

RUSYA'NIN YAPTIRIMLARI ATLATMA STRATEJİLERİ: İRAN DENEYİMİNDEN ÇIKARIMLAR

DR. İSMAİL SARI

Uzman ORSAM

“

Batılı müttefikler Moskova'nın ordusunu finanse etme ve kaynak sağlama kabiliyetini azaltmak için Rusya'ya çok çeşitli ekonomik ve ticari yaptırımlar uygulamaktadır. Bu yaptırımlar, Moskova'nın yalnızca uluslararası finans sistemine erişimini değil, aynı zamanda askerî malzemelerini yeniden stoklamak için gereken yüksek teknoloji ürünü çipler gibi malların satışını da azaltarak finansal akışları hedef almaktadır.

”

İngiltere merkezli Royal United Services Institute (RUSI) tarafından Haziran ayında (2023) yayımlanan “*Developing Bad Habits: What Russia Might Learn from Iran's Sanctions Evasion*” başlıklı rapora göre Rusya, Şubat 2022'de başlayan Ukrayna savaşından bu yana uygulanan Batı yaptırımlarından kaçmak için şimdiye kadar en sofistike ve kapsamlı mekanizmaları geliştirmiş

olan İran'ın taktiklerini kullanmaktadır. Batılı müttefikler Moskova'nın ordusunu finanse etme ve kaynak sağlama kabiliyetini azaltmak için Rusya'ya çok çeşitli ekonomik ve ticari yaptırımlar uygulamaktadır. Bu yaptırımlar, Moskova'nın yalnızca uluslararası finans sistemine erişimini değil, aynı zamanda askerî malzemelerini yeniden stoklamak için gereken yüksek teknoloji ürünü çipler gibi malların satışını da azaltarak finansal akışları hedef almaktadır. Ayrıca bu durum Rusya'nın petrol ve diğer hidrokarbon ürünlerini ihraç etme ve Airbus ile Boeing sivil uçakları için servis gibi Batı uzmanlığını tedarik etme kabiliyetinde de hissedilmektedir. Bilindiği gibi hedeflenen ülkeye ve yaptırımı uygulayan kuruma bağlı olarak, en yaygın yaptırım alanları silah ambargoları; askerî malzeme ve teknoloji; kilit ihracat/ithalat sektörlerine yönelik ticaret ve yatırım yasakları; rejimle veya kötü niyetli faaliyetlerle bağlantılı kişi ve kuruluşların mal varlıklarının dondurulması ve seyahat yasaklarıdır. Batılı müttefiklerin Rusya'ya yönelik son yaptırımları daha da ileri giderek hava sahasının, yolların ve limanların kullanımının

yasaklanmasını ve belirli medya kuruluşlarının yasaklanmasını da içermektedir. Ayrıca, belirlenmiş finansal kuruluşların mal varlıklarının dondurulması ve işlemlerinin yasaklanmasının yanı sıra şu anda Rusya'daki (kısmen) finansal kuruluşları etkileyen SWIFT mesajlaşma sistemi gibi uluslararası finans altyapısına erişim kısıtlamaları da söz konusudur.



RUSI'nin raporunda, Rusya'nın yaptırımlara karşı aldığı tedbirlerde şirketlerin ve gayrimenkullerin mülkiyetinin aile üyelerine veya iştiraklere devredilmesi, Rusya Merkez Bankasına uygulanan yaptırımlardan kaçınmak için döviz tedarik etmek üzere ticaret şirketlerinin kullanılması ve ithal ikamesi gibi uygulamalar yer almaktadır. Ayrıca Rusya, en iyi uy-

gulamaları öğrenmek, gerekli hizmetleri güvence altına almak ve ticari ilişkiler kurmak için, benzer şekilde kapsamlı kısıtlayıcı önlemlerle karşı karşıya kalan ya da yaptırımların delinmesini kolaylaştıran diğer ülkelere yönelmektedir. İran ise bu ülkeler arasında en öne çıkanıdır. İran 1979'dan bu yana birçok ekonomik yaptırıma tabi tutulmaktadır. Ülke, 1979 rehine

krizinin ardından ABD'ye ithalatının yasaklanmasından, ABD'nin 1984'te İran'ı terörizmin devlet sponsoru olarak tanımlamasına ve 2000'li yılların başında nükleer ile ilgili bir dizi Birleşmiş Milletler (BM) Güvenlik Konseyi yaptırım kararına ve ABD'nin Mayıs 2018'de nükleer anlaşmadan çekilmesinin ardından Donald Trump'ın "maksimum baskı" kampanyası kapsamında yaptırımların yeniden uygulanması ve artırılmasına kadar pek çok baskıyla karşı karşıya kalmıştır. Bu nedenle İran, Batı yaptırımlarından kaçınmayı kolaylaştıran finans ve ticaret ağları geliştirmek için onlarca yıldır uğraşmaktadır. Benzer şekilde Kuzey Kore, Küba ve Venezuela gibi diğer ülkeler de Batı yaptırımlarından kaçmak için mekanizmalar geliştirmişlerdir. Rusya'nın ekonomik yapı benzerliği nedeniyle örnek aldığı modelin İran olduğu söylenebilir.

YAPTIRIMLARI ATLATMA STRATEJİLERİ

Rusya, Ukrayna'yı geniş çaplı işgalinin ardından, Çin ve Hindistan gibi tarafsız devletler arasında yeni alıcılar bulma çabasıyla Batı'nın petrol satışlarına getirdiği kısıtlamaları aşmaya çalışmıştır. Bu çerçevede, eşit değerdeki malların fiziksel değişimine dayanan ve potansiyel olarak ABD doları veya diğer uluslararası para birimleriyle temas noktalarından kaçınan takas anlaşmalarının müzakere edilmesi önemli bir faaliyet alanı olmuştur. Bu tür anlaşmalar, Aralık 2021'den bu yana yaptırımlara maruz kalan devletler arasında (İran ve Venezuela) ve yaptırımlara maruz kalan ve tarafsız ortaklar arasında (İran





ve Pakistan) denenmektedir. Örneğin, Rusya ve İran gibi ağır yaptırımlara tabi olan devletler, ikili ticareti yerel para birimleriyle ifade etme eğilimine girmiş ve ABD dolarına alternatif olarak Çin Yuanı ve Birleşik Arap Emirlikleri (BAE) Dirhemi gibi Batılı olmayan para birimleriyle ticaret yapmaya yönelmiştir. Son olarak, G7 dışı para birimi ticaretinin gelişimini desteklemek amacıyla ülkeler, bağlantılı yerel para birimi mutabakat sistemleri kurmaktadır. Örneğin, Rusya ve İran'ın, ulusal finansal mesajlaşma sistemleri ve bireysel banka kartı ağlarını (MİR ve SHE-TAB) entegre ettikleri belirtilmektedir. Bu durumun ikili ticaret ile ilgili finansal işlemlerin dolara bağımlılığını azaltmayı kolaylaştırması beklenmektedir. Dostlar ve tarafsızlarla yapılan açık ticaret çabaları, yaptırımlara maruz kalan devletlerin hayatta kalmalarının sadece bir yönüdür. Gizli faaliyetler de büyük bir öneme sahiptir. Yaptırımlara maruz kalan devletler, uluslararası ticarete ABD dolarının hâkimiyetiyle karşı karşıya olduk-

ları için mevcut dolar kaynaklarını üretmek ve harcamak için yollar bulmak durumundadır. Bu gereksinimin para kazanmak aşamasında genellikle iki yöntem ortaya çıkmaktadır: Yerel para birimlerini ve varlıkları gizlice dönüştürmek ve yasa dışı eylemlerle fon yaratmak. Para birimi dönüştürme, yerel para biriminin yaptırıma maruz kalan devletten fiziksel olarak transfer edilmesini, fiziksel ABD dolarına dönüştürülmesini ve başarılı bir şekilde iade edilmesini gerektirir. Son yıllarda ABD, İran'la bağlantılı bu tür bir para birimi dönüştürme vakasını kamuoyuna açıklamıştır. Mayıs 2018'de The Office of Foreign Assets Control (OFAC), Devrim Muhafızları Ordusunun (DMO) İran'ın büyük miktar yerel para birimi riyali BAE'ye transfer ettiği ve daha sonra partner döviz büroları tarafından ABD dolarına dönüştürüldüğü bir planı ortaya çıkarmıştır.

Yurt içindeki nakit paranın dönüştürülmesi ve yasa dışı fonların yaratılması döviz kazandırabilirken her ikisi de bu fonların açık piya-

sada mal satın almak için hemen kullanılmasını sağlamamaktadır.

“

RUSI'nin raporuna göre İran'ın geliştirdiği çözüm, faaliyetlerini araçların veya gizli iştiraklerin arkasına gizleyerek ticarete devam etmektir. Bu planlar birbirinin aynısı değildir ancak benzer yapılara ve modellere dayanmaktadır.

”

Hem fon yaratılmasına hem de bu fonların harcanmasına imkân veren daha sofistike ve çift taraflı bir mekanizmaya ihtiyaç vardır. RUSI'nin raporuna göre İran'ın geliştirdiği çözüm, faaliyetlerini araçların veya gizli iştiraklerin arkasına gizleyerek ticarete devam etmektir. Bu planlar birbirinin aynısı değildir ancak benzer yapılara ve modellere dayanmaktadır: i) Yaptırıma maruz kalan devlet bünyesindeki kuruluşlar, örneğin İran bankaları, öncü şirketler ve İran'daki döviz büroları, belirlenen yerel sektörler veya işletmeler için yaptırım uygulanan uluslararası ticareti (ihracat veya ithalat) kolaylaştırmakla görevlendirilmiştir. ii) Bu bağlamda, ticareti gerçekleştirmek için paravan şirketler ve bunlara eşlik eden banka hesapları kurmakla görevli, yurt dışında yerleşik mevcut iş ağlarına ve araçlara güvenirlir. Bu denizaşırı ağlar yaptırıma maruz kalan devlet vatandaşları, üçüncü ülke vatandaşı gibi davranan başkaları veya gerçek güvenilir üçüncü ülke vatandaşları tarafından yönetilebilir. iii) Yaptırım uygulanan devletin mal ihraç etmesi gerektiğinde, paravan şirket belirlenen ürünü veya emtiayı bilerek veya başka bir şekilde sahte

belgeler kullanarak bir alıcıya satacaktır. Paravan şirket ayrıca malların nakliyesi için partner lojistik firmalarını devreye sokacak ve genellikle malların menşeyini gizlemek için denizde elektronik takip kapalıyken malların gemiden gemiye aktarılması, malların belirlenmemiş ürünlerle kamufle edilmesi veya büyük aktarma merkezlerinde petrol gibi malların karıştırılması ve yeniden etiketlenmesi gibi iyi bilinen teknikleri kullanacaktır. Satış için gerekli fonlar paravan şirketin banka hesabına ödenecektir. iv) Bazı fonlar çekilip yaptırıma maruz kalan devlete geri gönderilebilse de çoğu bunun yerine ithalat faaliyetlerini desteklemek için kullanılacaktır. Belirlenmiş diğer firma ya da kurumlardan gelen ithalat talepleri paravan şirkete iletilecek, o da benzer teknikler uygulayarak malları varış yerlerini belirtmeden satın alacak ve nakledecek, malların bedelini de daha önce ihraç edilen mallar karşılığında hesabına aktarılan fonlarla ödeyecektir. Bu ticaretin dengelenmesini sağlamak için İran Merkez Bankası gibi merkezi kurumlar bu faaliyeti izler ve ihracatçıların orijinal satış için tazminat almalarını sağlamak üzere telafi edici işlemlerin yurt içinde yapılmasını sağlayan defterleri çalıştırır. İran'ın Güney, Güneydoğu ve Doğu Asya'daki müşterilerine petrol ve ilgili malları satmak için kullandığı şirketler matrisi çok katmanlı olup İran ile bağlantıyı gizlemek için BAE ve Hong Kong gibi yerlerde bulunan çeşitli paravan şirketler kullanılmakta ve bazen Güney, Güneydoğu veya Doğu Asya'daki nihai müşteriyle işlem yapmadan önce malları birbirleriyle "takas" etmektedirler.

“
İran, Rusya'nın yaptırımlar altında hayatta kalma konusunda bilgi ve deneyim paylaşımı için potansiyel taşımaktadır. Bununla birlikte İran'ın durumu, yaptırımların etkilerinin tamamen ortadan kaldırılmasının mümkün olmadığını göstermektedir. İran'ın gayrisafi yurt içi hasılası (GSYH) Tahran'a yönelik ana yaptırım paketinin 2010-2011 yıllarında uygulandığı seviyeye yaklaşmış olsa da kişi başına düşen GSYH hâlâ 2004-2005 yıllarındaki seviyelerde seyretmektedir.

”
Trump yönetiminin nükleer anlaşmadan çekilmesinin ardından İran, ABD'nin yeniden yaptırım uygulamasına tepki olarak aracı ticaret ağlarını canlandırmıştır. Örneğin 2019'dan itibaren, İran'ın geniş aracı ticaret ağına yönelik OFAC tespitleri, ülkenin petrokimya ürünlerini çoğunlukla Doğu ve Güney Asya'daki pazarlara ABD yaptırımlarına aykırı bir şekilde satma çabalarını engellemeyi hedeflemiştir. Bu OFAC tespitleri, Persian Gulf Petrochemical Industries Company (PGPIC) ve Triliance Petrochemical Co. gibi iki önemli aracılık düğümü etrafındaki ağları hedef almıştır. Bu kuruluşların ABD yargı yetkisine tabi olan tüm varlıkları ve bu kuruluşlarla işlem yapmayı yasaklamaktadır. Ayrıca, bu tanımlanan kişilere destek sağlayan yabancı finans kuruluşları veya maddi ve diğer şekillerde yardım eden kişiler, ABD finansal sisteminde erişimlerini kaybetme veya ABD yargı yetkisi altındaki

varlıklarını ve menfaatlerini bloke etme riskiyle karşı karşıyadır. Haziran 2019'da OFAC, İran'ın en büyük ve en kârlı petrokimya holding şirketi olan PGPIC'e ve İran'ın toplam petrokimya üretim kapasitesinin yüzde 40'ını ve petrokimya ihracatının %50'sini oluşturan 39 iştirakine ve yurt dışında bulunan satış acentelerine yaptırım uygulamıştır. Bu yaptırımlar, İran menşeli olduklarını gizleyerek BAE ve Çin'e teslim edilen petrol ürünleri için Ulusal İran Petrol Şirketine (NIOC) milyonlarca dolar eşdeğerinde ödeme yapılmasını emreden Hong Kong merkezli Triliance Petrochemical Co. Ltd adlı bir komisyoncuya yönelik Ocak 2020'de gerçekleştirilen bir eylemle devam etmiştir. Benzer şekilde, OFAC tarafından Hong Kong (Sage Energy HK Limited), Çin (Peakview Industries Co. Limited) ve BAE (Beneathco DMCC) merkezli diğer şirketlere de aynı nedenle yaptırım uygulanmıştır. Bu örnekleri yakın tarihliler de olmak üzere arttırmak mümkündür.

Sonuç olarak, İran, Rusya'nın yaptırımlar altında hayatta kalma konusunda bilgi ve deneyim paylaşımı için potansiyel taşımaktadır. Bununla birlikte İran'ın durumu, yaptırımların etkilerinin tamamen ortadan kaldırılmasının mümkün olmadığını göstermektedir. İran'ın gayrisafi yurt içi hasılası (GSYH) Tahran'a yönelik ana yaptırım paketinin 2010-2011 yıllarında uygulandığı seviyeye yaklaşmış olsa da kişi başına düşen GSYH hâlâ 2004-2005 yıllarındaki seviyelerde seyretmektedir. İran deneyimi, Rusya için dikkate değer bir şekilde zorlukları göstermektedir. ■