



ABD-Çin ticaret mücadelesi: Savaş ya da kontrollü tırmanma

(E)Tuğg.Doç.Dr. Oktay BİNGÖL

Giriş

“Ticaret savaşı” kavramının sıklıkla kullanıldığı ve komplo teorilerinin zirve yaptığı bir kriz döneminde yaşıyoruz. Birincil aktörlerin ABD ve Çin olduğu mücadelede AB ve Kanada gibi ikincil aktörler de etkileniyor ancak asıl fırtına üçüncül aktörlerde kopuyor.

ABD’nin dış ticaret açığını azaltmaya yönelik başlattığı bir dizi hamleyle bu güne gelen krizin temel nedenini bir ABD başkanının çılgınlıklarına bağlayanların sayısı hiç de az değil. ABD’nin kendi içinde bile, Cumhuriyetçi ve Demokrat eğilimli, önde gelen köşe yazarları, çeşitli düşünce kuruluşları ve araştırma merkezlerinin uzmanları Trump’ın politikalarını eleştirerek krizden ABD’nin zarar gördüğünü dile getiriyorlar. Kongrenin her iki kanadında Trump’ın ithalatı gümrükleri artırarak sınırlamasına olumsuz yaklaşımlar söz konusu.

Yaşanan krizde Trump’ın göreve başladığından beri sergilediği sıfır toplamlı dış politika yaklaşımının, sorunlu iç ve dış meşruiyetinin, ani karar alma ve tek taraflı uygulamalarının ABD dış ticaret politikasında da yer bulduğu yadsınamaz bir gerçek olmakla birlikte, arka plandaki temel etkenlere ve kök nedenlere de göz atmak gerekiyor.

Krizin arka planı

ABD, Soğuk Savaş sonrası kendisinin baskın etkisindeki uluslararası politik ekonomik sistemin nimetlerinden faydalanmaya devam ederken Sovyetlerden kopan ve etkisinden kurtulan ülkelerin ve Çin’in Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)’ne üyeliklerini destekleyerek uluslararası serbest piyasa ekonomisine reformlar yaparak dâhil olmalarını amaçladı. Çin, 2001’de DTÖ üyeliğine kabul edilirken, sonraki yıllarda gerekli reformları gerçekleştirerek serbest piyasa kurallarına uyum sağlayacağı varsayıldı. ABD, Çin’in katılım protokolünde yer alan düzenlemeleri yaptığı anda devletin ekonomideki kontrolünün zamanla zayıflayacağını ve Çin’in diğer üye ülkelerde olduğu gibi neo-liberal koşullara göre değişeceğini bekledi. Bu değişim, Çin’in siyasi sisteminde dönüşümü zorlayacak, Çin devleti küçülecek, ekonomik alandan kısmen çekilecek ve liberalleşecekti. Bunlar gerçekleştiğinde Çin ekonomik olarak büyüse bile ortaya ABD ile ciddi ideolojik ve kültürel çatışması olmayan; AB, Japonya, Kanada ve İngiltere gibi idaresi nispeten kolay bir rakip, devasa bir pazar ve faydalı bir ortak çıkacak, ABD şirketleri Çin şirketlerini kontrol edecekti. Bu tür bir gelişme ABD’ye jeopolitik avantajlar da

sağlayacak, Soğuk Savaş sonrası etki kaybeden ancak henüz diz çökmeyen Avrasya'nın asıl aktörü Rusya da tamamen yalnız bırakılarak dönüşüme zorlanacaktı.

2001'den bugüne bu varsayımlar gerçekleşmedi. Çin büyük ölçüde, tek parti kontrolündeki devlet-kapitalizmi sistemini değiştirmeden aksine tek parti yönetimi ve devlet kapitalizmi güç kazandı. Sadece ABD değil AB ülkeleri de Çin'in DTÖ'ye uyum göstermeyen uygulamalarından endişe duydular ancak Çin'in serbest ticaretin faydalarını gördükçe ve pazar ekonomisine bağlandıkça bunun değişeceğini beklediler. Çin ise DTÖ üyeliğinin fırsatlarını kullanarak büyümeye ve ticaretini artırmaya devam etti. DTÖ'nün üye ülkelerin politikaları ve uygulamaları üzerinde etkisiz kalması da Çin'in işine yaradı. Kuruluş felsefesi "devlet kontrolündeki ekonomi" olgusunu dışlayarak serbest piyasa kuralları işleyen ekonomilere göre tasarlanan DTÖ, yapısal ve doğal olarak "Çin işi" bir politik ekonomiye karşı hazırlıksız ve çaresiz kaldı.¹

ABD başta olmak üzere Batının gözünde Çin, DTÖ üyeliğinden bugüne kadar geçen 17 yıllık sürede DTÖ kurallarına uymaktan ziyade kendine göre "akıllıca", gerçekte sinsice ve yanıltıcı bir yaklaşımla düzenlediği kurallarla iç pazarına diğerlerinin girişini sınırlarken, küresel olarak gittikçe serbestleşen dış pazarlara kolaylıkla girip ihracatını büyük oranda artırmakta ve diğerleri aleyhine bir dengesizlik yaratmaktadır.

Batının Çin'in ticaret politikalarından şikâyetlerinin birçok boyutu var. Öncelikle Çin'in merkantilist sanayileşme politikalarında ithal sanayi mallarının girişinin sınırlandırılması, yabancı mal ve hizmet sektörüne yatırım zorlukları ve Çin devlet ve özel sektörünün kayrılması geliyor. Özellikle devlet şirketlerinin kayrılarak haksız rekabet ortamı yaratılması rahatsızlık yaratıyor.

Diğer taraftan Çin hükümetinin Çin'de iş yapan yabancı firmaları teknoloji transferine zorlaması ABD ve AB'yi rahatsız ediyor. Daha ötesinde Çin yönetimi yabancı firmaların fikri mülkiyet haklarını ve gelişmiş teknolojilerini çalmakla suçlanıyor. "Tersine mühendislik" kavramının Çin'in kalkınma süreci ile birlikte dünya gündemine geldiği dikkate alındığında bu iddia çok da mesnetsiz kalmıyor. Fikri mülkiyet hakları ve teknoloji hırsızlığında Çin devlet kurumları ve devlet destekli siber suç örgütleri hakkında şikâyetler artıyor. Çin yönetiminin yabancı teknolojiye ayrımcı davranarak yabancı ortaklarla iş yapan milli firmaları Çin'de yazılmış ve patenti alınmış teknolojiye zorlaması da anlaşmazlık konularından birini oluşturuyor. Çin'in özellikle iletişim sektöründe yatırım ve ithalata siber güvenlik gerekçesiyle kısıtlamalar getirmesi ve siber güvenlik düzenlemelerini ticari avantaj sağlamak amacıyla kullanması hem ABD hem de AB devletlerinin yıllardır şikâyet ettikleri bir konu. Çin'deki batılı firmaların yüz yüze kaldığı konuların başında Çin'de marka sahteciliği geliyor. Marka sahteciliğinin batılı firmalardan fidye ve rüşvet almak için kullanılması yıllardır düzelmemiş derinleşen ve yaygınlaşan bir sorun olarak görülüyor.

Yukarıdaki uygulamalardan en fazla şikâyetçi olan ise doğal olarak Çin ile ticareti ve ticaret açığı en fazla olan ABD. ABD'nin 2001'de Çin ile ticaret açığı 83 milyar dolar iken 2006'da 234 milyar dolara, 2017'de ise 375 milyar dolara yükseldi.²

ABD'nin Çin ile ticaret açığındaki büyük rakamlara şüpheyle bakılarak gerçek dış ticaret açığının bu rakamların oldukça altında olabileceği belirtiliyor. 1990 ve 2000'lerden itibaren küresel değer zincirinin gittikçe hâkim olması ve bir ürünün değişik parçalarının farklı ülkelerde üretilmesine karşı Çin'de birleştirilip (montaj) tam ürün haline gelmesi ve "Çin malı-Çin'de üretilmiştir" şeklinde nitelenmesi Çin'in ihracatını büyük gösterirken gerçekte farklı ülkelerde parçaları üretenler de yaratılan değerden pay almaktadır. Örneğin bir iphone'nun parçaları ABD, Güney Kore, Tayland, Singapur'da üretilip Çin'deki fabrikalarda tam ürün haline geldiği için "Çin malı" olmaktadır. Bu ürün ABD'ye ihraç edildiğinde değer zinciri dikkate alınmadan yapılan hesapta Çin'in ihracatı ABD'nin ithalatı olarak işlem görmektedir. Gerçekte Çin'in değer zinciri payı yüzde 20'lerdedir. Dolayısıyla ABD'nin günümüzde çok uluslu şirketlerin üretim biçimi dikkate alındığında Çin ile dış ticaret açığının ifade edilen rakamların yarısı kadar olabileceği de kabul görmektedir.

Ticaret açığının gerçek değeri ne olursa olsun ABD, Çin'in devlet kapitalizmini kullanarak ABD açısından kritik değeri olan maddelerde küresel pazarı ele geçirmeye çalıştığını düşünüyor. Bu konuda iki örneği çelik ve alüminyum oluşturuyor. Çin 2000-2014 yılları arasında küresel çelik üretimindeki artışın yüzde 75'ini gerçekleştirdi. 2017 itibariyle dünya çelik üretiminin yarısından fazlasını yapıyor. Bu haliyle Çin'in çelik üretimi ABD, Rusya, AB ve Japonya'nın toplam üretimden fazla. Alüminyumda da benzer tablo görülüyor. Çin 2011-2015 arasında alüminyum üretimini yüzde 50 artırdı ve dünya üretiminin yarısına ulaştı. İki temel üründeki bu tablo doğal olarak ABD'nin Çin'e bağımlı hale gelmesine ve bu ürünlerin yerli üretiminin ciddi olarak azalmasına yol açarak ABD yönetimini bir süredir ciddi olarak endişelendirmeye başladı.³

ABD yönetimi diğer taraftan ileri hassas teknoloji şirketlerinin, çok ulusluluğun ve ulus aşan karakterlerinin sonucunda üretimlerini ABD dışına kaydırmış olmasından ciddi tehdit algılamaya başladı. Apple, Amazon, Mcsof, Google, IBM vb şirketlerin ucuz iş gücü avantajına dayalı değer zincirinden faydalanmak için üretimlerinin önemli bir kısmını az gelişmiş/gelişmekte olan ülkelere kaydırması başlangıçta önemli artı değer sağlarken, ileri teknolojinin ofset, satış, zorlama ve hırsızlık yoluyla diğerlerinin eline geçmesi ABD'yi ciddi olarak endişelendirmeye başladı. Endişenin bir diğer nedenini ABD'nin son on yıla kadar tartışmasız üstün olduğu ileri teknolojinin Çin'e kapırılması ve gelecekteki (2030-2050) teknolojik yarışın (yapay zekâ ve 5G vb.) kaybedilme riski oluşturuyor. ABD yönetimleri kendi şirketlerinin öngörülenin dışında küreselleşmesini ve ulus ötesileşmesini, Çin gibi ülkelerin merkantilist eğilimlerinin devam ettiği bir ortamda ABD kimliği, markası, imajı ve ABD yumuşak gücünün kaybolması ve ulusal güvenliğin tehlikeye girmesi olarak görüyor.

Sonuç

ABD, her üyenin eşit oya sahip olduğu ve karar alınmasında uzlaşması gereken DTÖ'yü Çin üzerinde etki yaratacak bir mekanizma olarak görmüyor ve tek taraflı ancak seçilmiş mal ve hizmetlerde kontrollü olarak sert tedbirlere başvuruyor. Çin de ABD hamlelerine karşı temkinli adımlar atıyor. Bunda Çin'in tırmanmadan zararlı çıkacağını hesaplamış olması temel faktördür. Yukarıda bahsedilen

değer zincirine bağlı ticaret dikkate alındığında ABD'nin Çin'e ihracatı ABD GSMH'sinin yüzde 0,7'sini teşkil ederken Çin'in ABD'ye ihracatı ise Çin'in GSMH'sinin yüzde 3.1'ine tekabül ediyor ⁴, bu durum iki ülke arasında Çin aleyhine bir asimetri anlamına geliyor. Ayrıca ve daha önemlisi Çin'in teknolojiye atılımına devam edebilmesi ve kendi kendine yeterli olması için, uyarlayacağı ve kopyalayacağı ABD ve AB menşeli teknolojinin bir süre daha Çin'e akmasına ihtiyacı var.

Asimetri ve dolaylı savaşın doğasının ve sonuçlarının tarihsel ve kültürel olarak farkında olan Çin'in ABD ile doğrudan bir ticaret savaşına girmesini beklememek gerekir. Bunun yerine Çin, Trump'ın hamlelerinin ABD iç kamuoyunda rahatsızlık yaratmasını beklemeyi, bu rahatsızlığı özel olarak hedeflenmiş karşı hamlelerle iç siyasi-demografik yapıda hassas eyaletlerin ekonomik kayıplarını istismar ederek derinleştirmeyi⁵, Kongre'yi Trump'ı engellemeye yöneltmeyi⁶ ve Trump'ın sorunlu olan iç ve dış meşruiyetini de kullanarak uluslararası tepkileri artırmayı hedeflemesi olasıdır. Çin, temel olarak bu tür dolaylı bir strateji uygularken bazı sorunlu alanlarda küçük geri adımlar atıp, bazı alanlarda itibarını kurtaracak misillemelerde bulunması (askeri terimlerle oyalama muharebesi) mümkün görülmekle birlikte, 2001-2018 dönemindeki dışta serbest ticaretçi-içte korumacı politikalarında radikal değişime gitmeyeceği değerlendirilmektedir.

AB devletleri ve diğer devletler asıl olarak ABD ve Çin arasında geçen mücadelede ABD'nin genel adımlarından etkilendikleri ölçüde rahatsız olmakta ve tepki göstermektedir. Bu aktörlerin Trump'ın adımlarından algıladıkları tehlike henüz, Çin'in ticari politikalarından gördükleri zararın çok gerisindedir. Böyle bir tabloda ABD'ye karşı bir ticari blok ya da ittifak oluşması oldukça zordur.

Bu kriz, ABD'nin kendisinin liderlik yaptığı ancak son on yıllarda aleyhine çalışan uluslararası siyasi ekonomik yapıyı revize ederek baskın gücünü sürdürmeyi amaçlayan kapsamlı bir sürecin bir aşaması olarak görülebilir. ABD'nin, bu tür bir süreçte, özellikle kısa vadede kendisinin de zarar göreceğini hesaplamış olduğunu dikkate almak gerekir. Bu nedenle süreci Trump'ın çılgınlığına bağlamanın ötesinde yapısal boyutta tanımlamaya ve kontrol dışı bir ticari savaşa sürüklenmekten ziyade kontrollü ve hesaplı kriz yönetimi olarak görmekte yarar var. Büyük güçler için kontrollü olan bir sürecin küçük ve orta güçler için olağan dışı sonuçlar üretmesi zorunlu bir nedensellik olmaktan ziyade kriz yönetim yetkinlikleri ve kapasiteleriyle doğrudan ilişkilidir.



Son Notlar

¹ Dünya Ticaret Örgütü'nün 164 üyesi var ve dünya ticaretinin yüzde 98'ini ifade ediyor. Örgütün bütçesi üye devletlerin Gayri Safi Milli Hâsıllarının büyüklüğü oranında katkı paylarından oluşuyor. DTÖ bütçesine yüzde olarak en fazla katkı yapan ilk on ülke; ABD (11,4), Çin (9,85), Almanya (7,1), Japonya (4,1), Fransa (3,8), İngiltere (3,8), Güney Kore (3), İtalya (2,7), Hong Kong (2,7), ve Kanada (2,5)'dir. Ancak örgütte karar alma tüm üyelerin oy birliğini gerektiriyor ve her üyenin bir oyu vardır. Örgüt üyeler arasındaki anlaşmazlıklara da bakıyor ancak anlaşmazlık çözüm süreçleri uzun bir süreç alıyor. Örgütün üye devletler üzerinde bir yaptırım gücü de bulunmuyor. Bakınız WTO Annual Report 2018, s.200-201.

² David Hoffman, Erik Lundh, "Huge Trade Deficits Are Smaller Than You Think: And they may have plateaued, to boot", Bloomberg, 19.03.2018, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2018-03-18/big-u-s-china-trade-deficit-is-smaller-than-it-appears>

³ 2017 Report to Congress on China's WTO Compliance, Executive Office of the President of the US-United States Trade Representative, January 2018.

⁴ David Hoffman, Erik Lundh, "Huge Trade Deficits Are Smaller Than You Think: And they may have plateaued, to boot", Bloomberg, 19.03.2018, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2018-03-18/big-u-s-china-trade-deficit-is-smaller-than-it-appears>

⁵ Trump'ın ithalata gümrükleri artırmasının ABD ekonomisine ve istihdama etkileri yoğun olarak tartışılan bir konudur. Araştırmaların bir bölümünde eyaletler bazında oy tercihler dikkate alınarak çalışmalar yapılmaktadır. Araştırmalarda ortak fikir istihdama etkinin olumsuz yönde olacağı yönündedir. Bknz. Joseph Francois, Laura M. Baughman, " The Estimated Impacts of Tariffs on Steel and Aluminum, Trade Partnership Worldwide, LLC, 13.03.2018, www.tradepartnership.com

⁶ ABD'de bir süredir Kongre'ye bu yönde çağrılar yapılmaktadır. Bknz. "Congress should act now to limit Trump's power to wage trade wars and impose tariffs", US Today, 26.06.2018. <https://www.usatoday.com/story/opinion/2018/06/26/tariffs-congress-trump-trade-war-import-export-column/731967002/>