
РАЗЛИЧИЯ В ПОЛИТИКЕ О ГМО МЕЖДУ США И ЕС

Промвек Криссада

Кафедра сравнительной политологии
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

Развитие генетически модифицированных (ГМ) сельскохозяйственных продуктов требует новой политики управления потенциальной безопасностью пищевых продуктов и экологическими рисками. У США есть несколько ограничений на производство и торговлю продовольствием с ГМ продуктами и нет никаких дорогостоящих требований их маркировки, тогда как ЕС близок к запрету на производство и импорт ГМ продуктов. Эта статья стремится объяснить, почему политика по ГМ продуктам США и ЕС различна.

Ключевые слова: генетически модифицированные продукты, государственная политика, ЕС, США.

Развитие генетически модифицированных (ГМ) сельскохозяйственных продуктов предъявляет новые требования к глобальной политике, науке, технике, международному урегулированию стандартов и глобальной торговой политике. Некоторые политики настаивают, чтобы новые типы продуктов были менее экологически вредными и более безопасными. В то время как другие группы политиков полагают, что экологический риск и безопасность пищевых продуктов весьма низки, критикуют политику, которая уменьшает торговлю этими продуктами. Меры предосторожности очень дорогостоящи и, возможно, для кого-то неприемлемы. Различные точки зрения являются существенными для глобальных мер по созданию и принятию новых технологий.

У Европейского Союза и США есть различные подходы к политике производства, использования и торговли биотехнологиями сельскохозяйственных продуктов. ЕС наложил мораторий на импорт и введение в оборот этих продуктов, потому что они представляют определенный риск для безопасности и угрозу экологическому здоровью государств — членов ЕС. Напротив, США широко распространяют зерновые ГМ-культуры после их первого одобрения в середине 1990-х. На американском потребительском рынке недоверие этим зерновым культурам развивалось весьма постепенно, и требования к ним остаются намного ниже, чем в ЕС.

В наше время ГМ-регулирующая политика в США и ЕС резко отличается. Она имеет разное влияние на своих фермеров. В случае США фермеры уже поддержаны многочисленными способами через производство и субсидии, и существующая правительственная позиция регулирования производства ГМ и потребления просто добавляет льготы к той экономической поддержке с помощью компенсаций затрат производства и маркетинга или в случае понижения потребительского спроса. В ЕС ситуация намного более сложна.

Конечно, запрет на ГМ-производство препятствует тому, чтобы фермеры ЕС использовали в своих интересах новую технологию. Но если ГМ-технология всегда имела меньше преимуществ для фермеров на маленьких фермах и в непосред-

ственной близости к поселениям, обеспокоенным охраной естественной окружающей среды, то эти технологии применяют в менее плотно населенных странах, особенно США. В этом случае при запрете на импорт сои и кукурузы из стран, использующих ГМ-технологии, у фермеров ЕС есть экономическая защита от конкуренции с импортом, что может возместить любой потенциальный убыток.

Маркировка была предложена как возможное решение между этими двумя регулирующими подходами. Экономисты утверждают, что эффективной может быть только ясная информация, которой владеют производители и которая востребована потребителями. Те потребители, которые не склонны покупать ГМ-технологии, могут избежать это, в то время как потребители, которым это безразлично, будут базировать свой выбор больше на относительных ценах, чем на содержании ГМ-продукции.

За прошлое десятилетие США и ЕС создали различные регулирующие системы, чтобы управлять производством и потреблением генетически модифицированных сельскохозяйственных (ГМ) зерновых культур. В США много продуктов были проверены и коммерчески удачно проданы, в то время как в ЕС лишь немногие продукты были одобрены. *De facto* мораторий ограничил производство, импорт и внутреннюю продажу большинства зерновых ГМ-культур. Разные подходы привели к дисбалансу в международной торговле генетически модифицированными продуктами. В сентябре 2003 г. США, Канада и Аргентина настояли на том, чтобы создать группу разрешения спора во Всемирной торговой организации с целью начать проверять законность европейской политики по отношению к импорту ГМ-продуктов.

Данные показывают, что ГМ-политика ЕС существенно изменила торговые потоки. Канадские варианты ГМ рапса (*canola*) не были одобрены, таким образом, его экспорт в ЕС был прекращен после 1998 г., к выгоде австралийских и центрально-европейских производителей. ЕС не одобрил большинство американских вариантов ГМ кукурузы, поэтому импорт кукурузы в ЕС из США почти прекратился. Напротив, Аргентина оказалась в состоянии занять место США как поставщик кукурузы, потому что выращивает одобренные ЕС варианты ГМ. Соя, которая импортировалась из США и Аргентины, была затронута этим конфликтом менее серьезно; тем не менее Бразилия стала для ЕС привилегированным поставщиком с 1998 г. (10—20% бразильского урожая сои содержали варианты ГМ) [5]. Из-за этих резких изменений текущие поставки различных экспортеров данных продуктов в импорте ЕС значительно понизились по сравнению с глобальным экспортом.

Расхождения в регулирующих подходах между США и ЕС являются весьма заметными, несмотря на общие черты этих экономических систем. Некоторые аналитики утверждают, что эти различия происходят от фундаментальных различий в потребительских отношениях и ожиданиях [1]. Все же ясно, что в странах с высокими доходами, даже при поддержке экологических групп, потребители традиционно привязаны к производителям определенных групп продуктов [2].

Проблемы экологической политики

Экологическая политика в отношении зерновых ГМ-культур включает комплекс факторов технологий производства и потребления. Политика производства

предусматривает принятие новых технологий продуктов и инструкций, чтобы исключить потенциальные экологические риски, связанные с ГМ-производством. В США эта работа была поручена трем различным агентствам, ответственным за различные аспекты зерновых ГМ-культур.

Управление по контролю за продуктами и лекарствами одобрило использование зерновых культур, произведенных с пестицидами или гербицидами. Американское Министерство сельского хозяйства регулируют введение новых зерновых культур в окружающую среду после испытания в полевых условиях. Все три агентства соблюдают условия безопасности, но фундаментальное исследование относительно зерновых ГМ-культур свидетельствуют, что их модификации не имеют по своему составу существенных изменений и представляют не больше угрозы здоровью, чем обычные продовольственные продукты. В ЕС, до инициирования моратория, процесс повлек за собой обсуждение среди стран — членом ЕС и государственных регулирующих агентств. Заключительным словом должна была стать оценка Советом Министров ЕС. Если продукт не считался безопасным на данном этапе, то не мог быть произведен или импортирован в ЕС.

Для производителя важны принятие новых требований или дополнительные издержки при производстве, в частности маркировка и инструкции в ЕС становились все более и более строгими. После того как мораторий ЕС на ГМ-производство был снят в конце 2003 г., все продукты питания и корма, состоящие или произведенные из ГМО-продукта, должны быть особо маркированы. Случайное присутствие ГМО здесь самое низкое в мире: 0,9% для одобренных продуктов ГМ (таких очень немного) и 0,5% для тех продуктов, которые ждут одобрения, и только после этого получают свидетельство об отсутствии случайного загрязнения [2]. В США, Канаде и Аргентине, в отличие от этого, маркировка требуется только там, где было существенное изменение качества продукта (например, пищевых качеств) или есть риск здоровью, такой как аллергия, но добровольная маркировка может использоваться. Тщательность маркировки и инструкций по применению влияет на затраты производителей, особенно тех, которые связаны с сохранением их специфики и идентичности.

Разнообразие групп интересов

Потребители и производители в западных странах имеют много общих черт. Фермеры и потребители участвовали в дебатах относительно политики в области ГМ в США и ЕС. Те и другие имеют определенные причины уклониться от конкретных ответов по этой проблеме.

Потребитель требовал безопасности пищевых продуктов и доверия к их безопасности, прежде всего от властей. В 2001 г. был опубликован обзор исследований в США, проводимых International Food Information Council (IFIC; <http://iflc.org>), вызванных низкой степенью доверия потребителя и его неудовлетворенностью. IFIC выяснил положительные отзывы в США о ГМ-продуктах, особенно степень доверия регулирующим органам, таким как US Food and Drug Administration, со стороны потребителей, имеющих больше информации о ГМ-продуктах. В Европейском Союзе потребительское отношение к ГМ-продуктам более скептическое и не улучшилось по прошествии семи лет [4. P. 96].

Со стороны сельскохозяйственных производителей отмечены желание получить больше льгот на выпуск ГМ-продуктов, забота о судьбе их ферм и затратах для сохранения их разнообразия и идентичности. Жесткие законы о маркировке и низкий уровень потребительской терпимости к ГМО требуют, чтобы производители учитывали это, когда варианты ГМ-продуктов уже одобрены. В тесных европейских условиях ГМ-урожай был бы более предпочтителен, чем на просторах США. Для многих мелких фермеров ЕС в этих условиях потенциальная прибыль превысила бы затраты. Следовательно, при прочих равных условиях один европейский производитель смог бы ожидать большую выгоду, чем американские фермеры, которые предпочитают произвести негенетически модифицированные зерновые культуры.

Важность ГМ зерновых культур в сельскохозяйственном производстве и сбыт национально произведенных зерновых культур усиливают факторы, влияющие на доходы производителя. За прошлое десятилетие кормовые культуры и семена масличных культур (главным образом, кукурузы и сои) составлял 18% сельскохозяйственной продукции в США, а сектор домашнего скота, который использует эти продукты, составлял 44%. В последние годы американские доли в глобальном производстве кукурузы и сои были 40% и 43% соответственно. Более чем одну пятую производства страна экспортировала. Доля США в глобальном экспорте (включая торговлю внутри ЕС) составляет 66% и 51% соответственно [5]. Поэтому у американских производителей кукурузы и сои есть огромный интерес к дерегулированию внутреннего и экспортного рынка ГМО.

С другой стороны, интересы фермеров ЕС менее ясно выражены и сводятся к сокращению требований, хотя они могли бы извлечь прямую выгоду из более производительных технологий. Наиболее распространенные ГМ зерновые культуры (кукуруза и соя) играют незначительные роли в сельскохозяйственном секторе ЕС. В прошлые пять сезонов страны — члены ЕС произвели только 6% мировой кукурузы и 1% сои. Учитывая, что Северная Америка и Аргентина уже приняли ГМ-технологии, в ЕС производители должны были взвесить потенциальные выгоды из остающегося списка ГМ-продуктов. Если потребительские претензии снизятся, поток ГМ зерновых культур разрушит потенциальный рынок и ценовые льготы. Что можно сказать в связи с этим относительно сектора домашнего скота в ЕС? Хотя он почти столь же велик, как в США, жесткие стандарты к производству ГМ-продукции нельзя применить, ожидая, что производители домашнего скота поддержат политику анти-ГМ, потому что они вряд ли извлекут такую же выгоду от ГМ-технологий, какую получают от кукурузы и «интенсивной» сои североамериканские производители домашнего скота.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Bernauer T., Meins E.* Scientific revolution meets policy and the market: Explaining cross-national differences in agricultural biotechnology regulation // Discussion Paper № 0144. — Adelaide, Australia: University of Adelaide Centre for International Economic Studies, 2001.
- [2] European Commission. Questions and answers on the regulation of GMOs in the EU (Memo/02/160-REV). — Brussels: European Commission, 2003.

- [3] *Kym A., Lee A.J.* Why Are US and EU Policies Toward GMOs So Different? // «AgBioForum». — 2003. — 6(3).
- [4] *Foster M., Berry T., Hogan J.* Market access issues for GM products: Implications for Australia (ABARE e-report 03.13). — Canberra, Australia: Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, 2003.
- [5] United States Department of Agriculture. Brazil oilseeds and products annual 2003 (FAS GAIN Report BR2023). — Washington, DC: US Department of Agriculture, 2003.

WHY ARE US AND EU POLICIES TOWARD GMOS DIFFERENT?

Promvek Krissada

The Department of Comparative Political Studies
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukha-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The development of genetically modified (GM) agricultural products requires new policies to manage potential food safety and environmental risks. The policy on GM foods by the United States and the European Union are very different. The US has few restrictions on production and trade in GM food products and no costly labeling requirements, whereas the EU has close to a ban on the production and importation of GM foods. This paper seeks to explain why the US and the EU policies are different.

Key words: genetically modified products, state policy, the EU, the USA.