принятии на себя обязательств, которые могут оказаться непопулярными среди значительных групп избирателей»*. Как следствие, есть тенденция к *«выработке решений, которые с меньшей вероятностью повлекут за собой существенные реформы и создают большое разнообразие исключений и специальных режимов»* (*“The history and future of the World Trade Organization”*, WTO Publications, 2013).

Исключение на пятьдесят лет

Помимо фруктов, овощей и злаков под коммерческое определение *«сельскохозяйственных»* товаров попадают и другие продукты, среди которых животные, мясо, молоко, сыры, яйца, кофе, специи, сахар, какао и продукты питания, из них производимые, а также алкоголь, табак, лён и хлопок. Неудивительно, что *«регулирование [сектора] в многосторонней торговле считается жизненно важным для правительств и населения»*, подчёркивает вместе с другими специалистами индийский академик Амрита Нарликар, десять лет занимающая пост президента института GIGA в Гамбурге. На протяжении полувека после второй мировой войны сельскохозяйственный сектор был фактически исключен из процесса либерализации в рамках международной системы ГАТТ, предшественника ВТО. *«Десятилетиями промышленные товары были единственной важной темой многосторонних переговоров о торговле»*. Содержание ГАТТ *«продемонстрировало отсутствие желания приступить к либерализации в сельском хозяйстве»* и отражало требование США освободить сектор от регулирования субсидий и ограничений на импорт, делая систему *«неспособной бороться с мощными протекционистскими мерами»* (*“The Oxford Handbook of the World Trade Organization”*, Oxford University Press, 2012).

Как подвёл итог француз Паскаль Лами, бывший директор организации, *«сельское хозяйство долго пользовалось специальным отношением со стороны ВТО; оно стало частью повестки примерно на пятьдесят лет позже промышленных товаров и сделало это на ином уровне»; к примеру, сейчас в нём сохраняется примерно вдвое более высокий уровень таможенных пошлин* (*“The Geneva Consensus”*, Cambridge University Press, 2013).

Примерно год назад на этих страницах мы уже писали о том, что мировой рынок нефти и газа, по ряду причин, никогда не был вовлечён в процесс многосторонней либерализации. Как и источники энергии для машин, так и источники энергии для потребностей человека пользуются особым защищённым режимом. История международных организаций ГАТТ и ВТО состоит больше из исключений, нежели из правил.

Европейско-американская игра

Бывший американский высокопоставленный чиновник в сфере торговли Алан Вольф вспоминает, что тему сельского хозяйства *«во времена ГАТТ было сложно обсуждать даже просто за столом переговоров»*. В 1975 году он *«лично видел, как директор европейской сельскохозяйственной комиссии отказывался даже говорить с американцами. И это были не просто личные счёты. Проезжая по сельской местности во Франции, они видели в полях написанные от руки таблички с надписью "Нем ГАТТ!"»* (*"Revitalizing the World Trading System"*, Cambridge University Press, 2023)

Безусловные победители второй мировой войны, США, создавая ГАТТ в 1974 году, оставили обширное пространство для манёвра для собственной политики государственной поддержки и протекционизма в сельском хозяйстве. После создания Европейского экономического сообщества (1957) и установления общей сельскохозяйственной политики (1962), перспектива уменьшения доступа к европейскому рынку и усиления международной конкуренции подтолкнули США к тому, чтобы изменить свою позицию. Уже с середины шестидесятых Вашингтон всерьёз начал настаивать на международных переговорах по либерализации в области сельского хозяйства. Сопrotивление Европы десятилетиями тормозило американскую инициативу: соглашение о сельском хозяйстве появилось только в 1993 году как один из наиболее значимых результатов уругвайского раунда, последних переговоров в рамках ГАТТ, увенчавшихся созданием ВТО в 1995-м.

Блок Дохийского раунда

Соглашение о сельском хозяйстве запустило постепенный, со множеством исключений, процесс снижения протекционистских пошлин и субсидий на производство и экспорт. Одновременно Европейский союз реформировал свою общую сельскохозяйственную политику, чтобы привести финансирование сектора в соответствие с нормами ВТО, то есть с минимальным или нулевым искажающим влиянием на торговлю. В частности, в 2003 году поддержка доходов аграриев была отделена от производства. Лами, который в качестве еврокомиссара по торговле был одним из главных действующих лиц этой реформы, писал: *«Было очевидно, что европейское сельское хозяйство нуждается в поддержке, но также было очевидно, что эта поддержка должна минимально исказить торговлю. Для французов это звучало как чепуха и стало причиной враждебного отношения ко мне тогдашнего французского президента Жака Ширака, бывшего министра сельского хозяйства. Мы, скажем так, не посылали друг другу открыток на Рождество»*.

Соглашение о сельском хозяйстве 1993 года было временным и частичным компромиссом: в самом тексте предлагалось возобновить переговоры в 2000-м. Именно это стало камнем преткновения на печально известном раунде в Дохе, первом и на настоящий момент единственном и незавершённом переговорном процессе об общей либерализации в рамках ВТО. По оценке Лами, ближе всего к соглашению удалось подойти в 2008 году, *«но оно разбилось о стену по техническим причинам: каким образом дать конкретные гарантии аграриям бедных стран в период, когда резко возрастает сельскохозяйственный импорт»*. *«Некоторые страны, среди которых Индия, Индонезия, Филиппины и Китай, считают, что существующие договоренности не гарантируют достаточной защиты для миллионов их бедных граждан»*.

Смешанные коалиции

Спустя пятьдесят лет позиция, озвученная Индией на конференции в Абу-Даби, подтверждает, что сельский вопрос остаётся одной из ключевых проблем, которые только предстоит

разрешить. Исключённое из системы на полвека и плохо переваренное ей в последующие тридцать лет, пишет Нарликар, *«сельское хозяйство оказалось камнем преткновения как для ГАТТ, так и для ВТО»*. С другой стороны, рассматривать тему сельского хозяйства изолированно, как и ограничиваться только главными противниками – сначала США и ЕС, потом США и Индией – значит впадать в абстракцию, годную только для частичного исторического синтеза. В действительности в многосторонних переговорах о торговле различные разделы и сектора могут представлять собой только аспекты общих и многополярных переговоров.

Кроме того, сражение в сельском хозяйстве пересекает всё схематическое деление стран на развитые и развивающиеся, учитывая, что у каждого государства огромное количество особых и противоречивых интересов. Большой ошибкой было бы разделять крупные страны-экспортёры сельскохозяйственной продукции, среди которых есть и развивающиеся страны, например Бразилия, и страны-импортёры. Как отмечает Вольф: *«Всегда очень трудно добиться прогресса в сельском хозяйстве. Ещё сложнее, если подходить к этому вопросу в отрыве от других. Не в интересах Китая, Индии, Нигерии, других африканских стран соглашаться на снижение поддержки своих аграриев в рамках договора по одному только сельскому хозяйству. Аргументация того, что для них не имеет смысла экономическая политика субсидирования собственных фермеров, неубедительна. Богатые страны, такие как Швейцария и Япония, игнорировали подобные мудрые советы и продолжают субсидировать своих аграриев»*.

Развитые и развивающиеся

В своей книге 2013 года Лами утверждает, что *«хотя и стали говорить о том, что в ВТО слишком много членов, чтобы договориться о новых правилах, в действительности тупиком в Дохе мы обязаны несогласию между небольшой группой развитых экономик и развивающимися экономиками. Как и в случае с переговорами по изменению климата, природа этих разногласий геополитическая. Нет даже согласия о взаимных уступках между США, ЕС, Японией и прочими с одной стороны и Индией, Китаем и Бразилией и прочими с другой. Продвинутые экономики утверждают, что развивающиеся экономики уже “развились” и потому должны принять те же правила торговли, что и они. Развивающиеся страны утверждают, что сталкиваются с серьёзными вызовами в развитии, которые требуют гибкости в виде “особого и избирательного подхода”. По сути, это означает, что им нужно было бы снизить пошлины меньше, чем развитым странам. За этой проблемой скрывается простой геополитический вопрос: развивающиеся страны – это “богатые страны, где много бедных” или “бедные страны, где много богатых”? Пока обе стороны пытаются договориться об ответе, согласие в переговорах не приблизится»*.

После встречи в Абу-Даби перспективы достижения договоренности остаются туманными. Турецкий посол Алпарслан Акарсой, председательствующий в переговорной группе ВТО по сельскому хозяйству, заявляет, что большинство правительств сегодня не готовы к компромиссу, но возлагают надежды на ближайшую министерскую конференцию, то есть откладывают принятие решения по крайней мере на пару лет. Вместо того, чтобы принимать решение, в ВТО сходятся на том, что нужно продолжать переговоры. В условиях кризиса порядка сохранять институт-символ глобализации становится всё более сложной задачей. Его падение определённо означало бы важный исторический поворот.

Февраль 2024