

Bozkurt Aran¹

Ticaret Çalışmaları Merkezi Direktörü

DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ 13'ÜNCÜ BAKANLAR KONFERANSI FARKLI BİR DÖNÜŞÜMÜ İŞARET EDİYOR

GİRİŞ

Küresel düzenin birçok alanda **giderek daha fazla kırılgan hale geldiği bir** dönem yaşamaktayız. Bu gelişmenin sonucunda, başta Amerika Birleşik Devletleri, Japonya, Güney Kore, Avrupa Birliği olmak üzere kısacası tüm ülkeler, henüz kuralları konulmamış **bir belirsizlik ortamı** ile karşı karşıya kalmışlardır. Büyük paydaşlar arasında ivme **kazanan geo-stratejik rekabet, ülke sınırlarını aşan yoğun ve öngörülemez gerginlikler, küresel anlamda yansımaları olan bölgesel çatışmalar, yetenekleri artmış devlet dışı aktörlerin beklenmeyen hamleleri, uluslararası sistemin 80 yıllık uygulanan kurallarına meydan okuyor. Derinleşen eşitsizlikler** bazı ülkelerde yaşamsal sorun olurken buna **karşılık yüksek borçluluk oranları** çözüm çabalarını sınırlayan unsurlar haline gelmiştir. Bu arada bu yıl içinde 50 ülkede seçim yapılacağını ve seçim dönemlerinde siyasi karar alıcıların genellikle sorunların temeline yönelik somut önlemler yerine daha popülist ve kulağa hoş gelen söylemleri tercih ettiklerini de ifade etmek gerekir.

Böyle bir ortamda, 26 Şubat-1 Mart 2024 tarihleri arasında Abu Dabi'de gerçekleşen **Dünya Ticaret Örgütünün 13'üncü Bakanlar Konferansı**, beklendiği üzere, sistemi rahatlatıcı kararların alınmadığı gibi küresel ticaret sistemine ilişkin ileriye dönük **umut vaat edebilecek bir yaklaşıma da yer veremeyecek** şekilde sonuçlanmıştır. Konferansın sonuçlarına ilişkin TEPAV'ın web sitesinde yayımlanan kapsamlı bir değerlendirmeye buradan ulaşılabilir.²

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

² Sait Akman, Dünya Ticaret Örgütü 13. Bakanlar Konferansı: Umutlar Başka Bahara Kaldı, TEPAV Değerlendirme Notu, N202420, <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10727>

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

Değerlendirmede “...DTÖ üyeleri küresel sorunların dünya ticaretine olumsuz etkilerini kabul etmekle beraber birçok konuda temel görüş ayrılıklarını giderecek yönde hareket edemedikleri ...” gibi “konferans sonuçlarının beklentileri karşılamaktan uzak olduğu” ifade ediliyor.

166 ülkeyi temsil eden Bakanların toplantısında gelişen korumacılık, giderek yaygınlaşan yeni bir “sanayi politikası”, iklim değişikliği ile ilgili karbonun fiyatlandırılması gibi küresel konular ciddi şekilde tartışılmamış ve bunlara ilişkin “ticaret kuralları” da belirlenememiştir.

Konferansta çözümlenmesi beklenen ancak ileriye bırakılan bazı konular ile bazı alanlarda varılan sonuçlar kısaca aşağıda özetlenmektedir.

- **E-ticaret moratoryumunun** uzun ve çetin müzakereler sonucunda iki yıl daha uzatılmasına karar verilmesi **olumlu bir gelişmedir**.
- **Balıkçılık sübvansiyonları** konusundaki anlaşmanın yeterli sayıda ülke tarafından onaylanması sağlanamamıştır. Bu anlaşmanın tamamlanması **ileriye bırakılmıştır**.
- **Tarım ticareti ve kamu stoklama programları** konusunda Hindistan'ın ciddi muhalefeti sonucu karar alınamamıştır. **Görüşmelere devam edilecektir**.
- **Kalkınma** konularına genel ifadelerle değinilmiş, **bağlayıcı bir karar alınamamıştır**.
- **Yatırımların Kolaylaştırılması ve Hizmetlere ilişkin Yurt İçi Düzenlemeleri** konusunda DTÖ'de henüz uygulanmaya başlayan ancak belirli bir muhalefetle de karşılaşılacak “Ortak Bildiri Girişimi- Joint Statement Initiative” çerçevesinde yürütülen **çoklu (plurilateral) görüşmeler 120 ülke tarafından onaylanmıştır**. Bilindiği gibi DTÖ kararları tüm üyelerin konsensüs yoluyla kabul ettikleri “çok taraflı – multilateral” düzen içinde alınmaktadır. Ancak bu durum hemen her konuda uzlaşmaya varılmasının önüne geçmektedir. Bu zorluğu aşabilmek için 11'inci Bakanlar Konferansında kabul edilen “çoklu – plurilateral” müzakerelerin istekli ülkeler tarafından başlatılabilmesi imkânı doğmuştur. Ancak “çoklu” yaklaşım ile ilgili üyeler arasında ciddi görüş ayrılıkları nedeniyle tartışmaların bir süre daha DTÖ gündeminde yer alacağı düşünülmektedir.
- DTÖ'de ticari anlaşmazlıkların çözümü konusunda **Temyiz Organı ile ilgili sorunun devam edeceği anlaşılıyor**. ABD, Organın kendisini kural koyucu yerine koymak suretiyle görev tanımını aştığını ileri sürerek Organa yeni yargıç atanmasını durdurmuştur. ABD bu tavrını bu defa da devam ettirerek Anlaşmazlıkların Çözümü Mekanizmasını işlevsiz hale getirmeye devam etmiştir. Alınan karar, bu konuda görüşmelerin devam ettirilmesi olmuştur. Bu konu farklı bir yaklaşım içinde yazının devamında ayrıca ele alınacaktır.

DTÖ'yü İşlevsizleştiren Ana Unsurlar

DTÖ'nün en üst karar organı olan Bakanlar Konferansından sağlanan sonuçları, en iyimser tanımlanmayla “çok sınırlı” olarak nitelendirmek doğru olacaktır. Esasen Bakanlar Toplantısı öncesinde de iyimser bir hava yoktu. Bazı görüşlere göre ise Konferansta küresel ticaret sistemini daha geriye götürecek yöndeki adımlardan kaçınılmış olmasına rağmen **Konferansın yapılmış olması ana kazanım** olarak nitelendirilmektedir.

DTÖ'nün küresel anlamda kurallı ticaretin ana unsuru olması özelliğinin bir süredir ciddi bir tehdit altında olduğu görülüyordu. Genel kabul gören değerlendirme, **gelişmiş ülkelerin ve özellikle ABD'nin geri kayışta ön planda görülmesiydi**. Nitekim ABD DTÖ'yü işlevsizleştirmek bakımından en etkili özelliği olan anlaşmazlıkların çözüm mekanizmasını atıl

hale getirmek amacıyla Temyiz Organına süreleri dolan üyeler yerine yeni üye atanmasını engellemiştir. Çok taraflılığın (multilateralism) derinleştirilmesi konusunda 80 yıldır ön planda görülen ABD başta olmak üzere gelişmiş ülkelerin yaklaşımlarını değiştirerek DTÖ'de krizin tetikleyicisi rolünü oynamaya başladıkları gözlemleniyordu.

Bu defa **13'üncü Bakanlar Konferansında "gelişme yolundaki ülkelerin (GYÜ)" de bu olumsuz gidişe artık katkıda bulunmaya başladıkları ortaya çıktı.** Kurallı ticaret ve çok taraflılık anlayışının örselenmesi yaklaşımına GYÜ'lerin de katıldıkları görüldü. Hindistan e-ticaret tarifeleri üzerindeki moratoryumun uzatılmasına uzun süre karşı çıkmış ve ancak son dakikada varılan bir anlaşmayla bu sürenin iki yıl daha uzatılmasını kabul etmiştir. Bundan sonra ise sürenin uzatılmasının sorunlu olacağı anlaşılıyor. Hindistan'ın ve müttefiklerinin konuyu uzun süre gündemde tutmuş olmayı kutlanacak bir zafer olarak nitelendirmeleri dikkat çekti. **Hindistan'ın birkaç ülke ile birlikte Bakanlar Toplantısının gündeminde baskılara rağmen konuyu tutması, sistem içinde giderek artan ağırlığının kanıtı** olarak değerlendirilebilir.

Yıllar sonra ilk kez DTÖ'nün işlevsizleştirme çabalarına, Hindistan'a ilaveten Endonezya, Güney Afrika, Brezilya ve diğerleri dâhil oldu.³

Bakanlar Konferansında etkin bir rol oynayan ve dikkatleri üzerinde toplayan Ticaret Bakanı Piyush Goyal, bir Hindistan gazetesine verdiği demeçte önemli hususlara yer vermiştir.⁴ **Goyal, konferans boyunca doğrudan ticaret ile ilgili olmayan iklim değişikliği, henüz yeterince olgunlaştırılmamış elektronik ticarete ilişkin moratoryum konularına karşı çıktıklarını ifade etmiştir.** Bakan Goyal ayrıca Hindistan'ın şu an itibarıyla **"ihracata yönelik büyük bir çıkar arayışı"** içinde olmadığını, balıkçıların ve çiftçilerin korunmasının Hindistan bakımından en önemli çıkarı oluşturduğunu da söylemiştir.⁵ Bakan'ın Hindistan'ın ihracatı arttırmayı amaçlamadığını açıkça söylemesi dikkat çekicidir. Tarım konusunda ise Hindistan'ın gıda güvenliği nedeniyle baskılara karşı koyduğu görülmüştür.

GYÜ'lerin genişletilmiş bir dijital vergi moratoryumuna karşı çıkmasını daha derin bir sorunun simgesi olarak değerlendirmek de olası. Sürekli müzakere edilen ancak anlamlı bir gelişme sağlanamayan tarım konusu da bunlardan birisidir. DTÖ kuralları tarım alanında gelişmiş ülkelerin sübvansiyon kullanmalarına olanak verirken GYÜ'lerin mali olanakları sübvansiyon uygulamalarını sınırlamaktadır. Bu "üstünlük" aynı şekilde son zamanlarda önemli bir müzakere konusu olan "balıkçılık" müzakerelerinde de dile getirilmektedir. **GYÜ'lerin DTÖ içinde etkinliklerinin artmasının bir sonucu olarak kalkınma konularının ön plana çıkmasının devam edeceği anlaşılmaktadır.**

Aynı zamanda gelişmiş ülke konularının DTÖ çerçevesinde ilerleme sağlanmasının giderek zorlaşacağı düşünülmektedir. Çalışma ve çevre standartlarının ticaret anlaşmalarına ilave edilmesi gayretleri, Avrupa Birliği'nin uygulamaya başlayacağı **"Sınırdaki Karbon Düzenlemesi Uygulaması"** ve iklim değişikliği gibi konular, **GYÜ'lerin çok taraflı kurallı ticaret sistemi ile ilgili rahatsızlıklarını arttırmaktadır.**

DTÖ kurallarının düşük veya orta gelirli bir ülkedeki ortalama kişilere yarar sağlayan bir örgüt olarak nitelendirilmekten ziyade büyük işletmelerin çıkarlarına hizmet ettiği varsayımı hâkim

³ <https://www.project-syndicate.org/commentary/multilateralism-wto-in-crisis-when-developing-countries-dont-see-the-benefits-by-pinelopi-koujianou-goldberg-2024-03>

⁴ <https://www.financialexpress.com/policy/economy-ensured-non-trade-issues-not-mainstreamed-at-wto-piyush-goyal-3411658/>

⁵ DTÖ söyleminde ihracatın artırılması çabaları kısaca "saldırgan çıkar – offensive interest" olarak nitelendirilmektedir.

bir tavır olarak süreklilik kazanacak mı? Bu sorunun yanıtı, DTÖ'nün geleceğini de şekillendirecektir.

Bu arada çok taraflı sistemin, GYÜ'lerin kalkınmalarına ve aşırı fakirliğin azaltılmasına önemli katkıda bulunduğu ampirik çalışmalarda ekonometri kanıtları ile ileri sürüldüğüne de sadece değinelim.

GYÜ'lerin davranışlarını değerlendirirken belki de pazar büyüklüklerini de dikkate almak doğru olacaktır. İç pazarları küçük Asya, Afrika ve Asya ülkeleri ile Hindistan, Brezilya, Endonezya gibi ülkelerin çok taraflı sistemden beklentileri farklı olabilir.

İklim Değişikliği

İklim değişikliği konusunun Konferans öncesinde ele alınacak ve tartışılacak önemli konular arasında olacağı bekleniyordu. Özellikle **sınırdaki karbon düzenlemesi mekanizmasının** pazar temelli olması ve böylece yenilebilir enerji kaynaklarını teşvik etmesi ve dönüşümü bir ölçüde finanse etmesi yaklaşımından hareketle ticaret ile bağlantısının **Konferansta yaygın bir şekilde tartışılacağı ümit ediliyordu**. Enerji üretimini yenilenebilir enerji kaynaklarına yönlendirilmesinde sadece ticaret konusunda alınacak önlemlerin yeterli olmayacağı gibi kapsamı tanımlanmış bir "sanayi politikası" yoluyla kamunun doğrudan müdahalesi gerekli olmaktadır. DTÖ üyesi ülkelerin bu kadar kapsamlı ve kurallı **ticaret konusunu doğrudan ilgilendirmeyen iklim değişikliğini tartışmaya hevesli olmadıkları** anlaşıldı.

Konferans sonucunda **Ekvator, Avrupa Birliği, Kenya ve Yeni Zelanda tarafından** bir ortak bildiri yayınlanmıştır. Belgeye "**Ticaret Bakanları Koalisyonu - İklim Konusunda Gönüllü Eylemler Menüsü'den** - Coalition of Trade Ministers on Climate Menu of Voluntary Actions" ulaşılabilir.⁶ Bildiride Ticaret Bakanları sekiz başlıkta özetlenen ticaret ve iklim değişikliği ile mücadele konusunda ele alabilecek konulara yer vermiştir. Amaç, konunun DTÖ çerçevesinde ele alınarak ve gündeme dâhil edilerek tartışılmasını sağlamak olarak özetlenebilecek **temenni niteliğinde unsurlardan** oluşmaktadır.

Konunun GYÜ'ler tarafından önemli olduğu kabul edilmekle beraber çevre ve iklim değişikliği konuları DTÖ'nün ana konularının arasında yer almadığı ileri sürülmüş, **kapsamlı şekilde tartışılmamış ve gündemde de yer bulamamıştır**.

Anlaşmazlıkların Çözümü Mekanizmasının İşlevsizleştirilmesinin Anlamı

DTÖ'nün diğer çok taraflı örgütlerden önemli bir farkı bulunmaktadır. DTÖ ülkeleri üye olma sürecinde gümrük tarifeleri, ticaret kuralları gibi alanlarda uyacakları kurallarla ilgili yükümlülük altına girmekte ve bu konularda egemenlik alanlarını şartlı olsa da kısıtlamaktalar. **DTÖ, anlaşmalarını ve kurallarını üyelik sürecinde kendi ulusal mevzuatına dönüştürmektedir. Bu nedenle her üyenin bir nevi "veto yetkisine" sahip olduğu örgüttür.**

DTÖ sekretaryası temelde üye ülkelerin ticarete ilişkin müzakerelere sadece ve sadece üye ülkelerin talep etmesi halinde yardımcı olmakla yükümlüdür. **Sekretaryadan kendiliğinden bir girişim başlatması veya bir öneride bulunması beklenmemektedir.** Böyle olduğu için DTÖ "üyelerin yönlendirdiği – memberled" bir "çok taraflı" örgüttür.

DTÖ'ye katılım, kapsamlı ve gümrük tarifeleri ile ticarete ilişkin kurallar dâhil bağlayıcı hususlar içeren DTÖ müktesebatının üye olmayı düşünen ülke tarafından iç mevzuat

⁶ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN24/27.pdf&Open=True>

haline getirilmesi ile sağlanır. DTÖ müktesebat ile aday ülke mevzuatında olabilecek çelişkilerin giderilmesi gerekir. Bundan sonra üyeliğe karar verilir. Üyelik ise DTÖ kurallarının, üye ülkelerin yetkili meclislerinde onaylanarak ülkelerin iç mevzuat haline getirildiğinden bağlayıcı bir nitelik kazanır.

ABD'nin Anlaşmazlıkların Çözümü Mekanizmasına karşı çıkarken izlediği yol ilginçtir. ABD bu mekanizmanın Temyiz Organının kural koyucu olarak yetki aşımı yaptığını ve böylece mevcut olmayan kurallara göre karar verdiğini ileri sürmüştür. Buna karşı çözüm **olarak Temyiz Organının kararlarını tartışma konusu yaparak uygulamayacağını ilan etmek yerine farklı bir yönteme başvurduğu görülüyor.**

ABD Temyiz Organına yeni üye atanmasını engelleyerek organı tamamen çalışamaz hale getirmeyi tercih etmiştir. ABD çözüm mekanizmasını karar veremeyecek duruma getirmiştir. **Böylece ABD, iç mevzuatı haline getirdiği DTÖ kurallarına uymak yükümlülüğünden organı işlevsizleştirerek kurtulmuş olmaktadır.** Bu husus da sonuçta sonu gelmeyecek hukuki bir tartışmaya meydan vermeden ABD açısından çözümlenmiştir. Öte yandan DTÖ ve belki de ileride ABD'nin kendisini de etkileyecek ciddi bir zafiyetin de ortaya çıkmasına da neden olmuştur.

Son Söz

Birçok ülkede **derinleşen eşitsizlikler ve artan borçluluk baskısı** altında küresel anlamda büyümenin salgın öncesi seviyesindeki değerlere sağlıklı bir şekilde dönmesi olası görünmüyor. Bu arada, gıda güvenliği, sosyal korunma şemsiyesinin genişletilmesi, iklimsel dönüşüm, pandemi tehditleri gibi acil önlem alınması konularında küresel anlamda **DTÖ gibi yön gösterici çok taraflı örgütlerin de etkin olmadıkları görülmektedir.** Eşgüdüm mekanizmalarının ve çok taraflı mekanizmaların etkinliklerinin azalması, aynı zamanda riskleri de büyütmektedir. Kurallı finans ve ticaret sisteminde görülen sistemik krizler küresel ekonominin kırılganlığını arttırmaktadır. Küresel Güneyi oluşturan ülkelerin borç ödeme yükümlülüklerinde karşılaştıkları sorunlar küresel anlamda bir kalkınma krizi ile karşılaşılması riskini arttırmaktadır.

Küresel ticaretin yapısında değişimler ve ticaretin serbestleştirilmesine ilişkin farklı siyasi yaklaşımlar, “kurallı ticaret” anlayışının dönüşümüne yol açmıştır. Ticaretin serbestleştirilmesi konusunda 1980ler ve 1990lardan güçlü havanın 2008 ekonomik krizine kadar azalarak sürdüğü bu dönemde, gümrük tarifelerinin ve yatırım engellerinin azaltılması, standartlar ve normlarda eşgüdüm sağlanması ön plana çıkmıştı. **Temelde eşitsizliğin giderilmesi konusunda çok taraflı sistemin yanıt verememesi ve neo liberal ticaret sisteminden sağlanan yararın ülkeler arasında asimetrik bir özellik kazanması, kurallara dayalı uluslararası ticaret sistemine karşı dönüşen bir tepki olarak görülmektedir.**

Bu dönemde “parçalanma-fragmentation”, “küreselleşmenin azalması- deglobalization”, “yavaş dengelenme-slowbalization”, “yakın ülke-nearshoring”, “riskin azaltılması-de-risking”, “ayırıştırma-decoupling”, sanayi politikası-industrial policy” gibi kavramlar ticaret tartışmalarında yaygın olarak kullanılmaya başlanılmıştı.

Ticareti yönetmek ve ülke içinde şampiyon sanayi dallarını belirlemek için bunları sübvansiyonlar ile beslemeyi öngören “**sanayi politikası**” uygulamalarının **Çin ABD ve AB dâhil küresel kuzey tarafından yaygınlaştırıldığı görülmektedir.** Bunlara ilaveten jeopolitik stratejik çıkarların hâkim bir unsur olarak ağırlığı artmıştır. **Böyle bir küresel ortamda yapılan DTÖ 13'üncü Bakanlar Konferansı da esasen sınırlı olan beklentilerin ötesine geçememiştir.**