

## «МЯСНАЯ ВОЙНА»: ПУЛЬСИРУЮЩИЙ КОНФЛИКТ ВАШИНГТОНА И БРЮССЕЛЯ

**Крыжановский Андрей Владимирович**

кандидат исторических наук, доцент,  
Московский государственный институт  
международных отношений (МГИМО)  
Zibit-76@yandex.ru

### THE «BEEF WAR»: A PULSATILE CONFLICT BETWEEN WASHINGTON AND BRUSSELS

**A. Kryzhanovskiy**

*Summary:* An American-European longstanding conflict linked to the ban on import of hormone beef to the European Community (later – European Union) undoubtedly belongs to the most critical trade clashes between Washington and Brussels at the end of the XXth – beginning of the XXIst century. Despite numerous proceedings within the framework of WTO, both sides have failed to elaborate a coherent approach to the problem of hormone use in beef stock farming. Thus the “beef war” is still under way nowadays rotating various levels of intensity. The author tries to generally research into the anatomy of the given conflict paying special attention to its most significant components – biomedical, economic, and international legal. The sense of “beef war” cannot be reduced to the narrowly specialized issue covering the damage of hormone beef products to the human health. Sustainability of American-European discord concerning the application of hormonal growth stimulators touches upon system problems of international economic relations. An example of the “beef war” demonstrates low efficiency of WTO in the process of world trade regulation and epitomizes a tendency to the settlement of trade-economic disputes on a traditional bilateral basis without the assistance of arbitration courts embodied in international organizations.

*Keywords:* USA, EU, transatlantic relations, American-European trade conflicts, “beef war”, American foreign policy, EU foreign policy.

*Аннотация:* Длительный конфликт США и ЕС, связанный с запретом на импорт в страны Европейского Сообщества (позднее – Европейского Союза) гормон содержащего мяса, безусловно, принадлежит к числу наиболее серьезных торговых столкновений Вашингтона и Брюсселя в конце XX — начале XXIв. Несмотря на многократные разбирательства в рамках ВТО, стороны так и не смогли выработать согласованный подход к проблеме использования гормонов в животноводстве. Поэтому «мясная война», чередуя разные уровни интенсивности, продолжается и в настоящее время. Автор предпринимает попытку в обобщенной форме исследовать анатомию данного конфликта, уделив особое внимание важнейшим его составляющим – биомедицинской, экономической и международно-правовой. Значение «мясной войны» не сводится к узкоспециальному вопросу о вреде гормон содержащих мясных продуктов для здоровья человека. Устойчивый характер американо-европейских разногласий, касающихся применения гормональных стимуляторов роста, затрагивает системные проблемы международных экономических отношений. Пример «мясной войны» демонстрирует низкую эффективность ВТО в процессе регулирования мировой торговли и воплощает тенденцию к разрешению торгово-экономических споров на традиционной двусторонней основе без помощи третейских судов в лице международных организаций.

*Ключевые слова:* США, ЕС, трансатлантические отношения, американо-европейские торговые конфликты, «мясная война», внешняя политика США, внешняя политика ЕС.

В европейской и американской литературе «мясной войной» принято называть затяжной торговый конфликт США и ЕС, связанный с запретом на импорт в страны Европейского Сообщества гормон содержащего мяса, который вступил в силу с 1 января 1989 г.

Предыстория негативного отношения европейской общественности к использованию в скотоводстве гормональных стимуляторов роста уходит корнями в Италию конца 1970-х-начала 1980-х гг., когда в этой стране произошли резонансные скандалы, вызванные наличием гормонов в продуктах детского питания. В 1977 г. признаки преждевременного полового созревания школьников в ряде городов северной Италии на уровне общественного мнения объяснялись включением гормон содержащего мяса в рацион школьных завтраков, хотя соответствующие образцы мясной продукции не были представлены для лабораторного анализа. Однако уже в 1980 г. синтетический гормон диэтилстильбэстрол действительно обнаружили в детском пюре из телятины

[8, P.191-214].

К тому времени как натуральные, так и синтетические гормоны роста были полностью запрещены в Италии, Дании, Нидерландах и готовившейся к вступлению в ЕЭС Греции. ФРГ, второй после Франции производитель мясной продукции в Европейском Сообществе, ограничилась запретом на использование только синтетических гормонов. В остальных государствах ЕС никаких запретов и ограничений, связанных с применением гормональных стимуляторов роста, не существовало. Открытие тератогенного эффекта диэтилстильбэстрола в 1980 г. наряду с общественными протестами против «гормонов в мясе» заставило руководство Европейского Сообщества проводить более решительную «антигормональную» политику. В 1981 г. Совет министров ЕС издал директиву, запрещающую применение стильбэстролов и тиреостатиков, а также инициировал научный проект по изучению использования в животноводстве эстрадиола, тестостерона, прогестерона, тренболон и зеранола

[3]. В 1982 г. комитет Ламминга, занимавшийся исследованием перечисленных гормонов, пришел к выводу, что эстрадиол, тестостерон и прогестерон, т.е. натуральные гормоны, не представляют серьезной угрозы для здоровья человека. Европейская Комиссия, основываясь на полученной информации, предложила одобрить применение этих веществ в производстве мяса. Мясные продукты, содержавшие натуральные гормоны, требовалось снабжать специальными ярлыками; использование тренболона и зеранола временно запрещалось ввиду недостатка сведений, необходимых для оценки уровня токсичности данных препаратов [1].

Однако реализация указанной инициативы Европейской Комиссии встретила сопротивление со стороны стран-участниц ЕС. Четыре государства (Италия, Нидерланды, Дания, Греция) исходно выступали за введение запрета на все гормональные стимуляторы роста; постепенно, под влиянием экологических движений, к ним присоединились ФРГ и Люксембург. В этой ситуации оставшиеся четыре государства (Франция, Бельгия, Ирландия, Великобритания), продолжавшие использовать весь спектр гормонов роста в животноводстве, столкнулись с перспективой частичной потери европейских рынков сбыта мясной продукции. В конечном счете Франция, Ирландия и Бельгия примкнули к позиции большинства, в то время как Великобритания, будучи нетто-импортером мяса и находясь под давлением мощного сельскохозяйственного лобби, заинтересованного в широком использовании синтетических гормонов, отказывалась идти на уступки.

Чтобы нейтрализовать Лондон, Европейская комиссия в 1985 г. предложила ввести полный запрет на применение гормонов роста в животноводстве, основываясь на ст.43 Римского договора 1957 г., согласно которой решения, касающиеся общей сельскохозяйственной политики стран-участниц ЕС, требуют квалифицированного большинства голосов, а не единогласия в Совете министров [13]. В то же время ст. 100 Римского договора, где речь идет о принятии Советом министров любых директив на основе единогласного утверждения проектов Европейской Комиссии, благоразумно игнорировалась. Подобный юридический маневр хорошо сработал: в 1985 г. гормональные стимуляторы оказались под официальным запретом, который, как уже говорилось, стал действовать с 1 января 1989 г.

Тем самым руководство ЕС преследовало три основные цели: 1) сократить производство мяса в странах-участницах Европейского Сообщества и заодно уменьшить объем государственных субсидий фермерским хозяйствам; 2) повысить конкурентоспособность семейных ферм; 3) восстановить доверие потребителей к качеству европейского мяса и, как следствие, добиться увеличения продаж мясной продукции и стабилизации цен.

Параллельно в Соединенных Штатах развивался диаметрально противоположный подход к использованию гормонов роста в животноводстве. Еще в 1950-е гг. Администрация пищевых продуктов и медицинских препаратов (АПМП) разрешила применять три натуральных гормона, а к 1980-м гг. были одобрены два синтетических гормона [11]. В условиях растущего перепроизводства сельскохозяйственной продукции сокращение государственных субсидий реализовалось только в отношении наименее «эффективных» фермеров. В итоге за время президентства Р. Рейгана доля трех крупнейших мясных корпораций на американском рынке увеличилась с 30 до 70 % [2, Р. 53]. Стимулирование ведущих производителей должно было содействовать росту американского сельскохозяйственного экспорта. Однако применительно к рынкам ЕС расчет Белого дома оказался ошибочным, и это создавало серьезную проблему. По словам одного из чиновников рейгановской администрации, «если мы позволим установить запрет на гормоны в ЕС или где бы то ни было, тогда в ГАТТ откроется гигантская лазейка, в результате чего в будущем сельскохозяйственная торговля во всех регионах мира столкнется с огромными препятствиями» [17].

После того, как выяснилось, что Брюссель проигнорировал интересы американского мясного лобби, администрация Соединенных Штатов попыталась решить проблему в рамках ГАТТ на основе Соглашения по техническим торговым барьерам, утвержденного на Токийском раунде переговоров (1979 г.). Тем не менее Вашингтон вновь постигло разочарование: представители ЕС резонно возразили, что европейский запрет на гормоны нельзя считать дискриминационным, поскольку он распространяется на мясо, производимое внутри Сообщества, в такой же мере, как и на импортную продукцию. Брюссель также напомнил о своем суверенном праве принимать решение относительно того, является ли гормон содержащее мясо опасным для здоровья населения [9, Р. 826]. Не обязывающий характер процедуры разрешения споров в формате ГАТТ, равно как и пробелы в тексте Соглашения 1979 г., позволяли ЕС уверенно блокировать претензии Белого дома [6, Р. 135–155].

Реакция Вашингтона не заставила себя долго ждать. В 1987 г. президент Р. Рейган обозначил готовность США к более решительным контрмерам: он объявил о введении стопроцентных компенсационных пошлин на европейские товары общей стоимостью 100 млн долларов, но сразу же приостановил реализацию своей инициативы, очевидно, надеясь, на ответную любезность со стороны ЕС [7, Р. 11]. Как известно, в 1988 г. «любезность» Брюсселя выразилась в принятии новых «антигормональных» директив, которые не замедлили вступить в силу 1 января 1989 г. В создавшихся условиях преемник Р. Рейгана Дж. Буш-ст. уже не постеснялся в действительности ввести стопроцентные возмездительные пошлины на евро-

пейские товары, оценивавшиеся в 93 млн долларов. Они действовали до мая 1996 г., когда Соединенные Штаты, воспользовавшись благоприятным моментом, передали дело на рассмотрение ОРС ВТО [7, Р. 5]. К тому времени вступило в силу подписанное участниками Всемирной торговой организации Соглашение о применении санитарных и фитосанитарных мер (1995 г.), обуславливавшее запрет производства и продажи продуктов, содержащих биологические и химические добавки, наличием конкретных фактов заболеваний, т.е. устанавливалась своего рода презумпция безвредности гормональных стимуляторов роста.

В 1997 г. эксперты ОРС официально признали подход Европейского Союза несовместимым с существующими нормами. В 1998 г. Апелляционный орган (АО) ВТО подтвердил заключение ОРС: запрет импорта гормонов содержащего мяса, действующий в государствах Европейского Союза, противоречит ст. 5.1 и 5.2 Соглашения о санитарных и фитосанитарных мерах [14]. Судебное решение обязывало Брюссель отменить запрет не позднее 13 мая 1999 г. В марте 1998 г. ЕС объявил о готовности подчиниться постановлению суда, однако на практике ограничился оценкой степени риска, возникающего при употреблении гормонов содержащих продуктов. Как следствие, в июле 1999 г. ОРС санкционировал введение Соединенными Штатами компенсационных тарифов на европейские продукты животного и растительного происхождения (сыр, горчица и др.) общей стоимостью 116,8 млн долларов [10, Р. 96].

Брюссель принял вызов Вашингтона и поручил Научному комитету ЕС по ветеринарным мерам, относящимся к общественному здоровью, провести новые исследования. В 1999–2000 гг. комитет дважды констатировал принципиальную невозможность определения приемлемой суточной дозы для каждого из шести гормонов роста, используемых в американском животноводстве. Более того, выяснилось, что один из них (эстрадиол – 17В) обладает канцерогенными свойствами, и опасность, связанная с его употреблением, не поддается количественному анализу. США совместно с Канадой ответили заявлением, что экспертиза ЕС не соответствует техническим стандартам ВТО [5].

Европейская Комиссия действовала адекватно полученной информации и в мае 2000 г. подтвердила ранее установленный запрет [5]. «Принцип предосторожности», взятый на вооружение ЕС, хорошо сформулировал Т. Ван дер Хеген, министр – советник делегации Европейской Комиссии в США по вопросам сельского хозяйства. По его словам, речь шла о подходе к проблеме с позиции здравого смысла: если в научном мире существует неопределенность относительно природы или степени риска, политик обязан руководствоваться императивом защиты человеческого здоровья и окружающей среды

[16].

Кроме того, Брюсселю удалось нанести финансовый ущерб Вашингтону, что выглядело как своеобразный «отыгрыш» уплаты возмездительных пошлин. В апреле и июне 1999 г. проверка американской «нормальной» говядины (т.е., согласно официальной сертификации, лишенной гормональных добавок) выявила прямое мошенничество со стороны заокеанского партнера ЕС: синтетические гормоны были обнаружены примерно в 12% мясных продуктов, поступивших на европейский рынок. Брюссель предупредил Вашингтон о возможности жестких санкций, если не будут приняты надлежащие меры. В результате Белому дому пришлось утвердить новую статью расходов, а именно – финансирование независимой экспертизы каждой стадии производства телятины и говядины, предназначенных к вывозу в ЕС. Запланированный комплекс мероприятий получил статус правительственной программы с подлинно европейским наименованием «Мясо без гормонов». Ее первый проект, вступивший в силу 24 сентября 1999 г., был отвергнут Европейской Комиссией, и только со второй попытки, в начале 2000 г., Вашингтон убедил Брюссель, что все уловки исчерпаны и стандарты ЕС действительно приняты во внимание [10, Р. 96].

Вместе с тем Брюссель не отказывался от поиска взаимоприемлемых решений. В 2002 г. Научный комитет ЕС по ветеринарным мерам, относящимся к общественному здоровью, провел дополнительное исследование. В результате введенная в действие в 2003 г. Директива №74 в достаточно мягкой форме констатировала потенциальную опасность гормональных стимуляторов роста [4], однако США совместно с Канадой продолжали настаивать на том, что европейская экспертиза противоречит техническим стандартам ВТО. В дальнейшем Европейский Союз предложил Соединенным Штатам компромиссную научную формулировку: в мышечных тканях коров обнаружены остатки всех используемых гормонов, но только эстрадиол – 17В, обладающий канцерогенными свойствами, представляет угрозу человеческому здоровью; в отношении остальных пяти гормонов количественная оценка риска их использования в животноводстве невозможна. Исходя из этого, можно было бы договориться о запрете эстрадиола и разрешить применение других гормонов, но в ноябре 2004 г. Вашингтон не согласился на такой сценарий, отказавшись выполнить просьбу Брюсселя об отмене возмездительных пошлин. В результате в следующем году ЕС инициировал новую процедуру разбирательства в ВТО [7, Р. 5].

В октябре 2008 г. АО ВТО принял поистине «соломоново решение»: с одной стороны, подтверждалась легитимность санкций, введенных США и Канадой, но вместе с тем ЕС разрешалось продлить запрет на импорт гормонов содержащего мяса [7, Р. 4]. Таким образом, каждый

из участников конфликта оставался при своем, что заставляет всерьез задуматься о целесообразности арбитражных функций ВТО, поскольку и без помощи ОРС и АО были бы достигнуты такие же результаты.

Разрешение спора на двусторонней основе в итоге оказалось предпочтительнее посредничества Всемирной торговой организации. В сентябре 2009 г. США и ЕС подписали «Меморандум о взаимопонимании», согласно которому Брюссель устанавливал беспошлинную импортную квоту на высококачественное мясо животных, выращенных на зерновых кормах, что должно было послужить хорошим стимулом для американских фермеров экспортировать в ЕС безопасную продукцию [7, P. 13–16]. В декабре 2016 г. США вновь вернулись к практике введения компенсационных пошлин, но в августе 2019 г. было достигнуто новое американско-европейское соглашение, предусматривавшее поэтапное увеличение

в течение семи лет европейской беспошлинной квоты с 18500 до 35000 тонн мяса в год [12;15].

В декабре 2019 г. первая администрация Д. Трампа заблокировала деятельность АО ВТО, отказавшись делегировать в данное учреждение своих представителей, поэтому в настоящий момент механизм по разрешению споров в рамках ВТО не работает, что существенно повышает вероятность очередного рецидива «мясной войны» и других торгово-экономических конфликтов США и ЕС при второй администрации Д. Трампа, а также ставит под сомнение функционирование ВТО в качестве эффективного регулятора международной торговли. На смену арбитражу Всемирной торговой организации могут прийти двусторонние соглашения об урегулировании споров, а в случае их провала – постоянные санкционные войны.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Caduff L. Growth Hormones and Beyond. ETH Zentrum: Swiss Federal Institute of Technology. Working Paper - 2002. URL: [http://www.ib.ethz.ch/does/working\\_papers/wp\\_2002\\_08.pdf](http://www.ib.ethz.ch/does/working_papers/wp_2002_08.pdf).
2. Constance D., Gilles J., Heffernan W. Agrarian Policies and Agricultural Systems in the United States. In: Bonanno A. (ed.). Agrarian Policies and Agricultural Systems. Boulder/Oxford: Westview Press, 1990.
3. Council Directive 81|602|EEC of 31 July 1981 concerning the prohibition of certain substances having a hormonal action and of any substances having a thyrostatic action. URL: <http://www.eur-lex.europa.eu>.
4. Directive 2003|74|EC of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 amending Council Directive 96|22|EC concerning the prohibition on the use in stockfarming of certain substances having a hormonal or thyrostatic action and of beta-agonists. URL: <http://www.eur-lex.europa.int>.
5. European Commission. Food Safety: Hormones in Meat. URL: <http://www.europa.eu.int>.
6. Halpern A. The U.S. – EC Hormone Beef Controversy and the Standards Code: Implications for the Application of Health Regulations to Agricultural Trade // North Carolina Journal of International Law and Commerce Regulation. 1989. №14.
7. Johnson R. The U.S. – EU Beef Hormone Dispute. CRS Report. January 14, 2015. URL: <http://www.crs.gov>.
8. Kerr W., Hobbs J. Consumers, cows, and carousels: why the dispute over beef hormones is far more important than its commercial value. In: Perdakis N., Read R. (eds.). The WTO and the Regulation of International Trade. Cheltenham, UK; Northampton, US: Edward Elgar Publishing, 2005.
9. Meng W. The Hormone Conflict between the EEC and the United States within the Context of GATT // Michigan Journal of International Law. 1989. №11.
10. Office of US Trade Representative. 2000 Report on Foreign Trade Barriers. Washington, DC: GPO, 2000.
11. The Cargill Bulletin, 1996. URL: [http://www.cargill.com/today/bulletin/Beef\\_Hormones\\_+101996.htm](http://www.cargill.com/today/bulletin/Beef_Hormones_+101996.htm).
12. The European Union and the United States sign an agreement on imports of hormone-freebeef (Press Release). EU Commission Spokesperson's Service. 2 August 2019. URL: <http://www.ec.europa.eu>.
13. The Treaty of Rome. 25 March 1957. P. 18. URL: <http://www.does.yandex.ru>.
14. The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement). URL: <http://www.wto.org>.
15. United States and European Union Sign Breakthrough Agreement on U.S. Beef Access to EU (Press release). Office of the United States Trade Representative. 2 August 2019. URL: <http://www.ustr.gov>.
16. Van der Haegen T. View of Precautionary Principle in Food Safety. Report at the National Policy Research Conference. Ottawa, Canada. 23-25 October 2022. URL: <http://www.eurunion.org>.
17. Vogel D. Barriers or Benefits? Regulation in Transatlantic trade. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1997.

© Крыжановский Андрей Владимирович (Zibit-76@yandex.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»