



Bozkurt ARAN¹

Ticaret Çalışmaları Merkez Direktörü

ABD ÇİN TİCARET SAVAŞLARINDA SON GELİŞMELER VE TEKNOLOJİ BOYUTU

GİRİŞ

ABD Başkanı Trump'ın görevi devir aldıktan bu yana küresel ticaret konusunda yaklaşımının temelinde ABD'nin kurallı ticaret alanında liderlik yapmaktan vazgeçmesi ve ticaret ilişkilerinin ikili anlaşmalarla sağlandığı bir düzeni tercih etmesi yer almaktadır. ABD Başkanına göre uluslararası kuruluşların bağlayıcı kuralları ABD'nin egemenlik haklarını ihlal etmekte ayrıca Amerikan ekonomik gücünün ve pazarının sağladığı olanakların kullanılmasını engellemektedir. Başkanın, bugüne kadar temelinde AB ABD dayanışması yer alan transatlantik ilişkilerini zayıflatan hamlelerine ilaveten Paris iklim anlaşmasından, Başkan Obama tarafından paraflanmış olan Trans Pasifik Ortaklığından, İran'ın nükleer programı ile ilgili anlaşmadan ve UNESCO'dan çekilmesi gibi uygulamaları, çok taraflı sisteme karşı genel yaklaşımını ortaya koymaktadır.

Başkan Trump'ın bütünlükten yoksun gibi görünen çıkışları ile orta vadede tutarlı bir strateji izlediği görülmektedir. Trump ilk başlarda ABD'nin en fazla açık verdiği 10 ülke ile ilişkilerini ele almıştır. Bu ülkelerle ilgili ticari ilişkilerinde başlattığı sürtüşmeleri farklı yaklaşımlarla yönetmiştir.²

- Anlaşma (Meksika ile Kanada ve Güney Kore) yapmak,

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

² B.ARAN ; "Strong Arm Tactics by the Trump Administration"; Turkish Policy Quarterly ; Winter 2019
https://www.tepav.org.tr/upload/mce/2019/haberler/trade_wars_strong_arm_tactics_by_the_trump_administration_v1.pdf

- Ateşkes (AB - Almanya, İrlanda, İtalya- ile Japonya) ilan etmek,
- Hindistan'ı ve bazı ülkeleri uyguladığı Genelleştirilmiş Preferanslar Sistemi (Generalized System of Preferences – GSP) çıkarmak suretiyle önlem almıştır.

Vietnam ile ilgili şimdilik bir uygulama görülmemektedir. Başkan Trump AB ve diğer ülkelerle ticaret ilişkilerini anlaşma yapmak veya “ateşkes” ilan etmek suretiyle krize dönüştürmeden denetimli şekilde devam ettirmektedir. Çin ile ticaret ilişkilerine daha keskin şekilde odaklandığı görülmektedir.

Tabiatıyla Başkan Trump'ın ticaret ile ilgili girişimleri sadece bu ülkelere yönelik değildir. ABD'nin çok taraflı kurallı ticaret sistemi ve “Genelleştirilmiş Preferanslar Sistemi”ne yaklaşımı üzerinde ayrıca durmak yararlı olacaktır. Özellikle Türkiye'yi de yakından ilgilendirmesi bakımından GSP önemlidir.

Seçim Kampanyası sırasında Başkan Trump milliyetçi popülist çizgisinin uluslararası kurallı ticaret sistemine ilişkin farklı bir yaklaşımı olduğunu basit ifadelerle açıkça ilan etmişti. Başkan aday Trump seçimlerde küreselleşmeye karşı olduğunu vurgulamış, ulusal refah artışından Amerikan mavi yakalıların yeteri kadar pay alamadığını bunların reel gelirlerinde bir azalma olduğunu ileri sürerek geri kalan, horlanmış olarak nitelendirdiği bu kesimin oylarına talip olmuştu. Başkan Trump büyük Amerikan firmalarının “kar maksimizasyonu” peşinde koşarak ABD teknolojisini, “know-how”ını ve sermayesi ile finans olanaklarını kullanarak yabancı ülkelerde yatırım yapmalarını ve yabancı ülkelerdeki emeği istihdam etmesini küreselleşmenin olumsuz bir sonucu olduğunu iddia ederek, Amerikan firmalarının Amerika'da istihdam yaratmak üzere yatırımlarını ABD'ye getirmeye çağırıyordu. Böylece küreselleşmenin getirdiği refah artışından Amerikan mavi yakalıların aldıkları payın artırılmasının sağlanacağını ileri sürmüştü.

Bu yaklaşımının sonucu olarak ticareti “sıfır toplamlı bir oyun olarak” değerlendirerek Amerikan ticaret açığını diğer ülkelerin bir kazancı olarak tanımlamıştı. Yönetimi devir aldıktan sonra ABD'nin en çok açık verdiği ülkelere karşı uluslararası mevcut kuralları amaçlarının dışında da kullanarak korumacı politikalar uygulamaya başlamıştır. Çin dışındaki ülkeler ile ilişkilerini anlaşma veya ateş kes ile bir nevi düzene kavuşmasını sağlarken Çin ile ilişkilerinde bazı gelgitlere karşın gerginlik seviyesini arttırmakta olduğu görülmektedir.

Çin ABD Ticaret Savaşında Son Gelişmeler

Ağustos ayında iklim değişikliğinin insan yaşamına getirmeye başladığı zorlukların artık saklanamaz şekilde bariz hale gelmesi sonucu gündemden düşmediği bir ortamda, ticari ilişkilerin ikinci planda kalması beklenirken küresel ticaret alanında da gerçekten sıcak gelişmeler yaşanmıştır. Temmuz 2019'da **Şangay**'da yapılan müzakerelerde Çin daha büyük oranlarda ABD tarım ürünü almayı amaçladığını açıklamış olmakla beraber müzakereler ilerleme kaydedilmemiştir. ABD 300 milyar tutarında Çin'den ithalatına 1 Eylül tarihinden itibaren ek gümrük tarifesi artışı yapacağını açıklamış ve uygulamaya koymuştur. Bunun üzerine Çin de ABD'den ilave olarak almaya söz verdiği tarım ürünlerinin ithalatından vazgeçtiğini açıklamıştır.

Bu arada ABD'nin tarife artışına karşılık yapmayı Çin'in vaat ettiği karşı hamlesi 23 Ağustos ayında gerçekleşmiştir. Çin otomobil parçaları dâhil ABD'den ithal ettiği 75 milyar Dolarlık ürüne 1 Eylül ve 15 Aralık tarihlerinden itibaren iki ilave gümrük vergisi koyacağını ilan etmiştir. Böylece ABD'nin Çin'e ihraç ettiği ürünlerin 15 Aralık itibarıyla yaklaşık üçte biri ilave

vergi uygulamasına tabi değildir. Bu ürünler arasında uçaklar, semi kondüktörler ve ilaçlar bulunmaktadır. Kısacası Çin'in Başkan Trump'ın hamlelerine ölçülü karşılık vermeye devam ettiği anlaşılmaktadır.

Çin'in bu hamlesine Başkan Trump ilk önce gümrük tarifelerinde % 5'lik artış³ ile karşılık vermiştir. Böylece daha önce % 10 olarak ilan ettiği 300 milyar dolar tutarındaki Çin ürünlerine bu defa 1 Eylül (giyim, ayakkabı gibi) ve 15 Aralık (oyuncak, tüketici elektroniği gibi) aylarında iki taksitte %15'e yükseltmiş olmaktadır. Aynı şekilde Ekim ayında %25 olarak açıkladığı ilave gümrük oranlarının % 30 olarak uygulayacağı belirtilmiştir. Başkan Trump iki yıllık bir süre içinde Çin ürünlerinden alınan ortalama gümrük vergi oranlarını %3'den %24 yükseltmiştir. Bu ilave gümrük vergileri ABD'nin Çin'den ithal edilen ürünlerin %96,8'ini kapsamaktadır.

Fransa'da G-7 toplantıları sırasında Çin ile tırmanma gösteren ilişkiler konusunda bir ara tekrar düşündüğünü belirtmiş ancak daha sonra Beyaz Saraydan yapılan açıklamalarda Başkan Trump'ın bu ifadesinin "niye daha önce ilave gümrük vergisi koymadım" şeklinde anlaşılması gerektiği belirtilmiştir.

Çin de ABD ürünlerine uyguladığı ortalama gümrük vergilerini Aralık 15 itibarıyla % 25,9 a çıkarmış olacaktır. Çin'in diğer ülke kaynaklı ürünlere uyguladığı gümrük vergisi oranı ise % 6,7'dir.

Başkan Trump daha sonra (23 Ağustos) bir "tweet" mesajıyla " büyük Amerikan firmalarına bu vesile ile derhal firmaların eve dönmeleri ve ürünlerini Çin dışında, ABD'de yapmalarını dâhil olmak üzere yeni seçenekler bulmaları talimatını" verdiğini belirtmiştir. Başkan Trump daha sonra Eylül başında Çin tarafı ile müzakerelere devam edileceğini belirtmiştir.

Teknoloji Yarışı:

Bu arada ön plana çıkmaya başlayan bir diğer olgu da ABD ve Çin arasında dozu giderek artmakta olan teknoloji savaşının sürmekte olmasıdır. Bu alandaki teknoloji yarışmasında dikkate alınması uygun olacak bir diğer husus ise özellikle yapay zekâ konusunda patent verilen Dünya Fikri Mülkiyet Örgütü'nde (World Intellectual Property Organization - WIPO) başvuru sayılarıdır. Ayrıca örgütün yapay zekânın gelişmesi konusundaki kapsamlı raporundaki bulgular da dikkat çekicidir. Raporda WIPO'ya yapılan patent başvurularının yanında ülke patent ofislerine yapılan başvurulara ait istatistiklere de yer verilmiştir. Raporda 1956 yılından beri üzerinde çalışılan yapay zekâ konusundaki patent başvurularının %50'sinin son 5 yılda yapıldığı belirtilmektedir. Bu konudaki patent sahipliği açısından başta IBM olmak üzere ABD'li firmaların ön almalarına karşılık, Çin üniversitelerinin ve araştırma kuruluşlarının yıllık en yüksek patent sahipliğinin ilk 20'den 17'sini oluşturduğu ifade edilmektedir.

Raporda ilgi çeken başka bir bulgu da, yapay zekânın "yeni elektrik" olarak tanımlaması ve "yapay zekâ nedeniyle dönüşme uğramayacak bir sanayi dalının düşünülmemeyecek"⁴ olmasıdır. Tabiatıyla yapay zekâ, makinelerin öğrenmesi ve büyük veri konularında etkinliğini kanıtlayan ülke bu konularda kural koymak konumunu da elde edecektir. Bu husus da ABD ile Çin arasında yeni bir yarışmayı da ortaya çıkarmaktadır.

³ <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/august/ustr-statement-section-301-tariff>

⁴WIPO Technology Trends 2019: Artificial Intelligence: s. 13
https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_1055.pdf

Teknolojinin son yıllarda gösterdiği büyük atılımlar, bu alanda ABD ve Çin arasındaki rekabetin belki de en çok karmaşık alanını oluşturmaktadır. Ticaret savaşları olarak görünen anlaşmazlığın temelde ABD ve Çin arasındaki amansız bir teknoloji yarışması olarak ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Geline aşamada “büyük veri, yapay zekâ ve makinelerin öğrenmesi” konularında dönüştürücü (transformative) teknolojiye etkin sahip olan ülkenin bu alanı kullanarak silah ve dâhil olmak üzere her alanda üstünlük sağlayacağı belirtilmektedir.⁵ Böylece Çin'deki yüksek tasarruf oranı merkezi otorite tarafından sübvansiyonlar yoluyla yapay zekâ, 5G teknolojisi ve büyük veriler üzerinde çalışan firmalara kaynak ayırabilmesi Başkan Trump'ı rahatsız etmektedir.

Nitekim Nikkei'nin sıralamasına göre yapay zekâ konusunda alınan patent başvuruları sayı bakımından Çinli firmaların ABD'li firmalarının önüne geçtikleri, 2016-2018 yılları arasında ilk 50'deki Çin firmalarının sekizden 19'a yükseldiği buna karşılık ABD'li firmaların ilk üçü korumakla beraber 50 içinde sadece 12'ye indiği belirtilmektedir.⁶

Başkan Trump teknoloji yarışında Çin'in sağladığı ivmeyi serbest ticaret anlaşması müzakerelerinde gidermeyi amaçlamaktadır. Böylece müzakerelerde Çin ekonomik sistemi ile ilgili yapısal konulara ilişkin hususlarda müzakerelerde ele alınan konular arasına girmiştir.

Bu arada Çin'deki tasarruf oranının yüksekliği göz önüne alındığında bu alanda üniversitelere ve KİT'lere büyük mali kaynak tahsis etmek Çin yöneticileri bakımından esasen alışılmış bir uygulama olacaktır. ABD ticaret müzakereleri yoluyla, Çinli ve özellikle kamu ile bağlantılı firmaların sağladıkları bu avantajlı ortamın da kabul edilebilir bir çözüme kavuşturulmasını amaçlamaktadır.

Konunun başka bir veçhesi daha bulunmaktadır. Amerika ve Çin'in teknoloji tabanları büyük ölçüde araştırmaların ve “inovasyonun” değişime uğraması ile şekillenmektedir. Günümüzde inovasyon 1990'larda olduğu gibi ulusal bir faaliyet olmaktan çıkmıştır. 1950'lerde buluşlar büyük merkezi laboratuvarlarda oluşturulmakta idi. Bu değişmiştir. ABD'deki mevcut “inovasyon pipeline”ını; üniversite araştırmalarının, risk sermayesi yatırımlarının, şirketlerin araştırmalarının, dünyadan sermaye ve yetenek bulan girişimci “start-up”ların kurdukları firmaların karışımının bir sonucu olarak tanımlanabilir. İş tecrübesi ile birleştirilen araştırmalar yeni ürünlerin, hizmetlerin ve şirketlerin ortaya çıkışının nedenidir.⁷

Buna göre ülkelerin sadece kendi tedarik zincirlerini kullanmaları ve “yerli inovasyon”la yetinmeye çalışmaları çıkar sağlamamaktadır. İleri teknolojiye, ülke sınırlarını aşan araştırmaları ve “inovasyon eko sistemini” kullanmak suretiyle ulaşılmaktadır. Bu sistemi sınırlandırmaya çalışmak yarardan çok zarar verir. Başka bir ifade ile çağımızda teknolojik gelişme işbirliği ortamının güçlendirdiği eko sistem yaratılarak gelişeceği için mevcut yarışın yeni kısıtlamalar getirmesini engellemek gerekir.

“İnovasyon” konusunda farklı görüşler olsa da ABD ve Çin arasındaki ticaret savaşlarının bir boyutunun da teknoloji yarışı olduğu düşünülmektedir. Özellikle Başkan Trump'ın müzakerelerde ileri sürdüğü talepleri teknoloji alanındaki Çin faaliyetlerini sınırlamayı amaçlamaktadır.

⁵ D. Ciuriak; “A Trade War Fuelled by Technology”; Center for International Governance Innovation; 11 Ocak 2019. <https://www.cigionline.org/articles/trade-war-fuelled-technology>

⁶ Y. Okoshi, “China overtakes US in AI patent rankings” Nikkei Asia News, 10 Mart 2019. <https://asia.nikkei.com/Business/Business-trends/China-overtakes-US-in-AI-patent-rankings>

⁷ J.A. Lewis; “Emerging Technologies and Managing the Risk of Tech Transfer to China”; CSIS Technology Policy Program. Sayfa 10 https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-ublic/publication/190904_Lewis_ChinaTechTransfer_WEB_v2_1.pdf

ABD özellikle teknoloji firmalarına sübvansiyon yapılmasının engellenmesini, fikri mülkiyet alanında yüksek standart ifade eden yeni yasaların çıkarılmasını ve zorla teknoloji transferinin uygulamalarına son verilmesini sağlayacak bağlayıcı yasa çıkarılarak bu alanın düzenlenmesini ve bu konulardaki uygulamaların denetleyecek bir teyit (verify) mekanizmasının kurulmasının sağlanmasını istemektedir.⁸

Kur manipülatörü:

Başkan Trump'ın Çin'e karşı muhtelif taksitlerde gümrük tarifelerini iki yıl içinde % 24 civarında artırmasına karşı Çin de ABD'den ithal ettiği ürünlerin gümrük vergilerini yükseltmiştir. Bunun yanında Çin'in Ağustos ayında parası olan "renmibi"nin değeri ABD dolarına karşı %4 düşmüştür.⁹ Bu durum ABD'nin yaptığı kur artışlarının Çin ihraç ürünleri üzerindeki baskıyı hafifletmektedir. Bu tabiatıyla ABD tarafından kurun bir silah olarak kullanıldığı iddialarına yol açmıştır. Nitekim ABD Ticaret Temsilcisi Lighthizer Çin "kur manipülatörü" olarak ilan etmiştir.

Ayrışma:

İki ülke arasında bugüne kadar yapılan görüşmeler ABD ve Çin arasında derinleşen sorunların giderilmesi konusunda olumlu bir hava yaratmamıştır. Bununla beraber tarife artışları her şeye rağmen şimdilik iki ülke içinde tahammül edilebilir seviyede kalmıştır. ABD yönetiminin Çin ekonomisini Amerikan ekonomisinden ayırştırmak (decoupling) amacıyla temelde kullandığı manivelalar gümrük tarifeleri ve Çin'in ABD'de yapacağı firma satın almalarını sınırlar getiren kurallar, Çin öğrencilerinin hassas konularda eğitim almalarının sınırlandırılması ve bazı teknoloji firmalarında alınan hizmet ve ürünlerin kısıtlanması şeklinde olmuştur. Karşılıklı olarak alınan önlemler sonucunda, esasen küresel değer zinciri nedeniyle birbirlerine olan "bağın" her iki ülke tarafından da hedef alındığı görülmektedir.

Çin Amerikan tarım ürünlerinin ithalatını sınırlayarak Başkan Trump'ın oy deposu olarak nitelendirilen eyaletlerde rahatsızlık yaratmıştır. Trump da tarımda sübvansiyonları arttırmıştır. Diğer taraftan özellikle teknoloji transferini kısıtlayan önlemler Çin'de etkin olmaya devam etmektedir.

Her iki ülkenin de aldığı önlemler birbirlerine olan bağın, henüz dramatik ölçüde olmasa da, ayrışma sürecine girdiğini göstermektedir

Sonuç:

Müzakerelerde ele alınan konular iki ülke arasındaki önemli ticaret açığının giderilmesi amacıyla sadece Çin tarafının ABD'den ithalatının artırılması konuları üzerinde durulmadığı anlaşılmaktadır. ABD'nin müzakereler sonucunda üzerinde durduğu ve düzeltilmesini istediği konu; hegemon bir güç olarak kurulmasına ön ayak olduğu kurallı ticaret düzeninin, süratle gelişen ancak ekonomisi tam olarak piyasa kurallarına dayanmayan rakibinin yararlandığı ve hatta istismar ettiği hususudur.

Diğer taraftan Başkan Trump'ın aldığı önlemler ve kurallı ticaret sistemine ilişkin genel yaklaşımı Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) *merkezi rolünü geriletmektedir*. Dikkate alınması gereken başka bir hususta elektronik ticaret gibi ülke sınırlarını aşan teknolojik gelişmelerin yarattığı ortama ilişkin "*yeni kuralların*" konulmasına duyulan gereksinimdir.

⁸ T.L. Friedman; "How Trump and Xi Can Both Win Their Trade War"; New York Times; 27 Ağustos 2019

⁹ D.Lubin; "A renmibi 'weapon' that's liable to backfire"; Financial Times; 28 Ağustos 2019

Çok taraflı sistemin kural koymada göstereceği zaaf bu alanda ileri ülkelerin kendi kurallarını diğerlerine kabul ettirmeye çalışacağı bir süreci tetiklemesi olasılığıdır. Bu şartlarda ABD Çin ilişkilerinde *güvensizlik ortamının* süratle derinleştiği görülmektedir. Bazı alanlarda ABD üniversitelerinde eğitim gören Çinli öğrencilerin eğitimleri sınırlandırılmıştır. ABD’de yatırım yapmak isteyen Çinli firmaların denetlenerek dijital teknoloji alanındaki firmaları satın almalarını engellenmesi, ABD’li firmaların Huawei gibi Çinli bazı üreticilere hassas ürünlerin satmalarının yasaklanması kararlaştırılmıştır. ABD Avrupalı müttefiklerine 5G teknolojisi konusunda Çinli firmaları kullanmalarını caydırmaya çalışmaktadır.

2001 yılında Çin Dünya Ticaret Örgütüne üye olurken bıraktığı izlenim demokratik anlayışa uygun davranışları benimseyerek “liberal ekonomi” düzenin bir unsuru olacağı şeklinde idi. Çin’in uluslararası sistemin tamamlayıcı bir parçası olması bekleniyordu. Ancak Çin “*kamu iktisadi teşebbüslerinin*” etkinliklerinin ve ağırlıklarının zaman içinde gerilemediği ve devlet yardımlarının devam ettiği ortaya çıkmıştır.

Zaman içinde merkezi yönetimin giderek güçlendiği ve *Başkan Xi’nin otoriter* bir lider olarak ülke üzerinde etkinliğini arttırdığı görülmüştür. Başkan Xi’nin yönetiminde Çin’in Pasifik Okyanusunda bir askeri güç haline gelerek bölgede üstünlük sağlamayı ve özellikle Güney Kore ve Japonya’ya karşı ısrarlı bir tutumunu sürdürmeyi amaçladığı ifade edilmektedir. Kısacası ABD ile Çin arasındaki *rekabetin stratejik bir boyutu* da bulunmaktadır.

Bu arada Nisan ayında Washington’da düzenlenen Güvenlik Forum’unda bir konuşma yapan ABD Dışişleri Bakanlığı Siyaset Planlama Direktörü Kiron Skinner’in Çin ile ilgili ifadeleri dikkat çekmiştir. Skinner, Çin’in “uzun dönemli bir tehdit” oluşturduğu ve ilk defa “değişik medeniyetten ve *beyaz tenli olmayan büyük bir gücün*” meydan okuması ile karşılaştığını ifade etmiştir.¹⁰ Tabiatıyla bu demeç Çin’den tepki görmüştür.

Çin yönetimi 19’ncü yüzyıldan 1949’da Çin Komünist Partisinin iktidarı ele geçirmesine kadar uzanan tarihini Çin’in sürekli yabancı güçlerin elinde *bir seri aşağılanma süreci* olarak tanımlamaktadır. Bu bakımdan Başkan Xi ABD ile yürütülen müzakereleri uzun soluklu bir süreç olarak takdim etmektedir.

Ticaret müzakerelerinde ABD tarafının önceliği Çin’in mevcut sistemini değiştirecek yapısal düzenlemeler getirmeye yönelik iddia taşıdığı için ABD ve Çin arasında sürmekte olan ticaret savaşlarının boyutu daha iyi anlaşılacaktır. ABD ve Çin arasında ticari konulardaki ihtilafın tırmanarak devam ettiği mevcut ortamda sorunların görüşmeler yoluyla giderilmesine ilişkin beklentilerin giderek azaldığı düşünülmektedir.

¹⁰ <https://www.newsweek.com/china-racist-us-statements-great-power-1416200>