



Bozkurt Aran¹

Merkez Direktörü

Ticaret Çalışmaları Merkezi

TİCARET SAVAŞLARININ DİĞER CEPHESİ: ABD KANADA MEKSİKA - NAFTA

GİRİŞ

NAFTA'nın (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması) yenilenmesi amacıyla üçlü (ABD, Kanada ve Meksika) sürdürülen müzakerelerde şaşırtıcı bir dönemece gelinmiştir. 1994 yılından beri yürürlükte olan zamanın en kapsamlı ve derin anlaşması olarak kabul edilerek küresel anlamda kurallı ticaret anlayışının şekillenmesinde örnek oluşturan NAFTA'nın yenilenmesi gereksinimi Başkan Trump tarafından seçim kampanyası sırasında dile getirilen bir konu olmuştur. Müzakereler üçlü formatta başlanmıştır. Bir süredir devam eden müzakerelerde, sürpriz ABD ile Meksika arasında anlaşma yapıldığının ilan edilmesi oluşmuştur. Böylece NAFTA'nın yenilenmesi sürecinde farklı bir aşamaya gelinmiştir. NAFTA müzakereleri ABD yönetiminin ticaret politikalarına yaklaşımı kadar müzakere taktikleri bakımından da yakından irdelenmesi uygun olacaktır.²

ABD'nin talepleri karşısında Meksika ve Kanada'nın birlikte davranmak konusundaki mutabakatın Meksika tarafından terk edilerek, ABD ile ikili olarak anlaşmaya varması Kanada bakımından bir umulmadık bir gelişme olmuştur. Açıklama Başkan Trump tarafından televizyon kameraları önünde Meksika Başkanı ile yaptığı telefon konuşmasının da bulunduğu bir ortamda gerçekleşmiştir.

Beyaz Saray 31 Ağustos tarihinde Kongre'ye bildirim yaparak Meksika ile varılan anlaşmanın imzalanması ve onaylanması sürecini başlatmıştır. Bildirimde anlaşmaya ileride Kanada'nın da katılmasının istemesi halinde muhtemel olduğu

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

*Ticaret Çalışmaları Merkezi Direktörü

1.NAFTA'nın_Yenilenmesi_Muzakereleri_Amerika_Kanada_Ve_Meksika_Arasinda_Guc_Muca
delesesi_Ve_Etkileri.pdf <http://www.tepav.org.tr/upload/files/1528350154->

belirtmiştir. Böylece Kongre'nin inceleme yapabilmesi için tanınan 90 günlük sürenin başlatılması sağlanmıştır. Başkan Trump anlaşmanın nihai metnini 30 gün içinde diğer bir ifade ile 30 Eylül 2018 tarihine kadar Kongreye iletmek zorundadır.

Başkan Trump sosyal medya aracılığı ile Kanada'nın yeni NAFTA'ya katılmasının siyasi bir gereklilik olmadığını ve Kanada'yı anlaşma dışına atabileceğini de belirtmiştir. Başkan Trump Meksika ile varılan anlaşmanın onay sürecini hızlandırarak Kasım ayının sonuna kadar tamamlanmasını sağlamaya çalışmaktadır. Meksika'nın şimdiki Başkanı Enrique Pena Nieto, Başkanlık görevini seçimleri kazanan Andres Manuel Lopez Obrador'a 1 Aralık 2018 tarihinde devredecektir. Esasında yeni Başkan Obrador temsilcileri tarafından ticaret müzakerelerini izlemiş olmakla beraber, Başkan Trump varılan mutabakattan farklı talepleri olabileceği düşüncesiyle, anlaşmayı mevcut Başkan döneminde tamamlamak istemektedir.

ABD'de ticaret anlaşmalarını onaylamak Kongre'nin yetki alanına girmektedir. Ticaret anlaşmalarının karmaşıklığı karşında ABD Başkanları "Trade Promotion Authority" adı altında Kongreden süre ile kısıtlı yetki almakta, bu yetkiye dayanarak yapılan görüşmeler sonucunda üzerinde mutabakata varılan anlaşmayı Kongre'ye sunmaktadır. Kongre anlaşmanın maddelerinde değişiklik yapmadan oylamada sadece "evet" veya "hayır" demek suretiyle onaylayıp onaylamayacağını karara bağlamaktadır.

Ticaret müzakerelerini yürütmekle sorumlu Kanada Dışişleri Bakanı 28 Ağustos 2018 tarihinde Washington'a giderek yoğun müzakereler yürütmüş ancak mutabakat sağlamadığı için görüşmelere 5 Eylül tarihinde devam edilmesinin kararlaştırıldığı ilan edilmiştir. Başlatılan onay süreci nedeniyle ABD Kanada görüşmelerinin en çok 30 Eylül tarihine kadar sonuçlanması gerekmektedir.

Başkan Trump Kanada'ya "ölçü dışı" baskı uygulamaya başlamıştır. Başkan Trump ilk önce Kanada'nın varılan mutabakatı 4 gün içinde onaylaması koşulunu dayatmış daha sonra müzakere süresini 4 günü daha uzattığını belirtmiştir. Başkan Trump baskı aracı olarak kullandığı sosyal medya mesajında, ABD'nin hiçbir ülkenin dostluğunu satın almak zorunda olmadığını ticaretin ABD çıkarları doğrultusunda düzenleneceğini belirterek Kanada'ya açık bir gözdağı vermiştir. Nitekim Başkan Trump Kanada'da üretilen otomobillere vergi koymak suretiyle Kanada'nın "harap olmasına" neden olabileceğini söylemiştir.³ Bu tehdidin doğaçlama veya Kanada'ya yönelik tutumunda esaslı bir değişimin sonucu olarak mı ifade edildiği bilinmemekle beraber ABD'nin en yakın komşusu ve özel ilişkiler içinde olmaya özen gösteren Kanada'da düş kırıklığı yaratmıştır.

Aynı zamanda Başkan Trump'ın ticaret müzakerelerinde ön almak amacıyla gümrük tarifelerini artırmak tehdidini Kanada gibi yakın bir ülkeye fütursuzca yapması da dikkate değerdir.

³ D.Dale, Trump warns he could cause the "ruination" of Canada, The Star, 7 Eylül 2018

TABLO: 1

Ülkelerin ABD ile Olan Ticaretleri										
2015						2016				
	İhracat, Milyar \$	Ülkenin İhracatı İçindeki Payı	İthalat, Milyar \$	Ülkenin İthalatı İçindeki Payı	Ticaret Dengesi, Milyar \$	İhracat, Milyar \$	Ülkenin İhracatı İçindeki Payı	İthalat, Milyar \$	Ülkenin İthalatı İçindeki Payı	Ticaret Dengesi, Milyar \$
Kanada	288.6	74%	219.5	54%	69.1	269.0	74%	207.0	53%	61.9
Meksika	291.2	74%	188.1	50%	103.2	289.9	74%	179.6	49%	110.3

Kaynak: BM Comtrade, BACI, TEPAV hesaplamaları

Bu arada Başkan Trump 30 Ağustos tarihinde Bloomberg verdiği bir demeç ile küresel kurallı ticaret ve ABD'nin bazı ülkelerle yaşadığı anlaşmazlıklarına ilişkin bilinen tutumunu açık ve kararlı ifadelerle tekrarlamıştır.⁴ Bu ifadeler NAFTA konusundan belirsizliğin devam etmekte olduğunu göstermektedir. Aynı zamanda ABD'nin Meksika ile vardığı mutabakatın ABD Yönetimi bakımından ifade ettiği önemi de yansıtmaktadır.

Başkan Trump müzakereleri üçlü formattan çıkarıp ilk önce Meksika ile anlaşmaya varmaya odaklandığı daha sonra bu koşulları Kanada tarafından kabul edilmesini sağlamak üzere aldırılmaz bir tavır takınarak Kanada'yı dışarıda bırakmaktan çekinmeyeceğini göstermiştir.

Diğer yandan aynı söyleşide Başkan Trump'ın DTÖ, Çin ve AB ile yürüttüğü ticaret savaşları konusunda ifadeleri de dikkate değerdir. "Dünya Ticaret Örgütü hizaya gelmezse DTÖ'den de çıkarırım" diyerek kurallı ticaret sistemi ile ilgili rahatsızlığını yeniden kayda geçirmiştir. Başkan Trump "ABD'nin Çin'den çok güçlü olduğunu ve Çin'in ABD ile ticaret anlaşmazlığını sürdürmeye dayanamayacağını" ifade etmiştir. Aynı demeçte AB'nin yapmış olduğu otomobillerin sıfır gümrükle ticareti konusunda söylediği hususta ilgi çekicidir. Başkan Trump Avrupalılar için "onlar kendi arabalarını satın almak alışkanlığına sahip olduklarından bizim arabaları almazlar, ayrıca Avrupalılar da neredeyse Çinliler kadar kötüdür" demiştir. Daha önceki bir mesajında Avrupa ile sürdürülmekte olan temaslara atıfta bulunarak ve artık ABD'nin bedava güvenlik sağlamayacağını de kaydetmiştir.

ABD MEKSİKA ARASINDA VARILAN ANLAŞMANIN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Henüz ABD ile Meksika arasında varılan anlaşmanın metni açıklanmamıştır. Ancak Anlaşmada yer alan temel unsurlarla ilgili medyaya bilgi akışı sağlanmıştır. Buna göre Anlaşmada yer alan önemli konular aşağıda özetlenmektedir.

- Otomobil ithalatında parçaların %75'nin (eski oran %62,5) Kuzey Amerika'da üretilmesi koşulunun getirilmesi ve otomobil parçaların %40 ila %45 arasındaki kısmının üretiminin saat ücreti en az 16 ABD Doları olan işçiler tarafından üretilmesi,

⁴ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-31/here-s-everything-donald-trump-said-in-his-oval-office-interview>

- Yabancı yatırımcı ile kabul eden ülke arasındaki anlaşmazlıkların çözümü konusunda mevcut NAFTA anlaşmasında var olan uluslararası panel uygulamasının sınırlandırılarak ancak bazı sektörler (petrol ve gaz, telekom, enerji ve altyapı) için geçerli olmaya devam etmesi,
- Meksika'daki ABD yatırımcılar için yasal korunma hükümlerinin sadece fiziki kamulaştırma ile sınırlandırılması,
- Biyolojik ilaçlarla ilgili patent korumasının 5 yıldan 10 yıla çıkarılması,
- Genetiği değiştirilmiş ürünlere ayrımcılık yapılmaması,
- Peynir gibi ürünlerin ithalatının ülkede uygulanan kurallar nedeniyle sınırlandırılmasının önlenmesi,
- Anlaşmanın 16 yıl süre ile geçerli olması, 6'ncı yılın sonunda gözden geçirilmesi, taraflarca talep edilmesi halinde ise 16 yıl uzatılması,
- Fikri mülkiyet ve telif hakkın konularında ülkelerde üst seviyeli koruma sağlanması,
- Elektronik olarak dağıtılan dijital ürünlerin (e-kitap, videolar, müzik, oyunlar ve yazılım) gümrük tarifelerine tabi olmamasıdır.

Görülebileceği üzere anlaşma temelde otomobil üretim ile menşe kurallarını değiştirerek ve aynı şekilde anlaşmazlık halinde ABD yatırımcıların "Uluslararası Panel" gitme hakkı sınırlandırılarak ABD'li firmaların Meksika'ya gitmelerini caydırmayı amaçlanmaktadır. Diğer taraftan, fikri mülkiyet konusunda Başkan Trump'ın hassasiyetine uygun şekilde anlamada hükümler bulunması ve ABD tarım ve e-ticaret ürünlerine pazar sağlaması dikkati çekmektedir.

ABD KANADA ARASINDA TEMEL YAKLAŞIM FARKLARI

ABD ile Kanada arasında ticaret konusunda bazı önemli anlaşmazlık alanları bulunmaktadır. Bunları kısaca süt ürünleri, yatırımcı ve kabul eden ülke arasında anlaşmazlıkların çözümü, ulusal güvenlik savı ile çelik ve alüminyum ürünlerine konulan ilave vergi ve kültürel konularda koruma veya muafiyet sağlamak olarak özetlenebilir. Üçlü çerçevede yapılan müzakerelerde bu konularda farklılıkların giderilmesi sağlanamamıştı. Bu alanların çözüme kavuşturulması şimdi bir de süre baskısı ortaya çıkmıştır. Süreci karmaşık hale getiren diğer bir konu Kanada ile ABD ile arasında varılması olası mutabakatın ayrıca Meksika tarafından da kabul edilmesi de gerekmektedir.

Tarım ve süt ürünleri konusu iki ülke arasında bir süredir anlaşmazlık konusu olmaya devam etmektedir. İlginç yanı ABD'nin Kanada'ya ihraç ettiği 637 Milyon Dolar tutarındaki süt ürününün 418 Milyon Dolarlık bölümü ABD için ticaret fazlası olarak görülmektedir. Buna rağmen ABD Kanada'nın uyguladığı "Tedarik Yöntemi" sonucu koyduğu kota, gümrük tarifelerinin lisans koşullarının ABD üreticisine adil olmayan engeller çıkardığını ileri sürmektedir. Bu konu Kanadalı üreticiler için hassas bir konu olarak öne çıkmaktadır.

Devlet ve yatırımcı arasında anlaşmazlıkların çözümü konusunda ABD egemenlik haklarını kısıtladığını ve anlaşmazlığın çözümünün ulusal yargı sistemine bırakılması gerektiğini ileri sürerek daha az bağlayıcı hükümler önermektedir. ABD Meksika ile vardığı ifade edilen mutabakat uyarınca yatırım yapan girişimcilere anlaşmazlık halinde "Uluslararası Panel"e başvurmak hakkını belirli sayıda sektörlerle sınırlamıştır. Kanada "telafi edici vergi ve anti dumping" uygulamalarının adil olması konusunda panele başvurma hakkının muhafaza etmeyi amaçlamaktadır. Bu konuda, Kanadalı üreticilerin baskısı sonucunda Kanadalı

müzakerecilerin kararlı davranması beklenmektedir. Başkan Trump, ABD'li yatırımcıların yabancı ülkede yararlandığı güvence olanağını kısıtlayarak bunları ABD'de yatırım yapmaya özendirmeye amaçlamaktadır. Meksika ile bu konuda varılan mutabakatın Kanada tarafından kabulü medyada ciddi bir tartışma konusu haline gelmiştir.

Çelik ve alüminyum ürünlerine ilave verginin ulusal güvenlik kaygısı ile konulması Kanada'da ciddi bir rahatsızlık yaratmıştır. Kanada bu verginin kaldırılmasını beklerken bu defa ABD ithal edilen otomobillerden de ilave vergi almakla tehdit etmiştir. Ayrıca ABD'nin Meksika ile vardığı anlaşmada bu konuda Kanada'yı rahatlatacak bir çözüm sağlanmadığı anlaşılmaktadır. Kanada tarafının bu verginin kaldırılması konusunda ısrarlı olacağı düşünülmektedir.

Kültürel konularda muafiyet ve veri korunması Başkan Trudeau tarafından önemsenen konulardır. Böylece büyük ABD'li medya kuruluşlarının Kanada'da yatırım yapmalarının kısıtlanması özellikle Fransızca konuşulan Quebec Eyaleti bakımından hassasiyetle izlenmektedir.

NAFTA NİN SONA ERDİRİLMESİ DURUMUNDA

Kanada'nın ihracatının %75'nin ABD ile yapması nedeniyle ülkenin Gayri Safi Yurtiçi Hâsılası'nın yaklaşık %20 si doğrudan ABD'ye bağlıdır. Başkan Trump'ın sert bir tutum izlemesinin Kanada'nın ABD ekonomisine bağlılığından kaynaklandığı ileri sürülmektedir.⁵

Uluslararası Ödemeler Bankasının (Bank for International Settlements)⁶ hazırladığı rapora göre, NAFTA anlaşmasının sona erdirilmesi durumunda her üç ülkenin de gayri safi yurt içi hasıllarında düşüşler olacağı açıklanmıştır. Rapora göre üç ülkenin üretim yapılarını birbirleri ile bütünleşmiş olmaları dolayısıyla ithal edilen ara mallarındaki fiyat artışı, ihracatta yükselen gümrük tarifeleri nedeniyle düşüşler yaşanacaktır. Üç ülkenin DTÖ tarifeleri ve kuralları çerçevesinde ticaret yapmaya başlamaları durumunda "Yurtiçi Gayri Safi Hâsıla'larında" Kanada'nın %2,2, Meksika'nın %1,8 ABD'nin % 0,2 oranlarında düşüş yaşanacağı sonucuna varmıştır. Bu durum tabiatıyla özellikle Kanada hükümeti için önemli bir zorluk yaratmaktadır.

TEPKİLER

Başkan Trump'ın görevi devir aldığı Ocak 2017 tarihinden bu yana açık pazarlar ve kurallı uluslararası ticaret konularındaki yaklaşımları ABD siyaset ve ekonomi çevrelerinin itirazları ile karşılaşmaktadır. Özellikle Kanada'yı dışarıda bırakarak varılacak yeni bir anlaşmanın Kongre'nin onay sürecinde zorluklarla karşılaşacağı ABD iş çevrelerinde dile getirilmektedir. ABD Ticaret Odası Başkanı Kanada'nın dâhil edildiği üçlü bir anlaşma dışındaki düzenlemelerin Kongre'de onaylanma şansının bulunmadığını ve ABD iş çevrelerinin desteğine sahip olamayacağını belirtmiştir.⁷

⁵ K. Mackraelve P. Vieira; Canada Must Decide: Its's Either a Nafta Deal or a Smaller Economy, The Wall Street Journal, 31 August 2018.

⁶ R. Auer, B. Bonadio and A. Levchenko; "The economics of revoking NAFTA" BIS Working Papers | No 739 | 25 August 2018.

⁷ J. Politi, "Nafta talks break up with no deal", Financial Times, 1 Eylül 2018

En büyük ABD firmalarını dâhil olduğu “US Business Roundtable” ve Kanada İş Konseyi ortak bir açıklama yaparak “üçlü ortaklığı kenara itmek Kuzey Amerika değer zincirini istikrarsızlaştırarak ekonomik büyüme ile işyerlerinin zarara uğramasına neden olacağını” ileri sürmüştür.⁸

12.5 Milyon üyesi bulunan ABD'nin en büyük işçi sendikası “AFL-CIO”nun Başkanı, Nafta'nın Kanada'nın dâhil olmaması halinde anlamlı olmayacağını, işçi örgütünün ABD Meksika arasında yapılan mutabakatı çözülmesi gereken hususlar ihtiva ettiği için henüz desteklemeyeceklerini belirtmiştir. NAFTA'nın ABD işçiler için “yıkıcı” sonuçları olmakla beraber anlaşmada Kanada'nın dışarıda bırakılmasının zarar verici olduğunu da eklemiştir.⁹

DEĞERLENDİRME

Başkan Trump'ın seçim kampanyası sırasında ABD'nin ticaret açığı vermesi, ABD orta sınıfının ve mavi yakalılarının refahtan yeterince pay alamadıkları, ABD firmalarının üretim faaliyetlerini ülke dışında yapmalarının istihdam açısından yarattığı sorunların başında “eşitsizlik” olduğunu ileri sürerek küreselleşme ve kurallı ticaret sistemi gibi konularda radikal çözümler önermişti. Yönetim sorumluluğunu alması üzerine Çin, AB ve NAFTA ile ticaret savaşlarını başlatan hamleler yapmaya başlamıştır.¹⁰

Gelinen noktada Başkan Trump'ın çözümlenmek için öncelik verdiği alanın Kanada ve Meksika ile ticareti düzenleyen NAFTA olduğu anlaşılmaktadır. Belki de siyasi hesaplarla ABD'de yapılacak ara seçimlerden önce en kolay sonuç alabileceği, korumacı politikalarının somut olarak şekilleneceği alanı NAFTA olarak belirlemiş olması olasıdır. Kısacası bu davranışı ile ABD ticaret açığını azaltmak amacıyla çok taraflı (multilateral) ve çoklu (plurilateral) yerine ikili (bilateral) yaklaşımı açık olarak tercih ettiğini kanıtlamaktadır. İkili alan ABD'nin gücünü baskı unsuru olarak kullanmasına imkân tanımaktadır. Bu hususta tabiatıyla ABD'nin 70 yıldır öncülüğünü yaptığı kurallara dayalı serbest ticaret anlayışının artık “denetimli ticaret” arayışlarına evirmeye başladığına işaret etmektedir.

Bu aynı zamanda, kurallı ticaretin sağladığı küresel değer zincirlerinin de etkinliğinin sorgulandığı bir aşamaya girildiği anlamına da gelmektedir. Diğer paydaşların korumacı politikalara yönelmeleri durumunda küresel anlamda ticaret savaşlarının ivme kazanması olasıdır.

Kanada bakımında ABD ile ticaret yaşamsaldır. Tablo 1'de görüleceği üzere Kanada ihracatını %70'ini ithalatının ise % 53'nün bu ülke ile yapmaktadır. Başkan Trump'ın umursamaz ancak kararlı talepleri karşısında Kanada'nın manevra sahası daralmaktadır. Ayrıca, Meksika'nın ABD ile anlaşmış olması Kanada'nın durumunu zayıflatmaktadır. Kanada'nın önereceği değişiklikler veya yeni unsurlar için bu defa ABD'ye ilaveten Meksika'yı da ikna etmesi gerekecektir. Meksika ve ABD arasında mutabakat sağlanan takvim içinde müzakerelerin tamamlanması gereği de rahatsızlık yaratmaktadır.

⁸ J. Politi, “Donald Trump threatens to pull US out of WTO”, Financial Times, 31 Ağustos 2018

⁹ V. Salama, “Union Leaders Says a New Nafta Won't Work Without Canada”\Wall Street Journal\ 2 Eylül 2018

¹⁰ B.Aran, “Küresel Ticaret Savaşları: Hazırlık Atışları Başladı mı?”Tepav değerlendirme notu, N 201825, Haziran 2018.

Diğer bir unsur da ABD Meksika mutabakatı temelde otomobil üretimine ilişkin kurallar üzerine oluşturulmuş olmasıdır. Kanada içinde bu sektör önemli olmakla beraber Kanada'nın farklı öncelikleri de bulunmaktadır. Diğer bir ifade ile Meksika ile varılan mutabakat Kanada bakımından tarım, yatırımcı devlet anlaşmazlığı gibi konularda yeterli görülmebilir.

Diğer bir konu da Kanada anlaşmaya katılmaması durumunda ortaya çıkan durumun anlaşmaların onaylanmasına ilişkin ABD iç hukukundan kaynaklanmaktadır. Başkan Trump, Kongre'den NAFTA'nın yenilenmesi amacıyla yetki almıştır. Bu yetkinin ABD'nin Meksika ile yaptığı ikili anlaşmayı kapsamayacağı ABD'de ilgili çevrelerde tartışılmaya başlamıştır.

ABD Kanada ve Meksika arasında farklılıkların tüm taraflarca kabul edilebilir mutabakatlara varmanın güçlüğüne ötesinde, ABD Kongresinde özellikle Kongre ara seçimleri sonunda değişmesi olası denge sonucunda bu anlaşmanın onaylanmasının ciddiye alınması gereken bir engel oluşturabileceği de belirtilmektedir. Bu durum özellikle Kanada'nın dışarıda bırakılması durumunun bir mâniyaya dönüşebileceği ifade edilmektedir.