

ПЛАТФОРМЫ ТОРГОВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА АДМИНИСТРАЦИИ ДЖ. БАЙДЕНА

Сергей КИСЛИЦЫН
ИМЭМО имени Е.М. Примакова РАН

Аннотация: Статья посвящена инициативам администрации Дж. Байдена в области развития внешней торговли. Находясь в сложных условиях политической поляризации, Соединенные Штаты одновременно вынуждены конкурировать с Китаем, защищая собственные позиции на международных рынках. В первую очередь эти проблемы затрагивают область высоких технологий в цифровой экономике, информационно-коммуникационной сфере, возобновляемых источниках энергии, а также инфраструктуре. При этом не менее важной проблемой в условиях возросших геополитических рисков остается повышение надежности логистических и производственных цепочек, прежде всего в сфере микроэлектроники. Решение этих задач требует создания соответствующих платформ, позволяющих Соединенным Штатам взаимодействовать с дружественными государствами. В рамках этих инициатив США намереваются продвигать подходы, рассматривающиеся в качестве приоритетных администрацией Дж. Байдена: стандарты в области высоких технологий, обеспечение энергетического перехода, защита условий труда и инклюзивности. Другими важными направлениями являются содействие борьбе с коррупцией, обеспечение транспарентности бизнес-процессов в странах-партнерах и обучение кадров. В перспективе реализация поставленных целей должна способствовать привлечению американского бизнеса и инвестиций в регионы Тихого и Индийского океана, а также в Латинскую Америку. Это же должно усилить американские рычаги влияния в условиях стратегической конкуренции с КНР. При этом форматы сотрудничества, создаваемые США, должны быть застрахованы от американской внутритриполитической конъюнктуры и рисков прекращения работы при смене президентских администраций. За неполных четыре года работы (2021–2024 гг.) администрацией Дж. Байдена было предложено три таких платформы, результаты реализации которых различны: Партнерство по глобальной инфраструктуре и инвестициям (инициатива «Большой семерки»), Индо-Тихоокеанское экономическое рамочное соглашение (ИТЭРС) и Партнерство Америк для экономического процветания (ПАЭП). В статье рассматриваются две региональных платформы – ИТЭРС и ПАЭП, а также анализируются условия их создания, перспективы работы, вероятные риски и некоторые достигнутые результаты.

Ключевые слова: торговая политика США, инвестиционная стратегия США, Индо-Тихоокеанское экономическое рамочное соглашение, Партнерство Америк для экономического процветания, Партнерство по глобальной инфраструктуре и инвестициям, американо-китайская стратегическая конкуренция

Сергей Владимирович Кислицын – кандидат политических наук, руководитель Центра изучения стратегического планирования, Институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова (ИМЭМО) РАН.

ORCID: 0000-0002-8438-7964. E-mail: skislitsyn@imemo.ru
1179097, Москва, ул. Профсоюзная, д. 23.

Поступила в редакцию: 12.04.2024

Принята к публикации: 20.05.2024

Конфликт интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Межпартийная поляризация в США становится нормой. Впервые в качестве одной из ведущих тем общественного и экспертного дискурса она стала еще в 2016 г., когда Соединенные Штаты столкнулись с феноменом «трампизма» (Журавлева, 2016). Поляризация проявилась как принципиальное несогласие и различие подходов у демократов и республиканцев по ряду ключевых вопросов общественного развития. Она же привела к череде непоследовательных решений и блокированию серии инициатив (Травкина, 2019). Так, партийная поляризация препятствует формированию связной политики в области экологии и климата, обновлению элементов инфраструктуры, реформированию системы социального обеспечения.

Тем не менее данное кризисное явление, как и ряд других, которые могут проявляться в общественных отношениях, постепенно становится нормой – политическая система США и конкретно представители правящих партий постепенно приспосабливаются к подобным изменениям. При любых условиях у них остается необходимость взаимодействия, так как ключевые вопросы требуют достижения общего согласия. Это же проявляется в американской внешнеполитической стратегии, торговой политике США и подходах к участию в международных форматах сотрудничества. Общий вектор американской внешней политики продиктован объективными вызовами, с которыми сталкивается страна. Среди них постепенное снижение удельного веса Соединенных Штатов в международных отношениях, а также стратегическая конкуренция с КНР и военно-политическая конфронтация с Россией. Однако при общем понимании проблем подходы демократов и республиканцев не просто различаются, но и приводят к непоследовательности в принятии решений при смене президентов в Белом доме.

Действия администрации Дж. Байдена на всем протяжении полномочий (с 2021 г.) в целом показывают, что среди ее членов существует понимание подобной «поляризационной» проблемы. В сфере развития внешних торгово-экономических связей и взаимодействия с дружественными государствами по вопросам стандартизации, регулирования и транспарентности бизнес-процессов Белый дом действует с учетом возможных внутривнутриполитических изменений в США. С одной стороны, выдвигаемые инициативы не могут предложить радикальных решений, кардинально перестраивающих существующие взаимосвязи. С другой – гибкость и отсутствие обязывающих рамок обеспечивают их жизнеспособность в случае прихода к власти президента-республиканца. Такое развитие событий вновь может привести к снижению международных обязательств со стороны США, выходу из ряда форматов сотрудничества и договоров, новому витку тарифных ограничений и других протекционистских мер во внешней торговле.

При этом специфика американо-китайской стратегической конкуренции заставляет Соединенные Штаты включать экономику в сферу обеспечения национальной безопасности. Внутри самих США основной акцент делается на поддержку инновационных возможностей частного сектора государственной промышленной политикой, предусматривающей в первую очередь

инвестиции в рабочую силу, ключевые сектора экономики и цепочки поставок. При этом особую роль начинают играть экспортный контроль, санкции и ограничения иностранных инвестиций (Меньшикова, 2023). В области торговой политики проблемы обладают собственной спецификой, впрочем, обусловленной не только современным состоянием мировой экономики, но и внутривнутриполитическими проблемами США.

Данная статья посвящена сравнительному и структурному анализу двух инициатив администрации Дж. Байдена в области внешней торговли – Индо-Тихоокеанского экономического рамочного соглашения (*Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF*, ИТЭРС) и «Партнерства Америк для экономического процветания» (*The Americas Partnership for Economic Prosperity, APEP*, ПАЭП). Они могут быть рассмотрены в качестве специфических платформ для сотрудничества и кооперации, имеющих гибкие, но в то же время структурно ограниченные принципы работы.

Исследование состоит из трех частей. В первой рассматриваются предпосылки создания ИТЭРС и ПАЭП. Во второй части проводится анализ основных положений обеих инициатив, рассматриваются достигнутые результаты и обнаруженные противоречия. В третьей дается оценка перспективам дальнейшего развития рассматриваемых региональных платформ.

Исследование проведено на основе официальных материалов американских государственных ведомств, статистических данных и работ экспертно-аналитических организаций США.

Прежние инициативы и современные вызовы

Для понимания текущей политики администрации Дж. Байдена необходимо рассмотреть предшествовавшие ей попытки интеграции. В предыдущий период «однополярного момента» США являлись наиболее быстро растущей экономикой среди развитых стран. По оценкам Института Петерсона, за период с 1950 по 2016 гг. благодаря торговле доход на душу населения в Соединенных Штатах вырос на 7 тыс. долл. США и на 18 тыс. в расчете на домохозяйство¹.

Логика «неолиберальной» глобализации, доминировавшая в американских подходах на рубеже XX–XXI вв., развивалась по пути создания крупных зон свободной торговли (ЗСТ), повышающих эффективность обмена товарами и услугами, а также облегчающих потоки инвестиций. США являлись одним из наиболее активных участников выработки таких проектов, среди которых – нереализованное Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (ТТИП, переговоры велись в 2013–2016 гг.) и Транстихоокеанское торговое партнерство (ТТП, переговоры велись в 2010–2016 гг.). В 2017 г. президент США Д. Трамп подписал указ о выходе Соединенных Шта-

¹ Hufbauer G.C., Lu Z. (2017) The Payoff to America from Globalization: A Fresh Look with a Focus on Costs to Workers. *Peterson Institute for International Economics*. Available at: <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/payoff-america-globalization-fresh-look-focus-costs-workers#> (accessed 20 May 2024).

тов из Транстихоокеанского партнерства. Оставшиеся одиннадцать стран-членов заключили Всеобъемлющее и прогрессивное соглашение о транстихоокеанском партнерстве (ВПТПП), в целом повторявшее ранее выработанные положения.

Более серьезным вызовом для США стало создание Всестороннего регионального экономического партнерства (ВРЭП) – зоны свободной торговли с участием КНР, Австралии, Новой Зеландии, Республики Корея, Японии и стран АСЕАН. Вместе с тем подходы Д. Трампа по заключению двусторонних договоров оказались не менее проблематичными и затруднительными.

Отказ США от создания и/или участия в ЗСТ в первую очередь объясняется стремлением защитить американских производителей и сохранить рабочие места, воспрепятствовав наплыву дешевых товаров из стран-партнеров. При этом сама идея формирования зон свободной торговли, предложенная Соединенными Штатами в 2000–2010-е гг., может быть рассмотрена как попытка компенсации их снижающегося влияния в системе международных отношений. Такая мера могла способствовать закреплению американского лидерства на институциональном уровне, позволив регулировать нормы и принципы взаимоотношений между странами-участниками (Новиков, Чернявская, 2017). Аналогичная политика проводилась и продолжает проводиться Вашингтоном в рамках военной политики США в Европе – посредством развития НАТО и попыток дальнейшего расширения Североатлантического альянса – создание «стабильности через окончательность»².

Серьезной проблемой, препятствующей развитию торгово-инвестиционных форматов с участием США, является политика протекционизма, начавшаяся при администрации Д. Трампа – и в целом (с небольшими изменениями) продолжившаяся при Дж. Байдене. По подсчетам прореспубликанской аналитической организации *Tax Foundation*, действующие торговые пошлины в долгосрочной перспективе приведут к замедлению роста американского ВВП на 0,21%, валовых капиталовложений – на 0,14% и потере 166 тыс. рабочих мест. Встречные ограничения, введенные в отношении Соединенных Штатов, создают дополнительные 0,04% замедления роста для ВВП и потерю 29 тыс. рабочих мест³.

Пошлины в данном случае создают несколько проблем. Так, остаются риски, что издержки от введенных пошлин будут переложены на американских потребителей импортной продукции ввиду более высоких цен. Кроме того, рост стоимости материалов, комплектующих, запчастей и оборудования может привести к снижению выпуска в частном секторе. Как следствие, происходит снижение доходов как владельцев капитала, так и нанятых

² Kristol W. (1997) Memorandum to: Opinion Leaders, Subject: NATO enlargement. Why NATO Enlargement is in America's Strategic Interest. *Project for the New American Century*. Available at: <https://web.archive.loc.gov/all/20090310220846/http://www.newamericancentury.org/nato-19971008.htm> (accessed 20 May 2024).

³ York E. (2023) Tracking the Economic Impact of U.S. Tariffs and Retaliatory Actions. *Tax Foundation*. Available at: <https://taxfoundation.org/research/all/federal/tariffs-trump-trade-war/> (accessed 20 May 2024).

сотрудников, сокращение инвестиций и общее замедление роста объема производства. Дополнительным негативным фактором может стать укрепление доллара, что затруднит американским экспортерам продажу товаров на мировом рынке.

Кроме того, следствием американской торговой политики является нарушение положений Всемирной торговой организации (ВТО). Спорными остаются некоторые акты, определяющие промышленную политику администрации Дж. Байдена. Так Закон о снижении инфляции (*The Inflation Reduction Act, IRA*) подразумевает ряд мер по субсидированию высокотехнологичных отраслей, которые могут нарушать положения ВТО⁴.

С одной стороны, США подтверждают свою приверженность принципам Всемирной торговой организации – конкуренции, открытости, прозрачности и верховенства права. В то же время администрация Байдена отмечает, что реформирование ВТО представляется необходимым и должно быть направлено на адаптацию организации к современным глобальным вызовам – стимулированию экологически чистого производства, обеспечению энергетического перехода, защиты условий труда и инклюзивности⁵. Эти же приоритеты лежат в основе экономической политики президентской администрации и в международных инициативах, которые она развивает.

Однако при любом исходе президентских выборов в США в 2024 г. вероятность введения новых торговых пошлин и нетарифных ограничений, в том числе санкций в отношении отдельных государств, останется высокой. Важно отметить, что аналогичную протекционистскую политику проводят не только Соединенные Штаты. Исследования Международного валютного фонда (МВФ) демонстрируют снижение уровня международной кооперации. Начиная с 2019 г. количество торговых ограничений в мире увеличилось практически втрое – до трех тысяч⁶. При этом количество действующих торговых соглашений продолжает сокращаться, а мировая торговля показывает худшие результаты за несколько последних десятилетий. Так, в 2024 г. увеличение объемов международной торговли составит около 2% против 3,3% в 2015–2019 и рекордных 7,2% в 1995–1999 гг.⁷

⁴ Bacchus J. (2023) The Biden Administration Continues to Be Wrong about the WTO. *Cato Institute*. Available at: <https://www.cato.org/blog/biden-administration-continues-be-wrong-about-wto> (accessed 20 May 2024).

⁵ Bade G. (2023) Biden officials try to revive a key world trade referee after Trump steamrolled it. *Politico*. Available at: <https://www.politico.com/news/2023/09/22/tai-targets-china-climate-in-call-to-reform-wto-00117491> (accessed 20 May 2024).

⁶ The High Cost of Global Economic Fragmentation (2023). *International Monetary Fund*. Available at: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/08/28/the-high-cost-of-global-economic-fragmentation> (accessed 20 May 2024).

⁷ Kose M.A., Mulabdic A. (2024) Global trade has nearly flatlined. Populism is taking a toll on growth. *The World Bank*. Available at: <https://blogs.worldbank.org/en/voices/global-trade-has-nearly-flatlined-populism-taking-toll-growth#:~:text=In%20the%202020s%20so%20far,times%20the%20number%20in%202015.> (accessed 20 May 2024).

От международных институтов к «выборочной глобализации»

Геополитическая напряженность, значительно усилившаяся с начала 2020-х гг., оказывается значимым фактором, воздействующим на мировую экономику. С одной стороны, она приводит к перестройке торговых и инвестиционных связей. С другой – институты, обслуживающие функционирование мировой экономики, сталкиваются с серьезными вызовами, по сути блокирующими ряд выполняемых ими задач и функций. По подсчетам МВФ, потери от глобальной фрагментации могут составить до 7% мирового ВВП, – показатель, сравнимый с экономиками Германии и Франции вместе взятыми⁸.

Согласно опросам компании *Ernst and Young* (январь 2024 г.), практически все исполнительные директора компаний (98%), имеющих международный бизнес, пересматривают стратегии на фоне геополитических рисков⁹. Для американского бизнеса и корпоративных кругов других государств, ориентированных на США, дополнительным стимулом является и политика администрации Дж. Байдена, обозначенная главой Казначейства Дж. Йеллен как «френдшоринг» (*friendshoring*)¹⁰. Ее суть заключается в переносе существующих глобальных цепочек добавленной стоимости (ГЦДС) с участием Соединенных Штатов в так называемые дружественные страны для повышения устойчивости и защищенности¹¹.

Основными геополитическими императивами представляются противоречия США с Китаем и Россией. Не менее важна задача повышения консолидации среди партнеров и союзников. Усиливающаяся международная конфликтность способствует росту конкуренции в сфере торговли, инвестиций и технологий. В частности, внедрение нового информационно-коммуникационного оборудования и обеспечение энергетического перехода требует создания соответствующих рынков сбыта и обеспечения на них лидирующих позиций. Для этого в условиях геополитической напряженности США вынуждены идти по пути «выборочной глобализации», сотрудничая преимущественно с лояльными партнерами.

С 2021 г. администрацией Байдена было выдвинуто несколько инициатив, предусматривающих развитие международного сотрудничества. В качестве центральной можно рассматривать совместную инициативу «Большой семерки» – «Партнерство по глобальной инфраструктуре и инвестициям» (*Partnership for Global Infrastructure and Investment, PGII*, ПГИИ). Его задача – привлечение средств частных инвесторов в страны со средним и низким

⁸ The High Cost of Global Economic Fragmentation (2023) *International Monetary Fund*. Available at: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/08/28/the-high-cost-of-global-economic-fragmentation> (accessed 20 May 2024).

⁹ Wray J. (2024) Prepare now for the new era of selective globalization. *EY Parthenon*. Available at: https://www.ey.com/en_gl/insights/geostrategy/future-of-globalization (accessed 20 May 2024).

¹⁰ Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the Biden Administration's Economic Approach Toward the Indo-Pacific (2023). *U.S. Department of Treasury*. Available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1872> (accessed 20 May 2024).

¹¹ Manak I., Miller M.C. (2023) Friendshoring's Devil Is in the Details. *Council of Foreign Relations*. Available at: <https://www.cfr.org/blog/friendshorings-devil-details> (accessed 20 May 2024).

уровнем доходов в сферах высоких технологий и «мягкой» инфраструктуры (социальное обеспечение, продовольственная безопасность, медицина и т.д.). ПГИИ может рассматриваться в качестве альтернативы китайской Инициативы «Пояса и пути» (ИПП), построенной на западных стандартах ведения бизнеса (Кислицын, 2023). Две другие основные инициативы включают Индо-Тихоокеанское экономическое рамочное соглашение (ИТЭРС) и «Партнерство Америк ради экономического процветания» (ПАЭП).

Также США стремятся развивать отношения со странами Африканского континента в области торговли и инвестиций (Урнов, 2023). Тем не менее, каких-либо платформ сотрудничества на этом направлении на текущий момент выработано не было. Наиболее значимыми стали подписание меморандума о взаимопонимании между США и Африканской континентальной зоной свободной торговли, а также ведение переговоров с Кенией по Стратегическому торговому и инвестиционному партнерству. Аналогично схожие инициативы не создавались в регионах «Большого Ближнего Востока» и Центральной Азии.

Для понимания логики администрации Дж. Байдена следует рассмотреть упомянутые выше платформы отдельно, проанализировав количество участников, заявленные задачи, полученные результаты и перспективы в контексте специфики затрагиваемых регионов.

Индо-Тихоокеанское экономическое рамочное соглашение

ИТЭРС хронологически стала первой инициативой – о ее создании было объявлено в мае 2022 г. По всей видимости, важнейшими представлялись две задачи: частично компенсировать отказ США от участия в Транстихоокеанском партнерстве, а также предоставить альтернативу «китайскому» формату торгового взаимодействия – Всеобъемлющему региональному экономическому партнерству. Изначальные цели, заявленные для ИТЭРС, могут быть разделены на четыре группы¹²:

1. Развитие всестороннего взаимодействия с партнерами в области торговли, выработка стандартов цифровой экономики, включая проблемы локализации и трансграничных потоков данных;
2. Повышение устойчивости цепочек поставок, в том числе посредством определения обязательств для участников объединения с целью предотвращения сбоев и резких скачков цен;
3. Принятие обязательств в области «зеленой» энергетики, декарбонизации и развития инфраструктуры, способствующей созданию высокооплачиваемых рабочих мест;
4. Выработка и поддержка режимов налогообложения, борьбы с коррупцией и отмыванием денег.

¹² FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (2022). *The White House*. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/> (accessed 20 May 2024).

Среди государств, присоединившихся к инициативе: Австралия, Бруней, Вьетнам, Индия, Индонезия, Малайзия, Новая Зеландия, Сингапур, Таиланд, Фиджи, Филиппины, Республика Корея, Япония. При этом желание к участию выражал и Тайвань, однако он так и не был включен в ИТЭРС. Соединенные Штаты взаимодействуют с Тайбэем посредством двусторонних договоренностей, не интегрируя его в крупные проекты, чтобы не провоцировать дополнительные противоречия с КНР.

В составе ИТЭРС – как крупные торговые партнеры США, так и более мелкие игроки, в совокупности представляющие около 40% от мировой экономики¹³. В 2022 г. члены Индо-Тихоокеанского экономического рамочного соглашения составляли 21% от американской внешней торговли товарами и 17% услугами. В 2021 г. они аккумулировали около 11% американских прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и были источником около 18% входящих ПИИ. При этом Индия, Республика Корея и Япония входят в десятку крупнейших торговых партнеров Соединенных Штатов и по товарообороту, и по услугам¹⁴. Однако объемы торговли как с каждым отдельным членом ИТЭРС, так и в совокупности демонстрируют, что Китай является ведущим партнером для участников Соглашения (см. таблица 1). Соединенные Штаты, наоборот, постепенно утрачивают позицию ведущего торгового партнера в регионе.

Таблица 1. Объем торговли товарами США и КНР со странами-членами ИТЭРС в 2023 г., млн долл. США¹⁵
Table 1. Value of U.S. and China trade with IPEF member states in 2023, million USD

Партнер	США	КНР
Австралия	50 066	229 530
Бруней	388	2 820
Вьетнам	128 752	231 057
Индия	127 401	136 370
Индонезия	38 044	139 629
Корея	184 561	311 469
Малайзия	66 770	190 574
Новая Зеландия	10 155	21 160
Сингапур	83 159	108 985
Таиланд	74 338	126 809
Фиджи	460	529
Филиппины	22 975	72 286
Япония	227 746	318 161
Всего	1 014 816	1 889 379

¹³ Ibid.
¹⁴ Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (2023) *Congressional Research Service*. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12373> (accessed 20 May 2024).
¹⁵ Рассчитано автором по: *ITC Trade Map* (n.d.) <https://www.trademap.org/Index.aspx> (accessed 20 May 2024).

К середине 2024 г. ИТЭРС являлся наиболее развитой платформой из заявленных администрацией Байдена. В частности, по всем четырем указанным целям были подготовлены соответствующие проекты рамочных договоров. Несмотря на то, что в рамках ИТЭРС не предусмотрено создание ЗСТ или заключения каких-либо других торговых соглашений, изначальная концепция предполагала наличие механизмов поддержки бизнеса стран-участниц путем координации и снижения нетарифных барьеров в цифровой торговле (пошлины в данной области ограничиваются в рамках ВТО).

Однако в конце 2023 г. США инициировали отказ от этой идеи ввиду собственных внутренних противоречий. Проблемой стали разногласия по вопросам цифровой экономики как среди американских политических кругов, так и с другими договаривающимися сторонами. В результате торговый представитель США К. Тай объявила о приостановке данного процесса, ссылаясь на необходимость большего пространства для политического маневра и проведения дополнительных консультаций по чувствительным вопросам¹⁶.

Это негативно сказалось на перспективах развития ИТЭРС и оценке рисков американскими партнерами. Подобное решение повысило неопределенность в отношении обязательств США перед азиатскими союзниками, особенно на фоне растущей геополитической конкуренции с Китаем¹⁷. При этом региональные эксперты не без оснований отмечают, что в случае отказа от дальнейшего развития или провала в создании ИТЭРС, США еще сильнее подорвут свою репутацию надежного торгового партнера¹⁸.

Вместе с тем в рамках Индо-Тихоокеанского экономического рамочного соглашения удалось достичь ряда договоренностей. В частности, в ноябре 2023 г. было подписано Соглашение о защите цепочек поставок, направленное на повышение их надежности и включающее в себя механизм разрешения возникающих между сторонами противоречий. Соглашение вступило в силу с февраля 2024 г.¹⁹

Также был достигнут существенный прогресс по некоторым другим направлениям. В высокой степени готовности находится Соглашение о «чистой» экономике, направленное на обеспечение энергетического перехода и внедрение «чистых» технологий. Предполагается создание соответствующего фонда для консолидации ресурсов и проведение мероприятий с целью привлечения инвестиций в развитие «*рентабельных климатических проектов*».²⁰

¹⁶ Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (2023) *Congressional Research Service*. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12373> (accessed 20 May 2024).

¹⁷ The launch of the first agreement under the US Indo-Pacific Economic Framework (2024). *IJSS*. Available at: <https://www.ijss.org/publications/strategic-comments/2024/01/the-launch-of-the-first-agreement-under-the-us-indo-pacific-economic-framework/> (accessed 20 May 2024).

¹⁸ Seow B. (2023). Asia trade talk stumble is another setback for US. *The Jakarta Post*. Available at: <https://www.thejakartapost.com/business/2023/11/17/asia-trade-talk-stumble-is-another-setback-for-us-analysts.html> (accessed 20 May 2024).

¹⁹ Pillar II – Supply Chains (2024). *Department of Commerce*. Available at: <https://www.commerce.gov/ipef/pillar-ii> (accessed 20 May 2024).

²⁰ Pillar III – Clean Economy (2024). *Department of Commerce*. Available at: <https://www.commerce.gov/ipef/pillar-iii> (accessed 20 May 2024).

Соглашение о «справедливой экономике» также находится на высокой стадии согласования. Оно нацелено на формирование системы межгосударственного контроля и пресечения противоправных действий в области ведения бизнеса, налогообложения, пресечения коррупции²¹.

Наконец, идет подготовка центрального соглашения по созданию ИТЭРС. Оно подразумевает учреждение совместной комиссии, обеспечивающей действие достигнутых соглашений и имеющей возможность рассматривать новых членов организации и дополнительные соглашения²².

Таким образом, подходя к президентским выборам 2024 г., администрация Дж. Байдена на данном направлении успела заключить соглашение о безопасности цепочек поставок. Перспектива остальных соглашений, находящихся на обсуждении, до конца не ясна. В значительной степени ее определит исход президентской гонки.

Партнерство Америк для экономического процветания

Вторая платформа, концептуально схожая с ИТЭРС, «Партнерство Америк для экономического процветания» (ПАЭП), была представлена на «Саммите Америк» в июне 2022 г.²³ Аналогичным образом сотрудничество выстраивается вокруг основных направлений, включающих в себя торговлю, цепочки поставок, «зеленую» экономику, транспарентность. В числе участников – Канада и Мексика, являющиеся крупнейшими торговыми партнерами США на континенте и имеющие упрощенные условия торговли, регулируемые трехсторонним договором – ЮСМКА (Комкова, 2019). Кроме них – Барбадос, Чили, Коста-Рика, Доминиканская Республика, Эквадор, Панама и Перу. Единственным участником, с которым у США нет договора о свободной торговле, является Уругвай. В совокупности упомянутые страны составляют до 90% ВВП западного полушария, в них проживает две трети его населения²⁴.

Партнерство имеет несколько основных целей. *Во-первых*, это создание региональной инвестиционной платформы для развития «устойчивой инфраструктуры и критических секторов экономики» на Американском континенте, с привлечением Межамериканского банка развития (*Inter-American Development Bank, IDB*), Американской корпорации финансирования международного развития (*U.S. International Development Finance Corporation, DFC*). *Во-вторых*, оказание помощи молодым предпринимателям при поддержке Агентства США по международному развитию (*USAID*), а также аналогичных ему организаций из Канады и Уругвая. *В-третьих*, подготовка в регионе

²¹ Pillar IV – Fair Economy (2024). *Department of Commerce*. Available at: <https://www.commerce.gov/ipef/pillar-iv> (accessed 20 May 2024).

²² Agreement on IPEF (2024). *Department of Commerce*. Available at: <https://www.commerce.gov/ipef/agreement-on-ipef> (accessed 20 May 2024).

²³ Americas Partnership for Economic Prosperity. (n.d.) *U.S. Department of State*. Available at: <https://www.state.gov/americas-partnership-for-economic-prosperity/> (accessed 20 May 2024).

²⁴ U.S.-Latin America Trade and Investment (2024) *Congressional Research Service*. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12614/2> (accessed 20 May 2024).

кадров в области цифровых технологий и, в частности, производстве полупроводников. В перспективе США планируют создать региональный центр в сфере микроэлектроники с целью диверсификации глобального рынка. В качестве стартовых площадок выбраны Коста-Рика и Панама. Предполагается, что эти страны смогут встроиться в ГЦДС в части выпуска полупроводников, что повысит надежность и безопасность существующих связей²⁵. Наконец, *в-четвертых*, ПАЭП нацелено на содействие «зеленому» переходу посредством климатического финансирования. При поддержке Межамериканского банка развития будут осуществляться инвестиции «*в инновационные и масштабируемые экологические решения*»²⁶.

Таблица 2. Объем торговли США и КНР со странами-членами ПАЭП в 2023 г., млн долл. США²⁷

Table 2. Value of U.S. and China trade with APEP member states in 2023, million USD

Партнер	США	КНР
Барбадос	766	164
Доминиканская Республика	20 339	4 986
Канада	784 039	89 061
Колумбия	34 510	18 762
Коста-Рика	19 977	5 703
Мексика	782 433	100 295
Панама	11 761	12 963
Перу	21 340	37 857
Уругвай	2 793	5 320
Чили	35 348	62 700
Эквадор	17 169	13 658
Всего	1 730 476	351 468

В отличие от ИТЭРС объемы торговли со странами-членами ПАЭП свидетельствуют о большем весе США, нежели КНР, в регионе Латинской Америки (см. таблица 2). Вместе с тем Китай продолжает наращивать присутствие на континенте; активно разрабатываются проекты в области инфраструктуры, с 2018 г. КНР является управленцем и крупнейшим пользователем Панамского канала (Сафронова, 2023). При этом работа идет не только в области инфраструктуры. Так, за период с 2018 по 2023 гг. количество китайских проектов

²⁵ Costa Rica and Panama take steps to create the first chip hub in Central America (n.d.) *The Central American Group*. Available at: <https://www.thecentralamericangroup.com/chip-hub-in-central-america/> (accessed 20 May 2024).

²⁶ Manak I. (2023) The United States Needs a Bold Vision for Trade in the Americas. *Council on Foreign Relations*. Available at: <https://www.cfr.org/blog/united-states-needs-bold-vision-trade-americas> (accessed 20 May 2024).

²⁷ Рассчитано автором по: *ITC Trade Map* (n.d.) <https://www.trademap.org/Index.aspx> (accessed 20 May 2024).

в Латинской Америке возросло более чем на 30%. Основные направления инвестиций – информационно-телекоммуникационная сфера, возобновляемые источники энергии и другие инновационные отрасли²⁸.

На первой встрече в рамках ПАЭП в ноябре 2023 г. стороны сошлись на общей позиции использовать данный формат в качестве регулярно-го форума, направленного на решение проблем регионального развития и обеспечения цепочек поставок. В первую очередь – в области «чистой» энергетики, полупроводников и медицины. В целом данная инициатива постепенно продвигается в сторону подписания общей декларации стран-участниц об учреждении Партнерства. Как и в случае с ИТЭРС, переговоры затягиваются. Это обусловлено не только процессами согласования позиций и выработкой итоговых положений и формулировок, но и выборами в США²⁹. При этом горизонт планирования в рамках «Партнерства Америк» оказывается достаточно длинным: саммит лидеров стран-членов намечен на 2025 г., после завершения очередного электорального цикла в Соединенных Штатах³⁰. Следовательно, дальнейшие перспективы, равно как и принятие политических решений, остаются не ясны и, вероятно, затруднительны.

Устойчивость международных платформ администрации Байдена

Различия между ИТЭРС и ПАЭП хорошо просматриваются. В случае с государствами Северной и Южной Америк значительное внимание уделяется развитию региональной инфраструктуры, а также проблемам миграции и развития кадрового потенциала. В государствах американской концепции Индо-Тихоокеанского региона данная проблема во многом решается странами самостоятельно. Однако создание хотя бы косвенных условий для дальнейшего развития торговых отношений в данном случае представляется важнейшей задачей.

По обеим инициативам администрация Дж. Байдена не смогла достичь полноценных соглашений до начала активной фазы предвыборной гонки 2024 г. Соответственно, их дальнейшее развитие будет связано с подходами следующей президентской администрации и вероятной расстановкой сил в Конгрессе США, однако минимизация его роли является важной задачей для команды Дж. Байдена.

²⁸ Melguizo A., Myers M. (2024) Ahead of the curve: Why the EU and US risk falling behind China in Latin America. *European Council on Foreign Relations*. Available at: <https://ecfr.eu/article/ahead-of-the-curve-why-the-eu-and-us-risk-falling-behind-china-in-latin-america/> (accessed 20 May 2024).

²⁹ Hawkins A. (2023). Biden confronts deep skepticism of U.S. agenda in Latin America. *Politico*. Available at: <https://www.politico.com/news/2023/11/03/immigration-overshadows-biden-visit-with-latin-american-leaders-00125136> (accessed 20 May 2024).

³⁰ Joint Statement of the First Meeting of the Trade Ministers of the Americas Partnership for Economic Prosperity (2024). *Office of the United States Trade Representative*. Available at: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2024/march/joint-statement-first-meeting-trade-ministers-americas-partnership-economic-prosperity> (accessed 20 May 2024).

Законодательная власть в данном случае требует отдельного внимания. Конституция Соединенных Штатов наделяет Конгресс США полномочиями регулировать внешнюю торговлю и вводить пошлины. Вместе с тем президент имеет конституционное право осуществлять внешнюю политику и, соответственно, вести переговоры и заключать достигнутые соглашения при одобрении Сената (верхней палаты Конгресса). Однако заключение «обычного», классического торгового договора требует положительной реакции в обеих палатах Конгресса. Достижение такой цели затруднительно, особенно в условиях текущей политической поляризации.

Также в американской практике существует возможность предоставления президенту со стороны Конгресса «полномочий по развитию торговли» (*Trade Promotion Authority, TPA*). Процедура позволяет исполнительной власти проводить переговоры по международным соглашениям в области торговли в ускоренном режиме, с минимальным контролем со стороны Конгресса. Подобный формат применялся в американской истории трижды, а разрешение действовало в 1975–1994 гг., 2002–2007 гг. и 2015–2021 гг. На данный момент президент не располагает полномочиями по развитию торговли и возможность предоставления ему этого инструмента остается под вопросом.

В таком случае исполнительная власть может использовать юридически не обязывающие США политические обязательства в области внешней торговли. По сути они не являются договорами и не требуют принятия Конгрессом. Такие решения оформляются в виде исполнительных указов президента. Подобная практика активно применяется американской стороной, в особенности в последнее десятилетие. Аналогичные соглашения были достигнуты с Японией: администрацией Д. Трампа – по вопросам цифровой торговли, Дж. Байденом – по проблемам цепочек поставок критических минералов.

В этом же русле вынуждены развиваться ИТЭРС и ПАЭП, представляя в сущности площадки для выработки совместных политических решений в области торговли и инвестиций странами-участницами. При этом по этому направлению Белый дом старается действовать без согласований с законодательной властью – насколько это возможно.

Так, на слушаниях в Конгрессе торговый представитель К. Тай отмечала, что ИТЭРС не подразумевает упрощение доступа к американскому рынку, поскольку традиционные соглашения о торговле ранее неоднократно вызывали «сильную негативную реакцию» внутри страны³¹. Более того, министр торговли Д. Раймондо отмечала, что Конгресс не будет принимать какого-либо участия в выработке соглашений. Следовательно, администрация президента не предполагает запрашивать «полномочия по развитию торговли», а сами переговоры с американской стороны не получают широкой общественной огласки.

³¹ Manak I. (2023). Unpacking the IPEF: Biden's Indo-Pacific Trade Play. Council on Foreign Relations. Available at: <https://www.cfr.org/article/unpacking-ipef-bidens-indo-pacific-trade-play> (accessed 20 May 2024).

При этом в самом Конгрессе позиции по данному вопросу различны. Некоторые его члены поддерживают идею создания подобных платформ, усматривая в них возможность переутверждения роли США в качестве государства, устанавливающего правила международной торговли – хотя бы с группой ключевых партнеров. Другие же ставят под сомнение долговечность таких проектов и перспективы их дальнейшего развития – при отсутствии обязательств непосредственно в области регулирования торговли. Стоит отметить, что продвижение принципов транспарентности и «ответственных» подходов возможно и в рамках Всемирной торговой организации, тем более с учетом того, что в ее состав входят 164 страны (для сравнения – ИТЭРС и ПАЭП в совокупности включают в себя 24 государства)³². Однако кризис, который переживают ВТО и ряд других международных институтов, ставит под вопрос ее дальнейшие перспективы в качестве института, эффективно регулирующего мировую торговлю. Кроме того, в рамках ИТЭРС и ПАЭП сохраняется возможность создания заделов по пошлинам в цифровой торговле. Запрет на их введение в рамках ВТО будет действовать до 2025 г.; далее потребуются его пролонгация. Также администрация Дж. Байдена заинтересована в разработке ряда мер в области «зеленой» энергетики и углеродной нейтральности – как с точки зрения дополнительных пошлин, так и в рамках стандартизации. Данная проблема также регулярно поднимается в рамках Всемирной торговой организации, однако сторонникам введения соответствующих пошлин пока не удается достичь успеха.

В этих условиях создание неформальных платформ для сотрудничества с «мягкими» юридическими обязательствами становится наиболее действенным форматом для США. Такие платформы в первую очередь могут быть направлены на синхронизацию регулирующих актов, повышение транспарентности и внедрение общих стандартов в отдельных сферах.

Выводы

Рассмотренные платформы сотрудничества, продвигаемые администрацией Дж. Байдена вкупе с проектом Партнерства по глобальной инфраструктуре и инвестициям, частично дублируют подходы КНР. Аналогично Инициативе «Пояса и пути» американские альтернативы не имеют жестких рамочных условий, равно как и списка реализуемых (или хотя бы к ним относящихся) проектов. Они представляют собой гибкие неформальные структуры, создающие условия для взаимодействия с контрагентами из стран-партнеров.

Американские инициативы обладают несколькими характерными чертами. Во-первых, программы создаются в качестве ответа на активную внешнеэкономическую деятельность КНР: Соединенные Штаты следуют в фарватере своего стратегического конкурента. Ранее в ситуации международного лидерства США не нуждались в создании зон свободной торговли или каких-либо рамочных платформах сотрудничества.

³² Ibid.

Во-вторых, американская внутривластная ситуация вынуждает Белый дом искать альтернативные, юридически нейтральные формы взаимодействия со странами-партнерами в области торговли и инвестиций, не заключая конкретных соглашений, но занимаясь формированием среды, подходящей под требования американского бизнеса и повышающей безопасность цепочек поставок.

В-третьих, важнейшей проблемой для США остается их собственная надежность как партнера и последовательность в принятии решений. Ключевые риски в этом случае могут быть связаны с внутривластными противоречиями. При этом в условиях конкуренции с КНР подобные вызовы могут стать критически важными и привести к потере времени, необходимого для развития платформ, альтернативных как Инициативе «Пояса и пути», так и другим, параллельным проектам.

С высокой вероятностью Индо-Тихоокеанское экономическое рамочное соглашение и «Партнерство Америк» будут привлекать внимание критиков администрации Байдена на выборах 2024 г. Ввиду относительно скромных результатов на этих направлениях они рискуют стать не свидетельством успехов, но признаком несостоятельности внешней и торговой политики США.

Список литературы

1. Журавлева В.Ю. (2016) США: Президентская кампания – 2016. *Год планеты*. 132–144.
2. Кислицын С.В. (2023) Партнерство по глобальной инфраструктуре и инвестициям: задачи и перспективы развития. *Мировая экономика и международные отношения* 67(10): 30–39. DOI: 10.20542/0131-2227-2023-67-10-30-39.
3. Комкова Е.Г. (2019) ЮСМКА вместо Нафта. *Мировая экономика и международные отношения* 63(4): 50–58. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-4-50-58.
4. Меньшикова А.М. (2023) Экономика в системе национальной безопасности США. *США и Канада: экономика, политика, культура*. (10): 14–24. DOI: 10.31857/S2686673023100024.
5. Новиков Д.П., Чернявская К.И. (2017) Роль и место Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства в европейской политике США. *Актуальные проблемы Европы* (1): 107–126.
6. Сафронова Е.И. (2023) Новые «повороты» Инициативы «Пояс и путь» в Латинской Америке. *Латинская Америка* (10): 62–78. DOI: 10.31857/S0044748X0027610-0.
7. Травкина Н.М. (2019) Институт президентской власти в США: нарастающая дисфункциональность. *Политическая наука* (4): 262–283. DOI: 10.31249/poln/2019.04.11.
8. Урнов А.Ю. (2023) Второй саммит США – Африка (13–15 Декабря 2022 Г.). *Азия и Африка сегодня* (2): 25–33. DOI: 10.31857/S032150750024405-7.

BIDEN ADMINISTRATION TRADE COOPERATION PLATFORMS

Dr. Sergey V. KISLITSYN – Head of the Center for Strategic Planning Studies, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations Russian Academy of Sciences (IMEMO RAS).

ORCID: 0000-0002-8438-7964.

E-mail: skislitsyn@imemo.ru

Received March 12, 2024

Accepted May 20, 2024

Abstract: The article examines trade policy initiatives of the Biden administration. In a complex climate of domestic political polarization, the United States compete with China and defends its position in international markets. These challenges affect the areas of high technologies, digital economy, information and communications sector, renewable energy sources, and infrastructure. At the same time, an equally important problem in the context of increased geopolitical risks remains increasing the reliability of logistics and production chains, primarily for microelectronics. Addressing these challenges requires the creation of appropriate platforms that allow the United States to interact with partner countries. Within these frameworks, the United States intends to promote the priorities of the Biden administration: standards in the field of high technologies, ensuring the energy transition, protecting working conditions and inclusion. Another crucial area is promoting the fight against corruption, ensuring transparency of business processes in partner countries and training personnel. Completing these goals should attract American business and investment to the Pacific and Indian Ocean regions and Latin America. These should also increase American leverage in its strategic competition with China. At the same time, the formats of cooperation created by the United States must be insured against their internal political situation and the risks of interruption of work when there is a change of presidential administrations. In less than four years of its work (2021–2024), the Biden administration has proposed three platforms: the Global Infrastructure and Investment Partnership, the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, and the Partnership of the Americas for Economic Prosperity. The results of their implementation are different. This article examines the two last mentioned regional platforms and describes conditions for their creation, work prospects, probable risks, and some results.

Keywords: US trade policy, US investment strategy, Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, Americas Partnership for Economic Prosperity, Partnership for Global Infrastructure and Investments, US-China strategic competition

References:

1. Kislitsyn S.V. (2023) Partnerstvo po global'noi infrastrukture i investitsiyam: zadachi i perspektivy razvitiya [Partnership for Global Infrastructure and Investment: Goals and Development Prospects]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya [World Economy and International Relations]*. 67(10): 30–39. DOI: 10.20542/0131-2227-2023-67-10-30-39 (In Russian).
2. Komkova E. (2019) YuSMKA vmesto Nafta [USMCA Instead of NAFTA]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya [World Economy and International Relations]* 63(4): 50–58. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-4-50-58 (In Russian).

3. Menshikova A.M. (2021) *Ekonomika v sisteme natsional'noi bezopasnosti SShA* [Features of Foreign Trade Policy of J. Biden's Democratic Administration]. *SShA i Kanada: ekonomika, politika, kul'tura* [USA & Canada: Economics – Politics – Culture](11): 80–92. DOI: 10.31857/S268667300017222-4 (In Russian).
4. Novikov D. Chernyavskaya K. (2017) Rol' i mesto Transatlanticheskogo trgovogo i investitsionnogo partnerstva v evropeiskoi politike SShA [The role and position of Transatlantic Trade and Investment Partnerships in US policy]. *Aktual'nye problemy Evropy* [Current problems of Europe](1): 107–126. (In Russian).
5. Safronova E. (2023) Novye "povoroty" Initsiativy "Poyas i put' " v Latinskoi Amerike [New «twists and turns» of the Belt and Road Initiative in Latin America]. *Latinskaya Amerika* [Latin America] (10): 62–78 DOI: 10.31857/S0044748X0027610-0 (In Russian).
6. Travkina N. (2019) Institut prezidentskoivlasti v SShA: narastayushchaya disfunktsional'nost' [Institute of presidential power in the USA: in search of a model of modern identity]. *Politicheskaya nauka* [Political Science] (4): 262–282. DOI: 10.31249/poln/2019.04.11 (In Russian).
7. Urnov A. (2023) Vtoroi sammit SShA – Afrika (13–15 Dekabrya 2022 G.). [The Second United States – Africa Leaders Summit (13–15 December 2022)]. *Aziya i Afrika segodnya* [Asia and Africa Today](2): 25–33. DOI: 10.31857/S032150750024405-7 (In Russian).
8. Zhuravleva V. (2016) SShA: Prezidentskaya Kampaniya – 2016 [Us Presidential Campaign – 2016]. In: *God Planety* [Year of the Planet], pp. 132–144. (In Russian).