



# Соглашение по торговле древесиной испытало на прочность федерализм в Канаде и США

Урегулирование разногласий зависит от канадских провинций и региональных интересов США

УИЛЬЯМ ДАЙМОНД

**Международный** торговый спор между двумя федеративными странами испытывает способности переговаривающихся сторон найти решение, которое удовлетворит наибольшее число субъектов федераций и разочарует как можно меньше.

Именно так Канада и США в конце концов разрешили торговый спор вокруг мягкой древесины в обеих странах, где их федеральные правительства ответственны за защиту торговых прав и оспаривание действий других стран, тогда как экономическое влияние от победы или поражения в таком споре зачастую имеет региональный характер.

Эти разногласия всегда существовали в Канаде, ещё до времён Конфедерации, когда Канада приняла свою первую Федеративную Конституцию в 1867 г., и были частью многолетней саги — спора вокруг мягкой древесины между Канадой и США.

Элементы трудноразрешимой ссоры присутствовали всегда. В Канаде имеются многочисленные запасы мягкой древесины, а США являются фактически её единственным рынком сбыта. Мягкую древесину добывают из таких пород хвойных деревьев как ель, сосна, пихта и другие. Строительная промышленность и изготовители мебели по обеим сторонам канадско-американской границы используют значительное количество мягкой древесины.

В Канаде леса принадлежат государству в основных деревообрабатывающих провинциях — Британской Колумбии (БК), Альберте, Онтарио и Квебеке. Права на лесозаготовки и тарифы на вырубку Государственного леса, которые платятся за право вырубки деревьев на землях, принадлежащих правительству, являются частью долгосрочных договорённостей, заключённых между провинцией и отраслью промышленности. В США и атлантических провинциях Канады леса большей частью находятся в частном владении, и рынок определяет цену лесоматериала.

В случае возникновения разногласий, законодательство как Канады, так и США предлагает мощные средства в борьбе с иностранной конкуренцией — антидемпинговые и компенсационные обязательства. Как только отрасль подаёт жалобу, история показывает, что чиновники, ведущие рассмотрение жалобы, скорее всего найдут демпинг и/или субсидирование, вопрос только в его размере. В то время как правила Международной Торговой Организации (ВТО) и Североамериканского Соглашения о Свободной Торговле (НАФТА) разрешают оспаривать такие действия, урегулирование споров не может решить проблему, когда защищаются

*Уильям А. Даймонд — старший научный сотрудник Центра по вопросам торговой политики и законодательства при Университете Карлтон (Оттава, Канада). С 2000 по 2003 гг. — директор этого Центра. Ранее занимал пост генерального директора Секретариата по вопросам планирования политики при Министерстве иностранных дел и международной торговли Канады. Работал также старшим советником по вопросам торговых соглашений между США и Канадой в рамках соглашения о свободной торговле.*



Фото: Том Брандт

Канадская древесина направляется на юг через Портленд, штат Орегон. Американские производители мягкой древесины заявили, что Канадская древесина поддерживалась нечестными субсидиями.

внутренние интересы страны, пользующиеся существенной политической поддержкой.

## Канадские провинции: новые участники в споре

В течение первых ста лет существования Канадского государства с 1867 по 1967, не было особой необходимости или повода для проведения консультаций между центральным правительством и провинциями по вопросам международной торговли. В то время как провинции, возможно, были кровно заинтересованы в экономическом влиянии торговли, федеральное правительство контролировало механизмы урегулирования торговых споров — таможенные тарифы и заключение торговых соглашений с другими странами, которые открывали новые рынки для канадского экспорта.

Однако ситуация начала меняться в 1970-х, когда вопросы, частично или полностью находящиеся в юрисдикции провинций, такие как государственные закупки и торговля в секторе услуг, оказались частью многосторонних переговоров в Женеве. Когда предыдущее соглашение о свободной торговле и затем НАФТА вступили в силу, их правила и регламент заставили провинции более тесно участвовать в управлении торговой политикой Канады. Интенсивный характер консультаций по вопросам торговли на федерально-провинциальном местном уровне стал постоянной чертой торговой политики Канады, ее переговоров и реализации.

В Канаде история с мягкой древесиной привела в действие все уровни федерально- провинциального управления торговой политикой Канады. В центре спора — тарифы за вырубку леса, которые находятся в эксклюзивной



юрисдикции провинции. Однако только канадское федеральное правительство может бросить вызов США и вести переговоры по урегулированию спора. Тем не менее, в отличие от большинства торговых споров, Оттава не имеет прямого контроля над мерами, вызвавшими конфликт.

### Региональные различия

В Канаде всегда существовали серьезные региональные различия. Британская Колумбия является единственной провинцией, на долю которой приходится порядка 75% канадского экспорта. Квебек и другие провинции, имеющие свои налоги на рубку леса, могли заранее предвидеть приближающийся конфликт, который нанес значительный ущерб их лесопильным компаниям и рабочим. Поскольку рассмотрение каждого дела проходило через американскую систему, и затем попадало под действие правил ВТО и НАФТА, всегда был шанс, что США будут рассматривать дело каждой провинции в отдельности. В этом случае, Оттаве, чтобы достичь и удержать консенсус, пришлось «идти по минному полю».

Настоящий спор начался в 1982 году, когда американские лесозаготовительные компании выдвинули жалобу о том, что правила провинций о вырубке леса вели к субсидиям канадского экспорта. Жалоба была отклонена в 1982 году, однако в 1986 году иск был удовлетворен: большинство канадских экспортёров древесины обязали выплачивать 15%-ную компенсационную пошлину в пользу США. Затем американцы согласились снизить пошлины в обмен на согласие канадской стороны обложить экспортёров леса 15%-ным налогом.

Когда в 1991 году Канада расторгла соглашение, американское правительство ответило новыми компенсационными пошлинами. Процесс урегулирования этого конфликта, длившийся в течение трех лет, окончился реабилитацией Канады. Однако в 1996 году, столкнувшись с угрозой нового компенсационного дела, Канада согласилась снизить экспорт из провинций Британская Колумбия, Альберта, Онтарио и Квебек до уровня порядка 35% от общего объема американского рынка мягкой древесины.

### Соглашение подходит к концу, спор возобновляется

Срок действия этого соглашения истек 31 марта 2001 года, и канадская лесозаготовительная промышленность, власти провинций и федеральное правительство приготовились к новому этапу борьбы. Повод возник быстро — в форме заявления США о введении совместных антидемпинговых и компенсационных пошлин в размере более 28%. Канада оперативно ответила серией судебных исков в соответствии с правилами ВТО и НАФТА. Обычно Канада добивалась успеха в снятии обвинений, предъявленных НАФТА, в то время как дела, рассматриваемые ВТО, оканчивались попеременно победами и поражениями для обеих сторон. Ряд канадских лесозаготовительных компаний возбудили судебные иски против правительства Соединенных Штатов по американским законам. Администрация Буша, однако, настоятельно отказывалась отменить пошлины либо вернуть взысканные деньги, безотносительно результатов решения суда.

В январе 2006 года успешные выборы в Канаде привели к власти в Оттаве консервативное правительство. В это время силы обеих сторон были на исходе. Пошлины объемом более 5 млрд. долларов были взысканы с канадских лесозаготовителей и в соответствии с американскими законами, должны были быть направлены в адрес американских компаний, направивших жалобы в суд. Консерваторам пришлось делать выбор: собрать последние силы, чтобы прийти к соглашению, или продолжать действия по урегулированию спора с мизерной вероятностью решения проблемы.

Что касается Соединенных Штатов, то в то время экспорт из Канады сократился, импорт из других стран заменил

канадские поставки древесины, и положение американской лесозаготовительной промышленности не улучшилось. Более того, в результате ежегодного пересмотра пошлины стабильно сокращались и достигли уровня менее 10%, значительно ослабив защиту от канадского экспорта. С точки зрения администрации Буша, этот конфликт приобрел доминирующее влияние над сложными канадско-американскими отношениями, нанося ущерб решению других вопросов. Правительства обеих сторон решили положить конец этому спору.



Фото: Трой Холцпорт

Бревна доставляются на лесопилку севернее Суз Бэй, Орегон. Американские лесозаготовители страдают от неблагоприятной для них конъюнктуры на рынке древесины, из-за более дешевого канадского леса.

### Прорыв 2006 года: найден компромисс

Соглашение 2006 года отражает реалии 20-летней американо-канадской торговли хвойной древесиной: торговля, регулируемая мирными способами, лучше свободной торговли в состоянии вечного спора. Новое соглашение предусматривает привязку налога на канадский экспорт к рыночным ценам на хвойную древесину и уровню американского потребления. Полученные прибыли будут возвращены правительствам провинций-экспортёров. Побережье и материковая часть Британской Колумбии, а также провинции Альберта, Саскачеван, Онтарио и Квебек имеют выбор: либо платить дифференцируемый экспортный налог, либо платить комбинированный экспортный налог и одновременно сократить контроль над экспортом, — оба варианта налога меняются в зависимости от рыночных цен. Каждой провинции отводится экспортная доля на основании исторически сложившихся долей американского рынка. Если экспорт превышает 110% базовой доли, экспортный налог повышается на 50%. Эти меры не распространяются на экспорт из Атлантических провинций, Юкона, Северо-Западных территорий или Нунавута. В дополнении к этому, был исключён экспорт, осуществляемый 32 компаниями, которые, по мнению Соединенных Штатов, не извлекали пользы из субсидий.

Соединенные Штаты отменили все существующие антидемпинговые и компенсационные пошлины и предприняли шаги, чтобы отклонить любое новое ходатайство, обвинительное заявление, или расследования в отношении канадской хвойной древесины на срок действия соглашения. Кроме того, Соединенные Штаты возвращают канадским экспортёрам более 4 из 5 млрд. долларов, взысканных в качестве налогов.

Два фактора сделали заключение соглашения 2006 года возможным: консультации между федеральным и провинциальными правительствами начали работать в пользу процесса улаживания спора; а также, едва уловимые, но важные изменения начали происходить в процессе урегулирования американо-канадских отношений под властью нового Консервативного правительства Канады.

Во-первых, Оттава настойчиво отстаивала свою юрисдикцию в решении спорных вопросов. Когда сделка стала



Автопоезд с канадской древесиной собирается покинуть участок отгрузки в Херсте, Онтарио.

вырисовываться, федеральные министры решили, что интересы Канады важнее интересов провинций вместе взятых.

### Национальные интересы заменяют враждебность

Во-вторых, с самых первых дней своей работы Консервативное правительство отвергло враждебную позицию в урегулировании отношений с США и заменила ее практическим поиском национальных интересов. Подобная смена тона побудила администрацию Буша пойти на определенный политический риск и заключить соглашение с Канадой. Нельзя недооценивать значение этого поступка в год выборов, когда подобные действия могли нанести серьезный ущерб американской администрации. В соответствии с американским законом, президент не имеет права отменять компенсационные или антидемпинговые дела без согласия пострадавшей стороны. Американские производители древесины могли рассчитывать на мощную поддержку конгрессменов с американского Юго-Востока и Северо-Запада. В конце концов, удалось убедить американских лесозаготовителей отказаться от компенсационных и антидемпинговых пошлин, а также перспективы приобретения 5 млрд. долларов в обмен на семь лет стабильности в соответствии с проектом, обеспечивающим протекционистские меры в период низких цен при отсутствии рисков и судебных тяжб.

Результат этой эпопеи с мягкой древесиной подтверждает наблюдение нового канадского либерального лидера Стефана Диона о том, что Канада — это страна, которая лучше справляется с решением практических, нежели теоретических задач. Острое напряжение среди провинций, а также между их властями и федеральным правительством создало взрывоопасную смесь, которая часто была на грани взрыва. Сотрудничество на всех правительственных уровнях обеспечило хорошие, хоть и не безупречные, договоренности и предотвратило серьезный ущерб федерации. Главное в переговорном процессе — выбор подходящего момента. Все участники процесса заслуживают признания за то, что смогли поймать этот подходящий момент.

## Канадские провинции рассматривали возможность заключения сепаратных договоров с США

Недавний торговый спор между Канадой и США по поводу торговли мягкой древесиной представлял собой борьбу объединенных американских компаний с разьединенными канадскими провинциями, которые рассматривали вариант заключения индивидуальных соглашений с США, что усложнило бы отношения между субъектами канадской федерации.

Позиция Канады в переговорах была затруднена тем, что ключевые канадские провинции не могли договориться между собой относительно общей стратегии действий. Их интересы были слишком неоднородны.

Такая позиция резко отличалась от позиции Соединенных Штатов, где действовала группа лоббирования, получившая название Коалиции Честного Импорта Древесины — альянс, состоящий из крупных и мелких независимых лесопильных предприятий, члены которого были солидарны и выражали единое мнение.

Коалиция настаивала, что американские рабочие лишались работы, а американские лесопилки вынуждены были закрываться из-за того, что правительство Канады незаконно субсидировало канадских лесозаготовителей, которые продавали Соединенным Штатам порядка 8 млрд. долларов мягкой древесины в год.

Глава американской Коалиции, Стив Свэнсон отметил: «Мы можем конкурировать с любой древесиной промышленностью мира, но мы не можем одновременно конкурировать и с ее правительством».

В отличие от Канады, сила Коалиции была в ее единстве, о чем с триумфом упоминалось на ее сайте: «Мы едины в нашей оппозиции против нечестной канадской торговой практики даровой передачи государственных лесных площадей в распоряжение компаний — экспортеров древесины в США, крупнейший в мире рынок древесины».

Был вынесен ряд судебных постановлений по торговле: некоторые в пользу американских утверждений, другие — против таковых.

Однако американцам не пришлось разъединять своих канадских партнеров, чтобы завоевать их, так как канадцы уже были разобщены.

В Британской Колумбии образовались избытки древесины в основном из-за тревожного феномена — соснового жука. По данным журнала «География Канады» за январь-февраль 2007 г., из-за нашествия жуков, ежегодно допустимая порубка леса в этой провинции увеличилась более чем в два раза — с 2-х млн. кубических метров в 2001 г. до 5 млн. кубических метров в 2004.

Это происходит из-за того, что жуки уничтожают сосновые леса в Британской Колумбии с ужасающей скоростью, и провинция должна быстро продать древесину, пока она окончательно не испортилась; она даже готова платить налог на экспорт.

Жуки едят сладкую часть коры, что в конечном итоге убивает дерево. Однако дерево еще может быть спилено с целью реализации в течение короткого промежутка времени после пореждения.

Квебек и Онтарио, а также некоторые из меньших провинций, избежавшие нашествия жука, не имеют избыточных запасов древесины и готовы добровольно ограничиться квотой на экспорт.

Пьер Винсент — советник министерства лесной промышленности Квебека объяснил, что интересы Британской Колумбии настолько расходились с интересами Квебека и Онтарио, что и речи не могло быть о единой проканадской позиции.

«Таким образом, провинции решили, что, возможно, наилучшим решением было заключить отдельные соглашения между Квебеком и США, Онтарио и США, и Британской Колумбией и США».

Но «конституционалисты» и Оттава заявили: «это исключено, необходимо соглашение между двумя странами. Единственно возможное соглашение — между Оттавой и Вашингтоном».

В конце концов, договор был заключен, и теперь провинциям необходимо сделать выбор.

«Вариант А или Б. Вариант Б заключается в необходимости платить очень маленькие налоги с соблюдением экспортной квоты. Вариант А предусматривает более высокие налоги и никаких ограничений на экспорт», — сказал Винсент.

Квебек, Онтарио, Манитоба и Саскачеван выбрали вариант Б, тогда как Альберта и Британская Колумбия — ее побережье и материковые районы — выбрали вариант А.

Род Макдонел