



## DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ 12. BAKANLAR KONFERANSI'NIN ARDINDAN

*Dünya ticaretinin önündeki engellere ve sistemik sorunlara ilişkin tartışmaların üst seviyelere ulaştığı ve Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) reformu gereğinin sıkça vurgulandığı günümüzde, DTÖ'nün en üst düzey yetkili organı olan Bakanlar Konferansı'nın 12'ncisi (Ministerial Conference-MC12) geçtiğimiz haziran ayında tamamlandı. MC12, DTÖ'nün ticaret konularındaki küresel zorluklara yanıt vermek için hala ilgili bir kuruluş olduğunu göstermesi ve bir "varoluşsal krizden" kaçmasına yardımcı olması bakımından önemlidir. DTÖ Genel Direktörü Dr. Ngozi, MC12 sonunda alınan kararlarla üyelerin "benzeri görülmemiş bir çıktı paketini güvence altına aldıklarını" ifade etti. Ne var ki, MC12'de atılan adımlar geleceğe dönük umutların devam etmesine katkı sağlamakla beraber sistemin karşılaştığı zorluklar halen devam etmektedir ve DTÖ'nün geleceğinin "baştan aşağı kapsamlı" bir reforma bağlı olduğu gerçeği unutulmamalıdır.*

DTÖ'nün 12'nci Bakanlar Konferansı, COVID-19 nedeniyle iki kez ertelendikten sonra tamamlandı. Aslında 2019'un sonlarında gerçekleşmesi gereken MC12 planlanandan iki buçuk yıl sonra, 2022 Haziran'ının ortalarında toplanabildi. COVID-19 salgınının, Üye Devletlerin küresel ticaret sistemi için anlaşmalar yapmak üzere bir araya gelmelerine bir engel mi oluşturduğu yoksa zaten bir araya gelmiş olsalar dahi bir somut adım atmalarının mümkün olamayacağı ve bu nedenle zaman kazanmalarına vesile olduğu ayrı tartışma konusudur.

Ancak geriye dönük bu tartışmayı bir kenara bırakırsak, MC12'deki sonuçların Bali, Nairobi ve Buenos Aires zirvelerinde ulaşılanlardan kesinlikle daha dikkat çekici olduğu söylenebilir. Kapanış oturumunda, DTÖ Genel Direktörü Dr. Ngozi, üyelerin "benzeri görülmemiş bir çıktı paketini güvence

<sup>1</sup> <https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1337/Sait+Akman>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazarına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

altına aldıklarını” ilan etti<sup>2</sup>. Varılan sonuçların sistemin sorunlarını çözmediği aşikâr, ancak MC12 her halükârda DTÖ'nün ticaret konularındaki küresel zorluklara yanıt vermek için hala ilgili bir organ olduğunu göstermesi ve daha da önemlisi kuruluşun bir “varoluşsal krizden” kaçınmasına yardımcı olduğunu teyit etmesi bakımından önemliydi.

### **MC12 DTÖ'nün uzun süreli sessizliğinin kırılmasını sağlamış oldu**

Bakanlar Konferansları, doğası gereği siyasi açıdan hassas toplantılardır ve başarılı sonuçlara yol açıp açmayacağını tahmin etmek kolay değildir. Tıkanıklıkları aşacak bir atılım getirebilirler veya siyasi bir çıkmaza girebilirler. Ancak, DTÖ'nün (ve üye ülkelerin) bu kez başka bir çıkmazla rahatlıkta olmadıkları kesindi. Bugün küçük tavizlerin uzun vadede daha büyük kazanımları kurtarabileceğinin çok iyi farkındaydılar.

Gündem, acil durumların yanı sıra uzun zamandır çözülmemiş sorunların bir karışımı olarak ortaya çıkmıştı. COVID-19 salgını, iklim krizi ve siyasi kaynaklı gelişmeler küresel tedarik zincirlerinde aksamalara, dünya kaynaklarının kötü kullanılmasına, artan enerji ve gıda fiyatlarına, güvenlik ve sürdürülebilirlik risklerine yol açmakta. Bu gelişmelerin ticaret sistemine yansımaları elbette Bakanlar Konferansı'nda ele alınmalı ve acil önlemlere ilişkin somut adımlar atılmalıydı. ABD, AB, Çin vd. başat güçler arasında küresel konulardaki görüş ayrılıklarının yaşandığı ve daha önceki Bakanlar Konferansı'nın sonuç bildirgesi olmadan kapandığı düşünülecek olursa bu toplantıdan da beklentiler yüksek değildi. Bununla birlikte MC12'de Sonuç Belgesine ek olarak dokuz adet Bakanlar Kararı ve beyanı kabul edilmiş oldu<sup>3</sup>.

MC12'nin en önemli sonucu, son 20 yılda müzakere edilen balıkçılık sübvansiyonlarına ilişkin anlaşmadır. Anlaşmanın amacı, aşırı avlanmaya neden olan “zararlı” sübvansiyonları yasaklamak, kontrol etmek ve yasadışı, kayıt dışı ve düzenlenmemiş avlanmaya imkan veren uygulamaları ortadan kaldırmak için kapsamlı ve etkili disiplinler ile kurallar benimsemektir. Bu anlaşma iki nedenden dolayı bir başarı olarak kabul edilebilir: İlk olarak, DTÖ üyeleri tarafından en son kabul edilen çok taraflı ticaret anlaşmasından bu yana neredeyse 10 yıl geçmişti (2013'te kabul edilen Ticaretin Kolaylaştırılması Anlaşması- 2014 sonunda DTÖ Anlaşması'na dahil edilmişti). Böylece uzun bir süre sonra üye ülkeler çok taraflı bir anlaşma üzerinde karar almış oldular. İkincisi, DTÖ kapsamında şimdiye kadar çevresel sürdürülebilirlik konusunu ele alan çok taraflı bir ticaret metni olmamıştı. Ayrıca, üyelerin, dar bir alanda da olsa, DTÖ'nün kural koyma işlevini yeniden canlandırma yeteneklerini göstermeleri kurallara-dayalı çok taraflı ticaret sisteminin geleceği için küçük de olsa de bir umut yaratmıştır.

MC12'nin ikinci önemli sonucu ise, üyelerin “elektronik işlemlere gümrük vergisi koymama uygulamalarını sürdürme” konusunda anlaşmış olmalarıdır. Hatırlanacağı üzere DTÖ üyeleri uzun zamandır e-ticaret üzerinden gümrük vergisi almama konusunda anlaşmışlar, ancak bazı üyelerin vergi gelirleri kaybı dikkate alındığında bu moratoryumu sonlandırmak istemeleri endişelere yol açmıştı. Moratoryumun devamı konusunda alınan karar tüketicilerin dijital platformlara daha kolay ve uygun fiyatlarla erişim sağlamaları ve milyonlarca küçük işletmenin ürün ve hizmetlerini küresel olarak pazarlaması için önemli bir adım olmuştur.

<sup>2</sup> Bkz. Dr. Ngozi “WTO members secure unprecedented package of trade outcomes at MC12”

[https://www.wto.org/english/news\\_e/news22\\_e/mc12\\_17jun22\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/mc12_17jun22_e.htm)

<sup>3</sup> Bkz. [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc12\\_e/documents\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc12_e/documents_e.htm)

COVID-19 salgını sürecinde bazı üye ülkelerin tıbbi ürün ve ekipmanlar konusunda uyguladıkları ticaret kısıtlamaları ve patent gereksinimi nedeniyle özellikle gelişmekte yolundaki ülkeler (GYÜ) ve En Az Gelişmiş Ülkeler (EAGÜ) tarafından aşılara ve tıbbi ihtiyaç maddelerine erişimde zorluklar olmuştu. G20 ticaret bakanlarının daha önceki bir kararında, bu tür önlemlerin hedefli, orantılı, şeffaf, geçici olması ve tedarik zincirlerinde gereksiz aksamalara yol açmaması istenmekteydi. MC12, COVID-19 aşılarının üretimini ve ihracatını kolaylaştırmak için TRIPS anlaşmasından doğan patent kısıtlarına bir istisna getirilmesini sağlayan karar alarak pek çok ülkenin aşı üretim süreçlerine bir destek sağlamış oldu. Ayrıca, MC12'de kabul edilen bir başka bildirmede ise -DTÖ'nün bir diğer önemli işlevi olan şeffaflık ve bildirimlerin rolünü de vurgulayarak- COVID-19 ve gelecekte ortaya çıkabilecek salgın hastalıklara karşı hazırlıklı olunmasına ilişkin bir ifadeye yer verilmiş oldu. Buna göre "COVID-19 aşıları, tedavi ediciler, teşhisler ve diğer temel tıbbi ürünlerin üretimini, tedarikini ve dağıtımını kolaylaştırmak amacıyla DTÖ kurallarına uygun olarak mal ve hizmetlerin sağlanması için istikrarlı ve öngörülebilir bir ticaret ortamının önemini" vurgusu yapıldı. Aslında bu ifadeler üye ülkeler bakımından çok net ve somut bir sorumluluk getirmemekle birlikte konunun DTÖ'de ele alınarak bildirmede yer alması sağlanmıştır.

MC12, Ukrayna'daki savaştan kaynaklanan gıda ürünleri arzındaki sorunları da ele aldı. Yükselen gıda fiyatları, birçok ülkenin tarım ticaretini etkilemekte ve kendilerine yeterlilik kapsamında önlemler almalarına yol açmakta, tarım ürünlerinde ihracat kısıtlamaları ve ticaret yasakları uygulamasına neden olmaktadır. Tarımsal tedarik zinciri aksaklıkları ortaya çıkmaya başladıkça, gıda tedariki konusundaki güvensizlik kısa sürede küresel bir endişe haline gelmiş bulunuyor. Bu endişeleri bir nebze de olsa dindirmek için DTÖ üyeleri, ihracat kısıtlamalarının Dünya Gıda Programı kapsamındaki gıda alımlarını içermemesi gerektiğini konusunda anlaşmış oldular. Böylece acil gıda ihtiyacı bulunan ülkelere yardımların akışına olanak sağlanmış oldu. Bu adım, DTÖ'nün böylesi sıcak bir gelişmeye anında yanıt verme konusundaki kabiliyetini kanıtlaması bakımından önemli bir unsur olarak kabul edilebilir.

Kritik alanlara ilişkin bakış açılarında büyük farklılıklara rağmen, üye ülkelerin DTÖ'yü canlı tutabilecek bazı adımları atmak amacıyla hareket ettikleri söylenebilir. Varılan uzlaşmaların hemen hiçbirisinin görüldüğü kadar "kolay toplanacak meyveler" olmadığı da akılda tutulmalıdır. Belki bazılarındaki uzlaşma görece daha kolay görülebilir. Bununla birlikte sadece balıkçılık sübvansiyonları gibi dar bir alanda bile gerekli uzlaşmanın ne kadar zor olduğu ve zaman aldığı hatırlandığında MC12'de kabul edilen mütevazı kararların bile kazanım olarak kabul edilmesi gerekir. MC12 paketindeki ileriye dönük taahhütlerin yeterince yerine getirilip getirilemeyeceğini ise zaman gösterecek.

Ancak üyelerin, DTÖ'nün işleyişine yönelik ve aralarında ciddi kırılmalara yol açan konularda görüşlerini yakınlaştırma ihtiyacının halen sürmekte olduğu da hatırdan çıkartılmamalı. Bu nedenle, MC12 sonuçları bakımından belki de en önemli konunun üyelerin DTÖ'de gerekli reformu gerçekleştirme taahhütleri olduğu ifade edilebilir. Üye ülkeler DTÖ'nün reformu için çalışmayı taahhüt etmiş ve DTÖ'nün temel ilkelerini yeniden teyit ederken, tüm işlevlerini iyileştirecek reformları öngördüklerini beyan etmişlerdir. Her ne kadar diplomatik dille yazılmış bu ifadenin bağlayıcılığı olmasa uzun zamandır devam eden DTÖ reformu tartışmalarının DTÖ içinde ele alınması istekliliğini göstermesi bakımından dikkate alınması gereken bir ifadedir. Bu amaçla, Genel Konseyin konuyla ilgili çalışmalarını yürütmek için bir süreç başlatması ve

bir sonraki Bakanlar Konferansına kadar ilerlemeyi gözden geçirmesi ve sunulacak uygun kararları değerlendirmesi istenmiştir.

### **DTÖ'nün geleceğini kurtarmak için kısmi adımlar yeterli mi?**

MC12'de atılan adımlar geleceğe dönük umutların devam etmesine katkı sağlamakla beraber, çok taraflı müzakerelerin istenilen şekilde devam edip edemeyeceği henüz kesin değil. Zira kurallara dayalı çok taraflı sistemin karşılaştığı zorluklar, MC12'de ele alınanlardan daha derin ve karmaşıktır. DTÖ'nün ana işlevlerini yerine getirme konusundaki acizliği konusundaki endişeler son on yılda artmış görünmekte.

Sistemin başat aktörleri tarafından DTÖ'de reform yapılmasına yönelik daha önce yapılan birçok çağrı metni incelendiğinde<sup>4</sup> ülkelerin pozisyonlarındaki farklılıkları da ortaya çıkmakta. Üye ülkelerin ayrışmasına yol açan bazı fay hatlarından bahsetmek mümkün<sup>5</sup>. Birçok üye ülke, özel ve farklı muamele konusunda sahip oldukları mevcut haklarından geri adım atmamak istememekte. Ayrıca birçok üye ülke ticareti bozan sübvansiyonları ve önlemleri ortadan kaldırmak konusunda da isteksiz. Piyasa odaklı ile devlet güdümlü kapitalizm yaklaşımları konusundaki tartışma ise devam etmekte. Farklı çıkarları "dengeli" bir şekilde bir araya getirmek elbette kolay olmayacaktır. Daha da önemlisi, ticaret politikası, sürdürülebilirlik kavramından çevre, sağlık, dijital teknolojiler, enerji politikaları ve ulusal güvenlik konularına kadar uzanan alanlar ile iç içe geçmeye başlamış durumda<sup>6</sup>. Gündem ne kadar geniş olursa, DTÖ reformunun da bir o kadar yorucu hale gelmesi beklenebilir bir durumdur. Genel Konsey'in çalışma programında birçok zorlu ve birikmekte olan konuya yanıt vermek zorunda kalacağı ve zorlanacağı muhakkak.

Bunlardan birincisi, çok taraflı ticaret müzakerelerinin karmaşık doğasına ilişkindir. Bu müzakerelerin zaman alıcı olduklarını ve yüksek düzeyde sabır, itidal ve yaratıcılık gerektirdiği söylenebilir. Daha da önemlisi farklı çıkarları ve gelişmişlik düzeyleri olan 160'ın üzerinde üye ülke arasında uzlaşma sağlanması şartı DTÖ'de kararların neden çok zor alınabildiğinin bir açıklaması olarak kabul edilebilir. Bu nedenle birçok konuda uzlaşma sağlanamaması, daha ileri adımlar atmamak isteyen üye üyeleri "bölgesel" (regional) ve "çoklu" (plurilateral) müzakerelere doğru yöneltmekte. Her ne kadar DTÖ kurallarına aykırı olmasa da birçok bölgesel ticaret anlaşmasının, çıkar çatışmalarını ve ayrımcılığı önlemek için çok taraflı sistemle daha uyumlu şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. E-ticaret, hizmet ticaretine ilişkin iç düzenlemeler ve kalkınma için yatırımların kolaylaştırılması gibi birçok konuda çoklu görüşmeler tercih edilmiş ve daha pek çok konu da bu yönde adımlar atılmaya başlanmıştır. Buenos Aires Bakanlar Konferansı'nda kabul edilen Ortak Açıklama Girişimi (Joint Statement Initiative) kapsamında başlatılan çoklu müzakerelerin başarıyla tamamlanması ve onaylanması, DTÖ'nün müzakere işlevini canlandırabilir. Bununla birlikte, başta Hindistan, Güney Afrika Cumhuriyeti ve kısmen Endonezya'nın da aralarında olduğu bazı gelişmekte olan ülkenin tüm tarafların katılmadığı çoklu müzakerelere mesafeli durdukları ve bu türden müzakere yaklaşımlarının çok taraflı

<sup>4</sup> Akman, Berger, Botti, Draper, Freytag, Padoan ve Schmucker (2020), "The Need for the WTO Reform: Where to Start in Governing World Trade", T20 Saudi Arabia Policy Brief, 2020

[https://www.t20saudiarabia.org.sa/en/briefs/Pages/Policy-Brief.aspx?pb=TF1\\_PB1](https://www.t20saudiarabia.org.sa/en/briefs/Pages/Policy-Brief.aspx?pb=TF1_PB1)

<sup>5</sup> S. Olson (2022), "WTO agenda reveals fault lines too wide to bridge",

<https://www.hinrichfoundation.com/research/article/wto/wto-agenda-12-ministerial-conference/>

<sup>6</sup> Bkz. CIGI Expert Consultation on WTO Reform, Special Report Spring 2019, Center for International Governance and Innovation.

sistemi zedeleyeceği yönündeki endişeleri bulunmakta. Bu nedenle DTÖ reform tartışmalarında bahsi geçen DTÖ'de müzakerelerin önünün açılabilmesi talepleri çerçevesinde çoklu anlaşmaların çok taraflı sistemle uyumlu şekilde devamı istenecektir. Özellikle GYÜ ve EAGÜ'ler için kapasite artırımı mekanizmaları sağlamaları, müzakerelerin şeffaf, kapsayıcı ve kalkınma dostu bir yapıda ilerlemesi önemli bir katkı sağlayacaktır<sup>7</sup>.

İkinci olarak, gelişme yolundaki ülkeler açısından bazı hak ve ayrıcalıklar yaratan özel ve farklı muamele ilkesi tartışmalı bir konu olmaya devam edecektir. Bilindiği üzere, birçok ülke gelişme yolunda olmaları nedeniyle bazı DTÖ yükümlülüklerinden muaf tutulmakta, ya da daha az sorumluluk ve taahhütte bulunabilme hakkına sahip olabilmektedirler. Hangi ülkelerin gelişme yolunda kabul edileceği ise tamamen o ülkenin kendisine bırakılmıştır. Ne var ki son yıllarda pek çok gelişme yolunda ülkenin ve özellikle yükselen birçok ekonominin (başta Çin olmak üzere) bu haktan yararlanmalarının sistemin açığı olarak görülmekte ve gelişmiş üyeler tarafından endişe ile karşılanmaktadır. MC12 sonuç belgesinde (paragraf 2) şart koşulduğu gibi "kesin, etkili ve işlevsel" hale getirmek için, belirsiz geçiş süreleri olmayan tüm genel muafiyetler yerine şartlara ve duruma özel bir farklılaştırmanın tasarlanması da çeşitli çevrelerce önerilmektedir.

Bir başka tartışmalı konu ise son yıllarda küresel ekonomik ve mali krizin ve COVID-19 salgınının ekonomilerde yarattığı sıkıntıları aşmak için sıkça kullanılmaya başlanan devlet yardımlarıdır (sübvansiyonlar). Ülkeler bir yandan COVID-19 gibi gelişmelerin yarattığı sıkıntılar, karbonsuz ve sürdürülebilir enerji kaynaklarına geçiş gibi küresel kaygılar ve ulusal ekonomik sorunların çözümü amacıyla sübvansiyonları korumak istemekte, diğer taraftan ticaret ortaklarının uygulamalarını kendilerine karşı haksız rekabet unsuru olarak adlandırmaktalar<sup>8</sup>. Genel Konsey'in, sübvansiyonların ölçeği ve ticareti bozucu etkileri hakkında bilgi toplamak ve ele alınması gereken ana hususları belirlemek amacıyla bir çalışma programı başlatması gerekecektir.

MC13'e giden yolda üyelerin tarım ticareti görüşmelerine ilişkin konulara da daha fazla eğilmeleri gerekiyor. Tarım alanında piyasa yapısını ve ticareti bozan tarımsal desteklerin düzenlenmesi ve tarifelerin daha aşağıya çekilerek ticaretin önünün açılması temel tartışma konuları arasındadır. Ancak, tarım ticaretinde daha ileri adımların atılması sadece tarım ihracatçısı ülkeler için değil, geniş çapta yoksul nüfus barındıran GYÜ'lerin kaygılarının giderilmesi bakımından da önem kazanmaya başlamıştır. Gıda tedarik zincirlerindeki kırılmalıklar ve yanı sıra özellikle Rusya'nın Ukrayna'yı işgali sonrasında görülen gıda arzı sorununun yarattığı tehditler tarıma ilişkin müzakerelerde öne çıkmakta olan sıcak konulardır. Çok sayıda ülke bu kırılma yapıdan hareketle ileride karşılaşılabilecekleri açlık sorunlarına bir önlem olarak tarım ürünlerinin ihracatına kısıtlama getirmekte, kamu stoklarını artırarak müdahalelerde bulunmakta. Uruguay Turu sonunda varılan Tarım Anlaşması konusunda halen tam olarak istediklerini alamadığını düşünen kimi GYÜ'ler tarım alanında bu kaygılarını giderecek somut adımlar beklemekte.

<sup>7</sup> Akman vd. (2021), "Boosting G20 Cooperation for WTO Reform: Leveraging the Full Potential of Plurilateral Initiatives", T20 Italy Policy Brief, <https://www.t20italy.org/2021/09/08/boosting-g20-cooperation-for-wto-reform-leveraging-the-full-potential-of-plurilateral-initiatives/>

<sup>8</sup> S. Evenett ve J. Fritz (2021), *Subsidies and Market Access*, Global Trade Alert report, CEPR Press,

Son olarak, DTÖ reformu, anlaşmazlık çözüm sistemindeki tıkanıklığı aşmaya yardımcı olacak kalıcı bir adım atmadan tamamlanmayacaktır. Geçici ve pratik çözümler sistemin devam etmesine ve bazı üyelerin haklarını korumalarına yardımcı olmakla beraber, taraflar DTÖ Temyiz Organı üzerindeki açmazı aşmak için bunun daha ötesine geçmek durumundadır.

MC12'yi sonuçları açısından Dr. Ngozi'nin değerlendirmesinin bir adım daha ilerisine giderek “üyelerin DTÖ'nün itibarını güvence altına aldığını” ve şimdilik sisteme olan güvenlerinin çökmesinin önlediğini söyleyebiliriz. Bununla birlikte, DTÖ'nün geleceğinin “baştan aşağı kapsamlı” bir reforma bağlı olduğu gerçeği de unutulmamalıdır. Umalım ki MC12'de atılan adımlar bu sürecin önünü açmakta ve tarafların reform konusuna bakışlarını yakınlaştırmakta yardımcı olsun.