



Bozkurt Aran¹

Ticaret Çalışmaları Merkezi Direktörü

DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜNDE NELER OLUYOR; GENEL DİREKTÖR SEÇİMİ

GİRİŞ

Dünya Ticaret Örgütü Genel Direktörü Roberto Azevedo 14 Mayıs tarihinde uluslararası kamuoyu için sürpriz olan bir açıklama yaparak görevinden Eylül 2020'de ayrılacağını ilan etmiştir. Ayrılmasına gerekçe olarak, bu yıl için planlanan DTÖ Bakanlar Toplantısının COVID-19 dolayısıyla 2021 yılına ertelenmesi nedeniyle kendisinden sonra göreve gelecek DTÖ Genel Direktörüne yeterli hazırlık süresi sağlama gayesini göstermiş, istifasının sağlık veya başka bir nedenle bağlantılı olmadığını sözlerine eklemiştir.

Tabiiyla küresel ticaret hacminin önemli düşüşler gösterdiği ve DTÖ'nün etkinliğinin sorgulandığı bir dönemde Azevedo'yu istifaya sevk eden gelişmelerin ne olduğu merak konusudur. Kazakistan'da 8-11 Haziran 2021 tarihlerinde yapılması kararlaştırılan 12'nci Bakanlar Konferansının yeni Genel Direktör tarafından yapılmasının yolunu açmak için, Genel Direktörlük görevini normalde Eylül 2021'de tamamlaması gereken Azevedo'nun aceleyle Mayıs 14'nde istifasını açıklaması dikkat çekicidir.

Yeni Genel Direktörün örgüte üye 164 ülkenin mutabakatı ile seçilmesi gerekmektedir. Bütün üye ülkelerinin mutabakatı gerekli olduğundan seçim sürecinde her ülkenin dolaylı olarak veto kullanmak yetkisine sahip olduğunu düşünmek gerekir. Böyle olduğu için de DTÖ'yü zorlu bir süreç beklemektedir.

Benim DTÖ'deki Daimi Temsilcilik görevim sırasında Azevedo'yu yakından tanıma fırsatım oldu. Yetenekli bir diplomat olarak belirgin ve üstün özelliklere sahipti. O dönemde Azevedo'nun eşi de Brezilya'nın Cenevre Ofisi nezdinde Büyükelçi olarak görev yaptığı için "Cenevre'nin en

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

güçlü ailesi” olarak anılırdı. Genel Direktörlük görevinin ifası sırasında siyasi birikiminin ve kimliğinin olmaması nedeniyle küresel ticaret konularında ısrarlı vaziyet almakta zorluk yaşadığı ileri sürülerek örtülü eleştiri konusu olmuştur.

DTÖ diğer uluslararası kuruluşlardan farklı olarak küresel ticaret alanında “bağlayıcı hukuk kuralları” düzenleyen bir örgüttür. Herhangi bir alanda bir kural yaratabilmesi ancak tüm üyelerinin tam mutabakatı ile mümkün olmaktadır. Sekreteryanın görevi sadece ülke temsilcilerine yardımcı olmaktır. Örgütün etkinliği üye ülkelerin girişimleri ile şekillenmektedir. Ülkeler, üzerinde mutabakat sağlanan kuralları, çok taraflı anlaşmaları daha sonra kendi ulusal mevzuatları haline getirmektedirler. Bu nedenle DTÖ üye ülkelerin yönettiği “member led” örgüt olarak tanınmaktadır. Kurallı ticaret için geliştirilmesi gereken mutabakatları sağlamak amacıyla üye ülke delegasyonları sürekli müzakere halindedir. Ancak üye ülke sayısı 164’e ulaştığı için kural oluşturmak için tam mutabakat sağlanmasında belirli bir zafiyet görülmektedir. Bu özelliği dolayısıyla da giderek artan şekilde, mevcudiyetini dahi sorgulayan sert eleştirilere konu olmaktadır.

1994 yılında gerçekleştirilen Uruguay Turundan bu yana çok taraflı (multilateral) anlamlı bir anlaşma yapılamamıştır. Sadece 2013 yılında kurallı ticaret bakımından sınırlı ağırlığı bulunan Ticaretin Kolaylaştırılması Anlaşması tamamlanabilmiştir. Diğer taraftan küresel ticaretin düzenlemesi gereken alanlar özellikle iletişimin, elektronik ticaretin gelişmesiyle çok artmıştır. Bu da doğal olarak DTÖ’ye ilişkin hayal kırıklığına neden olmaktadır.

NE BEKLENİYOR

Genel Direktör adayı olarak, bu defa siyasi kimlik taşıyan birinin şansının yüksek olacağı söylenebilir. Azevedo Eylül ayında ayrılacağını belirtmiştir. Önümüzdeki dört aylık süre içinde üzerinde tam mutabakat sağlanacak bir adayın ortaya çıkmaması durumunda sayıları dört olan Genel Direktör Yardımcılarından birinin görevi üstlenmesi gerekecektir. Genel Müdür Yardımcıları Nijeryalı Büyükelçi Frederick AGÂH, Alman kamu görevlisi Karl BRUNER, Amerikalı Büyükelçi Alan Wolf ve Çinli Büyükelçi Yi XIAOZHUN’ dur.

Amerikalı ve Çinli Yardımcıların Çin ve ABD arasında sürmekte olan ticaret gerginliği nedeniyle, Nijeryalı ve Alman Yardımcıların ise kamu görevlileri olmaları nedeniyle fazla şansları olmadığı düşünülmektedir. DTÖ’nün etkinliğinin artırılması bakımından bir dönüm noktası olabilecek 2021 yılında 12’inci Bakanlar Toplantısından önce Genel Direktör seçiminin bir çözüme kavuşturulması uygun olacaktır. Genel Direktörlük sürecinin 2020 Eylül ayına kadar tamamlanarak siyasi ağırlığı bulunan bir aday üzerinde mutabakat sağlanması DTÖ’nün geleceği bakımından kritik bir önem ifade etmektedir.

Genel Direktörlük seçiminin coğrafi bölgeler arasında bir denge gözetilerek yapılması kesin bir kural değildir. Bununla beraber genel bir yaklaşımla seçimlerde ülkelerin gelişmişlik seviyeleri dikkate alınmaktadır. Azevedo’nun istifasının üzerinden kısa bir zaman geçmiş olmasına rağmen verilen demeçlere bakıldığında Afrika ülkelerinin bu defa seçimlerde ısrarlı olacağı anlaşılmaktadır.

Başkan Trump’ın yönetiminde ABD’nin DTÖ’ye karşı tutumu açık şekilde olumsuz olmuştur. ABD, DTÖ’nün Anlaşmazlıkların Çözülmesi mekanizmasının en önemli organı olan Temyiz Organına üye seçimini engelleyerek DTÖ’nün en önemli işlevine ciddi bir darbe vurmuştur. ABD Yönetiminin içinde bazı yetkililerin açıkça DTÖ’den çıkılmasını önerdikleri de görülmektedir. ABD’nin temel savı, DTÖ’nün anlaşmaların yorumlanması konusunda yasa koyucu gibi davranarak kendisine sağlanan yetkileri aştığı ve ülkelerin egemenlik haklarına

tecavüz ettiği şeklindedir. ABD'nin bu yaklaşımının sistemik bir niteliği bulunmakta ve DTÖ'de kapsamlı bir yenilenme sürecini başlatmayı amaçlamaktadır. ABD'nin rahatsızlık duyduğu diğer bir konu da Çin'in DTÖ'de "gelişme yolunda ülke" sıfatıyla bazı imtiyazlardan yararlanmaya devam etmesidir.

Başkan Trump uluslararası ticaret konularında ABD'nin gücünü de kullanmak amacıyla ticari ilişkileri ikili anlaşmaya dayalı ticaret anlayışı (transactional) çerçevesinde oluşturmayı amaçlamakta ve küresel ticaret kurallarını Amerikan gücünü sınırlamaya ve kısıtlamaya yönelik bir olgu olarak değerlendirmektedir. Böylece ABD, İkinci Dünya Savaşından sonra kurulmasına öncülük ettiği sistemi, bu defa Çin'in rekabet gücünü arttırdığı savı ile sekteye uğratmaya çalışmaktadır.

ABD Yönetiminin tavrı bu seçim sürecinde özellikle önemlidir. ABD Ticaret Temsilcisi Robert Lighthizer 14 Mayıs tarihinde² verdiği demeçte Azevedo'ya teşekkür etmiş, DTÖ'nün aksaklıklarına rağmen örgütü zarafet ile denetim altında tuttuğunu söylemiş ve ABD'nin yeni Genel Direktör seçimine katılmayı amaçladığını belirtmiştir. İlginç olan husus Lighthizer'in bu demeci Azevedo'nun kararını açıkladığı 14 Mayıs tarihinde vermesidir. ABD'nin Azevedo'nun istifasını açıklayacağını önceden bildiği düşünülmektedir. Azevedo'nun beklenmedik istifası ile örgütün esasen etkinliğini kısıtlamaya çalışan ABD Yönetimine "bir bozucu manivela" olanağı verdiği söylenebilir.

Aynı şekilde Avrupa Birliği Ticaret Komiseri Phil HOGAN 14 Mayıs'ta verdiği demeçte³ kısaca teşekkür ettikten sonra Azevedo'nun istifasının, örgütü kucaklayacak ve meydan okumalara karşı koyabilecek yeni bir Genel Direktör seçimi için uygun zaman oluşturduğu konusunda Azevedo ile aynı fikirde olduğunu belirtmiştir. Hogan ayrıca ticaret için kritik ve belirsiz olan bu dönemde yeni bir yol seçimi konusunda ivedi davranılmasının elzem olduğunu kaydederek kurallı ticaret konusunda ABD Ticaret Temsilcisi Lighthizer ile görüşmelere başlamaya hazır olduğunu sözlerine eklemiştir. AB Ticaret Komiserinin derhâl demeç vererek yeni Genel Direktör seçimine AB'nin hazır olduğunu söylemesi manidardır. AB'nin yeni DTÖ Genel Direktörünün gelişmiş ülkelere seçilmesi yönünde ağırlığını kullanacağı yönünde işaretler verdiği de AB yetkililerine atfen basında yer almıştır.⁴

Çin bakımından DTÖ Genel Sekreterliği tabiatıyla önemlidir. Çin'in küresel ticaret konusunda ABD ile mevcut gerginliğine yeni bir alan daha ilave olmuştur. Çin çok taraflı Birleşmiş Milletler kuruluşlarında etkinliğini arttırmak amacıyla ciddi bir gayret göstermektedir. Nitekim Uluslararası Telekomünikasyon Birliği, Gıda ve Tarım Örgütü ve Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü Çinli yöneticiler tarafından yönetilmektedir. Amerikan Yönetimi, Dünya Fikri Mülkiyet Örgütü Genel Sekreterliğine Çinli adayın seçilmesini engelleyerek Singapurlu adayın seçilmesini sağlamış olmasını önemli bir başarı olarak yansıtmıştır. Çin küresel anlamda en büyük ihracatçı olmasının yanı sıra ABD ile her alanda artan rekabet alanları nedeniyle DTÖ Genel Direktörlüğü seçiminde etkin olmayı ve kendisine müzahir olan bir adayın seçilmesini sağlamayı amaçlayacaktır.

² <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/may/ambassador-lighthizer-statement-resignation-wto-director-general-azevedo>

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_888

⁴ A. Williams, J. Brunson; "US and EU contemplate reshaping WTO after Azevedo's departure" Financial Times, 18 Mayıs 2020.

ADAYLAR

Dikkate alınması gereken başka bir olgu da, DTÖ içinde başat konumda bulunan ABD, Çin ve AB'ye ilaveten Hindistan ve Brezilya'nın da etkin bir rol oynamakta olmasıdır. Bu ülkelerin tutumlarının da yeni Genel Direktör seçimini önemli ölçüde etkilemesi beklenmektedir. Henüz pazarlıkların yeni başladığı bir dönemden geçilmektedir. Ülkelerin adaylar ile ilgili bir kanaat belirtmeleri için vakit çok erkendir. Bununla beraber uluslararası saygın yayın organlarında bazı adaylardan söz edilmeye başlanılmıştır.⁵

DTÖ Bakanlar 10'ncu Konferansı 2015'de Nairobi'de gerçekleştirilmiştir. Bakan Amina Mohamed'in Genel Kurul Başkanı olarak konferansın başarılı geçmesinde etkin rol oynamış olması nedeniyle doğal olarak isminden bahsedilmektedir. Amina Mohamed Kenya Dışişleri ve Ticaret Bakanı olarak görev yapmıştır. Ayrıca DTÖ Nezdinde Büyükelçilik görevini üstlenmiştir. Amina Mohamed adaylık konusunda kararlı olduğunu ve bütün Afrika ülkelerinin desteği ile almayı ümit ettiğini açıklamaktadır. Afrika ülkelerinin bu defa bu kıtadan Genel Direktör seçtirmek amacıyla ciddi bir gayret göstermeleri sürpriz olmayacaktır.

AB'nin 2004-08 yılları arasında Ticaret Komiserliği görevini yürüten İngiliz vatandaşı Lord Peter Mandelson da adaylar arasında sayılmaktadır. İngiliz İşçi Partisine yakın olduğu belirtilen Mandelson'un mevcut İngiliz Hükümeti tarafından ne ölçüde destekleneceği konusunda belirsizlik bulunduğu ifade edilmektedir. Aynı şekilde Ticaret eski Bakanı Liam Fox'un da ilgi beyan ettiği anlaşılmaktadır. Brexit müzakereleri dolayısıyla herhangi bir İngiliz adayının AB'nin desteğini alması uzak bir olasılık olarak görülmektedir.

Hollanda Dış Ticaret ve Kalkınma Bakanı Sigrid Kaag da muhtemel adaylar arasında sayılmaktadır. AB Ticaret Komiseri iken 2005 tarihinde DTÖ Genel Direktörlüğüne seçilen ve 2013 yılına kadar bu görevi sürdüren Pascal Lamy'den sonra bu defa bu göreve yeniden bir AB yetkilisinin seçilmesi zor olasılıktır. Bununla beraber AB'nin, pazarlık olanağını artırmak amacıyla şansının düşük olmasına rağmen son ana kadar bir aday göstermeye devam edeceği anlaşılmaktadır.

SON SÖZ

DTÖ'nün oluşması safhalarında ABD ve AB arasında mevcut Transatlantik ilişkileri önemli bir rol oynamıştı. Bu ilişkilere ilaveten gelişmiş sanayi ülkeleri Kanada ve Japonya'nın da tutumları etkin olabilmişti. Bu defa Transatlantik ilişkilerinde eski yoğunluk olmadığı gibi DTÖ'nün geleceği konusunda tarafların görüş ve yaklaşımları arasında kapanması zor görünen farklılıklar da bulunmaktadır. Bu nedenle DTÖ'nün reformu konusu uzun süre gündemde kalmaya adaydır.

DTÖ'nün bağlayıcı hukuk kuralları oluşturmaya ve bunların uygulanmasını sağlayan mekanizmaya sahip olması dolayısıyla DTÖ reformu söylemi, bürokratik veya teknik bir konu olarak düşünülmemelidir. Konu tamamen politik bir mahiyet arz etmektedir.

Özellikle 2008 ekonomi krizinden bu yana gelişmekte olan "korumacılık" eğilimlerinin, bu defa COVID-19 salgını nedeniyle "küresel değer zincirlerini" de kapsayacak şekilde arttığı görülmektedir. Kriz anlarında zincirin işlevini yitirdiği, bu bakımdan üretimin tüm unsurlarının yerel (localization) olarak düşünülmesi gerektiği ve küreselleşmenin artık anlamını yitirdiği

⁵ A. Beattie, "Contenders set out stalls to succeed Azevedo at helm of WTO"; Financial Times; 17 Mayıs 2020

görüşleri ileri sürülmektedir. Böyle bir ortamda sıkıntılı bir seçim sürecinin başlatılması kurallı ticaret bakımından zorlu bir döneme girildiği anlamına gelmektedir.

Bu defa DTÖ'nün Genel Direktör seçiminin her zamankinden daha sancılı olması beklenmektedir.