

# AMERİKA, KANADA VE MEKSİKA ARASINDA GÜÇ MÜCADELESİ



**ABD, KANADA VE MEKSİKA  
ARASINDA YİRMİ BEŞ YIL KADAR  
ÖNCE UYGULANMAYA BAŞLANAN  
KUZEY AMERİKA SERBEST  
TİCARET ANLAŞMASI (NAFTA)  
YENİ BİR DÖNEME GİRİYOR.  
NAFTA ANLAŞMASINDAN  
VAZGEÇİLMESİNİN 120 MİLYAR  
DOLAR KADAR BİR TİCARET  
KAYBINA, PEK ÇOK SEKTÖRDE  
ÜCRETLERİN AZALMASINA  
VERİMLİLİK DÜŞÜŞÜNE VE  
YAKLAŞIK 220 BİN KİŞİNİN İŞİNİ  
KAYBETMESİNE NEDEN OLMASI  
BEKLENİYOR.**

**A**BD, Kanada ve Meksika arasında bundan yirmi beş yıl kadar önce tamamlanan ve uygulanmaya başlanan Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA) ABD Başkanı Trump'ın girişimleri sonucu yeniden önemli bir tartışmanın odağı haline gelmiştir. Küresel ticaret ilişkileri açısından seçkin bir yere sahip olan NAFTA önemli konularda getirdiği kurallar ile kendisinden sonra gelecek ticaret anlaşmalarına da örnek teşkil etmek suretiyle küresel ticarete her zaman müstesna bir yere sahip olmuştur. NAFTA kurallarının dünya ticaretinin yüzde 14'lük bir kısmını yönettiği ve ABD gibi bir ticaret devinin DTÖ dışındaki en önemli anlaşması olduğu düşünüldüğünde NAFTA'ya ilişkin gelişmelerin dikkatli takibi gerekli olmaktadır.

Taraflar Ağustos 2017'de NAFTA'nın yeniden müzakere edilmesi kararını alarak küresel ticaret ilişkileri bakımından önemli gelişmelere yol açacak bir süreci başlatmış oldular. Başkan Trump'ın bir ticaret anlaşmasını nasıl müzakere edeceğinin ve ticaret ortaklarına karşı nasıl bir tutum takınacağını önemli ipuçlarını veren bu süreç, gerek küresel ticaret sisteminin geleceği, gerek diğer ticaret ortakları bakımından da sonuçlar doğurması beklenmektedir.

Aradan geçen 24 yıllık sürede her üç ülkeye de önemli ekonomik kazanımlar sağlayan NAFTA'nın gelişen şartlar çerçevesinde her ticaret anlaşması gibi güncellenmesi gereği elbette ortaya çıkmıştır. NAFTA imzalandığında elektronik ticaret ya da dijitalleşme konusu henüz küresel ticarete ilişkin gündem konusu olmamıştı. Aradan geçen zamanda hizmet ticaretine ilişkin yeni kurallara olan ihtiyaç da artmıştır. Tarafların anlaşmazlıkların çözümüne ilişkin bakış açılarındaki değişiklikler olması bu konunun da ayrıca ele alınması gerektirmiştir. Çevre ve çalışma standartları gibi konularda yeni kuralların ihdası gereksinimi doğmuştur. Bu ve benzeri konularda hemen tüm ticaret anlaşmalarının "güncellenmesi" elbette beklenir. Nitekim Türkiye'nin AB ile Gümrük Birliği kararının da modernizasyonunun gündemde olması tesadüfî bir gelişme değildir.

### Başkan Trump yönetiminin ticaret ilişkilerine yaklaşımı

Ancak Trump yönetiminin NAFTA'ya yaklaşımı, anlaşmanın güncellenmesi ge-



reğini geri plana itmekte ve ABD'nin 70 yıldır kurulmasına önyak olduğu kurallı küresel ticaret sistemi içinde olumsuzluklar yaratacak bir çerçeveye girmektedir. Başkan Trump'ın anlaşmanın ABD açısından ülke içinde rekabette uyum sağlayamayan belli kesimler üzerinde yarattığı etkilerin giderilmesi için ticaret ortakları üzerinde baskı yaratarak ABD'ye daha fazla pazar açılımı sağlamayı amaçlarken diğer taraftan ABD'nin tek taraflı korumacı uygulamalarına da meşru bir zemin kazandırma gayreti içinde olduğu görülmektedir.

NAFTA ile ilgili eleştirilerin yeni olmadığı hatta anlaşmanın ilk müzakere döneminde başladığı hatırla tutulmalıdır. 1992 yılında ABD Başkanlık seçimlerinde yıldızı parlayan adaylardan ünlü milyarder iş adamı Ross Perot bu anlaşmayı açıkça hedef almış ve kampanyasının odak noktası yapmıştı. Trump da NAFTA için "korkunç" bir anlaşma olarak nitelendirmekte ve anlaşmanın ABD'nin çıkarları doğrultusunda yenilenememesi durumunda anlaşmadan çekileceğini belirtmektedir. Trump bu konudaki ısrarını tehdit seviyesinde tekrar etmekte ve her fırsatta bu Anlaşma'yı "sonlandırabilirim, ya da

sonlandırmam" diyerek ortaklarına adeta "Demokles'in kılıcını" göstermeye çalışmaktadır. Nitekim CIGI'den K. Carmichael'e göre Trump NAFTA'yı serbest ticarettten ziyade "yönetilen ticaret" (managed trade) çerçevesine dönüştürmeye çalışmakta. Buna karşın görüşmelerde Kanada ile Meksika'nın ise ABD'nin ısrarlı önerileri karşısında genellikle birlikte hareket ettikleri ve karşı önerilerini ortaya koymaya çalıştıkları görülmektedir.

### Ticaret sisteminin işleyişi

NAFTA müzakerelerine ilişkin bir değerlendirme yaparken öncelikle kurallı ticaret konusunun mevcut ABD Yönetimi tarafından nasıl değerlendirildiğinin genel olarak irdelenmesi yararlı olacaktır. Başkan Trump'ın seçim kampanyası boyunca vaat ettiği önlemleri uygulamaya koymaya başlaması ABD'nin kurulmasına öncülük ettiği kurallı ve çok taraflı ticaret sisteminin işleyişi ile sıkıntılar oluşturmuştur. Başkan Trump dış ticaret stratejisinin merkezine ABD'nin ticaret açığını koymuş ve bunun sonucu olarak ABD istihdam piyasasında yaratılan olumsuzlukları gidermeyi amaçladığını ileri sürmüştür.



Bu arada, ABD'nin Atlantik ilişkileri nedeniyle geleneksel müttefikleri Avrupa ile doğal dayanışması ile ilgili tereddütler yaratacak şekilde Atlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı müzakerelerini de durdurmuştur. Trans Pasifik Ortaklığı'ndan ABD çekilmiş ve Dünya Ticareti Örgütü'nün etkinliğini ve işleyişini sınırlamaya yönelmiştir. Ayrıca yeni yükselen güç konumundaki Çin ile ticaret konusunda yarattığı gerginlikler Tukidides tuzağını hatırlatan bir ortamın şekillenmesi sonucunu doğurmuştur. ABD ve Çin karşılıklı olarak birbirinde yaptıkları ithalata ilave gümrük tarifesi koymak için soruşturma başlatmayı kararlaştırmışlardır. Ancak ABD Ticaret Temsilcisi Steven Mnuchin'in Pekin'e yaptığı ziyaret sonrasında, "ticaret savaşını beklemeye aldık" ifadesi ile durumun bir süre sükûnete kavuştuğu görülmektedir. Ancak, Çin tarafının ABD'den daha çok ithalat yapmak sözünün krizi ne ölçüde çözümlendiği belirsizliğini korumaktadır.

### NAFTA'nın getirdikleri ve artan itirazların kaynakları

1994 yılında yürürlüğe giren NAFTA'nın o günün şartlarında oldukça kapsamlı bir

içeriğe sahip olduğu ve kendisinden sonra gelecek anlaşmalar için de örnek teşkil edecek düzenlemeleri hayata geçirdiği söylenebilir. NAFTA her şeyden önce taraflar arasında ticaretin serbestleştirilmesi için ticaret engellerinin kaldırılması ve tarafların birbirlerinden gelecek ürünlere karşı ayırimcılık yapmaması ilkesine sadık kalmalarını sağlamaktaydı. Ayrıca, ticaretin üye ülkelerin tek taraflı eylemlerine karşı ortak ilke ve hükümlere tabi olacak şekilde yönetilmesi öngörülmekte idi. NAFTA, tarafların zamanla muhtemel bir ortak gümrük tarifesine geçişini de öngörmüştü (madde 308). Ne var ki bu durum gerçekleşmediğinden NAFTA bir serbest ticaret anlaşması olarak kalmıştır.

Diğer taraftan, NAFTA üçüncü ülke menşeli ürünlerin bir NAFTA üyesi üzerinden diğerine girişte uygulanacak kapsamlı menşe kuralları getirmiştir. Esas itibarıyla başka ülkelerde üretilen ürünlerin ABD'ye NAFTA ülkeleri üzerinden girişini engellemek amacıyla oldukça karmaşık kurallar dizini oluşturulmuştu. Anlaşmanın yürürlükte olduğu 20 yılı aşkın dönemde bu konuda eleştiriler devam etmiştir. Trump tarafından menşe kurallarının NAFTA müzakerelerinde en önemli konulardan birisi haline getirildiği görülmektedir. NAFTA'nın menşe kuralları esasen Trump yönetiminin itirazları öncesinde de sıkı kurallarla sağlanmıştı. Ürünlerin Kuzey Amerika

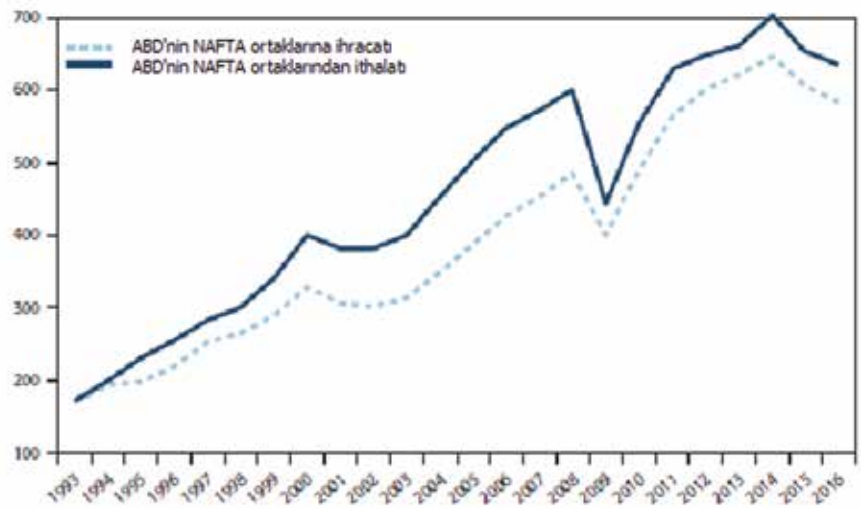
menşeli sayılabilmesi zaten diğer pek çok ticaret anlaşmasından çok daha yüksek eşik değerleri (value) içermesine bağlanmıştı. Otomotivde bir ürünün menşe bakımından NAFTA ürünü addedilebilmesi ve ABD'ye gümrüksüz ihracatı net maliyet yöntemi esasına göre yüzde 62.5 gibi bir değere eşitlenmiştir.

### Anlaşmazlıkların çözümü

NAFTA içinde dikkati çeken bir diğer önemli alan ise anlaşmazlıkların çözümünün nasıl olacağıydı. Anlaşmanın ilk yapıldığı tarihte bu anlamda ticaret düzenlemelerine kurumsal bir yenilik getirdiği söylenebilir. Bu bağlamda özellikle 11'nci ve 19'ncü bölümler öne çıkmaktadır. NAFTA içinde anlaşmazlıkların çözümü düzenlenmesi daha önce müzakere edilen ancak yerini NAFTA'ya bırakan CUSFTA (Canada-US Free Trade Agreement) döneminde bir temel husus olmuştu. Taraflar iki taraflı oluşturulacak bir merci yoluyla anlaşmazlıkların çözülmesi için bir yöntem geliştirmişti. Bugün NAFTA tartışmalarında ABD yönetiminin öne çıkardığı noktalardan birisi de bu iki bölümün ABD'nin egemenlik haklarına hanel getirdiği gerekçesiyle yeniden ele alınmasına ilişkin talebidir.

NAFTA Anlaşması'nın imzalanması ile ABD'nin NAFTA ortakları ile mal ve hizmet ticaretinin üç kattan fazla arttığı görülmektedir (Grafik 1).

**Grafik 1. ABD'nin NAFTA ortakları ile mal ve hizmet ticareti (1993-2016) (milyar dolar)**



Kaynak: Bergsten ve de Mollé, 2017, A Path Forward for NAFTA, PIIE Briefing, Temmuz 2017. s. 4.

Ayrıca, ABD'nin Meksika ile ticaretinin gayri safi yurtiçi hâsılasındaki (GSYH) içindeki payının 1994'ten 2015'e kadar yüzde 1.3'den yüzde 2.5'e yükselmiş olması da dikkat çekici bir gelişmedir. NAFTA ile tüm tarafların milli gelirinde artış olmuştur. Bu artış özellikle Meksika'da kişi başı reel gelir artışının ikiye katlanmasında göze çarpmaktadır. Buna karşın ABD'de NAFTA sonucu gelir artışı daha kısıtlı olmuştur.

NAFTA'nın ABD ekonomisi üzerindeki etkisinin olumlu olduğu düşünülmektedir. Peterson Institute for International Economics'den G.Hufbauer ve C. Cimino-Isaacs'a göre NAFTA, ABD'de 14 milyon yeni istihdamın yaratılmasını sağlamıştır. Hesaplamalar göre NAFTA'nın her yıl ABD'de yarattığı yeni iş imkânı 200 bin kadar, yol açtığı iş kaybı ise 15 bin kadar olmuştur. Öte yandan üç ekonominin birbirleri ile olan bütünleşme sürecinin ve birbirlerine bağımlılığının artması NAFTA'nın önemli sonuçlarından birisi kabul edilmektedir.

Tablo 1'de de görüldüğü üzere, NAFTA döneminde ABD'nin Kanada'dan mal ithalatı üç katta yakın artarak 113 milyar dolardan yüzde 150 artışla 283 milyar dolara (2016) yükselirken, Meksika'dan ithalatı ise yüzde 642 artarak 40 milyar dolardan 297 milyar dolara (2016) çıkmıştır. Buna karşın ABD'nin Kanada ve Meksika'ya mal ihracatı ise 1993'den 2016 sonuna kadar sırasıyla 101 milyar dolardan 266 milyar dolara ve 41 milyar dolardan 231 milyar dolara çıkmıştır. Artış oranları sırasıyla Kanada'ya yüzde 163 ve Meksika'ya yüzde 463 olmuştur. Anlaşılacağı üzere Meksika'nın ihracatında artış ve ABD'ye karşı ticaret fazlası verdiği göze çarpmaktadır. Taraflar arasında yabancı



doğrudan sermaye yatırımlarında (YDS) da artış olmuş ve bölgesel bir tedarik zincirinin oluşması sonucunu doğurmuştur.

#### Yeni iş olanakları yaratıldı

Özellikle Kanada ve ABD'nin karşılıklı yatırımlarındaki artış göze çarpmaktadır.

Karşılıklı yatırımlar 1993'te 110 milyar dolar seviyesinde iken, 2015 yılı sonu itibarıyla 600 milyar doları aşmıştır. Meksika ile karşılıklı yatırım ilişkisi aynı dönemde yedi kat artarak 110 milyar dolar seviyesine ulaşmıştır.

Öte yandan NAFTA ekonomilerinin anlaşma sonrası kazanımları ve yeni iş olanaklarının yaratılmasına karşın, ABD'de NAFTA karşılığı her zaman devam etmiştir. Meksika'da işçilik ücretlerinin düşüklüğü belirli sektörlerde üretimin Meksika'ya kayması sonucunu doğurmuş, bu durumun ABD'de ücretlerde artışın durmasına, iş kayıplarına yol açtığı iddia edilmiştir. Diğer taraftan ABD Kanada'nın tarım alanında haksız devlet yardımları ile avantaj sağladığına dair iddiaları getirirken, özellikle süt ürünlerinde korumacı bir tedarik zincirine sahip olduğunu belirtmekte, Meksika'dan gelen otomobil ihracatında menşé kurallarının değiştirilmesinin gerektiği ve ABD kaynaklı ara malının tercih edilmesini sağlayacak düzenlemeler konusunda ısrar etmektedir.

**Tablo 1. ABD'nin NAFTA içinde ticaret ve yatırımları, 1993 ve 2016 (milyar dolar)**

1993							
Ortak	ABD ithalatı		ABD ihracatı		Ticaret Dengesi	Giren YDS stoğu	Çıkan YDS stoğu
	Mal	Hizmet	Mal	Hizmet			
Kanada	113	9	101	17	-4	40	70
Meksika	40	8	41	11	4	1	15
NAFTA	153	17	142	28	0	42	85
2016							
Ortak	ABD ithalatı		ABD ihracatı		Ticaret Dengesi	Giren YDS stoğu	Çıkan YDS stoğu
	Mal	Hizmet	Mal	Hizmet			
Kanada	283	30	266	54	7	269	353
Meksika	297	23	231	31	-58	17	93
NAFTA	580	53	497	85	-51	286	446

Kaynak: Schott ve Cimino-Isaacs, 2017, *Updating the North American free Trade Agreement*, PIIIE Briefing, s. 72.



sonucunda ortaya çıkan konuların ABD açısından sorun olarak nitelendirilmesi, anlaşmanın taraflarından Meksika'nın gelişme yolunda bir ülke olmasına bağlanması olasıdır. Meksika'nın Kanada ve ABD gibi gelişmiş iki ülke ile yaptığı dönemin en kapsamlı ve içerikli serbest ticaret anlaşmasının, 24 yıl sonra ABD bakımından istihdam açısından yarattığı sorunlar NAFTA'nın yenilenmesi arayışlarını hızlandırmıştır. Nitekim Kanada Başbakanı Trudeau'nun Washington'a ziyareti sırasında Başkan Trump'ın NAFTA konusunda sıkıntının Meksika'dan kaynaklandığını bu süreçte Kanada'dan sadece "makas" alacağını söylediği ileri sürülmektedir.

### **Kanada'ya karşı sert önlemler**

Ne var ki, Trump'ın Kanada'ya karşı da oldukça sert önlemler aldığı göz önüne alınırsa durumun her iki ülke için de bir tehdit arz ettiği aşikârdır.

Meksika cephesinde ise ABD tarım ihracatı karşısında zorlanan Meksikalı tarım

çevrelerinin yanı sıra Meksika'da kişi başı gelirin ABD ile kıyaslanınca 1994'den bu yana göreceli düşük kaldığı ve her kesime yansımadağı iddialarının yaygın olduğu görülmektedir. Kanada, NAFTA'nın teknoloji ve dijital alandaki gelişmeleri yansıtmaya gerektiğini söylerken çoğu kez AB ile yaptığı CETA Anlaşması'nın iklim değişikliği, çevre, işgücü düzenlemeleri, toplumsal cinsiyet, kamu alımları, yatırımcı-devlet anlaşmazlıklarının çözümü, hizmet sunumunda mesleki ve teknik vasıfların karşılıklı tanınması gibi çeşitli konulardaki hükümlerini ön plana çıkarmakta ve örnek oluşturabileceğini belirtmekte.

ABD'nin NAFTA içinde ve özellikle Meksika'ya karşı vermiş olduğu ticaret açığının anlaşmanın yürürlüğe girmesi ile giderek arttığı, 2008 küresel krizi sonrası özellikle ABD'nin yerli üretime verdiği desteğin de etkisiyle biraz azalmakla beraber günümüze kadar sürdüğü görülmektedir. Ticaret açığını ulusal bir tehdit olarak algılayan Trump'ın NAFTA'yı "ABD'nin imzaladığı en kötü anlaşma" olarak adlandırmasının bir nedeni de aslında burada yatmaktadır. Oysa NAFTA anlaşmasının üye ülkelere getirdiği fayda yarattığı olumsuz etkilerin çok üzerinde olduğu hususu bağımsız, objektif ve akademik çalışmalarda sıklıkla vurgulanmaktadır.

Ticaretin mutlak kazanımlarına bakmak yerine, ikili ticaret ilişkilerine sadece realist bir paradigma ile nispi kazanımlar üzerinden değerlendirmeyi tercih eden Başkan Trump, NAFTA'dan daha ziyade Meksika ve Kanada'nın yararlandığı ve ABD'nin kazanımlarının bastırıldığı bir anlaşma olduğu sonucunu çıkarmaktadır.

Trump daha başkanlık seçim kampanyası döneminde NAFTA'yı hedef alarak yenilenmesi gerektiğini ifade etmiştir. Yine aynı mantıkla Başkanlığının ilk başında Trans-Pasifik Ortaklığı (TPP) Anlaşması'ndan çekilerek bu konuda herkese bir gözdağı verme fırsatını bulmuştu. Trump Yönetimi'ne göre, en büyük ihracat pazarları ABD olan Kanada ve Meksika'nın NAFTA'yı yeniden müzakere etmeye yanaşmaları ve ABD'nin öncelikli gördüğü konularda adım atmaları gerekmektedir. Ağustos 2016'da başlatılan NAFTA müzakerelerinde gündemini şekillendiren bu öncelikli konuların aslında kolay çözülemeyecek ve ortakların kırmızı çizgilerini aşan alanları içermesi, NAFTA

görüşmelerinin zorluğunu göstermektedir.

Zira NAFTA'nın üç ülke ekonomisine katkıları bir yana, istihdam kaybı, rekabet sorunu gibi mevcut problemlerin ana kaynağı ticaretin serbestleşmesinden ziyade güçlü dolar; ulaştırma, iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ve özellikle sanayi alanında otomasyon sonucu eski teknolojiye dayalı sektörlerin bu değişim karşısında yaşadığı güçlüklerdir.

ABD'de son yıllarda istihdamdaki net azalışın sadece yüzde 0.1 kadarının NAFTA'ya bağlanabileceği, NAFTA hiç olmasa bile imalat sanayinin güç kaybedeceği belirtilmektedir

### **NAFTA müzakerelerinde durum ve alternatif senaryolar**

Müzakerelere başlanmasından bu yana geçen dokuz ayı aşkın sürede, Mayıs 2018 sonuna kadar taraflar altı müzakere turunu tamamlamıştır. Sürdürülen görüşmelerde istenen mutabakatın sağlanamadığı ve istenilen noktaya gelinemediği görülmektedir. 1 Temmuz 2018'de Meksika'da yapılacak Başkanlık seçimi ve ABD'de Kasım ayında yapılacak Kongre ara dönem seçimleri nedeniyle görüşmelerin ancak önümüzdeki yıl başlayacağı belirtilmektedir.

Ayrıca ABD Temsilciler Meclisi Başkanı P. Ryan, ABD Temsilciler Meclisi'nde yeni NAFTA Anlaşması'nın Kongre'de gözden geçirilmesine imkân sağlamak için en geç 17 Mayıs tarihine kadar tamamlanmasını aksi takdirde Ocak 2019'deki yasama dönemine kalacağını belirtmiştir. Müzakerelerin tamamen kesilmediği bu arada görüşmelerin teknik seviyede devam edeceği ifade edilmektedir. Buna karşın Kanada Dışişleri Bakanı C. Freeland "iyi bir anlaşma için ne kadar uzun olması gerekiyorsa o kadar olacaktır" diyerek konunun aceleye getirilmemesi gerektiğine dikkat çekmekte. Aynı şekilde Meksika Baş Müzakerecisi Guajardo da "zaman baskısı altında anlaşmanın kalitesinden taviz veremeyiz" diyerek tepki vermiştir.

### **Otomotiv ticaretinde düzenleme**

Diğer taraftan, NAFTA'nın kapsamlı olarak yenilenmesi arayışından vazgeçilerek özellikle otomobil ticaretini hedef alan ve "cılız NAFTA" olarak görülen kısa bir "sürüm" üzerinde çalışıldığı tartışmaları da duyulmaktadır. Buna göre, tüm konularda uzun



ve karmaşık müzakere sürecine ve kırmızı çizgilere takılmak yerine otomotive ilişkin menşe kuralları konusunda yasal düzenlemelerin Kongre'nin kararına gerek olmayacak şekilde tamamlanması söz konusu olabilir. NAFTA müzakerelerinde bu yönde bir uzlaşının sağlanmasının Trump açısından bir başarı hikâyesi yaratabileceği, ayrıca Kanada'nın ve Meksika'nın da bu süreci en az hasarla atlatabileceği düşünüldüğünde akla makul görünen bu yaklaşımın bundan sonraki süreçte Trump'ın rotasını Çin'e çevirmesine de katkı sağlaması beklenir. Ancak böyle bir "cılız NAFTA"ya da şimdilik tevessül edilmemiştir.

25 bölüm halinde yürütülen müzakerelerde enerji, dijital ticaret, telekomünikasyon, mali hizmetler, ticarete teknik engeller, rekabet ve gümrük konuları gibi bölümlerde büyük ölçüde mutabakat sağlandığı belirtilmiştir. Ancak tarım, akaryakıt ve gaz ihracatı, menşe kuralları, ça-

lışma koşulları, anlaşmazlıkların çözümü yöntemleri ve bazı fikri mülkiyet konularında halen önemli farklılıklar bulunduğu görülmektedir.

Müzakereler esnasında ABD yönetiminin sıklıkla NAFTA müzakerelerini sonlandırabileceğini ifade etmesi Başkan Trump'ın ortaklarından taviz alabilmek için sergilediği sert bir taktik gibi algılansa da ticaret ortakları arasında hoşnutsuzluk yarattığı açıktır. Nitekim bu tür söylemler karşısında NAFTA'nın yürürlükten kalkması halinde en fazla kayba uğraması beklenen Meksika'da yaklaşan Başkanlık seçimleri dolayısıyla en fazla şans verilen aday A. M. Lopez Obrador'un Meksika'nın da gerekirse bu anlaşmadan çekilebileceğini ifade etmesi bunun bir göstergesidir. Zira böyle bir durumda Meksikalı siyasetçilerin işlerin yolunda gitmemesi halinde suçlu ABD ve Başkan Trump'a yüklemeleri çok da zor olmayacaktır.

### ABD'nin çekilmesi kolay değil

ABD'nin NAFTA'dan çekilmesinin kolay bir adım olmayacağı söylenebilir. Üç ülkenin ekonomilerinin 25 yıla yaklaşan NAFTA ile oldukça iç içe girmiş olması nedeniyle bu yönde bir adımın atılması zorlaşmaktadır. Artan ticaret ve yatırım ilişkileri sonucu örneğin, günümüzde ABD'nin eyaletlerinin hemen tamamına yakını için Kanada en önemli ihracat pazarı olmaya devam etmektedir. Yaklaşık dokuz milyon Amerikalı'nın işinin Kanada ile ticarete bağlı olduğu, yine bu ülkeye her bir milyar dolarlık tarım ürünü ihracatının ABD'de sekiz bin kişiye iş yarattığı, 2016 yılında 14 milyar dolar değerinde işlenmiş gıda ürününü Kanada'ya sattığı, aynı şekilde ABD'de inşa edilen evlerde kullanılan kerestenin yüzde 90'ının Kanada menşeli olduğu belirtilebilir ve bu örnekler çoğaltılabilir.

Öte yandan, NAFTA'nın ortadan kalkmasının her üç ülkede GSYH'da olumsuz



etki yaratacağı ABD, Kanada ve Meksika'nın milli gelirinde sırasıyla yüzde 0.09; yüzde 0.54 ve yüzde 1.16 kadar bir düşüşe yol açacağı; toplam refah kaybının 58 milyar dolara ulaşacağı görülmektedir (Tablo 2).

### Çin, avantajlı konuma gelebilir

NAFTA Anlaşması'ndan vazgeçmenin 120 milyar dolar kadar bir ticaret kaybına, pek çok sektörde ücretlerin azalmasına, verimlilik düşüşüne ve yaklaşık 220 bin kişinin işini kaybetmesine neden olması beklenmektedir. Ayrıca, NAFTA ülkelerinin rekabet avantajlarını kaybetmesi sonucu Çin, AB ve diğer ekonomileri daha avantajlı duruma gelmesi söz konusu olacaktır.

Başkan Trump'ın aralarında Kanada ve Meksika'nın da olduğu bazı ülkelere karşı çelik ve alüminyum ithalatına yüzde 25 ile yüzde 10 oranında ek vergi soruşturmasından tanıdığı muafiyetin 1 Haziran tarihinde sona ermesiyle ABD yönetimi derhal

**Tablo 2. NAFTA'nın sonlandırılmasının GSYH ve iktisadi refaha etkileri\***

	GSYH'ya etkisi (%)	Refah etkisi (milyar dolar)
ABD	-0.091	-19.89
Kanada	-0.545	-15.10
Meksika	-1.162	-23.62
NAFTA	-0.225	-58.61
Çin	0.026	5.66
AB-28	0.027	8.16
Diğer ülkeler	0.032	17.11

\*2023 yılı baz senaryo alınarak 2017 cari fiyatlarıyla hesaplanmıştır.

Kaynak: Dan Curiak vd., 2017, s.10.

gümrük vergisi uygulamasına geçmiştir. Ticaret Bakanı Ross'un AB ve diğer ülkelere de uygulanacak bu kararın en yakın ticaret ortakları olan Meksika ve Kanada'ya karşı alınmasının NAFTA müzakerelerinde sonuç alınamamasına bağlaması ve muafiyet süresini uzatmaması ticaret ortaklarında hayal kırıklığı yaratmıştır. Bu ABD'nin müzakerelerden tatmin olmaması halinde tek yanlı yaptırımlara gidebileceğini göstermektedir. Kanada ABD'den 100 kadar ürüne 1 Temmuz itibarıyla yaptırım olarak 16.6 milyar dolar değerinde karşı vergiler koyacağını ilan ederek ABD'nin bu adımını karşılıksız bırakmamıştır.

Tarafların müzakere süreci devam ederken gösterdiği bu tutumun NAFTA görüşmelerinin başarılı şekilde tamamlanabilmesine ne ölçüde katkı sağlayacağı ise şüphelidir.

Gelinen aşamada yeterli ilerleme kaydedilmemesini bir gerekçe olarak gören Trump yönetiminin görüşmelere NAFTA adı altında devam etmek yerine, Kanada ve Meksika ile ayrı ayrı -ikili (bilateral) müzakereler yaparak ilerlemek istemesi de ihtimaller arasındadır. Başkan Trump'ın Kanada ve Meksika için "İki çok farklı ülkeden bahsediyoruz. Her ikisi ile de ayrı ayrı anlaşmalar yapılması sorun olmaz" şeklindeki yaklaşımı NAFTA'yı iptal etme tartışmalarına yeni bir boyut kazandırmaktadır. Bu yaklaşım, Trump'ın ABD'nin çıkarına görmediği ticaret ilişkilerine yeni şekiller verme konusundaki isteğinin de bir göstergesidir.

### Müzakerelerde tartışmalı konular ve tarafların tutumu

Görüşmelerin oldukça tartışmalı bazı konularda tıkandığı görülmektedir. Öne çıkan belli başlı konular şunlardır:

İlk önemli konu menşekuralları olarak ortaya çıkmıştır. Meksika ve Kanada ile

otomotiv ticaretinde açık veren ABD'nin bu dengeyi kendi lehine çevirmek için kuralların yeniden belirlenmesini istemektedir. Benzer talepleri tekstil, giyim eşyası ve elektronik eşyada da yapmaktadır. Ortalama olarak bir otomobilin NAFTA hükümleri uyarınca gümrüksüz olarak ülkeler arasında ticarete konu olabilmesi için menşekuralı yüzde 62.5 olarak belirlenmişti. ABD tarafı bu oranın otomobillerde önce yüzde 85'e çıkarılmasını ve en az yüzde 50'sinin ABD menşeli olmasını önermiştir. ABD ayrıca otomobillerde kullanılacak demir ve alüminyum aksamın yüzde 70'inin; otomobillerin şasi, motor, transmisyon gibi ana parçalarının yüzde 75'inin; önemli parçaların yüzde 70'inin ve ikincil parçaların ise yüzde 65'inin Kuzey Amerika'da üretilmesi halinde NAFTA hükümlerine tabi olarak gümrüksüz işlem görmesi önerisinde bulunmuştur. Bu konuda Meksika ise NAFTA'nın menşekurallarının uygulanması için başlangıçta sekiz yıllık bir geçiş dönemi vermiş olduğunu bu defa daha uzun bir süre gereksinim duyduğunu belirtmiştir. Meksika tarafı yüzde 70'lik bir oran önerisi getirmiştir. Kanada ise bir ürünün menşesini belirlerken teknolojik gelişmelerinde dikkate alınmasını ve aracın tam üretim maliyetinin dikkate alındığı yeni bir hesaplama yöntemi önermektedir. Bu yöntemle göre üretimin en değerli kısmı-dijital teknolojiler, fikri mülkiyet hakları gibi hususlar göz önünde bulundurulmalıdır. Bu tür aşamalarda ABD'nin payı daima yüksek olduğundan bu yaklaşım ABD'nin taleplerinin yerine getirilmesine de bir zemin kazandıracaktır.

Menşekurallarını daha sıkı hale getirmek NAFTA bölgesi dışından (özellikle Asya ülkelerinden) gelen üretim girdilerinin yerine özellikle ABD'de üretilen girdilere avantaj sağlayacaktır. Ancak bu durum NAFTA'daki otomotiv üreticilerini dış piya-

salarda rekabetçi olmaktan uzaklaştıracak ve verimliliği düşürecek bu adım önemli bir tartışma konusunu oluşturmuştur. Ayrıca bu uygulamanın küresel anlamda genel korumacı önlemler alınmasına sebebiyet vermesi de mümkündür.

### Meksikalı işçilerin saat ücretleri

Diğer önemli konu ABD'nin Meksika'daki otomobil fabrikalarında işçilerin saat ücretlerinin 16 dolara yükseltilmesi önerisidir. ABD hafif arabaların yüzde 40 ile kamyonetlerin yüzde 45'inin saat ücreti en az 16 ABD Doları alan işçiler tarafından üretilmiş olması koşulunun uygulanmasını önermiştir. Meksika'da otomobil sektöründe çalışanların ortalama saat ücreti 8 ABD Doları'nın altındadır. Meksika önce bu öneriyi kabul etmemiştir. Ancak, daha sonra tutumunda esneklik göstermiş Kuzey Amerika'da imal edilen araçların yüzde 20'sinin yüksek ücretli işçilerin olduğu bölgelerde üretilmesini önermiştir.

ABD yaklaşımında ilginç olan bir diğer husus, ABD yönetiminin Meksika'da işgücü ücretlerinin yükseltilmesine ve daha bağlayıcı çalışma standartlarının oluşturulmasına ve menşe kurallarında değişiklikler yapılmasına dair önerilerde bulunurken sıklıkla TPP Anlaşması'na gönderme yapmasıdır. İktidara geldiğinde ilk iş olarak TPP Anlaşması'ndan çekilen Trump yönetiminin kendisi için öncelikli bu alanlarda TPP'yi örnek göstermesi ayrıca ilginçtir.

### Otomotiv ticareti

Son zamanlarda Başkan Trump'ın otomobil ithalatını sınırlamak üzere yeni bir hamlesi dikkat çekmektedir. ABD ulusal güvenlik savına dayanarak otomobil ithalatını sınırlamayı amaçlamaktadır. Bu savı Mart ayında demir ve alüminyum ithalatında kullanmıştı. Aynı şekilde 23 Mayıs 2018 tarihinde Başkan Trump'ın Ticaret Bakanına talimat vererek otomobil ithalatı ile güvenlik kaygısı arasında bir ilişki olup olmadığını araştırmasını istediği Beyaz Saray tarafından ilan edilmiştir. İlginç olan husus, bu talimatın verilmesinden 18 dakika sonra Ticaret Bakanı Ross'un, "otomobil sanayi gibi temel sanayilerin ülkenin gücü bakımından hayati önemde" olduğunu ifade etmesidir. Bu hamle NAFTA yenilenmesi müzakerelerinin önümüzdeki yıla kaldığının anlaşılmasına

rağmen yapılması manidardır. Bu hamle Başkan Trump'ın önümüzdeki dönemde ABD ticaret açığının artık katlanılamaz seviye geldiğini ilan ederek her önlemi almak konusunda kararlı olduğunun bir işareti olarak değerlendirilebilir.

### Anlaşmanın otomatik sonlandırılması

NAFTA'dan çekilmenin iktisadi ve siyasi maliyeti yüksek olduğundan, ABD tarafı anlaşmanın beş yılın sonunda otomatik sona ermesi (sunset clause) ve tarafların isterlerse uzatmak için yeniden görüşmelere başlanmasını öngören öneriyi getirmektedir. Bu Başkan Trump'a şayet o dönemde iktidarda olursa NAFTA'nın yeniden başlatılması istendiğinde müzakerelerde ciddi bir koz sağlayacaktır. Bu öneri Kanada ve Meksika üzerinde rahatsızlık yaratmıştır.

### Anlaşmazlıkların çözümü

Ayrıca ABD'nin devlet ve yatırımcı arasında çıkacak anlaşmazlıkların çözümüne ilişkin bazı maddelerin (özellikle 11. ve 19. Bölüm ile düzenlenen) anlaşma metninden çıkarılması önerisi de kabul görmemiştir. İşin ilginç yanı anlaşmazlıkların çözümüne ilişkin düzenlemelerden devlet-yatırımcı arasındaki anlaşmazlıkların çözümü (11'nci Bölüm) başlangıçta ABD'li ve Kanadalı firmaların Meksika'da yapacakları yatırımları korumak üzere NAFTA'ya konulmuş olmasıdır. 11'nci Bölüm diğer üyelerden gelecek yabancı sermaye yatırımlarının herhangi bir NAFTA üyesi hükümetinin olumsuz kararlarına karşı korunmasına, yatırım engellerinin kaldırılmasına ve yatırımcılara o ülkenin yargı makamları dışında bir alternatif yargı yolu açılmasına ilişkin kurallar getirmektedir. Günümüzde yatırımcı-devlet anlaşmazlıklarının çözümü (Investor-State Dispute Settlement-ISDS) olarak bilinen ve günümüzde de ticaret anlaşmalarında sıkça tartışılmaya başlanan bu yöntem özellikle ABD yatırımlarının Kanada'da bölgesel ve federal yasalar karşısında korunması noktasında önemli bir işlev görmüş olduğu söylenebilir.

Trump yönetiminin itiraz ettiği ve kaldırılmasını istediği bazı düzenlemeler de 19'ncü Bölümünde yer almaktadır. Buna göre, NAFTA diğer üyelerin dampingli ya da sübvansiyonlu ihracat gibi haksız ticaret uygulamaları karşısında alacakları koruma önlemlerinin, üçüncü ülkelerin benzer ey-

lemleri karşısında alacakları önlemlere nazaran daha yüksek bir eşliğe sahiptir. Ayrıca doğabilecek bir anlaşmazlık halinde son kararı yargı merci olarak ülkenin mahkemeleri değil ortak bir panel oluşturulmuştur. İşte ABD yönetimi bu duruma egemenlik haklarına hanel getirdiği argümanı ile itiraz etmekte ve değiştirilmesini arzulamaktadır. Elbette bunun altında yatan esas nedenin, anti-damping veya sübvansiyon soruşturmalarında ABD'nin daha rahat hareket edebilmesinin sağlanmasıdır. Böylece ABD'ye yapılacak ithalat ile ilgili korumacılık adımlarının uygulanabilmesini denetim dışına çıkarmayı öngörmektedir.

ABD bu düzenlemenin egemenlik hakkı ile çeliştiğini ileri sürerek kaldırılmasını ve yerine ulusal yargının hâkim olmasını talep etmiştir. ABD anti-damping ve telafi-edici vergiler gibi korumacılık amacına yönelik sıkça başvurduğu uygulamalarının, bir anlaşmazlığa yol açması durumunda, Kanada ve Meksika'nın bundan böyle konuyu mevcut bağımsız panel yöntemi yerine ABD yargı mercilerine getirmesi önerisinde bulunmuştur. Bugüne kadar 145 kez başvurulmuş bu mekanizmada ABD 40 kez şikâyetçi olurken, diğer 105 şikâyet ABD'ye karşı yapılmıştır. Kanada bu konuların kırmızı çizgisi olduğunu sıklıkla beyan etmekte ve değişikliğe karşı çıkmaktadır.

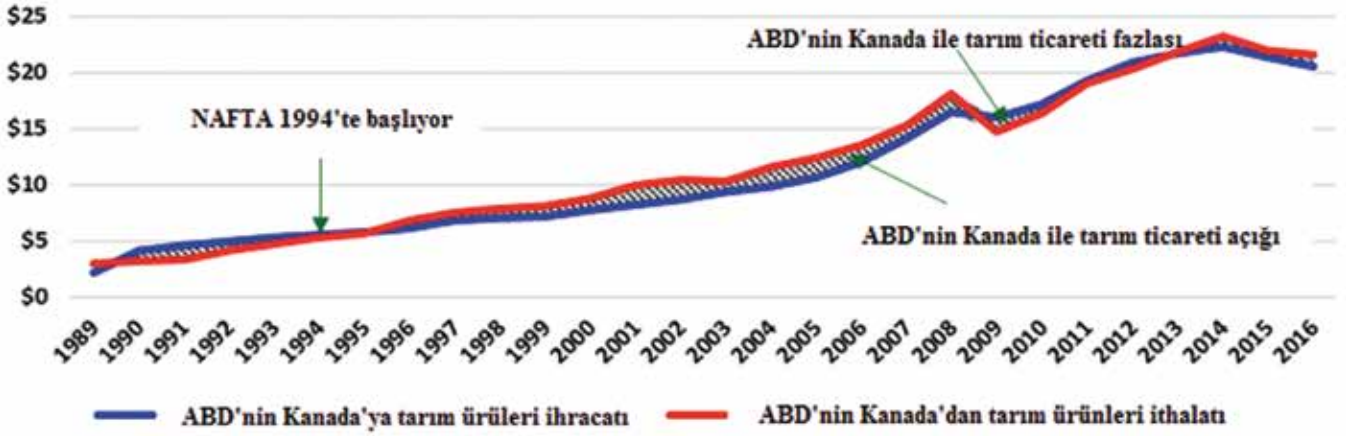
### Tarım ürünleri

Tarım ürünleri konusu özellikle ABD ile Kanada arasında ciddi tartışmalara yol açmaktadır. ABD Kanada pazarına daha fazla girmek istemekte ve özellikle süt ürünlerinde ve kümes hayvanlarında mevcut tedarik zincirini kısıtlayıcı bulunduğunu ifade etmektedir. Buna karşılık Kanada ise ABD'nin softwood lumber olarak bilinen kereste ihracatına karşı aldığı önlemlerden şikâyetçidir. NAFTA döneminde özellikle Kanada ile ABD arasında tarım ticaretinin Grafik 2'den de anlaşılacağı üzere dengeli gittiği bu bağlamda ticaret açığı kavramının pek geçerli olamayacağı, ABD'nin yaklaşımının daha ziyade belirli sektörlerden gelen şikâyetlerden kaynaklandığı söylenebilir.

### Kamu alımları

Kamu alımları konusunda ise ABD yönetimi Kanada ve Meksika'nın kamu ihale piyasasını ABD'li tedarikçilere yerel, eyalet ve federal bazında daha fazla açmasını is-

**Grafik 2. ABD-Kanada tarım ürünleri ticareti, 1989-2016, milyar dolar**



Kaynak: Kaynak: ABD Tarım Bakanlığı verileri

temekte, buna karşın kendi tedarikçilerini kayıran "Buy American" düzenlemeleri konusunda ise özellikle Kanada'nın eleştirilmesine hedef olmaktadır.

### Fikri mülkiyet

Fikri mülkiyet konusu, öncelikler arasında yer almasa da tarafların farklı yaklaşımları bulunmaktadır. İlaç sanayinde fikri mülkiyet haklarının korunma süresi ABD'de 12 yıl, Kanada'da sekiz yıl, Meksika'da ise beş yıldır. ABD Ticaret Temsilcisi Lighthizer Senato'da yaptığı konuşmada fikri mülkiyet alanında ilave koruma sağlanacağını ifade etmiştir. ABD Ticaret Temsilciliği tarafından 2018 yılı için ilan edilen fikri mülkiyet konusundaki raporunda Kanada öncelikli olarak izlenen 12 ülke arasında yer almıştır. Meksika ise izlenen ülkeler 26 ülke arasında bulunmaktadır.

Özellikle ABD'nin NAFTA'nın yeniden müzakere edilmesine ilişkin hedefleri ABD Ticaret Temsilciliği tarafından derlenmiştir. Bu konulara ilişkin ABD'nin beklentilerinin ana hatları 17 Temmuz 2017 tarihli Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation adlı belgede bulunmaktadır.

### NAFTA müzakerelerinin anlamı

Başkan Trump'ın ticaret politikası kendine özgü yaklaşımları içermektedir. ABD'nin ticaret ortaklarına karşı kendi çıkarları doğrultusunda taviz alabilmek için uygulayacağı baskıyı sadece müzakere konusu ile sınırlı diplomatik yöntemleri kullanmakla yetinmeyeceği görülmektedir. Anlaşmalar

la belirlenmiş kuralları ihlal ederek mevcut kuralları konulma amaçlarının dışında abartılı yorumlarla kullanmayı göze alan zorlayıcı taleplerde bulunduğu görülmektedir. Bu uygulamalara tevessül etmesi Başkan Trump'ın serbest ticaretten (free trade) ziyade "güdümlü" bir ticaretten (managed trade) yana olabileceğine işaret etmektedir. "Kurallara dayalı" (rules oriented) ticaretten "sonuca dayalı" (result oriented) anlayışa geçmeye çalışan Başkan Trump yönetimi, ticaret ortaklarına, ABD'den yaptıkları ithalatı artırmalarını ve mümkünse gönüllü olarak ABD pazarına ihracatını kısmasını önermektedir.

NAFTA'nın yenilenmesi görüşmelerine ara verilmesine karşın Başkan Trump Anlaşmadan çekildiğini ilan etmemiştir. ABD'de Temsilciler Meclisi ara dönem seçimlerinde ekonomisi tarıma dayalı eyaletlerdeki oy oranını düşürmemek gibi gerçekle karşı karşıya olan Trump'ın bu hamleyi yapması kolay değildir. Esasen Başkan Trump'ın bu şekildeki sert söyleminin temelde müzakere taktiği olduğu da ifade edilmektedir.

Bununla birlikte, Trump'ın TPP Anlaşması'ndan çekilmesi ve TTIP müzakerelerini askıya alması gibi "cüretkar" adımlar Trump'ın retorikinin ötesine geçebileceğine işaret etmişti. Ayrıca çelik ve alüminyum ürünlerine ek vergi koyarak Trump'ın cesareti konusunda bir ipucu niteliğindedir. NAFTA imzalandığı dönemde kendisinden sonraki anlaşmalara ışık tutacak içeriği ile bir örnek teşkil ederken, bugün Başkan Trump döneminde ABD'nin bundan son-

raki ticaret görüşmelerinde ticaret ortaklarına nasıl davranabileceği konusunda fikir verebilmektedir.

Bu noktada dikkate alınması gereken husus, her ne kadar değişen şartlar karşısında NAFTA'nın güncellenmesi gereği genel kabul görse de, özellikle Trump'ın ABD dış ticaretinin yarattığı sorunların kaynağında NAFTA'nın da dâhil olduğu kurallı ticaret anlayışını görmesidir. ABD ekonomisine ilişkin yapısal konuları, mevcut kuralları esneterek ve bu arada NAFTA'yı yenileyerek aşabileceği düşüncesi akademik ve iş çevrelerinde hararetli bir tartışma konusu yaratmıştır.

Ticaret açığı ve istihdam paradigmasına odaklanan ısrarcı tutumunu usul haline getiren, iktisat teorilerinin genel savlarına çok da aldırmayan ve etrafında bu yaklaşımı destekleyen ekipler ile çalışmayı tercih eden Başkan Trump'ın aldığı siyasi kararlarla kurallı ticaret konusunda yetmiş yıldır uygulanan sistemi zorlayarak ABD ekonomisine zarar vereceği tartışılmaktadır. Küçük ekonomilerin zararı daha ziyade kendisine olması beklenirken, ABD gibi büyük ekonomilerin durumunda ise ticaret ortaklarına ve küresel ticaret sistemine de önemli zarar vermesi ihtimali bir hayli yüksektir.

Hazırlayanlar: TEPAV  
M. Sait Akman / Merkez Direktörü  
G20 Çalışmaları Merkezi  
Bozkurt Aran / Merkez Direktörü  
Ticaret Çalışmaları Merkezi