

Dünya Tarım Ticareti Serbestleşme Sürecinde Neo-Merkantilist Politikalar

Ahmet Emre Biber^a

Özet: Bu çalışmada ileri sürülen temel sav; 17. yüzyıldan 20. yüzyıla kadar çeşitli dönemlerde dış ticarete uygulanan yüksek gümrük tarifeleri, ihracat kısıtlamaları ve tarife dışı engeller gibi koruma politikalarının, günümüzde hala savunulduğu ve bu politikaların büyük eksende tarımsal ürün ticaretinde gelişmiş ülkeler tarafından uygulandığıdır. Bu çerçevede, özellikle ikinci dünya savaşı sonrasında dünya ticaretinde yaşanan serbestleşme süreci ile beraber uygulama alanı bulan ve çoğu zaman neo-merkantilist olarak nitelenen bu politikalar, nedenleri ve sonuçları açısından ortaya konulmaya çalışılacaktır. Çalışmada ileri sürülen diğer bir sav ise, uygulanan politikaların, dünya tarım ticareti açısından, gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler arasındaki ticari ilişkileri eşitsiz bir gelişim sürecine ittiğidir. Bunun nedeni, bu politikaların genellikle gelişmiş ülkelerin çıkarları doğrultusunda düzenlenmesidir. Bu süreçte gelişmiş ülkelerin dünya tarım piyasalarındaki hegemon gücünün giderek artması azgelişmiş ülkelerin ticari çıkarlarını olumsuz edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Tarım politikaları, Tarımsal dış ticaret, Serbestleşme süreci, Korumacılık, GATT görüşmeleri

JEL Sınıflandırması: Q17, Q18

Neo-Mercantilist Policies during the Process of World Agricultural Trade Liberalization

Abstract: The main argument of the article; protection policies were applied in foreign trade during the various period of 17th century to 20th century such as high customs tariffs, export restrictions and non-tariff barriers, that still defended and widely applied in agricultural trade by developed countries. In this context, the study will be put forward in terms of causes and consequences, known as the neo-mercantilist policies in the process of liberalization of world trade after the Second World War. Another argument discussed in this study, policies that implemented in terms of world agricultural trade causes of unequal trade relations between developed and underdeveloped countries. The reason is that, these policies generally constitute for the interests of developed countries. Therefore, gradually increasing hegemonic power of the developed countries in the world agricultural markets, affect negatively commercial interests of underdeveloped countries.

Keywords: Agricultural policies, Agricultural foreign trade, Liberalization process, Protectionism, GATT negotiations

JEL Classification: Q17, Q18

^a Res. Assist., Abant İzzet Baysal University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Economics, Bolu, Turkey, biber_a@ibu.edu.tr

1. Giriş

Küresel bir dünya ekonomisinin ortaya çıkışı, ulusal pazarların ticaret yoluyla birbirlerine bağlanması sonucu gerçekleşmiştir. Bu yöndeki en önemli gelişme Avrupa'nın ötesinde yeni yerlerin keşfi olmuştur. Coğrafi keşifler dünya ticaretinde önemli sonuçlar yaratmıştır. Bu süreçte yeni mallar dış kıtalardan Avrupa'ya akmaya başlamış ve Avrupa mamul malları yeni pazarlar bulmuştur. Ticaretin gelişmesiyle beraber yeni yerlerin iskâna açılması sermaye yatırımları için yeni alanlar yaratırken, deniz aşırı ticaret, kâr ve kolonilerin hammaddelerini işlemek için yeni olanaklar sunmuştur. Bu süreçte dünya ticareti hızla gelişmiş ve ulusal pazarlar hızla birbirine bağlanmıştır (Heaton, 2005, 213).

Gelişen dünya ticareti içinde tarımsal ürünler ise her zaman ana konulardan biri olmuş ve ülkelerin sermaye birikimlerinin oluşmasında önemli bir yer tutmuştur. Tarımsal ürünlerin ülkelerin dış ticaretinde önemli bir yeri olması uygulanan dış ticaret politikalarını da şekillendirmiştir. Ancak tarihsel süreç içinde bakıldığında dış ticaret politikalarında belirli bir düzenlilik görülmektedir. Dünya konjonktürü ve ülkelerin ekonomik koşullarına bağlı olarak kimi zaman serbest dış ticaret politikaları uygulanırken kimi zaman da korumacı politikalar uygulanmıştır. Serbest dış ticaret görüşünün metodolojik arka planını Adam Smith ve David Ricardo'nun temsil ettiği klasik liberal teori oluştururken, korumacı yaklaşımın dayanağını Merkantilizm'e kadar götürmek mümkündür. Merkantilist korumacı politikalar özellikle temel metaller ve sanayi hammaddeleri ithalatının kısıtlanması ile ilgilidir ve 17. yüzyıl sonlarına doğru ağırlık kazanmıştır.

Bilindiği üzere 16. yüzyıldan itibaren dış ticarete hâkim olan anlayış Merkantilist düşüncedir. Bunda iki önemli tarihsel gelişme etkilidir. İlki, coğrafi keşiflerle beraber yeni ticaret yolları ve alanları keşfedilmiş buna paralel olarak da toplumda ve siyasette ağırlığı olan bir ticaret sınıfı ortaya çıkmıştır. İkincisi ise ilkiyle bağlantılı olarak ulus devletlerin doğuşu ve bununla beraber ticarete devlet müdahalesi ve korumacılığın ortaya çıkışıdır (Douglas, 1996, 30).

Merkantilizme göre zenginliğin ve toplumsal artığın temel kaynağı dış ticarettir. Çünkü tarım ve sanayide kapitalist teşebbüsün kârı düzenli şekilde elde ettiği ürünleri satabilme olanağına bağlıdır. Bunun için ise hem iç hem de dış pazarlar gereklidir. İç pazarların gelişim ritmi çoğu zaman kapitalist üretimin gelişimi karşısında yetersiz kalmaktadır. Dolayısıyla kapitalist teşebbüsler aynı ürünü daha pahalıya üreten dış pazarlara yönelmişlerdir. Ancak bu pazarların ele geçirilmesi devletin desteğini gerekli kılmaktadır. Ülkeler arasındaki uzak pazar rekabeti ise devletlerarasında ticari çıkarların çatışmasını doğurmaktadır. Bu ise dış ticarete başka ülkelere gelen mallara karşı korumacı uygulamalara yönelmeyi gerekli kılmaktadır (Denis, 1997, 109). Bu çerçevede Merkantilistler, hammadde ithalatının ülke avantajına olduğunu ancak işlenmiş ürün dışında ihracat yapılmaması gerektiği üzerinde durmaktadırlar. Değişik dönemlerde ihracat ve ithalatla ilgili merkantil politikalar'da bunu göstermektedir. Bu anlamda 14 ve 15. yüzyıllardaki Merkantilist politikalar sadece kıymetli madenleri değil, tahıl ve yün gibi ürünlerinde ticaretini düzenlemektedir. Bu dönemde özellikle yerli endüstriyi desteklemek için tarımsal ve hammadde niteliğindeki ürün gruplarının ihracatının yasaklanması söz konusu olmuştur. Bu çerçevede Merkantilistler, başka ülkelere gelen ucuz işlenmiş ürünlere gümrük vergisi konulmasını savunurken, hammadde

niteliğindeki ürünlerin ihracatına karşı çıkmışlardır (Dobb, 1992). Merkantilist düşüncenin bu politik anlayışının arkasında yatan temel neden ise ticari çıkarların çoğunlukla devlet çıkarları ile yakından ilgili oluşudur. Gerçi ticari çıkarların devlet çıkarlarıyla olan ilişkisi sadece Merkantilizm için değil farklı dönemlerde farklı politik anlayışlar içinde geçerli olmuş, tarihsel süreç de bunu göstermiştir. Ancak uygulanan politikalar, dünya konjonktüründeki değişime göre farklılaşmıştır. Örneğin sanayi devrimiyle birlikte ortaya çıkan yeni tekniklerin neden olduğu kitlesel üretim süreci ve elbette bunu destekleyecek bir kitlesel tüketim ihtiyacı, yeni ticaret politikalarını gerekli kılmıştır. Bu gereklilik İngiltere’de serbest ticaret tezlerinin savunulmasını ve uygulanmasını doğurmuştur. Nitekim A. Smith ve D. Ricardo’nun serbest ticaret tezleri de tamda bu noktada çıkış bulmaktadır. Benzer biçimde 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren dünya ticaretindeki İngiltere hegemonyası, ABD ve Almanya için hem sanayide hem tarımda korumacı politikaları gerektirmiştir. Dolayısıyla dünya ticaretinde kimi zaman korumacı politikalar uygulanırken kimi zaman da liberal politikaların uygulandığı görülmektedir. Dış ticarete bu iki farklı politik anlayış çoğunlukla devletlerin çıkarları doğrultusunda dünya pazarlarında hâkimiyet sağlama amacıyla birbirlerini engellemek amacıyla kullanıldığı görülmektedir. Bunun 19. yüzyılda çeşitli örnekleri olmasına karşın yakın tarihteki en önemli örneği, genelde dünya ticaretinin özelde ise tarımsal ticaretin liberalizasyon sürecini temsile eden İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem, yani GATT (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması)-DTÖ (Dünya Ticaret Örgütü) süreci ve sonrasında yaşanan gelişmeler ve müzakereler oluşturmaktadır.

GATT ve DTÖ süreci her ne kadar dünya ticaretini serbestleştirme amacı taşısa da, süreç içindeki müzakerelerde ve anlaşmalarda hem ülkelere hem de bazı ürün gruplarına sağlanan istisnalar, birçok ülkede korumacı uygulamaların farklı politik araçlarla devam etmesini sağlamış ve liberalizasyon sürecinin çoğunlukla az gelişmiş ülkeler aleyhine, eşitsiz bir biçimde gelişmesine neden olmuştur. Bu anlamda uygulanan politikalar 19 ve 20. yüzyıldaki korumacı uygulamalardan, amaçları açısından çok farklı değildir.

Bu amaçla çalışmada ilk olarak 19 ve 20. yüzyıllarda tarımsal ticarete uygulanan korumacı politikalar, nedenleri ve sonuçları açısından ele alındıktan sonra, ikinci olarak dünya iktisadi ve siyasi konjonktürünün değişmesiyle beraber tarımsal ticarete uygulanan yeni politikalar üzerinde durulacaktır. Bu politikalar her ne kadar tarım ticaretinin serbestleşmesi amacını taşısa da ülkeler arasındaki ittifaklar ve çekişmeler uygulanan politikaların özelde korumacı yaklaşımlar içermesine neden olmaktadır. Bu bağlamda son olarak liberalizasyon amacıyla uygulanan politikaların iktisadi ve siyasi nedenlerle ülkeler arasında eşitsiz uygulandığı ve çoğu zaman Merkantilizm benzeri korumacı nitelikler kazandığı ortaya konularak bu politikaların az gelişmiş ülkeler üzerindeki etkileri kısaca ele alınmaya çalışılacaktır.

2. 19. Yüzyıl Dünya Tarım Ticaretinde Yükselen Korumacılık

Sanayi devriminden itibaren İngiltere’de ki serbest dış ticaret tezlerine karşın 19. yüzyılın ortalarından itibaren özellikle ABD’li ve Alman iktisatçıların savunuculuğunu yaptığı korumacı politikalar önem kazanmaya başlamıştır. Devletin ekonomiye müdahalesi biçiminde şekillenen bu neo-merkantilist politikalar, temelde kendine yeterlilik, dışa bağımlılığın önlenmesi ve yeni kurulan endüstrilerin güçlenmesi için korunması gibi argümanlara dayanmaktadır.

İngiltere'nin dünya ticaretindeki güçlü konumu, eski merkantilist felsefenin de yeniden gündeme gelmesine neden olmuştur¹. Bu yeni merkantilist anlayışın felsefi arka planı Johann Gottlieb Fichte'nin milliyetçi korumacı fikirleri üzerine kurulmuştur. Kapalı Ticaret Devleti (Der Geshlossene Handelstaat) isimli kitabında bu görüşlerini savununa Fichte'ye göre ekonomik gelişmenin sağlanabilmesi kapalı ticaret devletiyle mümkündür. Buna göre eğer bir ülkenin başka ülkelerle ticaret yapması gerekiyorsa bu devletin kontrolü temelinde olmalıdır (Denis, 1997, 289). Fichte'nin, kendine yeterlilik ve dış ticarete bu aşırı korumacı fikirleri daha sonraki dönemlerde farklı açılardan birçok düşünürü de etkilemiştir.

Bu görüşün 19. yüzyılda Almanya'daki savunucusu F. List olmuştur. Ona göre gelişmekte olan ülkelerde sanayinin (özellikle bebek endüstri olarak isimlendirilen yeni sanayilerin) serbest dış ticaret şartları altında güçlenmesi mümkün değildir. Bundaki en önemli faktör ise dönemin önemli iktisadi gücü olan İngiltere'nin uluslararası rekabetteki üstünlüğüdür. Dolayısıyla F.List sanayi gelişene kadar dış ticarete korumacı politikaların uygulanması gerektiğini savunmuştur. Ancak List tarımsal malları korumacı politikaların dışında bırakmıştır. Sanayinin gelişebilmesi için gıda ve tarımsal ürünlerin, bazı makinelerin ve makine yapan makinelerin gümrüksüz bir biçimde ithal edilmesi gerekmektedir (Levi-Faur, 1997).

ABD'de ise A. Hamilton 1790'da yazdığı Üretim Raporu (Report on Manufactures) isimli kitabında yeni sanayilerin desteklenmesi ve korunmasını savunmuştur. Bunun nedeni dünyada giderek artan korumacı politikalar nedeniyle ABD'nin tarım ürünlerinin dünya piyasalarında alıcı bulamaması ve oluşan arz fazlasının emilebilmesi için iç talebin artırılması gerekliliğidir. Bunun için yerli sanayilerin korunması ve teşvik edilmesi gereklidir (Baldwin, 1969; Grubel, 1966; Williams, 1958).

Hamilton ile benzer argümanları paylaşan diğer bir isim, H. Carey, 1858'de yazmış olduğu Sosyal Bilimlerin İlkeleri (Principles of Social Science) isimli kitabında ekonominin güçlenmesi ve üretimin çeşitlenmesi için hem sanayide hem de tarımda korumacı politikaların uygulanmasını açık bir biçimde desteklemiştir. Ayrıca tarımsal ya da sanayi hammaddelerinin ihracatının ülkenin fakirleşmesine neden olacağını savunmuştur (Zepp-LaRouche, 2008, 45). Benzer biçimde Carey'in düşüncelerinin nedeni de İngiltere'nin hem tarımsal hem sanayi ürünleri ticaretinde monopol olma eğilimi ve bu süreçte ABD'nin ticari çıkarlarının zarar görmesidir. Bu nedenle sanayi güçlenene kadar, İngiltere gibi sanayileşmiş ülkelerin ticaretinden korunmak amacıyla, tarife gibi önlemlerin alınması gerekmektedir. Bu sayede yerli sanayinin güçlenmesi, iç pazarın genişletilmesi, ürün çeşitliliğinin ve üretilen ürünlerin mübadele değerlerinin artırılması sağlanabilir (Morrison, 1986).

Bu görüşler aslında o dönemde ABD'de uygulanan politikalarda da kendini göstermektedir. ABD'nin sanayileşme sürecine geç başlaması nedeniyle dış ticarete hemen hemen tüm sektörlerde korumacı politikalar geçerli olmuştur. İlk serbest ticaret denemesi ise 19. yüzyılın ortalarında yapılmış ancak sanayileşmenin yeterli olmaması nedeniyle başarı sağlanamamıştır. Bu dönemde Avrupa'da (özellikle İngiltere'de) serbest ticaret tezleri savunulurken ABD tamamen korumacı politikalara yönelmiş, 1875'den 1913'e kadar olan dönemde sanayi ürünlerinde özellikle yünlülük ve pamuklu dokuma ürünlerinde ciddi gümrük tarifesi uygulamaları yapılmıştır. Ayrıca bu çerçevede 1890'da çıkartılan McKinky Tarife Yasası ile iç pazarın genişletilmesi ve kendine yeterliliğin sağlanması için birçok tarım ürününde korumacı uygulamalar genişletilmiştir (Shafaeddin, 1998, 14).

Aynı dönemlerde Almanya'da da korumacı politikaların hâkim olduğu görülmektedir. 1840'da sanayi ürünlerine uygulanan korumacı politikalar 1850'li yıllarda güçlendirilmiş, ancak 1866'da Avrupa'da hâkim olan serbestleşme yönündeki girişimlerle beraber kısmen yumuşatılmıştır. 1873'deki dünya krizinin etkisiyle 1879-1880 genel tarife yasaları yürürlüğe sokularak korumacı politikalar tarım sektörünü de kapsayacak biçimde genişletilerek tekrar uygulanmaya başlanmıştır (Shafaeddin, 1998, 20).

20. yüzyılın başlarından itibaren, İngiltere dışında kıta Avrupa'sında ve ABD'de korumacı politikalar uygulanırken, tarımsal ürün fiyatlarının da yükselmeye başladığı bir dönem yaşanmıştır. Fiyatlardaki yükseliş trendi 1929'a kadar sürmüştür. 1929'dan sonra Büyük Bunalımında etkisiyle 1935'e kadar fiyatlardaki yükseliş tersine dönerek büyük düşüş göstermiştir. 1929'a kadar tarımsal üretimde de büyük bir artış olduğu görülmektedir. Örneğin savaş öncesi dönemde Avrupa ülkeleri (Rusya hariç) yıllık buğday üretimi (1903-1913) 35 milyon ton iken, aynı dönemde büyük buğday ihracatçısı olan ABD, Arjantin, Kanada ve Avustralya'nın toplam buğday üretimi 25 milyon tondan 35 milyon tona, ihracatı ise 7 milyon tondan 10 milyon tona çıkmıştır. Korumacı politikaların ve Birinci Dünya Savaşı'nın da etkisiyle dünya buğday fiyatları 1913'den sonra da artış göstermiştir. Fiyat endeksi 1913'de 100 iken, 1926'da iki buçuk katı yükselerek 261 olarak gerçekleşmiştir. 1929'dan sonra ise fiyatlar savaş öncesi dönemin oldukça altına inmiştir. Fiyat endeksi 1913'de 100 iken, 1931'de 62 olarak gerçekleşmiştir. Fiyatlardaki keskin düşüş bu dönemde büyük buğday üreticilerinin üretimlerini ve ihracatlarını kısmalarına neden olmuştur. Dört büyük buğday ihracatçısı ülkenin toplam buğday üretimi 1928'de 54 milyon ton ve ihracatı 23 milyon ton iken 1935'de üretim 32 milyona ihracat ise 12 milyon tona düşmüştür. 1929 bunalımı sonrasında dünya ticareti önemli ölçüde azalmış bununla birlikte ülkelerin tarımsal politikalarında korumacılığa ilişkin yeni eğilimler ortaya çıkmıştır. Bu dönemden sonra özellikle ABD ve Batı Avrupa ülkelerinde gelişen korumacı politikalarla beraber tarım destekleme politikaları gündeme gelmiş ve tarımsal dış ticaretle ilgili çeşitli tarife yasaları çıkartılmıştır (Rothermand, 1996, 39-40). Bu dönemde özellikle kıta Avrupa'sında ödemeler dengesi problemleriyle ilgili olarak ithalatta miktar kısıtlamaları da uygulanmaya başlanmıştır. 1929 bunalımından İkinci Dünya Savaşı'na kadar gelişmiş ülkelerde tarım ürünleri için uygulanan yüksek gümrük vergileri ve miktar kısıtlamaları devam etmiştir. Savaş sonrası dönem ise dünya ekonomisi için yeni bir yapılanma dönemi olmuştur (Shafaeddin, 2009).

3. Dünya Tarım Ticaretinde Yeni Konjonktür

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren dünya ekonomisinde serbestleşme yönünde gelişmeler yaşanmaya başlamıştır. Bu süreçte iki önemli dönüm noktasından bahsedilebilir. Bunlardan ilki İkinci Dünya Savaşı, diğeri 1970'lerde yaşanan Dünya Krizidir. Bu çerçevede 1944 ve 1970 sonrası ortaya çıkan Yeni Dünya konjonktürü dünya ticaretinin ve elbette tarımsal ürün ticaretinin de serbestleşmesi yönünde önemli gelişmelerin yaşandığı dönemler olmuştur. Bu süreçte dünya ticaretinin serbestleşmesi için çabalayan ve bu süreci garantileyen bazı kurumsal yapılanmalar söz konusudur. Bunlardan en önemlisi 1947'de kurulan ve daha sonra Dünya Bankası adını alan İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) ve Uluslararası Para Fonu'dur (IMF). 1948'de yapılan GATT anlaşması ise sürecin işleyiş kurallarını belirlemektedir. 1980'den sonra ortaya çıkan yeni konjonktür karşısında GATT kapsamında gerçekleştirilen 1986-1993 Uruguay Görüşmeleri ve sonrası yapılan 1995 Tarım Anlaşması ise serbestleşme

sürecinin sağlanması yönünde bazı bağlayıcı hükümler getirmiştir. Uruguay Görüşmeleri sonrasında nihai şeklini alan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve sonrasında yapılan Doha Görüşmeleri ise sürecin devamlılığını sağlama amacını taşımaktadır. Dünya ekonomisinin gelişim süreci içinde ortaya çıkan bu küresel aktörler kapitalizmin dünya ekseninde yeniden yapılanmasının işleyiş koşullarını belirlemektedir.

Bu gelişimin gerekliliğini doğuran temel etken ise sermayenin 20. yüzyıldan itibaren her alana girişiyle beraber üretim süreçlerinin karmaşıklaşması ve böylece ulusların, ekonomik, siyasi ve kültürel olarak birbirine bağımlılığın artmasıdır. Özellikle oligopolistik güce sahip uluslararası şirketler tarafından yürütülen, yatırım ve ticaretteki büyüme, üretimde yeni teknolojilerin kullanımı, tarım işletmelerinin faaliyetlerinin daha fazla küreselleşmesini (özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren çevre yapılarında bu süreç genişleyerek devam etmiştir), uluslararası alanda üretilen ve pazarlanan ürünlerin sayısını artmasını sağlamıştır (Magdoff, 1992). Bununla beraber, dünya piyasalarında tarımsal üretim ile ilgili düzenlemelerin kaldırılması ve devletlerin piyasa içindeki işlevlerinin yeniden tanımlanması serbestleşme sürecini hızlandırmıştır. Bu süreci garantileyecek olan mekanizmanın işleyişini de yukarıda bahsettiğimiz Dünya Bankası, ve DTÖ gibi küresel aktörler sağlayacaktır (Bonanno vd., 1994, 12).

Kapitalist küresel genişlemenin tırmanma aşaması olarak ifade edebileceğimiz bu süreçte, merkez ülkeler ürettikleri mamul mallara hem pazar hem de kapitalist üretimlerini sürdürebilmek için gerekli olan ucuz hammadde ve tarımsal mallar arayışına girmişlerdir. Bu aşamada merkez kapitalist ülkelerin birbirleri ve üçüncü dünya ülkeleri arasındaki mamul mallar ile tarımsal mallar ticareti büyük boyutlara ulaşırken dünya ticareti genişlemiş dünya ekonomisinin yeni hiyerarşik yapısı da şekillenmeye başlamıştır (Pamuk, 1988). Bu yeni hiyerarşik yapıda gelişmiş ülkelerin az gelişmiş ülkelerin sorunlarına kendi çıkarları doğrultusunda yaklaşımları, gelişmiş ülkelerle az gelişmiş ülkeler arasındaki ilişkilerin simetrik olmayan bir doğrultuda gelişmesine neden olmuştur. Bu anlamda uluslararası aktörlerin sanayileşmiş ülkelerin tarım ve dış ticaret politikaları uygulamalarına bakışı ile az gelişmiş ülkelere bakışı arasında da bir asimetri olduğu söylenebilir. Örneğin DTÖ'nün az gelişmiş ülkelerin korumacı politikaları yerine, ticarete liberalizasyonu hedefleyen politikaları dayatması bu argümanı destekler niteliktedir. Bu ekseninde gelişmiş ülkelerin az sayıdaki tarım üreticisine sağladığı tarımsal destekler önemli boyutlara ulaşırken az gelişmiş ülkelerin bundan mahrum bırakılması bu ülkelerin sanayileşmiş ülkelere yaptıkları ticaretin eşitsiz bir biçimde gelişmesine neden olmuştur (Şenses, 2004, 7). Çeşitli destekleme politikaları sonucu gelişmiş ve kapitalist işletmeler biçiminde örgütlenmiş güçlü tarım sektörlerine sahip merkez ülkeleri bu sürecin sonunda genelde tarımsal ürün fazlalarını, temel ihraç ürünü tarımsal mamuller (genelde temel tarımsal gıdalar) olan az gelişmiş ülkelerin pazarlarına ihraç etmeyi hedeflemişlerdir. Bu sürecin önündeki en büyük engel ise az gelişmiş ülkelerin tarım sektörlerindeki korumacı politikalar ve gümrük duvarları olmuştur. Bu nedenle 1986 yılından itibaren GATT-Uruguay Görüşmeleri ve DTÖ Doha Görüşmelerinde sanayileşmiş ülkelerin baskısıyla, bu politikaların değiştirilmesi, daha liberal politikaların uygulanması ve aşama aşama tarımsal ürünlerin de bu liberalizasyona tabi tutulması gerekliliği gündeme alınmıştır (Conforti ve Salvatici, 2004). Ancak bu süreç temel çelişkisini de içinde taşımaktadır. Yapılan anlaşmalar ya da görüşmeler sonucu oluşturulan çerçeve belgeleri, her ne kadar tarımsal ürün ticaretinin serbestleşmesi amacını taşısa da, serbestleşme süreci genelde tek taraflı işlemiştir. Bu bağlamda az gelişmiş ülkelerin tarımsal ürün piyasalarını dünyaya pazarlarına açmaları istenirken, müzakerelere konulan "istisna", "hassas ürün" gibi

maddeler ya da uygulanan tarife dışı engellerle gelişmiş ülkeler kendi üreticilerini ve piyasalarını korumaya çalışmaktadır. Dolayısıyla bir yandan dünya tarımsal ürün ticaretinin serbestleşmesi görüşleri savunulurken diğer yandan tarımsal ürün ticaretinde Merkantilist politikaların uygulandığı görülmektedir.

3.1. GATT Süreci ve Tarımda Korumacı Politikalar

1929 bunalımı ve ikinci paylaşım savaşıyla beraber dünya ekonomisinde yaşanan daralma süreci, ülkeleri ekonomilerini koruma yönünde adımlar atmasına neden olmuştur. Bu amaçla ülkeler ilk olarak sanayilerini korumak ve ödemeler dengesi problemlerini çözmek amacıyla gümrük tarifelerini yükseltme yoluna gitmişlerdir. Savaş sonrası dönemde ise hem siyasi hem de ekonomik anlamda yeni hegemon güç olarak ortaya çıkan ABD, o zamana kadar uygulamış olduğu korumacı politikaların aksine gümrük tarifelerini belli oranda indirmiş ve dünya ticaretinin serbestleşmesi yönünde adımlar atmaya başlamıştır (Şahinöz, 1993, 92-93)². Bu amacın gerçekleştirilmesi, savaş sonrası dönemde yaşanan ekonomik istikrarsızlığın giderilmesi ve dünya serbest ticaret sistemini oluşturmak için de 1944 Bretton Woods Konferansları düzenlenmiştir. Böylece sistemin işleyişini sağlayacak olan Dünya Bankası, IMF ve Uluslararası Ticaret Örgütü (ITO) gibi kurumların kurulması hedeflenmiştir. Uluslararası Ticaret Örgütü yerini daha sonra 1948'de yürürlüğe giren GATT anlaşması almıştır. Anlaşma ile dünya ticaretin serbestleştirilmesi süreci 1995'de kurulan DTÖ'ye kadar devam etmiştir. Bu süre içinde GATT kapsamında Cenevre(1947), Anncy(1949), Torquay(1950), Cenevre(1956) olmak üzere dört ayrı konferans ve Dillon(1960-61), Kennedy(1962-67), Tokyo(1973-79), Uruguay(1986-93) olmak dört ayrı müzakere gerçekleştirilmiştir.

GATT 1948'de Cenevre'de uluslararası ticareti düzenleyen bir çerçeve olarak hayata geçirilmiştir. Anlaşma dünya ticaretinin serbestleştirilmesi yönünde önemli bir dönüm noktası olmasına karşın özellikle tarımsal ürünlerle ilgili temel çelişkileri içinde barındırmaktadır. Tarım konusunun GATT anlaşmasına dahil edilmesi ise ancak 1960'ları bulmaktadır. Anlaşma tarımla ilgili kesin bir düzenleme getirmemesine rağmen, dayandığı teori tarımsal ürünlerinde diğer mallar gibi aynı sürece tabi olmasını gerektirmektedir. Ancak bazı GATT maddelerinde, politik konumu ve bazı ülkeler için kritik öneme sahip olması nedeniyle, tarım "istisnai statü" kapsamında yer almaktadır. Bunun önemli örneklerinden birini 1955'de ABD'nin geçici bir hükmü anlaşma dahiline koyması oluşturmaktadır. Bu hüküm çerçevesinde ABD kendi üreticilerini dış ticaretten korumak için süt dış alımına uyguladığı kotayı kaldırmayı kabul etmemiştir. Bu istisnanın anlaşmada yer alması gelecek dönemlerde daha da yaygınlaşmış ve tarım, farklı yöntemlerle birçok ülkede korunmuştur (Oral, 2006, 88).

GATT'ın temel amacı ticaret engellerin kademeli olarak indirilerek uluslararası ticaretin genişletilmesi, serbestleştirilmesidir. Bunun için belge, En Çok Kayrılan Ülke, Ulusal Muamele, Karşılıklılık, Tarife İndirimleri ve Bağlayıcılık ve Şeffaflık ilkesi gibi belirli temel ilkeler ve hükümler çerçevesinde yapılacak görüşmelerin ve konferansların altını çizmektedir. Ancak GATT'ın temel amacını ve çatısını oluşturan bu maddelere karşın, içerdiği diğer bazı maddeler uygulamada önemli istisnaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Sözleşmenin yirmi dördüncü maddesi bununla ilgili önemli bir örneği oluşturmaktadır. Buna göre maddede gümrük birliği ve serbest ticaret bölgeleri gibi oluşumlar ya da anlaşmalar yapmak amacıyla bir grup ülkenin bir araya gelmesi durumunda tarife indirimlerinin sadece bu oluşuma üye olan ülkeleri bağlayacağı hususunu belirtilmiştir (GATT, 1947, Article XXIV). Dolayısıyla bu anlaşmanın ilk

maddesinde yer alan “ticaret yapanlar arasında taraflardan biri diğerine bir imtiyaz tanıyorsa bunu diğer ülkelere de tanımak zorundadır” biçimindeki En Çok Kayrılan Ülke ilkesi ve “anlaşmanın taraflarından birinin diğerine tanıdığı ticari tavizler karşılığında, diğer ülkelerin de aynı koşullarda ticari imtiyaza sahip olması gerekliliği” biçiminde tarif edilen Karşılıklılık İlkesiyle bağdaşmamaktadır (Bernard vd., 2001). Tarife indirimleri bölgesel oluşumlar içinde kaldırılırken, diğer ülkelere uygulanmakta ve bu özeldir bölgesel imtiyazlar yaratırken genelde de ülkeler arasında gelişmişlik farklarına neden olmaktadır.

Dolayısıyla GATT sözleşmesinde kurallar, gelişmiş ülkelerdeki büyük tarım üreticilerinin tarım politikalarına izin verecek biçimde oluşturulmuştur. Sözleşmede, tarımsal ticarete uygulanan istisnalar temelde miktar kısıtlamaları ile iç ve dış pazara yönelik sübvansiyonlar şeklinde yer almaktadır. Anlaşmaya taraf olan sanayileşmiş ülkeler her ne kadar serbestleşme yönünde söylemde bulunsalar da dış ticarete devlet güdümlü bir politika izlemektedirler. Örneğin önemli tarım üreticilerinden biri olan ABD benzer bir politik yaklaşımı 1933'den beri Tarımsal Uyum Yasası (Agricultural Adjustment Act) ile uygulamaktadır. Bu yasa ile ABD tarife ve miktar kısıtlamalarına ve ihracat desteklerine izin vermekte ve bu yolla hem yurt içi fiyatların stabilizasyonu sağlamakta hem de yerli üreticiyi korumaktadır. Avrupa Ekonomik Topluluğu'nda (AET) ise bu uygulama ancak 1960'larda Ortak Tarım Politikası ile gerçekleşmiştir.

Sözleşmede tarımla ilgili olarak sübvansiyon ve ithalatta miktar kısıtlamaları olmak üzere iki istisna üzerinde durulmaktadır. Sübvansiyonlarla ilgili olarak başlangıç GATT belgesi akit taraflarıyla ilgili sadece bir bölümde yer vermiştir. Burada doğrudan ya da dolaylı olarak gelir ya da fiyat desteğiyle diğer akit tarafının ürettiği ürünün ithalatını ya da ihracatını olumsuz biçimde etkilemeyecek biçimde sübvansiyon uygulanabileceği zımni olarak ifade edilmektedir (GATT, 1947, Article XXVI-1). Daha sonra buna birincil ürünler olarak ifade edilen tarım, ormancılık, balıkçılık gibi ürünlerin dışındaki ürünlere ihracat sübvansiyonunu yasaklayan ek bir madde eklenmiştir. 1955'de ise bu ek madde genişletilerek ihracat sübvansiyonlarının olumsuz etkilerini içeren Madde 16-3 halini almıştır (GATT, 1947, Article XXVI -3, XXVI -4).

GATT kuralları içinde miktar kısıtlamalarıyla ilgili dört temel bölüm ise tarım istisnalarının ikinci önemli ayağını oluşturmaktadır. Bu dört temel bölümden ikisi (madde XII ve Madde XIV) miktar kısıtlamaları ve ödemeler dengesi güçlükleriyle ilgilidir. Bu zengin ülkelerden ziyade gelişmekte olan ülkeler için geçerli olmuştur. Ancak bu ülkelerin dünya ticaretinde çok küçük payları olması nedeniyle ticareti bozulma açısından piyasalara etkisi sınırlıdır. Madde XI ve Madde XIII ise tarımda miktar kısıtlamalarıyla ilgili istisnaların ana kaynağını oluşturmaktadır.

Buna göre ihracat kısıtlamaları ilk olarak, temel ihraç ürünleri gıda ya da tarımsal ürünler olan ülkeler için bu ürünlerdeki kıtlığı önlemek ya da rahatlatmak amacıyla kullanılır. İkinci olarak, malların uluslararası ticarete derecelendirme ya da pazarlanmasında düzenleme ve sınıflama uygulaması getirilmesi amacıyla uygulanır. Üçüncü olarak ithalat kısıtlamaları tarımsal ya da balıkçılıkla ilgili ürünlerin ithalatında herhangi biçimde hükümet tedbirlerinin alınmasını gerektiren durumlarda uygulanabilir. Bunlar; yerli ürünün ya da yakın ikamesinin üretiminde ve pazarlanmasında kısıtlama, yerli ürünlerdeki geçici üretim fazlasının, tüketici gruplarına ücretsiz ya da indirimli fiyatlarla kullanılabilir hale getirilmesi yoluyla azaltılması, tamamıyla ya da büyük ölçüde ithalata dayanan hayvansal ürünlerin miktar kısıtlaması biçiminde gerçekleştirilebilir (Swinbank ve Taner, 1996, 8).

GATT anlaşmasında yer alan bu istisnai kurallar bazı yazarlara göre ABD'nin tarım programına uygun olarak yazılmıştır. Ancak buna rağmen ABD bu kuralları kabul edilebilir bulmamış ve 1951'de ABD Kongresi'nde 1933 Tarımsal Uyum Yasası'nın (Agricultural Adjustment Act) 22. bölümüne "hiçbir ticaret anlaşması ya da uluslararası anlaşma bu kurala aykırı olarak uygulanmaz" ibaresini eklemiştir. Bu bölüm birçok ürün için miktar kısıtlamaları ve özel vergiler gibi uygulamalara olanak tanımaktadır. Böylece Uruguay Görüşmelerine kadar başta buğday ve diğer tahıl ürünleri olmak üzere, pamuk, fıstık, süt ve süt ürünleri gibi ürünlerde önemli miktar kısıtlamaları uygulanmıştır (Swinbank ve Taner, 1996, 8).

GATT müzakere çerçevesi sanayileşmiş ülkelerdeki yüksek gümrük duvarlarının indirilmesinde önemli başarılar elde etmiştir. Bu süreçte esas olarak mamul malların korunmasında bir azalma sağlanmış ancak tarımsal ürünler bu tarife anlaşmasının dışında kalmıştır. Tarımın tam anlamıyla serbest dış ticaretin konusu içine girmesi ve tartışılması Uruguay Görüşmeleriyle başlamış, bu zamana kadar tarımsal ticarete uygulanan korumalar ve teşviklerde çok küçük değişimler olmuştur. GATT kapsamında 1986 yılına kadar birçok uluslararası görüşme gerçekleşmiştir. Bunlardan bazıları konferans niteliğinde olup bu konferanslarda genel olarak tarife indirimleri ele alınmış ve GATT bünyesine yeni katılımlar sağlanmıştır. Bunlardan ilki olan 1955-56 Cenevre Görüşmeleri sonunda üye sayısı toplam 33'e çıkmış ve madde madde yapılan görüşmelerle 8700 üründe tarife indirim sağlanmıştır. Ancak bunların tamamı sanayi malı niteliğinde olmuştur (Healy, Pearce, Stockbridge, 1998).

Bu görüşmelerin ardından 1960-61 de yapılan Dillon ve 1963-67 Kennedy Görüşmelerinin ana amacı ise, 1957'de AET'nin kurulmasıyla beraber tekrar gündeme gelen gümrük birlikleri ve ticaret alanları gibi oluşumların diğer GATT üyesi ülkelere karşı yüksek gümrük engelleri ve koruma uygulamalarının engellenmesi olmuştur. Bu görüşmelerle 4400 üründe tarife indirimi sağlanırken tarımsal mallarda herhangi bir tarife indirimi geçekleşmemiştir. Aksine, AET'nin kurulması ve beraberinde topluluk için bir Ortak Tarım Politikası (OTP) oluşturulması tarımsal ürünler ticaretinde koruma uygulamalarını arttırmıştır (Bernard vd., 2001, 103). 1960 öncesinde tüm ürünlerde üretim açığı bulunan AET, 1962'den sonra bir Ortak Tarım Politikası oluşturmasıyla tüm bütçesinin yarısına yakın bir kısmını tarım için kullanmış, alt yapı sorunun çözmüş, verimlilikte ve üretimde artış sağlamıştır. 1980'lere gelindiğinde ABD'den sonra dünyanın ikinci büyük tarım ihracatçısı haline gelmiştir (Günaydın, 2003, 32).

OTP, Avrupa'ya dışarıdan ucuz ithalatı önlemek, Almanya ve Hollanda'nın gıda güvencesini sağlama ve Fransa'nın tarım üreticilerinin gelirlerini korumaya yönelik fiyat uygulamaları göz önünde bulundurularak oluşturulmuştur. Bu çerçevede fiyat desteği ve korumacı sistemin etkin bir biçimde işlemlerini sağlamak için 24 ürün grubuna değişken gümrük vergisi uygulanmıştır (Kıymaz, 2008, 38-39). OTP'nin oluşturulmasından sonra AET'nun bazı tarımsal ürün gruplarıyla ilgili uyguladığı korumacı politikalar Tablo-1'de OTP öncesi ve sonrası tarife oranlarındaki değişimlerde de görülmektedir.

Tablo 1. OTP Öncesi ve Sonrası Ortak Tarife Oranları Karşılaştırması

Ürün Grupları	Ortak Tarife Oranları	
	Ortak Tarım Politikası Öncesi (%)	Ortak Tarım Politikası Sonrası (%)
Canlı Hayvan ve Hayvansal Ürünler		
1. Canlı hayvan	14,4	48,5
2. Etlere ve yenilen sakatatlar	19,0	52,1
3. Balık ve kabuklu deniz ürünleri	16,6	13,3
4. Süt, süt ürünleri ve yumurtalar	18,6	137,3
5. Hayvansal orijinli diğer ürünler	0,1	0,1
Bitkisel Ürünler		
6. Canlı ağaç ve diğer bitkiler	13,6	10,8
7. Yenebilir bitki ve kökler	12,0	12,8
8. Yenebilir meyve ve sert kabuklu yemişler	15,9	14,5
9. Kahve, çay, baharat	16,3	9,8
10. Tahıl	13,5	72,4
11. Değirmencilik ürünleri	22,8	20,9
12. Saman, yem, tahıl	0,6	0,6
13. Bitkisel boyalar	1,1	1,1
14. Özülmeye elverişli bitkisel maddeler	1,1	0,4
Hayvansal ve Bitkisel Yağlar		
15. Hayvansal veya bitkisel yağlar	8,3	9,5
Hazır Gıda		
16. Hazırlanmış et ve balık ürünleri	20,1	20,4
17. Şeker ve Şeker Ürünleri	75,8	41,9
18. Kakao ve Kakao ürünleri	10,3	7,8
19. Tahıl, un, nişastalı ürünler	28,8	27,8
20. Hazır sebze ve meyve ürünleri	25,5	25,9
21. Yenilebilir Çeşitli gıda ürünleri	21,4	19,9
22. Meşrubat ve alkollü içkiler	21,6	37,7
23. Gıda sanayi kalıntı ve döküntüleri, hazır hayvan gıdaları	2,4	3,9
24. Tütün Ürünleri	35,5	22,9

Kaynak: Malmgren ve Schlechty, 1969, 1326.

Görüldüğü gibi bu dönemde AET içinde koruma genel seviyesi OTP uygulaması sonucu yükselmektedir. Özellikle OTP sonrasında bazı önemli tarımsal ürünler için koruma amaçlı tarife artırımlarının gerçekleştirildiği görülmektedir. Canlı hayvanda tarife oranları bu süreçte yüzde 14 den yüzde 48'e çıkarken, et ürünlerinde ise yüzde 19'dan yüzde 52'ye çıkmıştır. Ancak tarife oranlarında esas önemli artış yüzde 18'de yüzde 137'ye çıkan süt ve süt ürünleri ile yüzde 13'den 72'ye çıkan tahıl ürünlerinde görülmektedir. Tarife oranlarındaki bu artışla beraber AET, tarımsal ürünlerde en yüksek korumacı politikaların uygulandığı bölge olmuştur. OTP uygulaması ile AET, birçok gelişmiş ülkenin on yıl önce uyguladığı koruma düzeyinin birkaç misli üzerinde bir koruma duvarı oluşturmuştur (Malmgren ve Schlechty, 1969, 1327).

AET'nin başta tahıl olmak üzere tarım ürünlerinde uygulamış olduğu yüksek tarife oranları 1963-67 Kennedy Görüşmelerinde ana konulardan biri olmuştur. Bunun temel nedeni başta tahıl olmak üzere ABD'nin dünyanın en büyük tarım ürünleri ihracatçısı olması ve Avrupa bölgesinin ABD tarım ticaretinde önemli bir yeri olmasıdır (Swinbank ve Taner, 1996, 13). Dolayısıyla ABD bu ticari üstünlüğünü ve piyasa güvenliğini devam ettirebilmek için Kennedy Görüşmelerinde daha piyasa odaklı bir sistemi savunurken AET Uluslararası Emtia Anlamasına göre yönetilen bir sistemi savunmuştur. Ancak

görüşmelerde kaydedilen ilerleme, tarımsal ticarete tarife dışı engellerin yaygın kullanımını ve kısmen de ortak tarım politikasının gelişimi nedeniyle sınırlı olmuştur. Görüşmeler sırasında tahıl gurubu olarak ifade edilen ABD, Kanda Arjantin ve Avustralya oluşturduğu en büyük tahıl ihracatçısı ülkeler Avrupa'nın uyguladığı gümrük tarifeleri nedeniyle baskı uygularken Avrupa kendine yeterlilik gibi endişeler nedeniyle OTP çerçevesinde oluşturduğu politikalardan taviz vermemiş, tur sonunda bir konsensüs sağlanamamıştır.

Tüm anlaşmazlıklara rağmen Kennedy Görüşmeleri sonunda GATT anti-damping anlaşması yapılmış ve sözleşmeye anti dample ile ilgili bir madde (Madde VI) eklenmiştir. Kennedy Görüşmeleri sonucu taraflar dünya ticaretine konu olan birçok üründe tarife indirimini kabul etmişlerdir. Gelişmiş ülkeler tahıl et ve et ürünleri, süt ve süt ürünleri dışındaki ürünlerde vergiye tabi ithalatta indirimler gerçekleştirmişlerdir. Tahıl ürünleri ile ilgili olarak buğday taban ve tavan fiyatlarının belirlendiği Uluslararası Buğday Anlaşması (International Wheat Agreements) yapılmıştır. Buna ek olarak anlaşma tarımsal ürünlerin gerek satışı gerekse gıda yardımının büyük tarım üreticileri arasında eşit paylaşımını da öngörmektedir. Bu aynı zamanda ABD'nin dünya buğday piyasalarındaki rekabetçi konumunu sarsmıştır (Hedges, 1967, 1333).

Kennedy Görüşmelerinden sonrasında 1973-1979 yılları arasında yapılan Tokyo Görüşmeleri ise ana konunun gene tarife oranları olmasına rağmen, uluslararası ticarete tarife dışı engeller ve yükselen yeni korumacılık görüşmelere damgasını vurmuştur. Bunların başında ise sübvansiyonlar ve anti-damping ile ilgili engeller yer almaktadır. Tarafların Kennedy Görüşmelerindeki anlaşmaz tutumu Tokyo Görüşmelerinde devam etse de, uyulması zorunlu olan tarife indirimleri ve tarife dışı engellerle ilgili olarak anti-damping maddesi, teknik engeller maddesi, ithalata lisans usulleri maddesi, gümrük kıymeti anlaşması ve hükümet alımları anlaşması gibi başlıklar altında bazı spesifik ürünleri de kapsayan anlaşmalar ve maddeler kabul edilmiştir (Jackson, Louis ve Matsushita, 1982). Ayrıca GATT belgesinin VI, XVI ve XXIII maddelerinde yer alan sübvansiyon ile ilgili madde başlıkları üzerinden yürütülen görüşmelerde, sübvansiyon anlaşması başlığı altında ihracat dışındaki tüm sübvansiyon uygulamaları, karşı tarafa zarar vermeme koşulu ile izne tabi tutulmuştur. Ancak anlaşmada belirtilen kurallara yalnızca bazı spesifik ürünlerindeki sübvansiyonlar tabidir. Tarım ürünleri ise kapsam dışında bırakılmıştır (Jackson, Louis ve Matsushita, 1982, 273).

Tokyo Görüşmeleri, 1980'lere kadar tarife oranlarında ortalama olarak %35 civarında bir indirim sağlamış ve dünya ticaretinin serbestleşmesinde önemli bir dönüm noktası olmuştur. Tarımsal ticaretle ilgili çok kısıtlı bir ilerleme kaydedilmesine rağmen görüşmelerde, tartışmaların kilit noktasında olması açısından önemlidir. Tokyo Görüşmelerinden itibaren tarımsal ürünlerin serbest ticaret sistemi kapsamına alınması gündeme gelmiş ve Uruguay Görüşmeleriyle beraber tarımsal ticaretin liberalizasyonu hem GATT'ın ana hedefi haline almış hem de birçok ülke için önemli olması itibarıyla anlaşmazlıkların temeli olmuştur. Bu süreçte göze çarpan en önemli etken ise; 1970'lerden itibaren başlayan ve 1980'lerde de devam eden dünya tarım piyasalarındaki bozulma ve dünya ekonomik konjonktüründeki değişim olmuştur.

3.2. Dünya Tarım Piyasalarında Bunalım

Dünya tarım piyasalarındaki bozulmanın nedenlerinden ilki, GATT'ın dünya ticaretini serbestleştirme sürecinde tarımsal ticarete sağladığı istisnalar gösterilebilir. Bu süreçte tarım sektöründe uygulanmasına hiçbir engel olmayan ticaret kısıtlamaları, üreticiye verilen sübvansiyon gibi istisnaların ve buna ek olarak tarımda yeni tekniklerin de kullanılmaya başlanması, dünya tarım piyasalarında büyük miktarlarda tarımsal ürün fazlasının oluşmasına neden olmuştur. Bunun yanı sıra özellikle ihracat sübvansiyonları, anti-damping v.b. gibi tarife dışı engellerin kullanılması, Avrupa'nın uyguladığı OTP'nin korumacı etkileri de bu sürecin temel dinamikleri arasında yer almaktadır (Swinbank ve Taner, 1996, 19-20).

1970-80'lerde uygulanan tarım politikaları sonucu ortaya çıkan bu üretim fazlası, dünya piyasalarına ihracat sübvansiyonlarıyla satılmasına neden olmuştur. Sübvansiyon savaşları olarak ifade edilen 1980'lerdeki bu süreçte AET'nin ve ABD'nin pazar kapma yarışı tarım ürünüde fiyatlarının oldukça düşük seviyelerde seyretmesine, ticaret hadlerinin bozulmasına, önemli ihracatçı ülkelerin tarım ürünleri ihracatından ötürü yüksek faturalar ödenmesine yol açmıştır. Bu arada tarımsal üretimde yeni teknolojilerin kullanılması ve devam eden korumacı politikalar ticaret hadlerinin tarım aleyhine gelişmesini hızlandırmıştır (Kıymaz, 2008, 16).

İlkiyle bağlantılı olarak görülebilecek ikinci neden ise, 1970'lerin sonlarına doğru gelişmekte olan ülkelerde yaşanmaya başlanan borç krizi gösterilebilir. 1950'lerden itibaren birçok gelişmekte olan ülke ithal ikameci sanayileşme modeliyle kalkınma yolunu seçmiştir. 1970'lere gelindiğinde ise bu ülkeler sanayilerini finanse etmek için gelişmiş ülkelere borçlanmış, ancak bu süreç bir borç krizine dönüşmüştür. Bu dönemde ABD ve Avrupa gibi iki tarımsal üreticinin üretimleri artmaya devam ederken, gelişmekte olan ülkelere yaşanan borç krizi alım gücünü ve talep kapasitesini düşürmüştür. Buna ek olarak özellikle tarımsal ürünlerin dünya fiyatlarındaki düşüş trendi, ihracat gelirlerini azaltmış ve dolayısıyla gelişmekte olan ülkeleri borç sarmalına sokmuştur. Bunun sonucunda gelişmekte olan ülkelere Dünya Bankası ve IMF aracılığıyla serbest piyasa ekonomisini geliştirecek yapısal uyum programları uygulanmaya başlanmıştır. Bu yöndeki en önemli adım 1978'de uygulamaya konulan Washington Uzlaşısı adı verilen bir dizi önlem olmuştur. Bu önlemler kapsamında özellikle gelişmiş ülkelere oluşan tarımsal ürün stoklarının eritilmesi amacı ile gelişmekte olan ülkelere serbestleşmenin sağlanması ve devlet müdahalelerini azaltılması amaçlanmıştır. Ancak tarımsal yapıdaki bu değişim, özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere tarımsal nüfusun yoksullaşmasına neden olmuştur (Stiglitz, 2002, 37-38).

4. Dünya Ticaretinde Yeni Liberal Dalgalar: Uruguay Görüşmeleri, DTÖ ve Sonrası

1980'li yılların başlarından itibaren dünya tarım piyasalarında yaşanan durgunluk ve uluslararası ekonomi-politik ilişkilerin yeniden düzenlenmesi yönündeki gelişmeler, tarım ürünleri ticaretinin serbestleşme konusunun Uruguay Görüşmelerinde ana konu olmasına yol açmıştır. 1986-1994 yılları arasında yapılan görüşmeler Fas'ın Merakes kentinde imzalanan nihai senet ile sonlandırılmış ve tarımla ilgili özel bir anlaşma yapılmıştır.

GATT kapsamında yapılan görüşmelerin son ayağını oluşturan Uruguay Görüşmelerini gerekli kılan temel nedenler ise kısaca; 1970-80'lerde yaşanan bunalım, gelişmiş ülkelerdeki tarife ve tarife dışı engellerin artması, özellikle tarım ve tekstil gibi

ticarete önemli sektörlerdeki korumacı politikaların yaygınlaşması, hizmet ticaretinin gelişmesi ve bu yönde yeterli ticari düzenlemelerin olmayışı ve son olarak da patent ve ticari marka gibi fikri mülkiyet hakları konusunda ticari düzenlemelerin yetersiz oluşudur (Oyan vd., 2001, 3). Nitekim aşağıda Kutu-1’de özetlendiği üzere Uruguay Görüşmeleri Başkanlık Bildirgesinin birinci bölümünde, müzakerelerin konusu başlığı altında yer alan tarımla ilgili bölümler bu amacı ortaya koymaktadır.

Kutu 1. 1986 Uruguay Görüşmeleri Başkanlık Bildirgesi Müzakerelerin Konusu

D. Müzakerelerin Konusu

- **Tropikal Ürünler:** Müzakereler işlenmiş ya da yarı işlenmiş dahil olmak üzere tüm tropikal ürünler ticaretinin tarife ve tarife dışı önlemlerin kaldırılarak tamamen liberalleşmesini hedeflemektedir.

- **Tarım-Tarım Ürünleri:** Taraflar acil olarak dünya tarım ticaretindeki bozulmaların ve kısıtlamaların giderilmesini önleyerek, dünya tarım piyasalarının daha fazla disiplin ve öngörülebilirlik getirilmesi konusunda hem fikirdir.

Görüşmeler tarımsal ticarete daha fazla liberalleşmeyi sağlamak ve güçlendirilerek daha operasyonel hale getirilmiş GATT kuralları ve disiplinleri altında ithalat erişimi ve ihracatta rekabeti sağlamak için her türlü önlemi alma amacını taşımaktadır. Bu çerçevede

i. Pazara erişimin geliştirilmesi ve ithalat engellerinin azaltılması.

ii. Tarımsal ticaret üzerinde doğrudan ya da dolaylı etkisi olan tüm sübvansiyonların ve diğer önlemlerin kaldırılarak rekabet ortamının disiplin altına alınması.

iii. İlgili uluslararası anlaşmaları dikkate alarak, sağlık ve bitki sağlığı düzenlemelerinin ve bariyerlerinin tarım ticareti üzerinde olabilecek olumsuz etkilerini minimize edilmesi. Hedeflenmiştir

Kaynak: WTO/GATT Ministerial Declaration on the Uruguay Round (<http://www.jus.uio.no>).

Uruguay Görüşmelerinde tarımla ilgili tartışmalar temelde ABD, Avrupa ve Cairns Grubu³ ülkeler arasında gerçekleşmiştir. Bu ülkelerin ticari çıkarları doğrultusundaki istekleri ve amaçları tartışmaların temel kaynağını oluşturmaktadır. Tokyo Görüşmelerinde olduğu gibi Uruguay Görüşmelerinde de Avrupa’nın uyguladığı ortak tarım politikası tartışmalarda önemli bir rol oynamıştır. Özellikle ABD ve Cairns Grubu ülkeler AET’nin uyguladığı iç destekler ve ihracat sübvansiyonları gibi tarım politikalarıyla fiyat düşüşlerine neden olduğu ve bu sayede ihracat potansiyellerinin bozulduğu gerekçesiyle AET üzerinde baskı oluşturmuşlardır (Hathaway ve Ingco, 1995, 21-22). Bu çerçevede ilk olarak ABD tarımsal ticaretin tamamen serbest ticaret sistemine dahil olmasını savunmakta ve OTP kapsamında AET üreticisine verilen desteklerin azaltılmasını istemektedir. AET ise tarımsal alanda makul bir liberalleşme sürecini savunmakta, ancak ileride ABD ile bir ticari sürtüşmenin olmaması için çalışılabilir bir uzlaşmadan yana durmaktadır. Özellikle gümrük tarifelerinin herkese aynı oranda uygulanmasına karşı çıkarak bunun yerine tek tek mallar üzerinde görüşmeler yapılarak bir uzlaşma sağlanmasını istemektedir. Görüşmelerdeki diğer önemli bir tarafı oluşturan büyük tarım üreticisi ve ihracatçısı Cairns Grubu ülkeleri ise ABD ve Avrupa’nın sübvansiyon savaşında en çok zarar gören ülkeler olarak tarımda korumacı politikaların azaltılmasını ve tarımsal ürün ticaretinin serbestleştirilmesini savunmuşlardır. Bunların dışında tarımda korumacı politikalar uygulayan Japonya ve Kore ise özellikle pirinç piyasaları gibi güçlü sektörlerdeki serbestleştirme yönündeki reformlara karşı çıkmaktadırlar. Böylece özellikle pirinç sektöründe, kendi çiftçilerini uluslararası rekabetten korumaya yönelme eğiliminde olmuşlardır. Cairns gurubu

ülkelerin dışındaki gelişmekte olan ülkeler ise müzakerelere, etkilerinin çok zayıf olmasına karşın büyük ilgi göstermişlerdir. Bunların içinde özellikle net gıda ithalatçısı ülkeler, serbestleştirme sürecinin gıda ithalatına olası etkileri üzerinde durmuşlardır (Healy, Pearce ve Stockbridge, 1998, 8-9).

Uruguay Görüşmeleri sırasında özellikle ABD, Cairns ve 1992'den sonra Avrupa Birliği (AB) adını alacak AET arasındaki tartışmaların temel nedeni, yukarıda da belirtildiği gibi tarımda uygulanan korumacı politikalar olmuştur. Özellikle Ortak Tarım Politikası uygulaması Uruguay Görüşmelerini durma noktasına getirmiştir. Ancak 1991'de Dunkel Draft olarak bilinen kapsamlı bir nihai senet sunulmuştur (Josling, 1998, 10-11). 1994'de Marakeş'te imzalanan nihai senet (Final Act) ile Uruguay Görüşmeleri sona ermiş ve Dünya Ticaret Örgütü kurulmuştur. Görüşmeler sonucu yapılan Uruguay Tarım Anlaşması ile beraber tarımsal ürünlere uygulanan koruma ve teşviklerde yapılacak indirimler konusunda bir anlaşma sağlanmıştır. Bu çerçevede, her ülkenin vermiş olduğu pazara giriş, iç destekler ve ihracat sübvansiyonları konularındaki taahhütlerin, gelişmiş ülkeler tarafından 2000'e gelişmekte olan ülkeler için 2004'e kadar yerine getirilmesi karara bağlanmıştır (Healy, Pearce ve Stockbridge, 1998, 21).

Uruguay Tarım Anlaşmasıyla, dünya tarım ticareti ve tarım sektöründe serbest piyasa kurallarının işlediği bir ticaret sistemi oluşturulması amaçlanmıştır. Bu çerçevede anlaşma ile tarım için yeni ve daha operasyonel bir kurallar seti kurulmuştur. Özellikle tarım ürünleri için kullanılan tarife oranları ve ticaret bozucu tarım politikaları için kısıtlamalar getirilmiştir. Uruguay Görüşmeleri neredeyse tüm ithalat-ihracat sınır önlemleri ve iç destek uygulamalarını kapsayacak biçimde pazara giriş, ihracat sübvansiyonları ve iç destekler olmak üzere üç temel konu üzerinde bağlayıcı indirim taahhütleri koymuştur (Josling, 1998, 28). Bu taahhütler Kutu-2'de özetlenmiştir.

Kutu 2. Tarım Anlaşması İndirim Taahhütleri

	Pazara Giriş Temel yıl 1986-88	İhracat Sübvansiyonu Temel yıl 1986-90	İç Destekler Temel yıl 1986-88
Taahhütler	i. Tarife dışı engellerin tarifelenmesi ii. Tarifelerde %24 ve %36 oranında toplam indirim iii. Ürün başına minimum %10 ve %15 tarife indirimi iv. Minimum pazara giriş %3'den başlayarak %5'çıkacak	i. ihracat sübvansiyon harcamalarında %24 ve %36 indirim ii. İhracat sübvansiyonu sağlanan ürün miktarı %14ve %21	i. toplu destek ölçümü %13.3 ve %20 oranında indirim yapılacak

Kaynak: (Francois, J.F. vd.,1995,127)

Görüşmeler sonrasında, DTÖ'nün kurulması ile dünya tarım ticaretinde liberalleşme süreci ağırlık kazanmıştır. Bu amaçla yapılan Tarım Anlaşması, tarımsal ticaretin serbestleşmesi sürecindeki engeller olarak tespit edilen, pazara giriş kısıtlamaları, iç destekler ve ihracat sübvansiyonları gibi korumacı önlemlerin sınırlandırılmasını amaçlamıştır. 1995 sonrasında faaliyete geçen DTÖ sürecinde ise bu engellerin tamamen kaldırılarak dünya tarım ticaretinde tam anlamıyla serbest piyasa koşullarının hakim olduğu bir sistemin kurulması hedeflenmiştir.

Bu amaçla Tarım Anlaşmasının öngördüğü gibi reform sürecinin devamlılığının sağlanması, uzun dönemde tarımsal ticareti bozucu her türlü desteğin ve kısıtlamaların kaldırılması ya da kapsamlı indirimler sağlanması ve böylece piyasa odaklı bir tarımsal ticaret sisteminin kurulması hedeflenmiştir. Ayrıca anlaşmanın öngördüğü tüm taahhütlerin tamamlanma tarihinden bir yıl önce ileri tarım müzakerelerinin başlatılması öngörülmektedir (WTO, 1995, 43). Müzakerelerin ilk ayağını 1999'da yapılan Seattle toplantısı oluşturmaktadır. Ancak ABD ve AB'nin özellikle tarım konusundaki anlaşmazlığı, Uruguay Görüşmeleri anlaşmaları sonrası gelişmekte olan ülkelerin sorunlarının çözümlenmemiş olması gibi nedenlerle başarısızlıkla sonuçlanmıştır. İlk görüşmelerin başarısız olması nedeniyle Bakanlar Konseyi, 2001 yılında görüşmelerin ikinci ayağını oluşturan Katar'ın başkenti Doha'da toplanmıştır. Doha Görüşmeleri kapsamında Cancun (2003), Cenevre (2004) ve Hong Kong'da (2005) olmak üzere bir dizi görüşme gerçekleştirilmiştir.

Cancun'da gerçekleşen Bakanlar Konferansında tarım gene anlaşmazlıkların temel nedeni olmuştur. Tarımla ilgili tartışmalar ise özellikle ihracat sübvansiyonları, iç destekler ve pazara giriş ekseninde gerçekleşmiş ve bu ekseninde yaşanan gelişmeler Cancun Görüşmelerinin tıkanmasına neden olmuştur. Bu görüşmelere iki önemli gelişme damgasını vurmuştur. İlk olarak Batı Afrika temsilcisi Benin, Mali, Burkina Faso, Chad gibi dört pamuk üreticisi ülke, pamuk lehine sektörel inisiyatif "sectoral initiative in favour of cotton" başlıklı bir ortak öneri sunmuştur. Öneride bu ülkeler başta ABD olmak üzere gelişmiş ülke politikalarının pamuk üretimlerine zarar verdiğini, özellikle ABD'nin uyguladığı sübvansiyon politikasının tek başına pamuk gelirlerini yıllık 250 milyon dolar azalttığını ifade etmişlerdir. Bu nedenle pamuk üretimine uygulanan sübvansiyonların kaldırılması ve ekonomik kayıplarının telafi edilmesini talep etmişlerdir. İkinci olarak ağustos 2003'de AB ve ABD, tarım görüşmeleri için bir çok gözlemci tarafında muhafazakar olarak nitelenecek, ortak bir çerçeve belgesi sunmuştur (Braga ve Carlos, 2004, 2).

Afrika, Asya ve Latin Amerika'dan gelen az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin görüşmelere sundukları, AB-ABD bloğuna karşı çıkış niteliğindeki çerçeve belgesi, Cancun'da yapılan müzakerelerin bir sonuca bağlanmadan sona ermesine neden olmuştur⁴. Görüşmelerin sona ermesine neden olan üçüncü dünya ülkelerinin karşı çıkışlarının dayanağı ve özellikle ABD-AB bloğundan uymalarını istedikleri konular ise genel olarak şu şekilde özetlenebilir (Günaydın, 2003, 41).

- Az gelişmiş ve gelişmiş ülkeler finansman zorlukları nedeniyle tarım sektörlerini yeterince destekleyememektedir. Buna karşın gelişmiş ülkelerin tarım sektörüne ayırdıkları kaynakların büyüklüğü ve bu sayede sağladıkları üretim verimliliğindeki artış ile dünya pazarlarına hâkim olmaktadır. Bu nedenle az gelişmiş ülkeler de-minimis düzeyin %5'in altına indirilmesini istemektedir. (Özellikle ABD ve AB tarım sektörlerini destekleyerek tarımda optimal sektör genişliklerine ulaşmış, kırsal nüfusu %5'in altına düşürmüş, tarım sektöründeki teknoloji ve mekanizasyon sorununu çözmüş, ortalama maliyetleri aşağıya çekerek verimliliği arttırmış ve iç piyasada ürün pazarlaması alanında önemli gelişmeler kaydetmiştir. Ancak, bu süreç beraberinde aşırı üretim sorununu doğurmuştur).

- Tümöyle ABD ve AB tarafından kullanılan ihracat sübvansiyonları, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin üretim yapıları üzerinde yıkıcı etkiler yaratmaktadır. Bu nedenle ihracat sübvansiyonlarında radikal bir indirime gidilmelidir. (Aşırı üretim kapasitesi sorunu genelde ihracat sübvansiyonu, gıda yardımı ve ihracat kredileri gibi

enstrümanlarla çözülmüştür. Bu uygulamalar ihracatta eşit olmayan rekabete neden olarak az gelişmiş ülkelerin tarımsal yapısını bozmaktadır.)

• Pazara giriş alanında ise ABD ve AB kaynaklı tarımsal ürünlere karşı koruma sağlanmalıdır.

Temel olarak Uruguay Görüşmeleri sonuçlarıyla benzerlik gösteren Doha Bakanlar Konseyi'nin 2004'de Cenevre'de almış olduğu kararlar tarımsal ticaretin tam serbestleşmesi açısından önemli bir adım olmasına karşın, tarımın ticaretteki önemli konumu ve tarımla ilgili olarak üye ülkelerin istisnai durumu nedeniyle, müzakere sürecinin tam anlamıyla başarıya ulaştığını söylemek mümkün değildir. Ancak Hem Uruguay Görüşmeleri sonrası yapılan Tarım Anlaşması hem de Doha Bakanlar Konseyi kararları sonucu, dünya tarım ticaretinden bölgesel ve ülke bazında önemli değişimler ortaya çıkmıştır.

5. Serbestleştirme Kıskaçında Az Gelişmiş Ülkeler

Yukarıda değinildiği üzere GATT süreciyle başlayan tarım piyasalarının serbestleştirilmesi çabası Tarım Anlaşması ve sonrasında da devam etmiştir. Ancak bu çabalar özellikle tarım alanında çelişkilerle dolu bir gelişim izlemiştir. Gelişmiş ülkeler grubu genelde bu serbestleşme sürecini tek taraflı olarak uygulamış, kendi aşkın üretimlerine pazar bulma amacıyla dış pazarların serbestleşmesini savunurken kendi üretimlerini rekabetten koruyacak önlemler almıştır. Bu çerçevede gelişmiş ülkelerin kendi tarım sektörlerine ve sermaye gruplarına yaptıkları destekler ve sağladıkları avantajlarla, az gelişmiş ülkelerin tarımsal yapılarında yıkıcı etkiler yaratmışlardır.

ABD ve AB bloğunun tarım ticaretindeki serbestleşme yönündeki aşırı istekleri ve çabalarının arkasındaki temel neden ise kendi tarım sektörlerinde uyguladıkları korumacı politikalar olmuştur. Örneğin ABD 1933'den beri uygulamış olduğu Tarımsal Uyum Yasası (Agricultural Adjustment Act) ve 1954'de yürürlüğe soktuğu PL-480 (Public Law) yasaları ile kendi iç pazarlarını korumak ve dış pazarlarda rekabet üstünlüğü elde etmek amacını taşımaktadır. Benzer biçimde, AET'de 1962 yılında Ortak Pazar Politikasının oluşturulmasından sonra bütçesinin yarıya yakını tarım için kullanmış, bu sayede altyapı sorunlarını çözmüş, verimliliği arttırmış ve üretimde sağladığı artışlarla kendine yeterliliği sağlamıştır. Ancak bu süreç Avrupa'da aşırı üretim sorununu beraberinde getirmiştir. Bu da tarımsal ticarete ABD ve AB arasında dış pazar kapma yarışını doğurmuştur (Günaydın, 2003, 39).

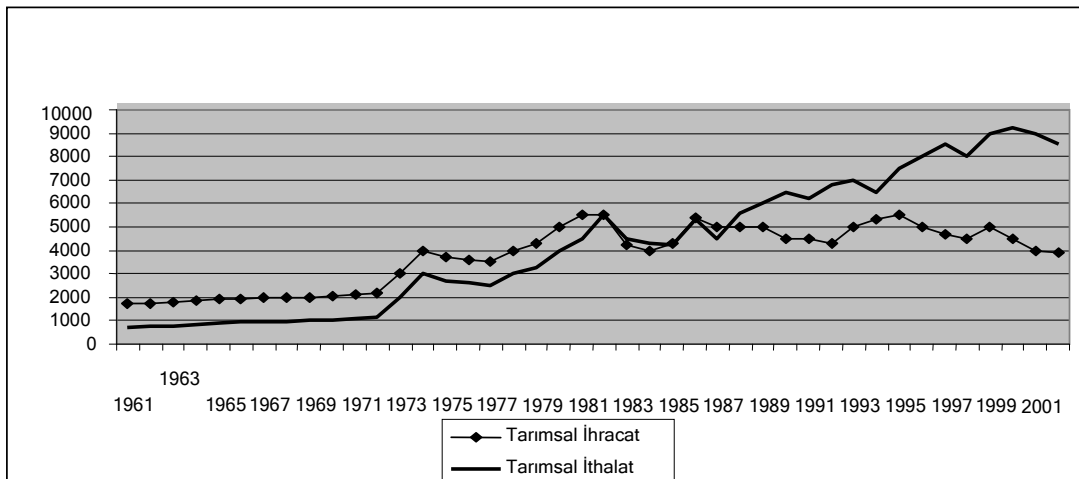
Bu iki blok arasındaki pazar rekabeti sonucu özellikle az gelişmiş pazarlara yapılan sübvansiyonlu satışlar tarımsal ürün ve hammadde fiyatlarının dünya genelinde düşmesine neden olmuştur. Bu elbette az gelişmiş ülkelerin tarımsal yapıları üzerinde yıkıcı etkiler yaratmıştır. Bu süreç iç üretim maliyetleri dünya fiyatlarının çok altında olan az gelişmiş dünya ülkelerinde ucuz dış alımın tercih edilmesine, yavaş yavaş tarımsal ürünler için ihracat ithalat dengesinin bozulmasına ve tarımsal yapılarının tamamen ortadan kalkmasına neden olmuştur (Günaydın, 2003).

Tarım Anlaşmasından sonra dünya tarım ticaretinin liberalleşmesi yönünde önemli adımlar atılmış olmasına rağmen tarımda korumacılık ve devlet desteği devam etmiştir. Özellikle tarıma verilen sübvansiyonlarda önemli artışlar olmuştur. Bu anlamda AB-15 ülkeleri için 1995-2005 arasında tarıma verilen toplam sübvansiyonlarda yaklaşık yüzde 40 oranında bir artış görülmüştür (Eurostat Pocketbook, 2007, 28). Ayrıca, Tarım Anlaşması'ndan kaynaklanan serbestleşme sürecinin etkilerinin en aza indirilmesi için, indirim takvimi ve buna ilişkin teknik tanımlar, gelişmiş ülkelerin tarımsal yapılarına

uygun bir biçimde hazırlanmıştır. Örneğin Uruguay Görüşmeleri sonrasında oluşturulan Tarım Anlaşması taahhütlerinde yer alan pazara giriş kuralında gelişmiş ülkeler için toplam tüketimlerinin %5'i kadar ithalat zorunluluğu getirilmiştir. Ancak bu kuralın içeriğine ilişkin teknik düzenlemeler, örneğin Fransa'nın önerisiyle "ürün" kelimesi yerine "ürün grupları" gibi düzenlemeler, AB'nin yıllık tahıl ithal etme zorunluluğunu yaklaşık 3.2 milyon ton azaltmıştır. Benzer biçimde gene Tarım Anlaşması taahhütlerinde yer alan ihracat sübvansiyon indirimlerinde referans olarak alınan 1986-90 yılları, AB ve ABD'nin girişimi ile 1991-92 yıllarına çekilmiş ve böylece sağlanan bu opsiyonla AB 8,2 milyon ton ve ABD ise 7,5 milyon ton fazladan sübvansiyonlu buğday ihraç edebilmesi sağlanmıştır (Akder, Eraktan, Şahinöz, 1997, 133-135). Bu biçimde gelişmiş ülkeler tarafından uygulanan ihracat sübvansiyonu ve benzeri koruma uygulamaları, azgelişmiş ülkelerin rekabet edebilirliğini ortadan kaldırmaktadır. Bu süreçte, azgelişmiş ülke pazarlarına giren sübvansiyonlu ürünler yerli tarım ürünlerinin yerini kısa sürede almaktadır. Bu ülkelerde tarım sektörünün hala temel faaliyet alanı olduğu ve ihraç gelirlerinin yaklaşık %50'sinin bu sektörden kaynaklandığı düşünüldüğünde. Gelişmiş ülkelerin uyguladığı politikaların dünyanın geri kalan gelişmekte olan ve azgelişmiş ülke yapılarına etkisi önemli olmaktadır (Öztürk, 2008, 611).

Nitekim Grafik-1'e bakıldığında azgelişmiş ülkelerin 1960-2003 yılları arasındaki tarımsal dış ticaret dengesindeki değişim görülmektedir. Buna göre Grafikte azgelişmiş ülkelerin tarımsal ürün ticaretinde 1980'lerin sonlarına doğru tarımsal ürün ihracatçısı konumundan net tarımsal ürün ithalatçısı konumuna geldikleri görülmektedir. Bu sürecin en önemli nedeni bir yandan Uruguay Görüşmeleriyle beraber hızla gerçekleşen tarımsal ticaretin serbestleşmesi ve bu çerçevede uygulanan yapısal uyum politikaları diğer yandan bu süreçte gelişmiş ülkelerin tarımda uyguladığı korumacı politikaları sürdürmeleridir. Grafikte özellikle 1990'dan sonra azgelişmiş ülkelerin tarımsal ürün ithalatına bağımlılığının artarak devam ettiği görülmektedir. FAO'nun tahminleri ise azgelişmiş ülkelerdeki bu açığın 2030'lara doğru büyüyerek artacağı ve toplam tarımsal ticarete net ithalatın 30-35 milyar dolar civarında olacağıdır (FAO,2003).

Grafik 1. Azgelişmiş Ülkelerde Tarımsal Dış Ticaret 1961-2003 (Milyon \$)



Kaynak: FAO (2003): World Agriculture: Towards 2015/2030

Not: Tarımsal dış ticaret dengesindeki değişim 49 azgelişmiş ülkeyi kapsamaktadır.

Gelişmiş ülkelerin uyguladığı koruma ve destekleme politikalarının diğer önemli bir sonucu da, tarım ürünlerinin üretimi ve dünya çapındaki ticaretinin denetiminin uluslararası şirketlerin elinde toplanmasıdır. Uluslararası şirketlerin tarımda kullanılan gübre, tarım ilaçları, makineleri ve genetik tohum gibi tüm girdi zincirlerine hâkimiyeti, tüm tarım gıda sistemlerini, üretim ve ticaret zincirlerini de kontrol edebilmesi anlamına gelmektedir (McMichael,1992, 351). Bunun en çarpıcı örneğini Arjantin'de görmek mümkündür. Arjantin'de 1970'lerde genellikle küçük üreticiler tarafından yapılan soya üretimi yaklaşık 9500 hektar civarındadır. Arjantin'deki serbestleşme sürecinden sonra, soya üretimi 1996'da 5,6 milyon hektara 2001'de ise 10,4 milyon hektara 2002-2003'de ise 14 milyon hektara ulaşmıştır. Ancak 1996'dan itibaren üretimin %95'i genetik tohum ve türevlerini üreten ABD şirketi Monsanto tarafından sağlanmaktadır⁵. Bunun yanı sıra 1996'dan itibaren Arjantinli küçük üreticiler daha ucuz yabancı ürün karşısında fazla dayanamamış büyük bölümü ya tasfiye olmuş ya da büyük tarım şirketleri bünyesine dahil olmuşlardır (Joensen, Semino, 2004). Dolayısıyla gelişmiş ülkelerin tarım tekniklerinde ve teknolojilerindeki hâkimiyeti bir yandan tarımsal ve ticari sermayenin giderek finansal sermayeyle bağımlılaşmasına neden olurken diğer yandan geleneksel tarımı, küçük aile çiftçiliğini ve ekolojinin tahrip olmasına neden olmaktadır. Ayrıca bu süreçte toprak mülkiyetinin parçalanması ve ortaya çıkan yeni uluslararası iş bölümü, çoğu azgelişmiş ülkeyi kendini beslemek yerine hammadde olarak tarım ürünü ihraç etmeye itmektedir. Bu da dünya ekonomisinin eşitsiz bir biçimde gelişmesine neden olmaktadır (Stedile, 2009,102).

Amin'e göre bu eşitsiz koşullar altında, DTÖ tarafından dayatıldığı biçimiyle, tarımsal ürünler ve gıda için genel rekabet kuralını kabul etmek, azgelişmiş ülkelerdeki milyarlarca rekabetçi olmayan üreticinin birkaç on yıllık gibi kısa bir tarih dilimi içinde ortadan kaldırılmasını kabul etmek anlamına gelmektedir. Çoğunluğu azgelişmiş yoksul ülkelerde olan ve geçimlerini büyük bir güçle sağlayan milyarlarca köylü, topraksız işçi ya da ücretli işçi konumuna gelecektir (Amin, 2009, 91). Bununla ilgili çeşitli örneklerde mevcuttur. Örneğin Boratav'ın belirttiği gibi, Malawi, IMF ile yapmış olduğu anlaşma gereği mısır stoklarının sıfırlamış ancak 2001 yılında kötü hasat dönemiyle karşı karşıya kaldığında üretimi %36 azalmıştır. 2000 yılında tonunu 45 dolara sattığı ürünü bir sonraki yıl 255 dolara ithal etmek zorunda kalmıştır. Dünya piyasalarından alım yapacak gücü olmadığı için ve üretim açığının sadece %6'sını ithalatla karşılayabilmiş ve yüz binlerce insan açlığa sürüklenmiştir (Boratav, 2004, 219).

Dolayısıyla GATT ile başlayan, Uruguay Görüşmeleri ve DTÖ sonrasında hızlanan tarım piyasalarının çarpık serbestleşme süreci, gelişmiş Kuzey ile çoğunluğunu azgelişmişlerin oluşturduğu Güneyin çatışması biçiminde gerçekleşmektedir. Cancun Görüşmelerinde yapılan pazarlıklarda bu çatışmaların bir belirtisi niteliğindedir. Çatışmanın temel nedeni ise gelişmiş ülkelerin dünya tarım ticaretinde uygulanmasını istediği politikaların çoğunlukla tek taraflı olmasıdır. Bu süreçte serbest ticaret tezlerini savunan gelişmiş ülkeler, uygulamada çoğunlukla iç destek politikaları, sübvansiyonlar ve ithalatta teknik engeller gibi araçları kullanarak kendi tarımsal yapılarını ve sektörlerini koruma yoluna gitmektedirler. Bu yolla sağladıkları aşırı üretimlerini gene ihracat sübvansiyonları gibi araçlarla dünya piyasalarında hakimiyet sağlama çabasında olmuşlardır. Bu gelişim dinamiği ise azgelişmiş ülkelerin hem ihracat edebilirliğini sınırlamakta hem de iç üretimlerinin gerilemesine neden olarak küresel anlamda gelişmişlik farklılıklarına yol açmaktadır.

6. Sonuç

Dünya ticaretinde 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren GATT ile başlayan dönüşüm süreci, tarım piyasalarının serbestleşmesi yönünde önemli adımların atılmasına neden olmuştur. Ancak bu yönde uygulanan politikalar, genelde tek taraflı olmuş ve gelişmiş ülkelerin çıkarlarının gözetilmesi biçiminde şekillenmiştir. Bu süreçte benimsenen politikalar her ne kadar serbest ticaret tezine uygun olarak gümrük tarifeleri indirilmesi ve ticareti engelleyici politikaların kaldırılması biçiminde olduysa da, uluslararası rekabet ve dünya konjonktüründeki değişim, uygulanan politikaların devlet desteğini gerektiren miktar kısıtlamaları, ihracat kısıtlamaları ve ihracat sübvansiyonları gibi tarife dışı engellerin uygulanmasını doğurmuştur. Dünya kapitalist gelişim dinamiği içinde, bu politikaları uygulama imkânı kısıtlı olan azgelişmiş ülkeler, süreçten en çok etkilenen kesimi oluşturmaktadır.

Dolayısıyla kapitalist gelişim sürecinin bir gerekliliği olan serbestleşme gene kapitalizmin işleyişinin gerektirdiği eşitsiz bir gelişim sürecini desteklemektedir. Bu anlamda gelişmiş ülkelerin azgelişmişlere dayattığı serbestleşme argümanına karşın, kendi piyasaları için uyguladıkları koruma eğilimleri bu eşitsiz gelişimin temellerinden birini sağlamaktadır. Nitekim gelişmiş ülkelerin DTÖ sürecinin desteklediği serbest ticaret ilkesiyle çelişmesine rağmen, iç desteklerle yarattıkları tarımsal ürün fazlasını, çeşitli ihracat destekleri ve sübvansiyonlarla dünya piyasalarına sunması bu argümanı destekler niteliktedir. Bu yolla dünya tarım ürünleri fiyatlarındaki yapay düşüş, temel geçim kaynağı tarım olan azgelişmiş ülkelerin hem tarımdan sağladıkları ihracat gelirlerinin hem de üretimlerinin gerilemesine neden olmaktadır. Bunun daha vahim diğer bir diğer sonucu ise en fakir ülke nüfuslarının açlık tehlikesiyle karşı karşıya kalmasıdır.

¹ Bu noktada belirtmek gerekir ki, İngiltere'nin dünya ticaretindeki güçlü konumunun oluşmasını sağlayan, özellikle XVI. yüzyıldan itibaren, onu hızlı bir ekonomik gelişme yoluna sokan merkantilist politikalar olmuştur. Ayrıca dönemin Almanya'sı, İngiltere, Hollanda ve Fransa gibi ülkeler yanında azgelişmiş konumdadır.

² Amerika'nın ticaretin serbestleşmesi yönündeki girişimlerinin nedeni, savaş sonrasında ekonomisinin muazzam bir üretim kapasitesine ve üretim fazlasına sahip olmasıdır. Özellikle ikinci dünya savaşından sonra politik ve ekonomik liderliğini sürdürmenin bir aracı olarak tarımsal fazlanın sürekli kılınması politikasını benimsemiştir. Bu çerçevede 1954'te yürürlüğe giren Public Law 480 gibi yardım programlarıyla tarım ürünlerine pazar yaratılmaya çalışılmış ve dünya tarım piyasalarının %40'ına varan oranda piyasa hakimiyeti sağlamıştır.

³ Cairns grubu 14 ülkeden oluşmaktadır. Bunlar Arjantin, Avustralya, Brezilya, Kanada, Şili, Kolombiya, Fiji, Macaristan, Endonezya, Malezya, Yeni Zelanda, Filipinler, Tayland ve Uruguay.

⁴ Cancun (2003) konferansının başarısızlıkla sonuçlanmasında ya da azgelişmiş üçüncü dünya ülkeleri aleyhine sonuçlanmamasında GATT/DTÖ'nün demokratik yapısı ironik bir biçimde etkili olmuştur. Örgütün bir üye bir oy ilkesi, ağırlığını ABD ve AB bloğunun oluşturduğu Zenginler Klübünün çalışmalarını engellemiştir.

⁵ Arjantin'de soya fasulyesi tohumlarının dağıtım lisansını 1996'da Monsanto firması almıştır, Ayrıca Arjantin hükümetinin soya üretimini aktif olarak desteklemesi ve sübvansiyon etmesi nedeniyle, yerli üreticinin büyük bir bölümü çiftliklerini geleneksel ürünlerin yerine soya üretimine ayırmıştır. Bu süreçte Monsanto firması ise kitlesel üretim için danışmanlık, tohum, makine ve kredi sağlamıştır. Tüm bu sürecin kombinasyonu ise diğer tarım üretimlerini ortadan kaldırarak, ülkenin tarım arazilerini soya monokültürüne dönüştürmüştür. Firma Arjantin'de soya dışında mısır, pamuk, ayçiçeği ve buğday üretiminde de tohum sağlamaktadır. Monsanto dünya pazarının %60'ını kontrol altında tutmaktadır

Kaynakça

- Akder, H., Eraktan, G., & Şahinöz, A. (1997). AB ve GATT Karşısında Türk Gıda Sektörü, İstanbul:SETBİR.
- Amin, S. (2009). Dünya Yoksulluğu, Yoksullaşma ve Sermaye Birikimi, Mülkiye Dergisi, XXXIII, 262, 89-99.
- Baldwin, R.E. (1969), The Case Against Infant-Industry Tariff Protection, The Journal of Political Economy, 77(3), 295-305
- Bonanno, A., Friedland, W. H., Llambi, L., Marsden, T., Moreira, M. B., & Schaeffer, R. (1994). Global Post Fordism and Concepts of the State, International Journal of Sociology of Agriculture and Food,4, 11-29.
- Boratav, K. (2004). Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm. Ankara: İmge Yayıncılık.
- Braga, Carlos, A. P (2004). Agricultural Negotiations: Recent Developments in the Doha Round. The World Bank Group, International Trade Department, Trade Note19.
- Conforti, P., & Salvatici, L. (2004). Agricultural Trade Liberalization in The Doha Round. Alternative Scenarios and Strategic Interactions Between Developed and Developing Countries, FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper No. 4.
- Croome, J. (1999). Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round, World Trade Organization.
- Douglas, I. A. (1996). Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade. USA: Princeton University Press.
- Dobb, M. (1992). Kapitalizmin Gelişimi Üzerine İncelemeler. (Çev. F.Akar). Ankara: Belge Yayınları.
- Denis, H. (1997). Ekonomik Doktrinler Tarihi, 1. cilt, (Çev. A. Tokatlı). İstanbul:Sosyal Yayınları.
- Eurostat Pocketbook. (2007). Agricultural statistics Data 1995-2005. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. epp.eurostat.ec.europa.eu, (Erişim tarihi. 7 Mart 2010).
- FAO (2003). World Agriculture: Towards 2015/2030
- Francois, J.F. McDonald, B., & Nordström, I. H. (1995). Assessing the Uruguay Round. (Ed.) Will Martin,L. Alan Winters, The Uruguay Round And The Developing Economies, Washington.
- General Agreement on Tariffs and Trade, (1947).
www.worldtradelaw.net/uragreements/gatt.pdf.(Erişim tarihi. 6 mart 2010)
- Günaydın, G. (2003). DTÖ, Cancun ve Türkiye Üzerine, Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, 4(16), 39-42
- Grubel, H.G. (1966). The Anatomy of Classical and Modern Infant Industry Arguments, Weltwirtschaftliches Archiv, XCVII, 325-42.
- Hathaway, D., & Ingco, M. (1995). Agricultural Liberalization On Uruguay Round, (Ed.) W. Martin, L. Alan Winters, The Uruguay Round And The Developing Economies (ss.1-25), Washington: World Bank Discussion Paper, No.307.

- Healy, S., Pearce, R., & Stockbridge, M. (1998). The Implications of the Uruguay Round Agreement on Agriculture for Developing Countries: A Training Materials for Agricultural Planning, Food and Agriculture Organization, No. 41.
- Heaton, H. (2005). Avrupa İktisat Tarihi. (Çev. M. A. Kılıçbay & O. Aydoğuş). Ankara: Paragraf Yayınları.
- Hedges, I. R. (1967). Kennedy Round Agricultural Negotiations and the World Grains Agreement · Journal of Farm Economics, 49(5), 1332-1341.
- Hoekman, B.M., & Kostecki, M.M. (2001). The Political Economy Of The World Trading System: The WTO And Beyond, UK: Oxford University Press.
- Jackson, J.H., Louis, J.V., & Matsushita, M. (1982). Implementing the Tokyo round: Legal Aspects of Changing International Economic Rules, Michigan Law Review, 81(2), 267-397.
- Joensen, L., & Semino, S. (2004), Argentina's Torrid Love Affair With the Soybean, Seedling, Grain. <http://www.grain.org>
- Josling, T. E. (1998). Agricultural Trade Policy: Completing The Reform, Policy Analyses in International Economics, Washington: Institute for International Economics.
- Kıymaz, T. (2008). Dünya Tarım Piyasalarında Serbestleşmenin Türk Tarımına Fiyat ve Gelir Yönünden Yansıması, Ankara: DPT, No.2754
- Levi-Faur, D. (1997). Friedrich List and the political economy of the nation-state, Review of International Political Economy, 4(1), 154-178.
- Magdoff, H. (1992). Globalization: To What End?, Socialist Register, 28, 44-75
- Malmgren H. B., & Schlechty, D. L. (1969). Technology and Neo-Mercantilism in International Agricultural Trade, American Journal of Agricultural Economics, Proceedings Issue, 51(5), 1325-1337.
- McMichael, P.D. (1992). Tensions between National and International Control of the World Food Order: Contours of a New Food Regime, Sociological Perspectives, Studies in the New International Comparative Political Economy, 35(2), 343-365.
- Morrison, R. (1986). Henry C. Carey and American Economic Developmen, USA:Transactions The American Philosophical Society, 76(3).
- Oral, N. (2006). Türkiye Tarımında Kapitalizm ve Sınıflar, Ankara: TMMOB Tarım Politikaları Yayın Dizisi, No:6.
- Oyan, O., Özkaya, T., Işın, F., & Uzmay, A. (2001). Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikaları Dünü Bugünü Geleceği, Ankara:Türkiye Ziraat Odalar Birliği.
- Öztürk, Ş. (2008). Kırsal Yoksulluk ve Neo-Liberal Ekonomi Politikaları, Uluslar arası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 1(5), 605-634.
- Pamuk, Ş. (1988). 100 soruda Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi: 1550-1914, İstanbul: Gerçek Yayınları.
- Rothermand, D., (1996). The Global Impact of the Great Depression 1929-1939, London: Routledge.
- Shafaeddin, M. (1998). How did Developed Countries Industrialize, UNCTAD Discussion Papers. No:139.

- Shafaeddin, M. (2009). The Political Economy of WTO with Special Reference to NAMA Negotiations, Conference on the Political Economy of International Organizations, Geneva. <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/10894/> (Erişim tarihi, 11 Ocak 2010)
- Stedile, J.P. (2009). Çokuluslu Şirketlerin Tarıma Karşı Saldırısı, Mülkiye Dergisi, XXXIII, 262, 99-105.
- Swinbank, A., & Taner, C. (1996). Farm Policy And Trade Conflict: The Uruguay Round And CAP Reform, USA: University of Michigan Pres.
- Stiglitz, J. (2002). Küresellesme Büyük Hayal Kırıklığı, (Çev: Arzu Taşçıoğlu & Deniz Vural). İstanbul: Plan B Yayınları.
- Şahinöz, A. (1993). Ortak Tarım ve Dış Ticaret Politikası, Ankara Üniversitesi, Ankara: AT Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın, No:12.
- Şenses, F. (2004). Neo Liberal Küreselleşme Kalkınma için Bir Fırsat mı? Engel mi?, ERC Working Paper in Economic, No:04/09.
- Zepp-LaRouche, H. (2008). The American Roots of. Germany's Industrial Revolution, Executive Intelligence Review, 35(36), 38-55.
- Williams, A.W. (1958). The Age of Mercantilism: An Interpretation of the American Political Economy, 1763 to 1828, The William and Mary Quarterly, Third Series, 15(4), 419-437.
- WTO/GATT (1986). Ministerial Declaration on the Uruguay Round. (Erişim Tarihi. 6 Mart 2010) (<http://www.jus.uio.no>)
- WTO (1995). Agreement on Agriculture. http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf, (Erişim Tarihi. 6 Mart 2010).