

© 2018 г.

А. А. СИДОРОВ

ГЕНЕЗИС ПОСЛЕВОЕННОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВОЙ СИСТЕМЫ И ПЕРИПЕТИИ СОЗДАНИЯ МТО

Сидоров Андрей Анатольевич — кандидат исторических наук, доцент кафедры новой и новейшей истории исторического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова (Москва, Россия).

DOI: 10.31857/S013038640002031-2

Современный мир невозможно представить без международных экономических организаций, роль которых возрастает по мере ускорения процессов глобализации. Центральные опоры нынешнего миропорядка создавались во время Второй мировой войны и в первые годы после нее. Их возникновение было вызвано как потребностями общественного развития, обусловленными интернационализацией хозяйственной жизни, так и стремлением США сформировать стабильную и взаимосвязанную международную торгово-финансовую систему, отвечающую американским интересам. Исходным пунктом послевоенного планирования являлось убеждение, что будущая международная система должна быть всеобъемлющей, т.е. не просто включать все ведущие государства, но и охватывать все ключевые сферы сотрудничества между ними. На Бреттон-Вудской конференции в июле 1944 г. были достигнуты соглашения об образовании Международного валютного фонда (МВФ) и Международного банка реконструкции и развития (МБРР), которые и по сей день составляют институциональный каркас глобальной валютно-финансовой системы.

Наряду с МВФ и МБРР, планировалось учреждение третьей структуры — Международной Торговой Организации (МТО), которая была призвана регулировать торговые обмены между странами. Идея ее создания витала в воздухе еще в 1920—1930-е годы. В военное время она обсуждалась в ходе англо-американских переговоров относительно соглашения о взаимной помощи, а затем в рамках двусторонних консультаций. Но из-за сопротивления европейских союзников США, прежде всего Великобритании, никак не желавшей расставаться с установленной еще в эпоху Великой депрессии системой имперских преференций — льготных ввозных пошлин, действовавших в ее торговле с колониями, — этот вопрос был отложен до окончания войны. В первые годы после нее создание МТО являлось одной из главных задач американской дипломатии. Апогеем ее усилий стало подписание Гаванской хартии, явившейся результатом многомесячной работы Конференции ООН по торговле и занятости 1947—1948 гг.

* * *

Непростой путь в Гавану начался в конце 1945 г., когда государственный секретарь США Джеймс Бернс обнаружил документ под названием «Предложения по расширению мировой торговли и занятости», в котором содержался призыв к разработке общих правил международной торговли. Сразу после их публикации Госдепартамент направил приглашения принять участие в их обсуждении главам 15 государств, которые должны были составить «ядро» послевоенной торговой си-

стемы (Австралия, Бельгия, Бразилия, Великобритания, Индия, Канада, Китай, Куба, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, СССР, Франция, Чехословакия, Южная Африка). В январе 1946 г. все они, за исключением Советского Союза, дали свое согласие. В следующем месяце на сессии Экономического и Социального совета ООН Соединенные Штаты официально предложили созвать Конференцию по торговле и занятости с целью расширения производства, международных обменов и потребления товаров. Принятая тогда же резолюция предусматривала учреждение Подготовительного комитета ООН по международной конференции по торговле и занятости (UN Preparatory Committee for the International Conference on Trade and Employment), состоявшего из представителей 19 стран. Он должен был разработать программу конференции и проект конвенции. Главной целью форума являлось принятие устава Международной Торговой Организации.

Однако запланированное на март 1946 г. совещание стран «ядра» не состоялось. Причина носила чисто технический характер: приглашения были разосланы всего за четыре месяца до назначенной даты, и на его подготовку просто не хватило времени. В апреле Государственный департамент пересмотрел сроки. Согласно процедуре, установленной торговым законодательством США, в мае 1946 г. он должен был направить в Конгресс уведомление о намерении вступить в переговоры, в июле провести общественные слушания, а в сентябре начать переговорный процесс¹. Ввиду предстоявших в конце года выборов в Конгресс, открытие переговоров еще раз было отложено до начала 1947 г. Но работа Подготовительного комитета ООН продолжалась. Технически она проходила в несколько этапов: первая сессия состоялась в Лондоне в октябре—ноябре 1946 г., вторая — в Женеве с апреля по август 1947 г., а между ними еще прошло заседание Редакционного комитета в Нью-Йорке в январе — феврале 1947 г.

Лондонское совещание стало первой официальной встречей, на которой, помимо Соединенных Штатов и Великобритании, присутствовали представители еще 16 государств, в том числе в качестве наблюдателя СССР. Американскую делегацию возглавлял директор Управления международной торговой политики государственного департамента Клер Уилкоккс, а его заместителем был назначен советник по экономическим вопросам посольства США в Лондоне Гарри Хокинс. Руководителем британской делегации был видный лейборист, член парламента Х. А. Маркуанд. За основу обсуждения был взят опубликованный в сентябре проект устава МТО, вокруг которого и развернулись основные дебаты. Излагая их суть в конфиденциальном отчете о работе сессии, Уилкоккс писал: «Наиболее впечатляющим событием на встрече была неожиданно решительная поддержка, оказанная нам странами Западной Европы: Норвегией, Нидерландами, Бельгией и Францией ... Помимо этих стран, наиболее полезная поддержка пришла со стороны Канады и Кубы ... Самое сильное противодействие нам оказали Австралия и Индия ... Индийцы ... считали “Предложения” документом, подготовленным США и Великобританией для обслуживания интересов промышленно развитых стран, который сохранял экономическую зависимость отсталых государств ... Австралийцы были практичными, интеллигентными и разумными людьми... Различия между нами были скорее по форме, нежели по сути, и мы преуспели в удовлетворении их политических нужд, не жертвуя чем-либо, что считали принципиально важным»².

¹ Memorandum of the Department of State to the President Truman. Secret. Washington, April 4, 1946. — United States Department of State. Foreign Relations of the United States (далее — FRUS), 1946. General. the United Nations, v. I. Washington, 1972, p. 1307.

² The Director of the Office of International Trade Policy (Wilcox) to the Secretary of State. Washington, December 26, 1946. — FRUS, 1946, v. I, p. 1362—1363.

Расширение круга участников переговоров привело к появлению новых вопросов, имевших опосредованное отношение к торговле. Австралия, Индия, Китай, Бразилия и Чили выдвигали на первый план проблемы занятости и экономического развития. На деле речь шла о стабильности международного спроса. Воспоминания о Великой депрессии вызывали у них опасения, что в условиях большей открытости мировой экономики негативные явления в США быстро распространятся на другие страны. В частности, считалось, что способность слаборазвитых стран сохранять рынки для своих сырьевых товаров зависит от готовности Америки поддерживать спрос на них. Показательно, что никаких международных мер по увеличению занятости предложено не было. Сторонники «полной занятости» были удовлетворены, во-первых, признанием самого факта, что колебания спроса в США вызывают трудности с платежным балансом в других странах, и, во-вторых, положением, которое давало последним большую свободу в применении защитных мер для сохранения их финансовых резервов.

Второй вопрос касался индустриализации. Развивающиеся государства во главе с Австралией и Индией потребовали, чтобы им было дано право применять импортные квоты для защиты отечественных производителей. Представители США, напротив, стремились установить более жесткий, чем в «Предложениях», порядок использования количественных ограничений, дабы исключить дискриминацию американских товаров³. Они также хотели сократить переходный период, в течение которого можно было сохранять такие ограничения, установив в качестве конечной даты декабрь 1949 г., после чего прибегать к ним разрешалось лишь в исключительных случаях и только с разрешения МТО. Британская делегация поддержала доминионы и высказалась за дискреционное использование импортных квот. Американцы уступили и подготовили проект новой главы об экономическом развитии, согласно которому в случае необходимости МТО получала право разрешать ограниченное применение защитных мер⁴.

По утверждению Уилкокса, это «была единственная серьезная уступка, сделанная Соединенными Штатами в ходе встречи, и именно она привела к практически единодушному одобрению устава в целом»⁵. Среди вопросов, которые остались нерешенными, были отношения членов будущей МТО с государствами, оставшимися за ее бортом, правила, регулировавшие государственную монополию на внешнюю торговлю, а также различные технические моменты, такие как таможенная оценка, свобода транзита и т.д. Несмотря на заявления некоторых исследователей, что «лондонская хартия нанесла ущерб идеалам свободной торговли»⁶, в Вашингтоне результаты сессии оценивались довольно высоко. В меморандуме по итогам встречи отмечалось, что «новый проект устава ... является подлинно международным документом, в разработку которого внесли вклад все делегаты конференции. Он воплощает в себе основные принципы американской позиции, а также вклад других стран, и является лучше сбалансированным и более полным документом, чем оригинальный американский проект»⁷.

³ The Director of the Office of International Trade Policy (Wilcox) to the Secretary of State, Washington, December 26, 1946. — FRUS, 1946, v. I, p. 1360.

⁴ United Nations. Report of the First Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment. London, 1946, p. 27–28.

⁵ The Director of the Office of International Trade Policy (Wilcox) to the Secretary of State. Washington, December 26, 1946. — FRUS, 1946, v. I, p. 1361.

⁶ Zeiler Th. W. Free Trade, Free World, the Advent of GATT. Chapel Hill, 1999, p. 72.

⁷ Memorandum by the Deputy Director of the Office of International Trade Policy (Nitze) to the Under Secretary of State for Economic Affairs (Clayton). Washington, December 5, 1946. — FRUS, 1946, v. I, p. 1359.

10 апреля 1947 г. в Женевском Дворце Наций открылась вторая сессия Подготовительного комитета. На ней предполагалось решить две задачи: во-первых, доработать текст устава МТО для утверждения на намеченной на осень конференции ООН в Гаване и, во-вторых, провести двусторонние переговоры с целью заключения общего соглашения по тарифам. Несмотря на участие других стран, решение ключевых вопросов зависело главным образом от США и Великобритании. Британскую команду возглавлял министр торговли сэр Стаффорд Криппс, который в ноябре 1947 г. стал министром экономики. Сменивший его на посту министра торговли Гарольд Вильсон, будущий лидер лейбористов, практически во всем следовал за патроном. Наиболее важной фигурой был второй секретарь министерства торговли Джеймс Хелмор, который, в отличие от своих начальников, почти безотлучно присутствовал на переговорах. Он и другие члены британской делегации, включая заместителя министра торговли Стивена Холмса, по их признанию, испытывали определенный дискомфорт в связи с мелочным контролем со стороны Криппса, находившегося в Лондоне⁸.

Руководство американской делегацией осуществлял заместитель госсекретаря по экономическим вопросам Уильям Клейтон. Вторым лицом в ней был Клер Уилкоккс, сыгравший ключевую роль в завершении работы над уставом МТО. Бок о бок с ним трудился председатель Межведомственного комитета по торговым соглашениям Уинтроп Браун. Практически все члены делегации являлись, по мнению Т. Зейлера, «фритредерами с богатой фантазией», которые, однако, были достаточно гибкими, способными отступить от принципов ради достижения результата⁹. Клейтон и Уилкоккс неоднократно подчеркивали, что не верят в абсолютную свободу торговли, которая, по их словам, может быть открытой лишь в большей или меньшей степени. Тем не менее независимо от личных качеств и склонностей переговорщиков у США была достаточно сильная позиция для того, чтобы реализовать собственное видение международной торговой системы, не особо считаясь с мнением партнеров.

Женевские переговоры проходили по двум основным траекториям — тарифам и МТО. Первые стартовали немедленно, а обсуждение многосторонней конвенции было отложено до середины мая. Как позже вспоминал Уилкоккс, «текст устава был реорганизован, неясные абзацы уточнены, несоответствия удалены, и вообще был улучшен внешний вид документа»¹⁰. Благодаря основательной предварительной проработке в Лондоне, в нем потребовались лишь незначительные изменения. В июле Уилкоккс сообщил, что работа над разделами по занятости, коммерческой политике, инвестициям и картелям была практически завершена¹¹. К концу августа Комитет подготовил доклад, содержащий полный текст устава МТО¹². Но переговоры по тарифам затянулись до октября.

Американская делегация прибыла в Женеву, вооруженная разрешением Конгресса на общее сокращение пошлин до 50% от уровня 1945 г.¹³ Накануне отъезда,

⁸ *Toye R.* Developing Multilateralism: The Havana Charter and the Fight for the International Trade Organization, 1947—1948. — *The International History Review*, 2003, № 2, p. 289.

⁹ *Zeiler Th. W.* Op. cit., p. 58, 143.

¹⁰ *Wilcox C.* A Charter for World Trade. New York, 1949, p. 44.

¹¹ Minutes of a Meeting of the United States Delegation. Geneva, Switzerland, July 2, 1947. — FRUS, 1947, v. I, p. 962.

¹² Report of the Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment. Geneva, August 1947. — http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/300790/E_PC_T_186-EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹³ *Ruggie J.G.* International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order. — *International Organization*, 1982, № 2, p. 397.

3 апреля 1947 г., Ачесон, Клейтон и Браун встретились с Трумэнном для обсуждения тарифных уступок, которые США могли бы предложить, и получили от него заверения в полной поддержке¹⁴. Продумывая переговорную тактику, они столкнулись с дилеммой: либо сразу назвать уровень, до которого США готовы снизить ввозные пошлины, и тем самым сократить время дискуссий, либо подождать и не раскрывать сразу все карты в надежде добиться более выгодной сделки. Клейтон отдал предпочтение первому варианту, представив американское предложение в качестве щедрого дара и акта доброй воли. Но желаемого эффекта такая тактика не имела: другие страны не последовали примеру Америки.

Один из канадских участников встречи Дана Уилгресс позднее писал: «В начале переговоров о тарифах было немало разочарований; каждая страна имела веский повод, чтобы их покинуть ... Некоторые государства прибыли на конференцию, намереваясь получить все, чего они могли добиться посредством уступок, не давая слишком много в ответ. Соединенные Штаты... сочли необходимым быть очень жесткими, и эта жесткость вызвала упреки, особенно со стороны кубинцев»¹⁵. Британцы полагали, что требование США о взаимных эквивалентных тарифных уступках не способствует достижению целей встречи. По их мнению, если намерения американцев провести либерализацию международной торговли действительно искренние, то им следовало идти на уступки даже в ущерб интересам некоторых отраслей своей промышленности¹⁶. Делегатам от США такой подход, разумеется, не импонировал, поэтому вероятность успешного завершения тарифных переговоров была ничтожной. Практически все участники имели свой «план Б» на случай их провала. При неблагоприятном исходе Канада желала заключить двустороннее соглашение с США, а Великобритания собиралась «отступить» в стерлинговый блок.

В центре разногласий в очередной раз оказались имперские преференции. Англичане, как обычно, заняли непримиримую позицию. На заданный на пресс-конференции прямой вопрос, будет ли достаточно для демонтажа преференциальной системы снижения американских тарифов на 50 %, Криппс жестко отрезал: «Нет!»¹⁷ Такая бескомпромиссность сильно раздражала Клейтона, который продолжал утверждать, что тем самым Великобритания нарушает обязательства, взятые ею в ходе обсуждений договора о займе 1945 г. Доводы его же сотрудников о том, что англичане тогда всего лишь обещали провести переговоры об отмене преференций, а теперь не могут этого сделать из-за несогласия Австралии отказаться от своих прав по оттавским соглашениям, его не убеждали¹⁸. Подобные рассуждения он считал просто отговорками и полагал, что при необходимости британцы могли бы в одностороннем порядке пересмотреть преференции¹⁹. Доля истины в его словах, несомненно, была. Так, в июле Криппс предупредил кабинет, что желание Канады освободиться от своих обязательств перед Великобританией «создает прецедент..., который... может привести к постепенной дезинтеграции всей системы»²⁰. У аме-

¹⁴ Memorandum of Conversation, by the Chief of the Division of Commercial Policy (Brown). Washington, April 3, 1947. — FRUS, 1947, v. I, p. 914.

¹⁵ Wilgress D. L. *Memoirs*. Toronto, 1967, p. 153—154.

¹⁶ Memorandum of Conversation, by Mr. William Adams Brown. Geneva, May 9, 1947. — FRUS, 1947, v. I, p. 937—941.

¹⁷ Cripps Says Imperial Preference To Stay. — *The Sunday Morning Herald*, 12.IV.1947, p. 1. — <http://trove.nla.gov.au/newspaper/rendition/nla.news-page1005623.pdf>

¹⁸ Zeiler Th. W. *Op. cit.*, p. 100.

¹⁹ Minutes of a Meeting of the United States Delegation. Geneva, Switzerland, May 2, 1947. — FRUS, 1947, v. I, p. 926.

²⁰ Clayton W. L. *GATT, the Marshall Plan, and OECD*. — *Political Science Quarterly*, December 1963, p. 493—494.

риканцев зрело подозрение, что англичане просто хотят сорвать конференцию, а ответственность за ее провал возложить на США²¹.

Соединенные Штаты тоже были «не без греха». Одним из спорных вопросов, который мог торпедировать переговоры, оказались тарифы на сырцовую шерсть. Американская делегация вообще не была уполномочена рассматривать их. В Конгрессе тогда рассматривался законопроект, который, в случае его принятия, неизбежно привел бы к повышению пошлин на шерсть. Это возмутило австралийцев, так как шерсть являлась важнейшим предметом их экспорта. Отчасти именно этим было вызвано их упорное нежелание отказываться от преференций. Они даже угрожали покинуть конференцию²². 18 мая Клейтон вылетел в Вашингтон, где пробыл больше месяца. На аудиенции в Белом доме Трумэн дал ему и министру сельского хозяйства Клинтону Андерсону, поддерживавшему законопроект, по 15 минут, чтобы каждый из них изложил свои доводы. Клейтон рекомендовал наложить вето на билль, который может сорвать переговоры. Андерсон утверждал, что акт необходим для поддержки фермеров, а совещание в Женеве, по его мнению, и так уже провалилось. Клейтону удалось убедить президента. Законопроект был принят, а 26 июня Трумэн использовал свое право вето на том основании, что он «содержит черты, которые окажут негативное влияние на наши международные позиции и которые не являются обязательными для поддержки наших отечественных производителей шерсти»²³. Клейтон назвал его шаг «величайшим актом политической смелости, который я когда-либо видел»²⁴. Худший сценарий удалось предотвратить, но полномочия по снижению пошлин на шерсть у американской делегации по-прежнему отсутствовали. Переговоры застопорились.

На обратном пути в Женеву Клейтон на неделю задержался в Лондоне для обсуждения с премьер-министром и членами кабинета плана финансовой помощи европейским государствам, который был озвучен государственным секретарем Джорджем Маршаллом в речи в Гарвардском университете 5 июня 1947 г. В умах американских политиков «план Маршалла» легко увязывался с целями торговой стратегии США. Он, по словам Клейтона, делал женевские переговоры более «важными, чем когда-либо ранее, потому что без твердой постоянной программы многосторонней торговли на основе взаимности никакая временная чрезвычайная программа не может иметь сколь-нибудь стоящих долговременных результатов»²⁵. Клейтон пожаловался Криппсу, что британская делегация не оказывает США той поддержки, на которую они вправе были рассчитывать, и пригласил его приехать в Женеву. К его прибытию он надеялся разрешить вопрос с шерстью, что позволило бы урегулировать разногласия с Австралией и тем самым лишить Англию доводов в оправдание ее бездействия по преференциям. Однако его расчет не оправдался, так как ответа из Вашингтона все еще не было.

Криппс приехал в Женеву 11 июля и уже на следующий день встретился с Клейтоном. Темой их беседы стали тарифные предложения двух стран. США настаивали на устранении преференций на 65 видов продукции. Великобритания, ссылаясь на то, что ее пошлины гораздо ниже американских, соглашалась только

²¹ The Consul at Geneva (Troutman) to the Secretary of State. Geneva, June 6, 1947. — FRUS, 1947, v. I, p. 953.

²² Serious Impasse at Wool Talks at Geneva. — The Sunday Morning Herald, 13.V.1947, p. 3. — <http://trove.nla.gov.au/newspaper/article/18025899>

²³ Zeiler Th. W. Op. cit., p. 102.

²⁴ Clayton W. L. Op. cit., p. 499.

²⁵ Minutes of a Meeting of the United States Delegation. Geneva, Switzerland, July 2, 1947. — FRUS, 1947, v. I, p. 960.

на три (охлажденный или замороженный лосось, мотоциклы и мотоциклы с коляской). Когда был поднят вопрос об имперских преференциях, Криппс вновь стал ссылаться на необходимость получения согласия других членов Содружества. Его отношение, по наблюдениям американских участников, «отличалось полным безразличием, граничившим с враждебностью, к целям Женевской конференции. Его подход демонстрировал полный пересмотр политики, согласованной британскими переговорщиками в ходе дискуссий, которые завершились заключением англо-американского займа 1945 г.»²⁶ В таких условиях никаких конкретных договоренностей достичь, естественно, не удалось.

Вторая встреча, состоявшаяся через два дня, выявила заметные перемены в поведении британцев. По мнению Уилкокса, за выходные дни они, похоже, осознали, «что их отношение к совместным усилиям по снижению и ликвидации торговых барьеров лишит их дружбы Соединенных Штатов» и постарались исправить положение. Но изменения касались скорее формы представления, нежели самого содержания британской позиции. В начале совещания Клейтон напомнил Криппсу об обещании Великобритании денонсировать соглашения с доминионами, если они без веских причин будут препятствовать отмене преференций. Англичанин ответил, что «помнит факты достаточно хорошо», но его страна не может действовать в одностороннем порядке. В то же время он заявил о готовности Лондона оказать давление на доминионы, если станет ясно, что они действуют «необоснованно»²⁷. Американцев его ответ, который они неверно расценили как согласие на постепенную отмену преференций, удовлетворил. На самом деле Криппс не давал никаких обещаний, а просто констатировал, что Англия не станет возражать, если удастся уговорить доминионы отказаться от преференций. Для пушей убедительности общности целей с США он публично высказался в поддержку устава МТО.

Упорство, с которым англичане отстаивали имперские преференции, во многом было обусловлено серьезными финансовыми трудностями, которые переживала страна. Суровая зима 1946—1947 гг. истощила ее резервы, потребовав на закупку топлива за рубежом увеличения расходов, которые планировалось потратить на продовольствие и потребительские товары. Согласно условиям договора о займе, 15 июня 1947 г. фунт стерлингов стал конвертируемой валютой. Последствия оказались катастрофическими. В течение нескольких недель Лондон потратил на защиту фунта значительную часть своих долларовых активов. В конце концов, 20 августа 1947 г., правительство было вынуждено приостановить конвертируемость фунта, а затем объявить о новых мерах жесткой экономии, чтобы остановить рост дефицита платежного баланса²⁸. Получив целый букет финансовых проблем, Англия в конце июля проинформировала партнеров по переговорам, что она не в состоянии ввести в силу положения об отказе от ограничительных торговых мер и сможет принять соглашение только *ad referendum* (условное подписание) с неопределенным сроком его вступления в силу²⁹.

Проект создания многосторонней торговой системы оказался на грани срыва. Даже полученные американской делегацией 2 августа долгожданные полномочия по снижению тарифов на шерсть на 25 % принципиально повлиять на ситуацию

²⁶ Minutes of a Meeting of the United States Delegation, Geneva, Switzerland, July 18, 1947. — FRUS, 1947, v. I, p. 965.

²⁷ Ibid., p. 965—966.

²⁸ Newton C. C. S. The Sterling Crisis of 1947 and the British Response to the Marshall Plan. — Economic History Review, 1984, № 3, p. 391—408.

²⁹ The British Charge (Balfour) to the Secretary of State. Washington, July 29, 1947. — FRUS, 1947, v. I, p. 967—968.

уже не могли. По настоянию США 20 августа состоялась новая встреча Клейтона и Криппса в Женеве, которая, как и две предшествующие, завершилась безрезультатно. После нее Клейтон направил телеграмму заместителю госсекретаря Роберту Ловетту, в которой изложил четыре варианта решения проблемы: 1. заключить соглашение без ликвидации преференций; 2. сделать то же, сняв одновременно некоторые предложения США по снижению тарифов, как дважды предлагал Криппс; 3. прекратить переговоры с Великобританией и стремиться к подписанию соглашений с другими странами на многосторонней основе; 4. отложить тарифные переговоры на неопределенный срок³⁰. Сам автор рекомендовал одобрить третий вариант, хотя далеко не все его коллеги с ним соглашались.

Ловетт проинформировал об этом президента Трумэна, который отверг первый и четвертый варианты и благоприятно отозвался об остальных. В Госдепартаменте наименьшим злом посчитали второй вариант. Объясняя такой выбор, в ответном письме Ловетт дал понять Клейтону, что внешнеполитические соображения имеют первостепенное значение. Положение в Европе было тревожным. Раскручивался маховик «холодной войны» с СССР. В марте 1947 г., когда британские войска ушли из Греции и Турции, Трумэн объявил, что США окажут экономическую и военную помощь обеим странам, дабы предотвратить их попадание в советскую сферу влияния («доктрина Трумэна»). «Мы, — писал Ловетт, — обеспокоены вероятностью того, что СССР использует разногласия между США и Великобританией, так же как в настоящее время он пытается извлечь выгоду из слабости британцев, усиливая давление на всей территории Восточной Европы и Ближнего Востока. Поэтому оптимальным курсом, как кажется, является заключение такого соглашения, которое возможно при нынешних крайне неблагоприятных обстоятельствах, и резервирование части нашей программы на переговорах для использования в более благоприятное время, доработав соответствующим образом наши предложения»³¹.

В Лондоне знали о сомнениях американской стороны. 23 августа британское посольство в Вашингтоне предупредило кабинет о рекомендации Клейтона прекратить переговоры, но считало ее воплощение в жизнь маловероятным. По иронии судьбы, это сообщение было отправлено в тот самый день, когда в Женеве был достигнут крупный успех — окончательно одобрен проект устава МТО. США были вынуждены пойти на некоторые существенные, но не принципиальные уступки по торговым ограничениям, региональным преференциям и квотам, вводимым с целью стимулирования экономического развития. На этом фоне диссонансом прозвучали слова Г. Вильсона, который заявил, что в ближайшие месяцы и годы Великобритания придется применять меры, которые «могут казаться противоречащими принципам и методам проекта устава»³². В первую очередь они будут включать двусторонние торговые соглашения. На фоне приостановки конвертируемости фунта его выступление воспринималось как «похоронная речь» многосторонности³³. Хотя сам Вильсон, склонный преувеличивать свою роль в событиях, впоследствии утверждал, что действовал по собственной инициативе, вряд ли он сделал бы столь важное заявление без санкции Криппса³⁴. Последний, конечно, не хотел срывать

³⁰ The Consul at Geneva (Troutman) to the Secretary of State. Geneva, August 22, 1947. — FRUS, 1947, v. I, p. 978.

³¹ The Acting Secretary of State to the Consulate at Geneva. Washington, August 26, 1947. — FRUS, 1947, v. I, p. 981.

³² European Office of the United Nations, Information Centre, Plenary Session of 23 August 1947, p. 6—7. — <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/PRESSRELEASE/300.pdf>

³³ Jewkes J. Ordeal by Planning. London, 1948, p. 231.

³⁴ Lancashire and Whitehall: The Diary of Raymond Streat. V. 2: 1939—1957. Manchester, 1987, p. 414.

переговоры, но не терял надежды сделать будущее соглашение более «мягким», чтобы сохранить свободу рук в проведении торговой политики. Он полагал, что уже в силу политических соображений США не пойдут на прямой разрыв.

Понимание американской позиции облегчило Криппсу разговор с Клейтоном, когда 19 сентября 1947 г. тот прибыл в Лондон. После традиционных обвинений в нарушении прежних договоренностей Клейтон озвучил идею о постепенной отмене преференций в течение длительного периода времени. Криппс согласился передать его предложение кабинету, но предупредил, что будет вынужден рекомендовать отклонить его, так как Англия серьезно пострадает и от снижения своих пошлин, и от ликвидации преференций. Для того чтобы уравнивать стартовые условия, по его мнению, потребуется существенное сокращение американских тарифов³⁵. 22 сентября Клейтон и посол США в Лондоне Льюис У. Дуглас встретились с Криппсом и министром иностранных дел Эрнестом Бевиным. Содержание разговора кратко описал в своем дневнике личный секретарь последнего: «Напряженный день в офисе по соседству с Клейтоном и Дугласом, пытавшимися шантажировать Э.Б. (Эрнест Бевин. — А. С.) и Криппса по имперским преференциям угрозой лишить Великобританию помощи по плану Маршалла»³⁶. Однако шантаж и угрозы не подействовали. В ответ Бевин сказал, «что в Великобритании есть очень много людей, которые думают, что в нынешней международной ситуации лучшим выбором для нее будет политика автаркии, но он всегда полагал, что в ее интересах как можно быстрее вернуться к многосторонней торговле»³⁷.

Выправить ситуацию по собственной инициативе взялся У. Браун, который опасался негативных последствий провала переговоров. 1 октября в Женеве он подошел к своему британскому визави Дж. Хелмору и предложил ему в частном порядке и непредвзято обсудить спорные вопросы. За несколько дней они подготовили рекомендации, которые представляли собой компромиссный вариант. США отказывались от требования постепенной отмены преференций, а Великобритания увеличивала перечень товаров, на которые они не распространялись. В обмен на сокращение на четверть преференций, которыми англичане пользовались в колониях, американцы готовы были пойти на уступки в торговле резиной. Хелмор отправился в Лондон, где проинформировал о своих переговорах недавно назначенного министром торговли Г. Вильсона. 8 октября они встретились с Бевиным, который одобрил договоренности, а на следующий день их поддержал кабинет министров. В итоге Великобритания сохранила преференциальную систему вплоть до вступления в Европейское экономическое сообщество.

Объясняя причины того, почему США после стольких лет напряженной борьбы против любых видов дискриминации все же согласились оставить их, американский дипломат и ученый Ричард Гарднер выделяет прежде всего внутривнутриполитические мотивы. По его мнению, в 1947 г. администрация Трумэна оказалась «в затруднительном положении... Необходимо было наладить сотрудничество с Конгрессом для внесения изменений в англо-американское финансовое соглашение [американская финансовая помощь Великобритании]. Столь же важно было провести программу помощи Маршалла»³⁸. Однако не менее значимыми являлись и

³⁵ The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State. London, September 23, 1947. — FRUS, 1947, v. I, p. 993—995.

³⁶ Bullock A. Ernest Bevin: Foreign Secretary: 1945—1951. London, 1983, p. 462.

³⁷ The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State. London, September 23, 1947. — FRUS 1947, v. I, p. 995—996.

³⁸ Gardner R. N. Sterling—Dollar Diplomacy: Anglo-American Collaboration in the Reconstruction of Multilateral Trade. Oxford, 1956, p. 357—358.

внешние факторы. С развертыванием «холодной войны» англо-американское партнерство приобрело новое геополитическое измерение. В Вашингтоне и Лондоне хорошо понимали, что нельзя позволить тарифным переговорам подорвать стратегический альянс двух стран. В результате Великобритания сделала ряд важных уступок по сокращению преференциальных тарифов, а США отказались от требований об их полной отмене. По утверждению Т. Зейлера, «к несчастью для сторонников свободной торговли, постоянное давление в пользу протекционизма и идеологические предпосылки «холодной войны» переместили торговые цели Америки с мира на безопасность. Реализм и национальная безопасность, а не идеализм и экономическая теория, вышли на первое место при принятии решений»³⁹.

Завершение женеvских переговоров открыло новый этап в развитии международной торговой системы, несмотря на первоначально довольно скромные результаты. В ходе двусторонних переговоров было заключено 123 соглашения, которые охватывали 45 тыс. тарифов на сумму около 10 млрд долларов, что составляло примерно 20 % общего объема мировой торговли⁴⁰. Снижение таможенных тарифов также было относительно небольшим. Согласно официальным данным, в США они уменьшились в среднем с 19,4 % до 15,3 %, т.е. на 4 процентных пункта, или на 21 %⁴¹. Сохранялись в силе количественные ограничения и валютный контроль. В ходе женеvских переговоров была достигнута договоренность, что за эти уступки должна быть заплачена цена в виде превентивного принятия некоторых правил на определенный срок, которые излагались в проекте устава МТО.

В совокупности тарифные уступки и правила вошли в историю как Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ), Протокол о временном применении которого был подписан 30 октября 1947 г. представителями 23 стран (Австралия, Бельгия, Бирма, Бразилия, Великобритания, Индия, Канада, Китай, Куба, Ливан, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Пакистан, Сирия, США, Франция, Цейлон, Чехословакия, Чили, ЮАР, Южная Родезия). По своему значению оно выходило за рамки обычного торгового договора. ГАТТ не только устанавливало определенные принципы ведения международной торговли, но и обеспечило форум для обсуждения текущих проблем, а также определяло механизм проведения торговых переговоров в будущем. Перманентное снижение таможенных тарифов и устранение других барьеров стало новым важным направлением в послевоенной торговой политике. Приветствуя появление ГАТТ, Трумэн в послании Конгрессу 1 марта 1948 г. назвал его «важной вехой в истории международных экономических отношений. Никогда прежде так много народов не объединялись в таких усилиях по снижению торговых барьеров. Никогда ранее страны не договаривались о действиях по тарифам и преференциям, столь широких по своему охвату и так далеко идущих по своим последствиям, [и] это подтверждает общее признание расширения многосторонней торговой системы как цели национальной политики»⁴².

Через три недели после заключения ГАТТ, 21 ноября 1947 г., в Капитолии — здании кубинского парламента в центре Гаваны — открылась Конференция ООН

³⁹ Zeiler Th. W. Op. cit., p. 3.

⁴⁰ Irwin D. A. From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s. — The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century. Chicago, 1998, p. 346.

⁴¹ U.S. Tariff Commission. Operation of the Trade Agreements Program, 1934—1948. Part III: Trade-Agreement Concessions Granted by the United States. Washington, 1948, p. 19.

⁴² Public Papers of the Presidents of the United States: Harry S. Truman, 1948. Washington, 1963, p. 169.

по торговле и занятости. Она стала весьма представительным форумом, объединившим подавляющее большинство членов ООН (СССР, Белоруссия и Украина, являвшиеся странами-учредителями ООН, участия в ней не принимали, а восточноевропейские государства были представлены Польшей и Чехословакией). Ее главной задачей было утверждение устава Международной Торговой Организации, содержавшего свод правил, которые должны были составить каркас послевоенной системы мировой торговли. Американские архитекторы МТО полагали, что ее либерализация и многостороннее сотрудничество будут способствовать глобальному экономическому процветанию. Однако далеко не все участники конференции были настроены столь оптимистично.

Ослабленные войной, многие европейские страны просто не могли отказаться от протекционистских мер. Как и Великобритания, они предпочитали кейнсианскую модель экономического роста и полной занятости, предполагавшую широкое государственное вмешательство в хозяйственную жизнь, в том числе в такой важной сфере, как внешняя торговля. К тому же «призрак интеграции», обретавший все более явственные черты в ходе дебатов вокруг «плана Маршала» и в период подготовки к намеченному на май 1948 г. Конгрессу Европы в Гааге, обусловил поиск новых форм экономического взаимодействия. В первоначальном варианте ГАТТ допускало формирование только таможенных союзов, и европейцам пришлось потрудиться, чтобы добиться внесения в него поправки, разрешавшей образование зон свободной торговли. Еще сложнее обстояло дело с развивающимися странами. В отличие от предшествующих встреч с более или менее однородным составом участников, носивших, как правило, закрытый характер, в кубинской столице послевоенный мир был представлен во всем его многообразии. Из 57 государств, направивших свои делегации на конференцию, 41, включая 17 латиноамериканских, относилось к развивающимся странам. Привлекательность рецептов неоклассической школы ослабла для них уже в 1930-е годы, а война еще более подтвердила значение экономического планирования и развития национальной промышленности⁴³. С ее окончанием на первый план снова вышли старые проблемы, связанные с отсталостью и бедностью, но возникли и новые. Нестабильность сырьевых рынков и порожденные ею трудности вызывали серьезную озабоченность даже у тех стран, которые не понесли прямого ущерба от боевых действий. Новые отрасли промышленности, появившиеся, например, в ряде стран Латинской Америки в военные годы благодаря заказам воевавших государств, в мирное время имели мало шансов на выживание и требовали постоянной поддержки и защиты⁴⁴.

Как впоследствии вспоминал возглавлявший американскую делегацию К. Уилкокс, «самые яростные и самые продолжительные споры на конференции касались вопросов, поднятых в связи с экономическим развитием»⁴⁵. Крупные державы, такие как США и Великобритания, были готовы принять во внимание требования менее развитых партнеров, но недооценивали значимость для них проблем развития, а также масштаб уступок, необходимых для достижения компромиссов по каждой теме, поднятой в рамках этой повестки дня. Наиболее активно ее продвигали Австралия, Новая Зеландия, Индия, Китай и Ливан⁴⁶. Лидерство среди развивающихся стран принадлежало латиноамериканским республикам, делегации которых

⁴³ *Hudec R. E. Developing Countries in the GATT System. London, 1987, p. 22.*

⁴⁴ *United Nations, Economic Commission for Latin America. Economic Survey of Latin America, 1948. New York, 1949, p. 183—184.*

⁴⁵ *Wilcox C. Op. cit., p. 46.*

⁴⁶ *Capling A. Australia and the Global Trade System. From Havana to Seattle. Cambridge, 2001, p. 15.*

идентифицировали себя на конференции как сплоченная группа⁴⁷. Ее костяк составляли Бразилия, Мексика, Аргентина, Чили и Куба. Первые три в политическом и экономическом отношении были наиболее сильными странами региона. Они уже начали переход к политике импортозамещающей индустриализации, основу которой составляли протекционизм, поддержка национальных производителей и стимулирование прямых иностранных инвестиций в промышленность.

Рассматривая торговые вопросы в контексте индустриализации, развивающиеся государства считали проект устава МТО неприемлемым⁴⁸. Гаванская конференция, вспоминая Уилкоккс, «открылась хором недовольных, в котором представители трех десятков слаборазвитых стран исполняли вариации на одну и ту же тему: женеvский проект является односторонним; он служит интересам великих промышленных держав; он не дает никакой надежды на развитие отсталым государствам. Было внесено почти 800 поправок, 200 из которых могли свести на нет все предпринятые ранее усилия. Почти каждое конкретное обязательство в документе подвергалось сомнению»⁴⁹. Глава мексиканской делегации, например, полагал, что устранение торговых барьеров негативно повлияет на процесс индустриализации, и акцент должен делаться на проблемах глобального экономического неравенства и мерах для поощрения «хозяйственного развития всех народов и международного сотрудничества, необходимого для его ускорения». Для ряда стран Азии и Африки свободная торговля ассоциировалась с колониальным наследием. Среди латиноамериканских стран проект устава поддержали Бразилия и Куба, которые, наряду с Чили, были участниками всех подготовительных совещаний 1946—1947 гг. Аргентинская делегация во главе с убежденным перонистом Диего Луисом Молилари, казалось, даже была готова сорвать конференцию⁵⁰. В угоду латиноамериканцам устав МТО стали называть «Гаванской хартией».

Американская делегация старалась придерживаться избранного курса. На первых порах главным препятствием был вопрос о количественных ограничениях импорта. Их использование регулировалось статьей 13 проекта хартии, внесенной в него в Женеве. Она допускала определенные исключения из общего запрета на их применение, но требовала, чтобы в каждом таком случае заранее получение согласия МТО. Развивающиеся страны выступили против правила «предварительного одобрения», так как хотели сохранить неограниченную свободу введения количественных ограничений, ссылаясь на потребности своего экономического развития. Когда дискуссия зашла в тупик, 23 декабря 1947 г. Уилкоккс во всеуслышание заявил делегатам конференции, что пока другие государства не примут предложенные США положения, они вправе применять ограничения, нанося тем самым ущерб взаимной торговле⁵¹. Угроза, однако, не возымела желаемого эффекта. Внутри американской делегации возникли большие сомнения в возможности «добиться одобрения хартии, которая была бы настолько приближена к женеvскому проекту, чтобы удовлетворить нас»⁵². В феврале 1948 г. Уилкоккс сообщил, что представители многих развитых стран «погрузились в уныние. Уилпресс [Канада] вообще не видел

⁴⁷ Draft Telegram Prepared by the United State Delegation at Habana. January 14, 1948. — FRUS, 1948, v. I, p. 830—831.

⁴⁸ *Toye J., Toye R.* The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development. Bloomington, 2004, p. 34.

⁴⁹ *Wilcox C.* Op. cit., p. 47.

⁵⁰ *Dryden S.* Trade Warriors: USTR and the American Crusade for Free Trade. New York, 1995, p. 17.

⁵¹ *Ibid.*, p. 19—20.

⁵² The Acting Deputy Director of the Office of International Trade Policy (Brown) to William L. Clayton. Washington, December 30, 1947. — FRUS, 1948, v. I, p. 824.

никакой надежды. Кумбс [Австралия] говорил, что нам надо отложить конференцию и заморозить весь проект на год или больше»⁵³. О «передышке» до конца 1949 г. думал и Г. Вильсон, но Криппс и Бевин отвергли эту идею⁵⁴.

Поиском возможных путей выхода из тупикового положения занималась и администрация Трумэна. Поскольку признание развивающимися странами Женевского проекта устава МТО в том виде, в котором он был вынесен на конференцию, казалось маловероятным, то в Вашингтоне обсуждались три варианта решения проблемы: во-первых, продолжать добиваться принятия приемлемого проекта хартии с 30 или более странами, на которые в совокупности приходилось свыше 75% мировой торговли; во-вторых, получить одобрение основных положений устава в Гаване, а затем перенести работу конференции в Нью-Йорк или Женеву для обсуждения спорных пунктов; и, в-третьих, договориться об общих условиях или о «скелете» МТО. В результате консультаций Клейтона с представителями Госдепа в начале января 1948 г. было решено выбрать первый вариант, т.е. «пребывать в Гаване столько, сколько необходимо» для того, чтобы получить «приемлемую хартию». Уилкокс, который находился на Кубе, считал такое решение неблагоприятным⁵⁵.

Основную роль, как и в случае с переговорами в рамках Подготовительного комитета, играли внешнеполитические соображения. Страх перед «распространением коммунизма» на Западное полушарие, наряду с желанием избежать дипломатического фиаско и не обострять отношения с южными соседями, особенно в свете завершения подготовки к созданию Организации американских государств в апреле 1948 г., подтолкнули американцев сменить конфронтационную тактику на более лояльный подход к развивающимся странам. 11 февраля делегация США решила отказаться от «крайне неприятных разборок» с ними до тех пор, пока не будет согласована общая линия с государствами, которые были членами Подготовительного комитета⁵⁶. Парадоксально, но сделав шаг назад, Соединенные Штаты смогли совершить прорыв. В конце конференции Уилкокс отметил, что «декабрь и январь были похожи на пикник в воскресной школе по сравнению с февралем и мартом»⁵⁷.

Изменение американской позиции вылилось в серию компромиссов по отдельным разделам хартии МТО. Первый из них касался статьи 13, которая регулировала применение количественных ограничений импорта. США решительно выступали против квот и иных подобных мер, отождествляемых с нарушением ценовых механизмов в рыночной экономике. Напротив, делегаты из развивающихся стран, поддержанные австралийцами, подчеркивали, что конкуренция уничтожает вновь создаваемые отрасли и срывает процесс индустриализации. В итоге договорились, что МТО будет автоматически разрешать вводить количественные ограничения по товарам, которые не охвачены действовавшими торговыми соглашениями, т.е. защиту могли получить только те производства, которые возникли в 1939—1948 гг.⁵⁸ Тем самым была удовлетворена заинтересованность стран Латинской Америки в

⁵³ The Vice Chairman of the United States Delegation (Wilcox) to the Chief of the Division of Commercial Policy (Brown). Havana, February 25, 1948. — FRUS, 1948, v. I, p. 872—873.

⁵⁴ *Toye R.* Developing Multilateralism: The Havana Charter and the Fight for the International Trade Organization, 1947—1948. — *The International History Review*, 2003, № 2, p. 292.

⁵⁵ Memorandum by the Acting Director, Office of International Trade Policy (Brown). Washington, January 5, 1948. — FRUS, 1948, v. I, p. 829—830.

⁵⁶ Memorandum by the Mr. William Clayton to the Ambassador in the United Kingdom (Douglas). Washington, February 11, 1948. — FRUS, 1948, v. I, p. 855—856.

⁵⁷ *Toye R.* Op. cit., p. 295.

⁵⁸ Final Act of the United Nations Conference on Trade and Employment: Havana Charter for an International Trade Organization, March 24, 1948, p. 13. — <http://www.worldtradelaw.net/misc/havana.pdf>.download (далее — Final Act).

сохранении отраслей, появившихся в годы Второй мировой войны. Против такого решения выступила британская делегация, которая не желала соглашаться на уступки слаборазвитым странам по количественным ограничениям (согласно статье 13), не получив достаточной свободы в использовании дискриминационных мер в целях поддержания платежного баланса (в соответствии со статьей 23). Но ее демарш не удался. Стремление англичан, возражая против одних положений хартии в своих интересах «подправить» другие, поддержки не нашло. Великобритания оказалась в одиночестве, «как маленький мальчик перед паровым катком»⁵⁹.

Соединенные Штаты пошли навстречу развивающимся странам и в вопросе о региональных преференциальных соглашениях (статья 15), против чего также возражали англичане. Интерес слаборазвитых государств к договорам такого рода был отмечен еще во время работы Подготовительного комитета. Первоначальный проект устава МТО допускал в качестве исключения такие договоренности, если они были поддержаны двумя третями голосов членов организации⁶⁰. Однако в Гаване Дания, Чили, Индия и Аргентина воспротивились данному положению, утверждая, что устав просто должен содержать перечень разрешенных типов региональных соглашений⁶¹. Хотя США всегда хотели ограничиться только таможенными союзами, в ходе подготовительных совещаний они не стали возражать, когда в статью 44 проекта были внесены и зоны свободной торговли. Они пошли еще дальше, приняв предложение Ливана о региональных преференциальных пактах. В итоге, согласно статье 15, МТО должна автоматически утверждать такие договоры, если они заключаются в целях экономического развития, отвечают определенным стандартам и согласованы с заинтересованными сторонами⁶². Уступка была призвана облегчить одобрение хартии арабскими и центрально-американскими странами. Поскольку их внутрирегиональная торговля не имела большого экономического значения, развитые государства были готовы смириться с положением о региональных пактах. Однако, с точки зрения Лондона, при таком подходе ущемлялись интересы Великобритании, стран Содружества и колоний⁶³.

25 февраля 1948 г. Криппс и Вильсон в Лондоне встретились с послом США Дугласом и вручили ему памятную записку, выражавшую их озабоченность изменениями в хартии. По словам Криппса, «по политическим причинам было бы невозможно представить хартию парламенту в ее нынешнем виде» и, если не удастся быстро урегулировать оставшиеся проблемы, то конференцию следует отложить на два или три месяца, так как в противном случае Великобритания не подпишет устав⁶⁴. Однако его угроза не подействовала. Два дня спустя Уилкокк телеграфировал Клейтону: «Как вам известно, Криппс угрожал уйти с переговоров в Женеве летом прошлого года, если мы не дадим британцам полную свободу для дискриминации в течение года. Мы тогда капитулировали. Впоследствии он наотрез отказался выполнять обязательство своего правительства честно вести переговоры о ликвидации преференций. Мы вновь капитулировали. Теперь он использует ту же тактику. Но ситуация радикально отличается. Сейчас все стало открыто. Он не мо-

⁵⁹ *Toye R. Op. cit.*, p. 296.

⁶⁰ The Havana Charter for an International Trade Organization: An Informal Summary, p. 5–6. — <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/SEC/53-41.PDF>

⁶¹ *Brown W. A. The United States and the Restoration of World Trade: An Analysis and Appraisal of the ITO Charter and the General Agreement on Tariffs and Trade.* Washington, 1950, p. 155.

⁶² *Gardner R. N. Op. cit.*, p. 366–367.

⁶³ *Toye R. Op. cit.*, p. 297.

⁶⁴ The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State. London, February 25, 1948. — FRUS, 1948, v. I, p. 869–872, 878.

жет сохранить свои действия в тайне. Он полностью изолирован от остальной части Содружества, от стран Европы, от слаборазвитых государств мира. Мы не должны ему уступать. Великобритания не пойдет на срыв конференции. Она подпишет заключительный акт»⁶⁵.

Такую уверенность Уилкоксу придавал наметившийся на переговорах прогресс. Он сумел договориться с представителями европейских государств, в том числе с британцами, чтобы объединить в единый пакет все нерешенные вопросы со слаборазвитыми странами, которым было предложено одобрить его целиком, включая уступки по новым преференциям и количественным ограничениям. Китай, Индия, арабские и центрально-американские страны выразили готовность принять его⁶⁶. Тот факт, что английская делегация солидаризировалась с европейскими коллегами и поддержала пакетное соглашение, свидетельствовал либо о слабой координации ее действий с Лондоном, либо о том, что Криппс попросту блефовал. Выполнение его угроз предполагало бы резкую смену курса Великобритании на конференции, что означало бы для нее «потерю лица». 3 марта англичане согласились с новой редакцией статьи 13 (о количественных ограничениях), а к статье 15 (региональные преференции) предложили добавить одно короткое примечание⁶⁷. В конечном варианте, вошедшем в хартию, оно звучало так: «Организации (МТО. — А. С.) не следует трактовать термин «экономический регион», как требующий тесной географической близости, если она убедится в том, что существует достаточная степень экономической интеграции между заинтересованными странами»⁶⁸.

Урегулирование разногласий по обоим вопросам не сняло, однако, обеспокоенности британских правящих кругов по поводу статьи 23 (исключения из правила о недискриминации), которая допускала временные торговые ограничения с целью поддержания платежного баланса. Для американских планировщиков правило недискриминации являлось «альфой и омегой» торговой стратегии, уходящей своими корнями к доктрине «открытых дверей» конца XIX в. В Гаванской хартии были заложены два ключевых постулата недискриминации. Статья 16 утверждала принцип «наибольшего благоприятствования», обязывавший членов МТО предоставлять друг другу такие же льготы, которые они дают другим торговым партнерам. Данное положение перекликалось со статьей 18 о «национальном режиме», который подразумевал, что к импортной продукции на внутреннем рынке должны применяться правила, действующие в отношении национальных товаров. Уступки развивающимся странам по региональным преференциям и количественным ограничениям, по сути, являлись отклонением от обеих норм. Выступая против них, британское правительство опасалось, что в самый последний момент американцы внесут изменения в статью 23 и запретят дискриминационные двусторонние торговые сделки, которые Великобритания уже заключила⁶⁹.

В начале марта Криппс предпринял последнюю попытку «подправить» текст хартии. На встрече с Дугласом 4 марта он передал ему новую памятную записку, в которую, игнорируя министерство торговли, включил формулу, дававшую Англии большую свободу в применении ограничительных мер, чем предусматривал

⁶⁵ The Ambassador in Cuba (Norweb) to the Secretary of State. Habana, February 27, 1948. — FRUS, 1948, v. I, p. 878.

⁶⁶ The Vice Chairman of the United States Delegation (Wilcox) to the Chief of the Division of Commercial Policy (Brown). Habana, February 25, 1948. — FRUS, 1948, v. I, p. 873—874.

⁶⁷ The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State. London, March 3, 1948. — FRUS, 1948, v. I, p. 881—882.

⁶⁸ Final Act, p. 106.

⁶⁹ *Toye R. Op. cit.*, p. 299.

проект устава МТО⁷⁰. Американская сторона сразу отвергла его инициативу, но предложила, чтобы сами члены МТО выбирали какой вариант использовать — гаванский или женеvский, — которые были инкорпорированы в статью 23. Ключевое различие между ними состояло в том, что первый позволял странам, испытывавшим затруднения с платежным балансом, продолжать применять ограничения, существовавшие на 1 марта 1948 г., тогда как второй допускал дискриминацию в определенных пределах без фиксированной даты. Приняв женеvский вариант, Великобритания, связанная положениями договора о займе 1945 г., получала право прибегать к ограничительным мерам вплоть до 1952 г., а затем могла сохранять их, но не вводить новых. Уилкоккс полагал, что британцы прогадали, так как гаванский текст разрешал более широкий спектр переходных мер, чем женеvский⁷¹. США, таким образом, удалось согласовать устав, не внося в него радикальных изменений. Путем тактических уступок обеспечив себе поддержку слаборазвитых стран, они смогли убедить английскую делегацию передать вопрос об одобрении хартии на обсуждение кабинета.

Посовещавшись, британские министры рекомендовали своим представителям на конференции не оставлять попыток найти более приемлемые формулировки. Но изменить что-либо за оставшееся время было уже не реально. 24 марта 1948 г. Великобритания вместе с 52 другими странами подписала Заключительный акт конференции. Аргентина и Польша отказались, а Турция взяла тайм-аут до июля⁷². Делегации государств, подписавших хартию, оценивали ее порой с прямо противоположных позиций. Представители Чили и Колумбии выразили сожаление, что страны, находившиеся на разных уровнях экономического развития, должны следовать единому набору правил. Другие делегаты высказывали неудовлетворение некоторыми статьями. Однако большинство все же хвалило хартию за максимально возможный учет условий развития различных стран. Представитель Китая назвал ее «тонко сбалансированным документом»⁷³. Некоторые видели в МТО инструмент обеспечения большей справедливости в торговле и ожидали от развитых государств помощи для преодоления отсталости. Как отметил глава делегации Чили, существует «потребность в бескорыстном сотрудничестве экономически более сильных стран в деле скорейшего повышения уровня жизни слабых стран»⁷⁴.

Американской делегации было чем гордиться. Как отметил У. Клейтон, «на фоне хроники межвоенных лет достижения Гаванской конференции поистине замечательны»⁷⁵. В отчете о своей работе делегация США отrapортовала, что из 20 вопросов, установленных на заседаниях Подготовительного комитета в Лондоне и Женеvе, 9 были изменены в лучшую сторону; было отбито несколько попыток исказить цели МТО; сделаны 4 незначительные уступки, включая название устава

⁷⁰ The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State. London, March 4, 1948. — FRUS, 1948, v. I, p. 884.

⁷¹ The Ambassador in Cuba (Norweb) to the Secretary of State. Habana, March 3, 1948. — FRUS, 1948, v. I, p. 883.

⁷² Brown W. A. Op. cit., p. 136.

⁷³ Speech to Be Delivered by the Chief Delegate of China at the Closing Session of the Havana Conference, 19 March 1948. — United Nations Conference on Trade and Employment, Department of Public Information, Havana. Cuba. — https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90200378.pdf

⁷⁴ Speech to Be Delivered by Mr. Walter Muller, President of the Delegation of Chile to the Conference on Trade and Employment, Havana, Cuba, 21 March 1948. — United Nations Conference on Trade and Employment, Department of Public Information, Havana, Cuba. — https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90200384.pdf

⁷⁵ Extract from Official Report of the Chairman of the United States Delegation to the Havana Conference to the Secretary of State. — FRUS, 1948, v. I, p. 900.

«Гаванской хартией», и достигнуто 3 важных компромисса (количественные ограничения, новые региональные преференции и право членов апеллировать к МТО относительно решений об отказе в допуске к ГАТТ).

В окончательной редакции Гаванская хартия представляла собой внушительный фолиант, состоявший из 9 глав, разделенных на 106 статей, и 16 приложений. В соответствии с взятыми на себя обязательствами, государства — члены МТО должны были запретить все виды и формы торговых ограничений, за исключением случаев с нарушением платежного баланса и защиты вновь создаваемых отраслей в развивающихся странах. Под запрет попадало субсидирование экспорта, а в случае с государственными закупками необходимо было придерживаться рыночных принципов. Тарифы на ввозимые продукты оставались, но посредством переговоров должны были постоянно снижаться. Дискриминационные тарифные ставки, вроде имперских преференций, в перспективе должны были быть отменены после переговоров. Хартия отражала вновь обретенный консенсус, что торговое соглашение должно быть частью более широкой «конструктивной политики». Некоторые ее положения выглядели на тот момент довольно утопично. Помимо собственно торговых вопросов (глава IV), в ней были прописаны правила, затрагивавшие ограничительную деловую практику, межправительственные соглашения по сырьевым товарам, проблемы экономического развития и занятости. Глава VII целиком была посвящена Международной Торговой Организации. Ее структура отражала первоначальный замысел англо-американской комиссии на раннем этапе ее работы. МТО должна была стать органом ООН, открытым для всех ее членов. Главным исполнительным органом был постоянный секретариат, которому помогал целый штат экспертов и технических сотрудников. Наибольшими полномочиями обладала конференция с участием всех членов организации. Текущая работа должна была выполняться специальным Исполнительным комитетом, состоящим из 18 человек. Кроме того, планировалось создать несколько постоянных комиссий по отдельным вопросам, в одну из которых трансформировалось бы ГАТТ.

Добившись подписания Гаванской хартии, администрация Г. Трумэна выполнила только «внешнюю» часть работы. Теперь ей предстояло добиться ее одобрения внутри страны. К концу 1940-х годов политический климат в Вашингтоне существенно изменился по сравнению с атмосферой, царившей там еще три года назад. Начатая в Бреттон-Вудсе эпоха строительства «великих экономических институтов» завершилась, а пьянящий оптимизм первых послевоенных лет уступил место суровым реалиям «холодной войны». Американские стратеги сосредоточились на выполнении «плана Маршалла» и формировании Североатлантического альянса. Обе палаты Конгресса США контролировались противниками администрации — республиканцами, которые с разных сторон атаковали достигнутое соглашение. Одни из них беспокоились, что МТО еще больше сузит возможности законодателей влиять на заключение торговых договоров. Другие считали, что она подорвет суверенитет США, так как «станет, по сути, международным супергосударством ... лишит американский народ контроля над собственным производством... [что] будет означать передачу полномочий нашего правительства мировой экономической власти»⁷⁶.

Некоторые упреки носили вполне конкретный характер. Так, например, американским переговорщикам действительно не удалось внести в устав поправку, согласно которой страны — члены МТО предоставляли режим наибольшего благоприятствования товарам из побежденных Германии и Японии. Бизнесмены доби-

⁷⁶ Congressional Record: Proceedings and Debates of the 80th Congress, First Session, v. 93, part 3. April 7, 1947. Washington, 1947, p. 3182.

лись включения в хартию положения о защите иностранных инвестиций, но считали его слишком слабым⁷⁷. Некоторые пункты устава допускали широкую интерпретацию и «выглядели идеальной лазейкой для бессрочного сохранения контроля», такого как квоты⁷⁸. В специально подготовленном для Конгресса исследовании жесткой критике были подвергнуты уступки по статье 13: «Следует помнить, что предложения США 1945 г. не включали главы об экономическом развитии и не содержали избавительной оговорки (escape clause) для количественных ограничений, введенных в целях экономического развития... Однако США шли на компромиссы по этому пункту на различных стадиях переговоров об уставе МТО»⁷⁹. Кроме того, в преддверии президентских и парламентских выборов, многим было ясно, что Конгресс едва ли сможет рассмотреть устав в 1948 г.

Переизбрание президента Г. Трумэна и восстановление контроля демократов над обеими палатами высшего законодательного органа страны, казалось бы, давало хорошие шансы на одобрение им Гаванской хартии. 28 апреля 1949 г. Трумэн направил ее на Капитолийский холм, сопроводив посланием, в котором объяснялась ее важность с точки зрения глобального процветания и международного сотрудничества⁸⁰. Однако, несмотря на преобладание его однопартийцев в Конгрессе, быстро решить вопрос не удалось. Мощное промышленное лобби из всех сил старалось сохранить прежнюю практику ведения переговоров только по конкретным товарам и лишь с избранным кругом стран⁸¹. Против хартии вступило министерство сельского хозяйства США, заявившее, что в случае ее ратификации, рухнет вся федеральная программа помощи фермерам. Повестка дня Конгресса уже была утверждена, и вопрос об МТО «подвис».

За всеми перипетиями, происходившими с хартией в Соединенных Штатах, внимательно следили другие участники, подписавшие ее Заключительный акт. Некоторые из них, такие как Австралия, Либерия, Дания, Франция, Люксембург, Норвегия, Италия, Греция и Швеция, в 1949 г. ратифицировали хартию. Другие, в частности, Индия склонялись к тому, чтобы последовать за ними. Но большинство выжидало определения ее судьбы в США. Поступавшие оттуда сигналы были неутешительными. Не обнадеживал и проходивший в 1949 г. во французском городке Аннеси второй раунд переговоров в рамках ГАТТ. В самом его начале англичане «внезапно» обнаружили, что система торговых преференций Содружества не может быть упразднена, поскольку выяснилось, что Вашингтон не может с уверенностью обещать массированного снижения своих тарифов. США хотели обеспечить себе право применять «избавительную оговорку» (escape clause), появившуюся в американском законодательстве в 1947 г. и позволявшую им отказываться от согласованных ранее в ходе международных переговоров тарифных уступок⁸².

После нескольких неудачных попыток добиться ратификации хартии МТО в Конгрессе, 6 декабря 1950 г., ровно через пять лет после опубликования «Предложений по расширению мировой торговли и занятости», Белый дом официально

⁷⁷ Aaronson S. Trade and the American Dream: A Social History of Postwar Trade Policy. Lexington, 1996, p. 90—91.

⁷⁸ Diebold W. The End of the ITO. — Essays in International Finance, № 16. Princeton, 1952, p. 16.

⁷⁹ The International Trade Organization: An Appraisal of the Havana Charter in Relation to United States Foreign Policy, with a Definitive Study of Its Provisions. Report by James G. Fulton, Jacob K. Javits. Printed for the use of the Committee on Foreign Affairs. Washington, 1948, p. 48—49.

⁸⁰ Public Papers of the Presidents of the United States: Harry S. Truman, 1949. Washington, 1964, p. 233—234.

⁸¹ Hudec R. F. The GATT Legal System and World Trade Diplomacy. New York, 1975, p. 13.

⁸² Курьеров В. Г. Внешнеторговая стратегия США. М., 1980, с. 51—52.

отказался предпринимать дальнейшие усилия для получения ее одобрения законодателями. Тогда мало кто из современников обратил внимание на затерянное в мимеографированном документе придаточное предложение, объявлявшее о повороте в американской торговой политике. В заявлении говорилось, что по рекомендации федеральных агентств президент согласился с тем, что «предлагаемый устав Международной Торговой Организации не должен более вноситься в Конгресс»⁸³. По образному выражению одного итальянского журнала, короткая жизнь МТО закончилась, «второсортными похоронами»⁸⁴.

* * *

В контексте послевоенного устройства Гаванская хартия была призвана стать сводом общих правил и норм международной торговли, а МТО, наряду с МВФ и МБРР, превратиться в «третью опору» послевоенного мирового экономического порядка. Хартия ознаменовала собой глубокий сдвиг по сравнению с довоенной практикой, которая воплощала идеалы классического либерализма и была нацелена на либерализацию движения товаров и капиталов в условиях господства золотого стандарта⁸⁵. Мандат хартии был совершенно иным. В ней американские планировщики попытались воплотить концепцию международной торговли, в которой фритредерские цели сочетались с резко возросшим в 1930—1940-е годы регулированием экономики и социальных отношений. Строиться новая система должна была на многосторонней и недискриминационной основе. Характерно, что с учетом необходимости ратификации хартии национальными парламентами других стран, американская дипломатия представляла «многостороннюю торговлю» не как самоцель, а как механизм, посредством которого решаются иные задачи. В пресс-релизе Госдепартамента США отмечалось, что «главной целью хартии является повышение уровня жизни во всем мире. Предполагается сделать это путем поощрения расширения международной торговли на основе принципов многосторонности и отказа от дискриминации, а также путем содействия росту производства, занятости и стимулирования экономического развития отсталых районов»⁸⁶.

Сейчас трудно себе представить, что в ключевом документе, призванном регулировать международные торговые отношения, на одну доску были поставлены либерализация торговли и торговые ограничения, необходимые для достижения полной занятости и проведения экономического планирования. Однако подобные противоречивые установки являлись ключевыми элементами процесса переговоров, в котором впервые самое активное участие принимали развивающиеся страны. Не удивительно, что окончательная редакция Гаванской хартии существенно отличалась от ее первоначального проекта. По оценке известного бельгийского экономиста Германа Ван дер Вее, целая серия оговорок, по сути, выхолащивала основу свободы торговли⁸⁷. Отчасти в этом и коренилась главная причина ее отвержения американскими законодателями. Хартия в известной степени опередила свое время.

Итогом многолетних трудных переговоров о принципах и структуре международной торговли явилось лишь Генеральное соглашение по тарифам и торговле, которое первоначально рассматривалась как их «побочный продукт». По сравнению с Гаванской хартией оно было слишком узким и фрагментарным. Если хартия

⁸³ U.S. Department of State Bulletin, December 18, 1950, p. 977.

⁸⁴ Italian Economic Survey (Rome). January-February 1951, p. 1.

⁸⁵ *Graz J.-Ch.* The Havana Charter: When State and Market Shake Hands. — Handbook of Alternative Theories of Economic Development. Aldershot, 2016, p. 281—290.

⁸⁶ U.S. Department of State Bulletin, April 4, 1948, p. 441.

⁸⁷ *Ван дер Вее Г.* История мировой экономики. 1945—1990. М., 1991, с. 226.

содержала положения, касавшиеся экономического развития, занятости, ограничительной торговой практики и т.д., то ГАТТ ограничивалось сугубо торговыми вопросами, составлявшими лишь одну главу устава МТО. Соглашение не обладало никакими институциональными механизмами, а его единственным постоянным органом был исполнительный секретариат. Его первый глава Уиндхэм Уайт называл ГАТТ «Золушкой в ряду великих международных организаций»⁸⁸. Хотя в классическом понимании Генеральное соглашение по тарифам и торговле организацией не являлось, но оно нередко воспринималось именно так и выполняло немало ее функций. Основанный на нем режим международной торговли практически в неизменном виде просуществовал более полувека, пока ни появилась Всемирная Торговая Организация, и Золушка превратилась в принцессу.

⁸⁸ GATT as an International Trade Organization. An address by Mr. Eric Wyndham White, Executive Secretary of the Agreement on Tariffs and Trade, delivered at the Polish Institute of International Affairs, Warsaw, on 6 June 1961. — <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/MGT/61-17.PDF>.