



YENİ ABD BAŞKANI TRUMP VE KÜRESEL TİCARET

GİRİŞ

ABD'nin Başkanlık seçimlerinde yarışan adayların Demokrat Parti adayı Hillary Clinton ile Cumhuriyetçi adayı Donald Trump'ın seçim kampanyaları sırasında ifade ettikleri görüşler tüm ülkeler için belirleyici sonuçlar doğuracak nitelikte olması dolayısıyla küresel ölçekte bir ilginin odağını oldu. Trump'ın bazıları için çekici ve çoğunluğu için itici ancak mutlaka ilginç açıklamaları da seçime ayrı bir boyut getirdi. Seçim sonuçları Donald Trump'ın beklenmedik başarısı ile sürprizle sonuçlandı. Trump'ın seçim kampanyası sırasında çarpıcı açıklamaları arasında küresel ticarete ilişkin önermeleri uluslararası ticaret düzeninde kapsamlı bir değişime işaret ediyor. Burada Trump'ın seçim platformunda yerleşik küresel ticaret düzeni konusundaki görüşleri mevcut sistemi ne şekilde sorguladığı ele alıyor.

Tabiatıyla Başkan adayı Trump ile Başkan Trump arasında yaklaşım farkı olabileceği, gerçekte uygulamaların açıklamalarla ne kadar örtüşeceği henüz belirsizliğini korumakta. Bununla birlikte, seçim kampanyası sırasında yapılan önermelerin iki aylık geçiş döneminde ne şekilde evrileceği ciddi olarak tartışılmaya başlandı.

Trump'a seçimi kazandıran platformu, özellikle ABD toplumunda "küreselleşme"den yarar sağlamamış ve ülke içinde artan eşitsizlik dolayısıyla "korunmamış" veya "kullanmamış" hisseden kitlenin mevcut "kurulu düzene" (müesses nizam-establishment) karşı biriken kitlesel tepkisi ve bir başkaldırışı olarak nitelendirmek olasıdır. Trump temel seçim platformunu Amerika'nın "unutulmuş insanları" olarak

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1257/Bozkurt+Aran>

nitelendirdiği kitlenin artık unutulmayacağı ve önemseneceği üzerine şekillendirdi. Cumhuriyetçi Parti'nin geleneksel olarak büyük şirketlerinin çıkarlarına duyarlı ve küreselleşme konusunda kararlı bir geçmişe sahip olduğu dikkate alındığında, Trump'ın önermelerinin bu partide dirençle karşılanması sürpriz olamadı.

Diğer taraftan Trump kampanya sırasında ısrarla, sosyal politikalar bakımından daha liberal Demokrat Partili Hillary Clinton'ı büyük şirketlerden mali destek alan, bunlarla iç içe ve kurulu düzenin bir parçası olarak ve "neo-liberal" Başkan Obama'nın devamı olarak tanımladı.

TRUMP'IN KÜRESEL TİCARETE İLİŞKİN SÖYLEMLERİ

Trump'ın söylemleri serbest ticaret ve iş çevrelerine yakın olan Cumhuriyetçi Parti'nin ana gövdesini oluşturan kesimde de rahatsızlık yarattı. Temsilciler Meclisi Başkanı dâhil tanınmış Cumhuriyetçiler Trump'u desteklemeyeceklerini ilan ettiler. Buna rağmen, seçimleri düzeni rahatsız eden radikal söylemlerini ısrarla sürdürerek kazanması, kampanya sırasındaki açıklamalarının önümüzdeki dönemde kararlı yaklaşımlara dönüşmesi olasılığı dikkate alınmalıdır. Aynı şekilde Trump'ın küresel ticaret düzeni hakkındaki önerileri seçim kampanyası içinde önemli bir bölümü oluşturuyor.

Trump temelde dış ticareti ve özellikle ithalatı Amerikan işgücüne karşı işleyen bir mekanizma olarak gördüğünü, artan ithalatın Amerikan işçilerinin işlerini kaybetmeleri anlamına geldiğini belirtiyor. ABD'de işgücünün sağlıklı bir ortama kavuşmasının esas olarak ithalatın sınırlandırılarak Amerikan firmalarının ülke dışına yönlendirdikleri üretim kabiliyetlerinin yeniden ABD'ye dönmesi ile sağlanacağını Trump seçim kampanyası sırasında ilan etti. Çin ile Meksika'dan gelen ürünlere yüksek ithalat vergisi koyarak buralardaki ABD yatırımlarını ABD'ye döndürerek Amerikalı işçiler üzerindeki Meksika ve Çin işçisinin baskısını hafifleteceğine inanıyor. Bu söylemiyle dış ticareti de sadece ithalat yönüyle ele alıyor.

Trump ekonomik büyüme ile dış ticaret arasındaki doğrudan bağlantı konusunda da farklı görüş sahibi. İkinci Dünya Savaşından bu yana kabul gören, uluslararası ekonomik örgütlenmenin ana öğeleri Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve GATT/Dünya Ticareti Örgütü'nün temel savı olan serbest ticaret uygulamalarının ve küresel değer zincirine dâhil olmanın ekonomik büyümenin temel etkeni olduğu varsayımına karşı çıkıyor. Genel kanı, liberal, kurala dayanan serbest ve adil ticaretin ekonomik büyümeyi ve yatırımı hızlandırdığı. Trump'ın bu genel yaklaşımın dışındaki söylemine, ABD Başkanlık seçimlerinde Demokrat Parti'nin adayı Hillary Clinton, serbest ticaretin yararlarına işaret ederek karşı çıkmamıştı. Seçim kampanyası sırasında Trump'ın savları yanıtsız kalmıştı. Diğer taraftan Trump'ın bu konuda popülist söylemler ile seçim kazanılabileceğini kanıtlaması, bu söylemlerin Avrupalı bazı popülist siyasiler tarafından da benimsenebileceğini düşündürüyor.

Trump'ın uluslararası ticaret konusunda ifade ettiği hususlar kısaca özetlenebilir.

- Pasifik'te ABD ve Japonya dâhil 12 ülke ile uzun süren müzakerelerin sonuçlanarak Kongre'de onaylanması beklenen Trans-Pasifik Ortaklığı (TPP) anlaşmasına karşı olduğunu açıkladı. Başkan Obama tarafından küresel ticaretin kurallarını değiştirerek ABD ve ortakları tarafından yeniden yazılmasını sağlayacağı düşüncesiyle TPP önemseniyordu. Yeni dönemde TPP'nin Kongrede onaylanması beklenmiyor.

- Kanada, Meksika ve ABD arasında 1993 yılında imzalan Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşmasını (NAFTA) yeniden müzakere edeceğini, değiştireceğini ve bu mümkün olmaz ise Anlaşmadan çekilebileceğini ilan etti.
- Bu arada, Amerikan firmalarının üretim merkezlerini Meksika'ya kaydırıp gümrüksüz olarak ABD'ye ithal etmelerini engelleyerek firmaların Amerikan işgücü kullanmaya mecbur etmek amacıyla Meksika'dan ithal edilen mallara % 35 vergi uygulamaya başlayacağını ifade etti.
- Aynı şekilde Çin'deki Amerikan firmalarını üretim merkezlerini Amerika'ya geri döndürmek ve Amerikan istihdamını artırmak amacıyla Çin'den ithal edilen firmalara % 45 gümrük vergisi uygulayacağını açıkladı. Ayrıca dış ticarete avantajlı duruma geçmek üzere Çin'in "kur manipülasyon"u yaparak haksız rekabet yarattığını ileri sürerek bunu engelleyecek önlemler alacağını açıkladı.
- Ayrıca, ABD'nin daha önceki dönemlerde gerçekleştirdiği serbest ticaret anlaşmalarını yeniden müzakereye açacağını ve kuralları yeniden düzenleyeceğini söyledi.
- Avrupa Birliği ile müzakereleri sürdürülen Trans-Atlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı (TTIP) görüşmelerini soğuk karşıladığı belirtiliyor. Pasifik'te imzalanmış ancak Kongrede onay bekleyen TPP konusundaki açık olumsuz tutumuna koşut olarak Atlantik bölgesinde AB ile sürdürülen ortaklık arayışlarının da sonuç vermeyeceği bekleniyor. Bu iki ortaklık anlaşması küresel ticaretin %40'ını ve dünya gayri safi hâsılasının %60'ını oluşturduğu için uluslararası ticaret için yeni bir dönemin başlangıcı olarak kabul ediliyor.
- Dünya Ticaret Örgütü üyeliği hakkında, örgütün uluslararası alanda sınırlı etkinliği dolayısıyla olumsuz olmakla beraber kesin ifadelerde bulunmadı. Diğer bir anlatım ile belki de DTÖ'yü ciddiye alınır bir örgüt olarak görmüyor.
- Dünya İklim Değişikliği Sözleşmesi'nin üretim süreçlerine getireceği sınırlamaları ve kısıtlamaları uygulamayacağını açıkladı.

Bu bakımdan bu savların özenle irdelenmesinde yarar var.

BAŞKANIN TİCARET KONUSUNDAKİ YETKİSİ

ABD sisteminde Başkan'a verilen önemli yetkiler arasında uluslararası ticaret konusu da bulunuyor. Başkan'ın idari olarak ticareti engelleyici damping ve sübvansiyon soruşturmalarını teşvik etmek yanında, var olan anlaşmaların hükümleri dışına çıkma yetkisi de var. Böylece ABD'nin bugüne kadar imzaladığı ve yürürlükte olan 20 Serbest Ticaret Anlaşmasını yürürlükten kaldırma yetkisi mevcut. Trump yönetimi bu anlaşmaları bitirme veya anlaşma hükümlerine aykırı olarak yüksek oranda gümrük tarifesi uygulama yetkisine sahip. Bu tabiatıyla zor ve karmaşık bir hukuki kurallar içeriyor. ABD sisteminde Başkanın bu

konudaki yetkisini kısıtlamak için başlatılacak yasal veya Kongre'deki siyasi süreç uzun ve zorlu aşamaları gerekli kılıyor.²

Başkanın dış ticaret ile ilgili yetkisini gösteren tablo aşağıdadır.

Tablo-1,1 Başkanın Dış ticarete denetim yetkisine ilişkin mevzuat özeti		
Mevzuat	Yetkilendirme aracı	Başkanlık yetkileri
Ticaret anlaşmaları		
NAFTA ³ uygulama kanunu 1993	Tarife bildirim	Kanada ve Meksika'dan ithal edilen malların 'en çok kayırlan ulus' tarifelerine geri dönmesini ilan etmek
	Meksika ve Kanada ile karşılıklı imtiyazların genel seviyesini korumak	Kongre ile istişareleri takiben ek görevler ileri sürmek
Sınırlı yetki tanıyan mevzuatlar		
1962 Ticaret Genişletme Yasası, Kısım 232(b)	İthalatta milli güvenlik üzerinde olumsuz bir etki bulmak	Olumsuz etkiyi dengelemek için gerektiğinde gümrük vergisi veya kota uygulamak
1974 Ticaret Yasası, Kısım 122	ABD'nin ödemeler dengesinde büyük ve ciddi açık vermesi	Yüzde 15'e kadar gümrük vergisi koymak, miktar kısıtlamaları yapmak, ya da ödeme dengesi fazlası olan ülkelere her iki seçeneği birden 150 gün boyunca uygulamak
1974 Ticaret Yasası, Kısım 301	Yabancı ülkenin ABD'nin STA'dan ⁴ doğan haklarını ihlal etmesi veya haksız, mantıksız, ayrımcı uygulamalar yürütmesi	Başkanlığın takdir yetkisiyle, gümrük vergisi ve kotaları içeren misilleme eylemlerinde bulunmak
Neredeyse sınırsız yetki tanıyan mevzuatlar		
1917 Düşman ile Ticaret Yasası	Savaş zamanında	Her türlü uluslararası alım satımı ve buna ek olarak, yabancı mülkteki her türlü varlığı ele geçirmek veya dondurmak
1977 Uluslararası Acil Ekonomik Güç Yasası	Ulusal acil durum	Her türlü uluslararası alım satımı ve buna ek olarak yabancı mülkteki her türlü varlığı dondurmak
Kaynak: Hufbauer, "Could a President Trump Shackle Imports?", PIIE ⁵		

NAFTA, ikili Serbest Ticaret Anlaşmaları ve DTÖ ile üstlenilen yükümlülüklerin uygulanması Kongre tarafından onaylandı. "Peterson Institute for International Economics" araştırmasına göre Kongrenin onayından geçen bu yükümlülükleri Başkan'ın tek başına uygulamadan kaldırması, Başkan'ın anayasal yetkisi ve zaman içinde kabul edilen yasalarla hüküm altına alınıyor. Bu durum Başkan'ın kota uygulamaya gitmesi, gümrük tarifelerini yükseltmesi ve dış ticarete ilişkin kurallar koymasını mümkün hale getiriyor.

² Hufbauer, Gary Clyde; "Could a President Trump Shackle Imports?", Peterson Institute for International Economics, Washington DC., September 22, 2016

³ NAFTA= Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması

⁴ STA= Serbest Ticaret Anlaşması

⁵ Hufbauer, Gary Clyde; "Could a President Trump Shackle Imports?", Peterson Institute for International Economics, Washington DC., September 22, 2016, pg:6

ABD’NİN, MEKSİKA, KANADA İLE ÇİN DIŞ TİCARETİ

ABD dünyanın, 2,3 Trilyon ABD Doları ile bir numaralı en büyük ithalatçı, 1,5 Trilyon ABD Dolar ile iki numaralı ihracatçı ülkesi. Dünya Ticaret Örgütü’nün 2016 yılına ait ticaret profillerine göre küresel ticaretten aldığı pay aşağıda gösteriliyor.⁶

Ülkelerin ABD İhracatındaki Payları**Ülkelerin ABD İthalatındaki Payları**

1. Kanada	% 18,6	1. Çin	% 21,8	
2. Avrupa Birliği	% 18,2	2. Avrupa Birliği	% 18,9	
3. Meksika	% 15,7	3. Kanada	% 13	
4. Çin	% 7,7	4. Meksika	% 12,9	
ABD'nin küresel ihracattaki payı		%9,13	ABD'nin küresel ithalattaki payı	%13,80

Kaynak: DTÖ, World Trade Profiles 2016

Trump’ın önlem almayı önerdiği Çin, Kanada ve Meksika ABD’nin en önemli ticaret ortağı. Bu ülkelerin ABD ihracatındaki paylarının toplamı %42 diğer taraftan ithalatındaki paylarının toplamı ise %47,7. Böylece Trump ithalatın %47,7 ile ilgili önlem alırken, ABD ihracatının %42’sini de bu ülkelerin alabilecekleri karşı önleme açık hale getiriyor. Bu tabiatıyla ABD dış ticaretinin önümüzdeki dönemde Trump’ın alacağını ilan ettiği önlemlere karşı ABD’li ihracatçıların maruz kalacağı tehdidi de gösteriyor.

Diğer taraftan dış ticaretin GSMH oranı dikkate alındığında farklı bir değerlendirme yapılabilir. Mal ve hizmet ticaretinin toplamının (ödemeler dengesi bazında ihracat ve ithalatın ortalaması) GSMH’nin son üç yıllık ortalama değerine bölünmesi ile ortaya çıkan oran ABD bakımından %14,5. Diğer ülkeler için oran aşağıda gösteriliyor.

Ticaretin GSMH’ya Oranı (2013-2015)

Meksika	% 33,6
Kanada	% 31,8
Çin	% 22,3
Avrupa Birliği	% 16,9
ABD	% 14,5

Kaynak: DTÖ, World Trade Profiles 2016

Görüleceği üzere Meksika ve Kanada ekonomilerinin dış ticaret oranları %30’un üstünde bir yükseklik ifade ediyor. Bu oran Çin için ise %20 üzerinde bir değeri buluyor. Bu oranın önemli bölümü ABD’ye ihraç olarak değerlendirebilir. Başka bir ifade ile Meksika, Kanada ve Çin’in dış ticaret ile ilgili muhtemel değişikliklerin ülke ekonomilerine büyük oranda yansıtacağı ve dolayısıyla değişiklikler konusunda “duyarlı” oldukları söylenebilir. Belki de Trump dış ticaretin ABD ekonomisine oranının %14,5 olmasının sağladığı nisbi rahatlıkla Meksika ve Kanada ile NAFTA anlaşmasının hükümlerini müzakereye açacağını ve Çin’e yüksek gümrük

⁶ World Trade Organization, Trade Profiles 2016

oranı uygulayacağını ısrarla ilan ediyor. Ancak ABD'nin iç pazarı büyük olmakla beraber bu anlayışı ne kadar devam ettirebileceği ayrı bir tartışma konusu.

TRUMP VE KÜRESELLEŞME OLGUSU

Trump'ın seçim kampanyasını üzerine inşa ettiği platformun, İkinci Dünya Savaşı sonrasında uluslararası ekonomi ve ticaret düzeninde istikrarın sağlanması amacıyla ABD öncülüğünde şekillenen Bretton Woods sisteminin kurumları Uluslararası Para Fonu'nun, Dünya Bankası'nın ve GATT/Dünya Ticaret Örgütü'nün oluşturduğu küreselleşmeye karşı farklı bir yaklaşım olarak nitelendirilebilir. Liberal düzen, kurallara dayanan uluslararası ticaret ve yatırım sisteminin yakın zamana kadar küresel ekonomik büyümenin ana motoru olarak kabul ediliyordu.

Bu farklılığı Fukuyama⁷; herkesin bu liberal düzenin sağladığı büyümeden aynı ölçüde yarar sağlamadığına, gelişmiş ülkelerde işçilerin yerlerinin “outsource” (dışarıdan temin etmek)yoluyla yok edildiğine dikkat çekiyor. Fukuyama “1950’de kurulmuş olan hâkim liberal düzenin, kızgın ve harekete geçirilmiş demokratik çoğunluğun saldırısı ile yeni bir popülist milliyetçilik çağına girmekte olduğumuz görünmekte” diye tanımlanmakta ve “dünyanın aynı şekilde kızgın ve rekabetçi milliyetçilik çağına kayması riskinin büyük olduğu ve bunun gerçekleşmesinin ise 1989 Berlin duvarının yıkılması kadar köklü değişime işaret edeceğini” kaydediyor.

Son 70 yılda gerçekleştirilen olumlu gelişmelerin tekrarlanmayacağını belirten Dani Rodrik⁸ ülkelerin artık üç hedefe -ulusal özerklik, demokrasi ve hiper küreselleşme- aynı zamanda ulaşmalarının mümkün olmadığını belirterek bu baskıyı ve gelişimi hisseden politikacıların küreselleşme konusunda farklı söylemler geliştirmeye başladıklarını ileri sürüyor. Politikacıların gelişimi hissetmekle beraber çözüm olarak sundukları söylemin yapısal unsurları kapsamadığı için yetersiz olacağı tartışılıyor.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında oluşturulan düzenin uluslararası ticaretin sorunlarına “çok taraflı-multilateral” sistem içinde yanıt bulmakta zorlanması sonucunda ortaya çıkan TPP, TTIP gibi “çoklu-plurilateral” arayışların belirli bir ivme kazandığı günümüzde Trump'ın söylemleri ile yaratılan belirsizlik ortamının bir süre daha devam edeceği düşünülüyor.

Trump'ın liberal düzenin kurumlarına bakışı, serbest ticaret ve ortaklık anlaşmalarına yaklaşımı farklı ve belki de giderek yaygınlaşan popülist milliyetçilik anlayışının başlangıcına işaret ettiği düşünülürse, bu tartışmanın bir süre daha gündeme kalması bekleniyor.

Trump'ın yaklaşımının küresel ticaret düzeninde yarattığı belirsizlik, Türkiye'nin uzun zamandır tereddütlerle yaklaşığı TTIP ve TPP sisteminin dışında kalma riski ile ilgili endişesinin “ötelenmesi” olasılığı anlamını taşıyor. Bu husus Türkiye'ye zaman kazandırabilir. Tabiatıyla bu sürenin anlamlı bir şekilde değerlendirilmesi gerekir.

⁷ Fukuyama, Francis; “US against the world? Trump's America and the new global order”, Financial Times, November 11, 2016

⁸ Rodrik, Dani; “There is no need to fret about deglobalisation”, Financial Times, October 4, 2016