

Bozkurt Aran¹

Ticaret Çalışmaları Merkezi Direktörü

TRUMP'IN İKİNCİ DÖNEMİNDE OLASI KÜRESEL TİCARET YAKLAŞIMLARI

GİRİŞ

Küresel ticaret gelişmelerine, seçtikleri 2017 yılından itibaren yön vermekte etkin rol oynayan ABD Başkanları Trump'ın ve daha sonra Biden'in yaklaşımlarının, bu dönemde oluşan küreselleşme ekosistemi içinde irdelenmesi uygun olacaktır. Bu dönemin en belirgin özelliği, ABD'nin kurallı ticaret alanında liderlik yapmaktan vazgeçmesi ve ticaret ilişkilerini ikili anlaşmalarla sağladığı bir düzeni tercih etmesidir. Başkan Trump ve Başkan Biden ince ayırım farklarla da olsa benzer yaklaşımı sürdürmüşlerdir.

ABD Kongresi, uluslararası ticaret ile ilgili konulara yasal olarak müdahale etme yetkisine sahiptir. Kongrede uzun zamandır görülen eğilim, uluslararası kuruluşların bağlayıcı kurallarının, ABD'nin egemenlik haklarını ihlal ettiği ve Amerikan ekonomik gücünün ve pazarının sağladığı olanakların kullanılmasını engellediği şeklindedir. Her iki Başkanın döneminde belirginleşen bu genel yaklaşıma ilaveten, küresel ticaret düzeninde ortaya çıkan olumsuzlukların ABD yönetimlerinin bu tavrı oluşturulmasında hızlandırıcı etkisi olmuştur. Gerçekten de 1994 yılından bu yana küresel ticaret sistemi çok taraflı ve anlamlı bir çözüm üretememiştir. Bu sıkıntılı dönemi; ülkeler arasında ticari gerginliğin giderek arttığı, liberal ekonomik düzenin sürdürülebilirliğine ilişkin şüphelerin çoğaldığı ve Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) kurallı ticaret bakımından merkezi rolünün sorgulandığı bir dönem olarak tanımlanmak olasıdır.

DEĞERLENDİRME NOTU

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

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazar(lar)ına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

70 yıldır devam eden liberal anlayış ile çelişen ve özellikle ABD'nin öncülüğünde başlayan korumacı politikaların, hatta "dış ticaretin silah" olarak kullanılmasına ilişkin uygulamaların birinci Trump döneminde, daha sonra da Biden yönetiminde sürdürüldüğü görülmektedir.

Trump'ın 20 Ocak 2025 tarihinde ABD Başkanlık görevini yemin ederek devir almasına az bir süre kalmıştır. Yeni dönemde ABD'nin dış ticaret politikasının daha sert ve daha radikal bir yön alacağına işaret eden açıklamalarına sıkça rastlanmaktadır. Trump ve Biden yönetimlerinin küresel kurallı ticarete ilişkin uygulamaları çerçevesinde Trump'ın bu ikinci dönemde uygulayacağı ticaret politikalarını ve bunların küresel anlamda yansımalarını irdelemek uygun olacaktır.

BİRİNCİ TRUMP YÖNETİMİ 2017-2021

Birinci Trump yönetiminin önceliği, yerli üretimi teşvik etmek ve Amerikan sanayisinin rekabet gücünü artırmaktır. Trump, seçim kampanyasında dış ticarete ilişkin güçlü mesajlar vermişti.² Küreselleşme nedeniyle büyük şirketlerin daha ucuz üretim arayışıyla ülke dışına çıktığını, Amerikan teknolojisini kullanarak ve ABD finans kurumlarından kredi sağlayıp yurt dışında yatırım yaparak Amerikan çalışanlarının sırtından kar amacı güttüklerini dile getiren bir popülist söylemle seçimlerden galip çıkmıştı.

Trump yönetimi ayrıca, Çin ile ticaret dengesizliğine ve Amerikan sanayi kuruluşlarının rekabet gücünü tehdit eden unsurlara karşı sert ticaret önlemleri almıştır.³ Bu kapsamda gümrük tarifelerini bir silah olarak kullanmış, müttefik ülkeleri dahi bu kapsamda değerlendirerek bunlara tarife artışları uygulamıştır. Hatırlanacağı üzere en yakın komşusu ve müttefiki konumundaki Kanada'ya karşı "ulusal güvenlik"⁴ ihlali iddiası ile çelik ithalatına ilave gümrük vergisi koymaktan kaçınmamıştı. Benzer şekilde AB ve Türkiye de ulusal güvenlik savı ile ilave vergi ödemek durumunda bırakılmıştır.

Trump yönetiminin bu dönemdeki temel ticaret politikaları şu şekilde özetlenebilir:

- Gümrük tarifelerini **bir silah olarak kullanarak** başta Çin olmak üzere önemli sayıda ülkeden yapılan ithalatın maliyetini artırdı.
- **DTÖ Anlaşmazlıkların Çözümü** mekanizmasının önemli bir parçası olan Temyiz Organına, üye atamalarını engelleyerek organın işlevsiz hale gelmesini sağladı ve sistemi devre dışı bıraktı.
- 2017 yılında önceki Başkan Obama'nın müzakere edip parafladığı ve dünya ekonomisinin yaklaşık %40'ını temsil eden **Trans-Pasifik Ortaklığı'ndan (TPP) çekilerek** çok taraflı veya çoklu anlaşmalara mesafeli yaklaşacağını kanıtladı. İkili ticaret anlaşmalarını tercih ettiğini gösterdi."
- **ABD, Meksika ve Kanada** arasında yürürlükte olan NAFTA anlaşmasını değiştirerek yine üç ülke arasında ancak bu defa özellikle Amerikan otomobil sanayini kollayacak şekilde USMCA anlaşmasını imzaladı. Müzakere ve imza sürecinde her iki ülkeye de baskı yaptı.⁵
- 2017 yılında çıkardığı yasa ile şirketlerin yeni yatırım yapmalarını teşvik amacıyla vergi oranlarını düşürdü.

² B.ARAN;" *Yeni ABD Başkanı Türkiye ve Küresel Ticaret*"; TEPAV Değerlendirme Notu; no 201635; Kasım 2016

³ B.ARAN;"*Trade wars: Strong-arm Tactics by the Trump Administration*" Turkish Policy Quarterly, 19.3.2019

⁴ GATT 1994'ün XXI maddesi bir ülkenin ticaret ile yükümlülüklerini ulusal güvenlik nedeniyle askıya almasına izin verir. DTÖ'de genel uygulama ulusal güvenlik savının müzakere edilmemesi şeklindedir.

⁵ B.ARAN, S.AKMAN; "*NAFTA USMCA olurken Ne Değişti*", TEPAV Değerlendirme Notu no 201842, Ekim2018

- **Teşvik ve Destek Programları:** Özellikle teknoloji, enerji ve savunma sanayileri başta olmak üzere özel şirketlere vergi kolaylıkları ve kamu destekli krediler ile destek sağladı.

Bu dönemde Trump yönetiminin dış ticaret uygulamaları, **korumacılık, tek taraflılık ve gümrük tarifeleri** etrafında oluşmuştur. **ABD'nin ekonomik çıkarlarını ön planda tutmak (AMERICA FIRST)** ve bu amaçla 70 yıllık bir dönemde oluşan kurallara dayalı çok taraflı sistemi göz ardı etmiştir. Bu yaklaşım ABD'nin çok taraflı sistem ile ilgili liderlik vasfını zayıflatmış ve sonuçta küresel ticaret sisteminin de belirgin bir şekilde gerilemesine yol açmıştır.

BIDEN YÖNETİMİ 2021-2025

Biden döneminde dış ticaret politikaları, selefi Donald Trump'ın politikalarından bazı ince ayırım farklılıklarla devam etmiştir. Bu arada çok taraflılığa ve müttefiklerle iş birliğine odaklanan ancak genellikle demeçlerde kalan bir yaklaşım da görülmüştür. Hemen ifade edilmesi gereken husus, bir zamanlar Amerikan ekonomik politikasında hâkim uygulama olan ancak sonraları rafa kaldırılan “sanayi politikası” uygulamalarının yeniden benimsenmesidir.

Biden yönetiminin en temel dış ticaret politikası uygulamalarının özeti şöyledir:

- **Çin'e yönelik sert önlemler:** Uygulanan geniş çaplı tarifeler bu dönemde de büyük ölçüde korunmuş, teknoloji transferi ve yarı iletken gibi stratejik sektörlerde Çin'e karşı ihracat kısıtlamaları uygulanmıştır.
- **Müttefiklerle iş birliği:** Bu konuda istişareleri artırarak ve ortak bir strateji geliştirmeye çalışarak Çin'e karşı tek taraflı uygulamalar “**çoklu**” iş birliği çerçevesine **dönüştürülmeye** çalışılmıştır.
- Avrupa Birliği, Japonya ve diğer müttefiklerle Trump döneminde getirilen çelik ve **alüminyum tarifelerini azaltmak veya kaldırmak** için müzakereler yürütülmüştür.
- Çin'e karşı ekonomik iş birliğini güçlendirmeyi ve ortak uygulamalarda bulunmayı amaçlayan **ABD ve AB Ticaret ve Teknoloji Konseyi (TTC)** oluşturulmuştur.
- ABD'nin kritik teknolojilerdeki liderliğini korumak için **Çin'e karşı ihracat kısıtlamaları uygulayarak özellikle yarı iletkenler** gibi yüksek teknoloji alanlarında Çin'in erişimi sınırlandırılmıştır.
- Ukrayna'yı işgaline karşılık, **Rusya'ya karşı sert ekonomik yaptırımlar** uygulanmasına öncülük etmiştir.
- Trans-Pasifik Ortaklığı'na katılmamakla beraber **Asya-Pasifik bölgesinde ekonomik ilişkileri artırma** hedefi sürdürülmüştür.
- 2022'de ABD liderliğinde başlatılan **Hindistan-Pasifik Ekonomik Çerçevesi (IPEF)** ile Asya'daki ekonomik bağları güçlendirmek için yeni bir platform oluşturulmuştur. Ancak bu girişim, gümrük tarifeleriyle ilgili hükümler içermemekte, pazar açılımı sağlamamakta ve temelde iş birliği ile istişare olanaklarını artırmakla sınırlı kalmaktadır.
- **DTÖ Uyuşmazlıkların Çözümü Mekanizmasını** canlandıracak adımları atmaktan geri durulmuştur.
- **2021'de Paris Anlaşması'na yeniden** katılarak ticaret politikalarını da iklim hedefleriyle uyumlu hale getirilmesi söz verilmiştir.

Biden döneminin ekonomik alanda en önemli uygulamalar arasında yer alan “sanayi politikasına” ilişkin gelişmelere de sadece değinmekle yetinelim. Ayrıntılı bilgi aşağıdaki

yazıdan sağlanabilir.⁶ Bu konunun çerçevesini ve gerekliliğini belirten kapsamlı ilk açıklamanın Başkanın Ulusal Güvenlik Danışmanı Jake Sullivan tarafından yapılmış olması da dikkat çekicidir.⁷ Yönetimin çok taraflı ticaret ilişkilerini ulusal güvenlik boyutunu öne çıkararak ele aldığı söylenebilir.

Biden döneminde sanayi politikası ile ilgili çıkardığı temel yasalar ile,

- **CHIPS ve Bilim Yasası** ile 2022'de Amerika'da yarı iletken üretimini desteklemek için 52 milyar dolar,⁸
- **Enflasyonu Düşürme Yasası (IRA)** ile 2022'de temiz enerji ve iklim değişikliği amacıyla sağlanan sübvansiyonlar 433 milyar dolar,
- **Altyapı ve İstihdam Yasası ile** 2021'de alt yapı geliştirme paketi, ulaşım ağları ve internet için sağlanan destekler için 1,2 trilyon dolar tahsis edilmiştir.

Kısacası bu dönemde ABD'nin müttefikleriyle sınırlı da olsa ekonomik bağlarını güçlendirme, iklim değişikliğiyle mücadelede ticaret politikalarını bir araç olarak kullanma ve ekonomik baskılar yoluyla Çin ve Rusya'nın küresel etkisini sınırlama çabaları öne çıkmıştır.

Biden döneminde, ABD'nin dış ticaret politikalarının sistematik ve çok taraflı bir yaklaşımla şekillendirilmesine özen gösterilmiş, ancak kurallara dayalı ticaret sisteminin gerilemesi engellenememiştir.

İKİNCİ TRUMP YÖNETİMİ İLE İLGİLİ BEKLENTİLER 2025-2029

Trump seçim sonrası verdiği demeçlerde tarifeleri “güzel bir kelime” olarak nitelendirmiştir. Buna benzer ifadeler, küresel ticaret bakımından önde gelen yöneticiler tarafından da tekrarlanmıştır. Bir kaçını hatırlayalım.

Brezilya Cumhurbaşkanı Silva neo-liberal küreselleşmenin başarısız olduğunu ilan etmiştir. **Avrupa Merkez Bankası Başkanı Lagarde**'in “küresel ekonomi parçalanmış ve birbirine rakip bloklara ayrılmıştır” açıklaması dikkat çekicidir.⁹ **Fransa Cumhurbaşkanı Macron** Avrupa'nın serbest piyasa ve küreselleşme bağımlılığından uzaklaşıp daha fazla devlet müdahalesi ve stratejik özerkliğe yönelerek ekonomik modelini yeniden gözden geçirmesi gerektiğini söylemiştir. **İtalya'nın eski Başbakanlarından Draghi** kamu yatırımlarının önemini ve devletin ekonomide daha aktif bir rol oynamasını vurgulayarak geleneksel neo-liberal politikalardan bir kaymaya işaret etmiştir,¹⁰ **DTÖ ve Uluslararası Para Fonu** sürekli olarak “korumacılığın oluşturduğu” risklere işaret etmektedir.

Trump ikinci döneminde küresel ticarete ilişkin uygulanması beklenen ticaret politikalarının nasıl şekilleneceği konusunda yeterli ipucu vermiştir. Kısaca özetleyelim.

⁶ B.ARAN; “Sanayi Politikası ve Küresel Ticaret Düzeninde Dönüşüm”; TEPAV Değerlendirme Notu 202128; Eylül 2021

⁷ M.FROMAN; “The next President and the Tradeoffs in US Economy Policy” Foreign Affairs; 3 Ekim 2024

⁸ B.ARAN; “CHIPS Yasa ve Yarı İletken Rekabetinin Liberal Ekonomik Sisteme ve Sanayi Politikalarına Yansımaları” TEPAV Değerlendirme Notu 202226; Ağustos 2022.

⁹ G. TETT; “Globalisation is not dead- it's just changed”; Financial Times; 22 Kasım 2024.

¹⁰ C.CAFFARRA; “Are Latte, Macron and Draghi Marking the end of Neoliberalism in Europe”; Promarket; 7 Mayıs 2024

- **Korumacı politikaların** yaygın olarak kullanılmasına **ilaveten gümrük tarifelerinin** “bir silah” gibi ülkelere baskı aracı olarak geniş şekilde uygulanması beklenir. Gümrük tarifelerinin bu dönemde siyasi konularda da ülkelere baskı yapmada kullanışlı bir alete dönüşme olasılığı yüksektir. Şimdiden Trump'ın BRICS'in dış ticarette kendi milli paralarını kullanma girişiminin doların etkisini azaltabileceği savı ile BRICS üyeleri için gümrük tarifelerini yüzde yüz arttıracığını ilan ederek tepki göstermesi anlamlıdır.
- **Çin ile ABD arasında sürmekte olan ticaret ve teknoloji rekabetinde** Çin'e karşı sınırlayıcı ve korumacı önlemlerin yaygın ve genişletilerek uygulanması beklenir.
- **Enerji bağımsızlığı:** Trump'ın ilk döneminde ABD'nin enerji konusunda fosil yakıtların üretimini teşvik ettiğini dikkate alarak bu defa da yerli petrol ve doğal gaz üretimini teşvik etmesi beklenir.
- **DTÖ gibi çok taraflı kurumların zayıflatılması** yaklaşımının bu dönemde genişleyerek süreceği anlaşılmaktadır. Küresel anlamda ticaret ve ekonomik ilişkilerin düzenlenmesinde ülkelerle **ikili anlaşmalar** yapmaya öncelik verilmesi gündemdedir.
- **Tedarik zincirlerinin yeniden yapılandırılması** amacıyla vergi indirimleri, doğrudan sübvansiyon gibi uygulamalarla yeni hamleler yapması beklenir.
- **Sanayi politikası:** ABD'de öne çıkan sektörlerin ABD'de yerli üretimlerini arttırmak amacıyla “sanayi politikası” uygulamalarına hız vererek yapay zekâ, çipler, enerji, çelik, otomotiv, kimya gibi yüksek teknoloji içeren sektörlerle karşılıksız sübvansiyon sağlayabilir. Ayrıca bunlara vergi teşvikleri de getirebilir.
- **Kamu alımlarında ve özellikle altyapı yatırımlarında ABD menşeli ürünlerin** kullanılması uygulamasını genişletebilir.
- Göçmenler konusunda uygulayacağı sınır dışı etmek gibi sert politikalara ilaveten **ABD vatandaşı işçilerin kullanılmasını** teşvik edebilir.

SON SÖZ

Trump'ın ikinci döneminde ABD'nin korumacı politikalarının küresel kurallı ticaret ortamını daha da zayıflatması beklenmektedir. Ülkelerin doğal olarak kendi iş birliği bloklarını oluşturması ve kendilerince daha güvenilir ve iş birliği sağlayacak ülkelere yakınlaşması sürecini hızlandırması beklenir. Bu durum, ABD'nin küresel etkisinin azalması sonucunu doğurabilir. Uluslararası kurallı ticaretin; DTÖ merkezli çok taraflı (multilateral) bir olgu olmaktan çıkıp Amerika, Avrupa ve Çin etrafında “üçlü kümelenen” çoklu (plurilateral) bir yapıya dönüşmesi olasıdır.

Yaratılan yeni “eko sistem” çerçevesinde Trump'ın daha da radikal önlemler almasını adeta teşvik eden bir ortamın oluştuğu düşünülmektedir. Küresel anlamda “korumacılığın” normal kabul edildiği bu dönemde liberal ticaret konularında geriye gidişin durdurulmasının, Trump'dan beklenen sert uygulamaların gerçekleşmesi halinde daha da zorlaşması olasıdır.