

İRAN-SUUDİ ARABİSTAN NORMALLEŞME ANLAŞMASI SEBEPLERİ VE SONUÇLARI

MUSTAFA CANER

SETA | PERSPEKTİF

NİSAN 2023 · SAYI 365

- İran ve Suudi Arabistan'ı yeniden diplomatik ilişkiler kurmaya yönelten sebepler nelerdir?
 - Normalleşme sürecinin bölgesel sonuçları neler olabilir?
 - Çin'in ara buluculuğu küresel siyasetin geleceğine dair hangi ipuçlarını veriyor?

GİRİŞ

10 Mart'ta tüm dünya Pekin'den gelen haberle Ortadoğu'da yeni dönemin açılmakta olduğunun ipuçlarını yakaladı. İran ve Suudi Arabistan yetkilileri, yedi senelik aranın ardından yeniden diplomatik ilişkiler tesis etmek ve büyükelçiliklerini açma konusunda anlaşabildiklerini duyurdular. İki ülkenin diplomatik ilişkileri 2016'ın başında Suudi Arabistan'ın Şii din adamı Ayetullah Şeyh Nimr Bakır Nimr'i idam etmesi sonucu yaşanan olaylar sebebiyle kesilmişti. Tahran sokakları karışmış ve Suudi Büyükelçiliği saldırıya uğramıştı. O dönemki Tahran yönetimi her ne kadar saldırıyı kınasa ve faillerin cezalandırılacağını söylese de Riyad tek tarafı olarak diplomatik ilişkileri kesmişti. Daha sonra bu diplomatik soğukluğu besleyen bölge çapındaki vekil savaşları yaşandıktan sonra 2021'e kadar Tahran-Riyad çatışması devam etti.

Son iki yılda ise Irak ve Umman'ın ara buluculuğunda müzakereler yürütülmüştür. Ancak taraflar bu uzun süreç sonunda Çin'in ara buluculuğu ve garantörlüğünde anlaşmayı seçtiler. Bu tercihin kendisi başlı başına ciddi bir politik mesajdır. Bu mesajın ise kü-

resel güç mücadelesine yönelik olarak okunması doğru olacaktır. Bununla birlikte iki ülke ilişkilerinin söz konusu anlaşma uyarınca oldukça önemli bir dönüşümden geçeceği anlaşılıyor. İki ay içerisinde taraflar büyükelçiliklerin yeniden açılmasında anlaşmalarının yanı sıra 1998 tarihli kapsamlı iş birliği anlaşması ve 2001 tarihli güvenlik anlaşmalarının yeniden canlandırılması hususunda da mutabık kalmıştır.¹ Bu anlaşmalar İran'ın reformist Cumhurbaşkanı Muhammed Hatemi'nin döneminde imzalanmıştır.

Suudi Arabistan tarafını Ulusal Güvenlik Müsteşarı Musaid bin Muhammed Ayban ve İran tarafını da Ulusal Güvenlik Yüksek Konseyi Sekreteri Ali Şemhani temsil etmiştir. Taraflar daha sonra 6 Nisan'da tekrar Çin'de bir araya gelmiştir. Bu buluşmada İran Dışişleri Bakanı Hüseyin Emir Abdullahiyan ve Suudi mevkidaşı Faysal bin Ferhan bir araya gelmiş ve görüşme sonunda açıklanan ortak metinde

¹ "Joint Trilateral Statement by the People's Republic of China, the Kingdom of Saudi Arabia, and the Islamic Republic of Iran", Çin Halk Cumhuriyeti İsviçre Büyükelçiliği, 10 Mart 2023, http://se.china-embassy.gov.cn/eng/zgxw_0/202303/t20230311_11039241.htm, (Erişim tarihi: 5 Nisan 2023).

MUSTAFA CANER

2010'da Uludağ Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden mezun oldu. Aynı üniversitenin Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı'nda başladığı yüksek lisansını 2013'te tamamladı. 2023'te Sakarya Üniversitesi'nden Ortadoğu Çalışmaları alanında doktora derecesini aldı. 2012'den bu yana Sakarya Üniversitesi bünyesinde araştırma görevlisi olarak çalışıyor. 2014'ten beri çalışmalarına aynı üniversitenin Ortadoğu Enstitüsü (ORMER) çatısı altında devam ediyor. Çalışma alanları arasında bilhassa İran siyaseti ve sosyolojisi, Ortadoğu siyaseti ve Türkiye-Ortadoğu ülkeleri ilişkileri bulunuyor.

büyükelçilik ve konsoloslukların bir an önce açılması için anlaştıkları ifade edilmiştir.² Oldukça pozitif bir atmosferde gerçekleşen görüşmeler ve çıktılarının gelmeye başlaması sürecin yakın zamanda bozulmadan ilerleyeceğini göstermektedir.

ANLAŞMANIN SEBEPLERİ VE ULUSLARARASI SİYASİ BAĞLAM

Tarafları anlaşmaya iten süreç çok katmanlıdır. Aktörlerin her birisi için –ara bulucu Çin de dahil– spesifik sebepler ileri sürmek mümkündür. Bu sebepleri geçerli ve anlamlı kılan bölgesel ve küresel siyasal bağlamı tespit etmek de oldukça önemlidir. İran, uzun bir süredir dış politikasına yeni bir doğrultu çizmeye çalışmaktadır. Her ne kadar İbrahim Reisi döneminin bir sloganı olarak ifade edilse de “Doğu’ya Bakış” siyaseti, Ruhani döneminin son demlerine damgasını vurmuştur. Mart 2021’de Çin ile imzalanan 400 milyar dolarlık anlaşmayı da bu kapsamda düşünmek gerekmektedir. İran’ın bu tercihinde Batı ile ilişkilerinin çıkmaza girmesi ve nükleer diplomasinin başarısızlığının payı büyüktür.

2016’da yürürlüğe giren nükleer anlaşmanın ardından İran’ın nükleer faaliyetleri nedeniyle uygulanan yaptırımlar kaldırılmıştır. Ancak 2018’de ABD Başkanı Donald Trump nükleer anlaşmadan çekilerek yeniden Tahran yönetimine yaptırım uygulamaya başlamıştır. İran’a uygulanan yaptırımlar ülke ekonomisi üzerinde ağır bir yük oluşturmaktadır. Yaptırımlar sebebiyle petrolünü serbestçe satamayan İran, rantiyer bir ekonomiye sahip olduğu için ekonomide ve bağlantılı pek çok sektörde ciddi krizler yaşamaktadır.

Biden’in Amerikan başkanı seçilmesiyle İran ve dünya güçleri arasında yeniden nükleer müzakereler başlasa da şimdiye dek bir sonuç alınamamıştır. Çok sayıda müzakere turuna rağmen somut bir sonuca ulaşamaması Tahran yönetimini alternatif arayışlara itmiş ve sürece olan güvensizliğini beslemiştir. Suudi Arabistan ile normalleşme de bu alternatif yollardan biridir.

² “İran ve Suudi Arabistan, 7 Yıl Sonra Büyükelçiliklerini Yeniden Açma Kararı Aldı”, BBC Türkçe, 6 Nisan 2023.

Ayrıca İran Eylül 2022’den bu yana Mehsa Emimi protestolarıyla sarsılmaktadır. Nisan itibarıyla gücünü büyük oranda yitirse de bu türden protestoların 2017’den beri kısa aralıklarla tekrarladığını unutmamak gerekmektedir. Bu sebeple Tahran yönetimi ülke içindeki konumunu ve uluslararası itibarını zayıflatan siyasi huzursuzluklarla karşı karşıyadır. Suudi sermayesinin kontrolündeki Iran International gibi medya organları aracılığıyla İran’ın uluslararası itibarı oldukça zedelenmektedir. Riyad yönetimiyle ilişkilerin normalleştirilmesi Tahran’a uluslararası itibarını düzeltme ve baskıları azaltma konusunda yardımcı olacaktır.

Bu faktörlere ek olarak Karabağ’ın özgürleştirilmesi sonrası İran’ın Kafkasya bölgesindeki avantajlı konumunu kaybettiği söylenebilir. Bu, İran’ın dış politikasında bir kırılma ve istikrarsızlık duygusu meydana getirerek Tahran yönetimini bölgede yeni ittifaklar ve ortaklıklar aramaya sevk etmiştir. Riyad ile ilişkilerin normalleştirilmesi Tahran’a bölgede değerli bir müttefik sağlayabilir ve stratejik çıkarlarını güvence altına almasına yardımcı olabilir.

Son olarak Rusya-Ukrayna savaşının ardından Avrupa’dan gelen yoğun baskı Tahran’ın diplomatik zorluklarını artırmıştır. Zira İran’ın Rusya’ya silahlı insansız hava aracı satması, onu daha fazla yaptırım ve kısıtlamaya karşı savunmasız hale getirmiştir.³ Suudi Arabistan ile ilişkilerin normalleştirilmesi, bu baskıların bir kısmının hafifletilmesine ve iş birliği için yeni fırsatlar oluşturulmasına yardımcı olabilir.

Suudi Arabistan’ı da İran ile diplomatik bağlarını yeniden kurmaya yönelik bir dizi faktör bulunmaktadır. Bunlardan birincisi Suudi Arabistan’ın Joe Biden yönetiminde Trump yönetiminde başardığı düzeyde ABD’den askeri destek alamamasıdır. Bu durum Riyad yönetimini –Tahran ile ilişkilerini iyileştirme potansiyeli de dahil olmak üzere– alternatif diplomatik yollara bakmaya zorlamıştır.

İkincisi Suudi Arabistan, bölge genelinde İran ile arasındaki vekalet çatışmalarının bir sonucu olarak is-

³ Mustafa Caner ve Gloria Shkurti Özdemir, “Ukraine War: Iran’s Sale of Drones to Moscow will Only Increase Its Isolation”, Middle East Eye, 17 Kasım 2022.

tıkrarsızlık ve güvenlik tehditleriyle karşı karşıyadır. Suudi Arabistan mütemadiyen Ensarullah gibi İran'ın ve kil kuvvetlerinden geldiği düşünülen *drone* saldırılarına hedef olmaktadır.⁴ Bu yüzden Riyad yönetimi, Tahran ile diplomatik bağları yeniden kurarak bölgesel gerilimleri ve krizlerini hafifletmeyi hedeflemektedir.

Son olarak Riyad'ın uluslararası meydan okumalar karşısında ittifaklarını genişletmeyi hedeflediği söylenebilir. Suudi Arabistan uzun bir süre dış politikadaki manevralarını ABD güvenlik kalkanına güvenerek yapmıştır. Ancak ABD'nin güvenlik sağlayıcı rolüne daha fazla güvenemeyeceği son yaşanan örneklerle (Afganistan ve Rusya-Ukrayna savaşları) ayyuka çıkınca İran'la ilişkilerini düzelterek yeni ittifaklar ve ortaklıklar kurmanın daha akıllıca olacağını hesaplamıştır.

ABD'ye meydan okuyan bir süper güç adayı olarak Çin'in büyüme ve genişlemesi, onu enerji ithalatına bağımlı kılmaktadır. Bu anlamda Çin'in en çok petrol aldığı ülke Rusya'nın ardından Suudi Arabistan⁵ iken İran'ın da en çok petrol sattığı ülke Amerikan yaptırımlarına rağmen Çin'dir.⁶ Üstelik Çin, Amerikan yaptırımlarına rağmen İran'dan petrol almayı sürdürmektedir. Ancak en önemli enerji partnerleri olan Suudi Arabistan ve İran arasındaki kriz Çin'in enerji tedarikini de sekteye uğratabilecek riskler barındırmaktadır. Çin Devlet Başkanı Şi Cinping'in Suudi Arabistan ziyareti sonrasında İran-Çin ilişkilerinde yaşanan son kriz⁷ bu noktayı daha net bir biçimde göz önüne sermiştir. Çin'in ise bölgedeki ticari ve siyasi hedeflerini gerçekleştirebilmesi için istikrara ihtiyacı vardır.

Öte yandan Pekin yönetimi bugüne kadar ticaret, yatırımlar ve finans üzerinden yürüttüğü yayılma stratejisini siyasi güce tahvil etmek istemektedir. Çin'in küresel süper güç olabilmesi askeri ve siyasi olarak dünyanın hegemon ülkelerinden biri olmasıyla

mümkün hale gelecektir. Dolayısıyla bu doğrultuda atılması gereken önemli adımlardan biri de önce siyasi ve daha sonra da askeri açılım gerçekleştirmektir. Bu türden siyasi ve askeri adımlar Çin'i Ortadoğu'nun yeni hegemon gücü haline getirebilir. İran-Suudi Arabistan anlaşmasına aracılık etmek bahsi geçen siyasi adımlar türünden bir hamledir. Bu adım Çin'i, Ortadoğu'da hegemon bir aktör olma hedefinin yanı sıra ABD'nin siyasi ve ekonomik sistemine alternatif bir sistem için paydaş arayışında güç kazanması amacıyla da yaklaştırmaktadır.

ANLAŞMANIN ERKEN SONUÇLARI

Anlaşmanın hemen sonrasında Suudi Arabistan Kralı Selman bin Abdülaziz, İran Cumhurbaşkanı İbrahim Reisi'yi Riyad'a davet etti. İran cumhurbaşkanı da daveti kabul etti⁸ ve önümüzdeki günlerde Reisi'nin Suudi Arabistan'ı ziyaret etmesi bekleniyor. Elbette bu normalleşme salt ikili ilişkilerle sınırlı kalmayacak. Şimdiden anlaşmanın bölgesel etkileri hissedilmeye başlandı.

İran-Bahreyn diplomatik ilişkilerinin de Reisi'nin Riyad ziyaretinin ardından yeniden kurulması bekleniyor.⁹ İki ülke ilişkileri 2011'de Bahreyn'de çıkan isyana İran'ın verdiği destekten dolayı kesilmiş ve yaklaşık on sekiz ay sonra tekrar kurulmuştu. Suudi Arabistan Büyükelçiliğine yapılan saldırının ardından Manama hükümeti, Riyad'a destek olarak Tahran ile olan diplomatik ilişkilerini kesmişti.¹⁰

Sürecin vekalet savaşları ve genel olarak bölgesel çatışmalar üzerinde de olumlu etkisinin olması beklenmektedir. Zira canlandırılması planlanan 2001'deki güvenlik anlaşması tarafların birbirlerinin güvenliklerine zarar verecek eylemlerden kaçınmalarını öngörmektedir. Suudi Arabistan ve İran bölgede pek çok sahada birbirleriyle rekabet halindedir. Yemen başta olmak üzere Suriye, Lübnan, Irak ve Bahreyn'de bu rekabetin izini sürmek mümkündür. Ancak anlaşmayla

4 "Yemen's Houthis Claim Drone Attack on Refinery in Saudi Capital", Reuters, 11 Mart 2022.

5 "Russia Surpasses Saudi Arabia as China's Top Oil Supplier", Middle East Eye, 21 Mart 2023.

6 "Iranian Oil Exports End 2022 at a High, Despite No Nuclear Deal", CNBC, 15 Ocak 2023.

7 "Iran Summons Chinese Envoy for Statement on Disputed Islands", Anadolu Ajansı, 11 Aralık 2022.

8 "Iranian President Welcomes Invitation to Saudi Arabia: Spokesman", Tasnim, 4 Nisan 2023.

9 "Iran, Bahrain in Talks to Resume Ties: Sputnik", IRNA, 25 Mart 2023.

10 "Bahrain Cuts Diplomatic Ties with Iran", Aljazeera, 4 Ocak 2016.

birlikte pek çok cephede gerginliklerin seviyesinde düşüş yaşanması ve hatta çatışmaların sona ermesi beklenebilir. Suudi ve BAE yetkililerinin Beşar Esed ile ilişkilerindeki yumuşama ve normalleşmeye dair söylemler ve eylemleri Suriye açısından bu sürecin en açık çıktısını ifade etmektedir. Elbette normalleşme anlaşmasının ve Suriye'deki Esed yönetiminin yeniden Körfez Arap ülkeleri nezdinde tanınması sürecinin karşılıklı pekiştirici etkiye sahip olduğu söylenebilir.

Tabii ki bahsi geçen gelişmeler gerçekleştiği takdirde bölgesel istikrar ve güvenlik pekişecek, bölgede Arap Baharı öncesine benzer bir yapı ortaya çıkacaktır. Türkiye başta olmak üzere pek çok bölge ülkesinden gelen destek açıklamaları¹¹ sürecin tersine çevrilme ihtimalini zayıflatmaktadır. Buna karşılık İsrail gibi anlaşmayı olumsuz karşılayan ülkeler de bulunmaktadır. İsrail'in eski başbakanlarından Naftali Bennett bu anlaşmayla Tel Aviv yönetiminin "anti-Tahran ittifakı kurma" planlarının suya düştüğünü belirtmiştir. Eski başbakanlardan Yair Lapid de benzer bir açıklamada bulunmuş ve anlaşmayı İsrail için "mutlak bir başarısızlık" olarak nitelemiştir.¹² Anlaşmanın içeride zor günler yaşayan Benjamin Netanyahu hükümeti üzerinde yeni bir baskı unsuru olacağı ve İsrail iç siyasetini de etkileyeceği söylenebilir.

Riyad-Tahran anlaşmasının hemen ardından gelen Suudi Arabistan'ın İsraili turistlere vize vermediği ve BAE'nin İsrail'den birtakım askeri alımları dondurduğuna dair haberler¹³ İbrahim Anlaşmaları sürecinin akamete uğradığı anlamına gelmektedir. Bu durumun ne kadar Çin'de kotarılan anlaşmadan kaynaklandığı tartışılabilir. Ancak Suudi Arabistan-İran anlaşmasının da parçası olduğu makro dönüşümün İsrail'e karşı Körfez Arap ülkelerinde soğukluk başlamasında etkili olduğu söylenebilir. Ayrıca BAE'nin İsrail ile diploma-

tik ilişkilerinin seviyesini düşüreceğine dair haberler¹⁴ şimdilik İsrail iç siyasetindeki aşırı sağ akımların eylemlerinden kaynaklansa da Suudi-İran normalleşmesi sürecinden de güç aldığı aşikardır. Son olarak ABD'nin de Netanyahu hükümetinden desteğini çekmesi, Körfez Arap ülkeleri ve İsrail arasındaki normalleşme sürecinin ağır yara alması anlamına gelmektedir.

ÇİN'İN ARA BULUCULUĞUNUN VERDİĞİ MESAJ

Pekin yönetiminin bu anlaşmaya ara buluculuk etmesi aslında dünya siyaseti, güç dengeleri ve büyük güç rekabeti açısından önemli bir mesajdır. Bu anlaşmayla Çin, ABD'nin bölgede bıraktığı boşluğu doldurmaya ve hegemon ülke olma vasfını kazanmaya aday olduğunu ilan etmiştir. Uzun bir süredir Washington merkezli dünya sistemine karşı alternatif bir sistem önerisinde bulunan Pekin, bu doğrultuda yanına Riyad ve Tahran yönetimlerini almaya niyetlidir. İran zaten 1979'dan beri egemen dünya sistemine ve normlarına itiraz eden bir ülkedir. Son dönemde İran dış siyaseti, Reisi'nin cumhurbaşkanlığı ile yüksek sesle dile getirilen "Doğu'ya Bakış" siyasetinin işaret ettiği üzere Batı ile mesafeyi açan bir pozisyona kaymıştır. Suudi Arabistan da ABD'nin gölgesi altında hareket etmek istemediğini Veliyaht Prens Muhammed bin Selman'ın "Artık ABD'yi memnun etmekle ilgilenmiyoruz" sözleriyle dile getirmiştir.¹⁵ Dolayısıyla Ortadoğu'nun en önemli aktörlerinden ikisi ABD'ninkine alternatif bir dünya sistemi vizyonu arayışında Çin ile birlikte hareket etmeye aday gözükmektedir.

Suudi Arabistan ve İran'ın BRICS (Brezilya, Rusya, Hindistan, Çin ve Güney Afrika) üyeleri arasına katılmalarının gündemde olduğu¹⁶ bir dönemde gelen Tahran-Riyad anlaşması, şüphesiz BRICS gibi oluşumlar üzerinden Doğu cephesinin güçlenmesi anlamına gelmektedir. 2 Nisan'da OPEC+ ülkelerinin açıkladığı 1,16

11 "No: 70, 10 Mart 2023, Suudi Arabistan ile İran Arasında Diplomatik İlişkilerin Yeniden Tesisi Edilmesi Hk.", T.C. Dışişleri Bakanlığı, https://www.mfa.gov.tr/no_-70_-suudi-arabistan-ile-iran-arasinda-diplomatik-iliskilerin-yeniden-tesis-edilmesi-hk.tr.mfa, (Erişim tarihi: 1 Nisan 2023).

12 "Bennett: Saudi-Iran Deal a Failure of Israeli Efforts to Build Anti-Tehran Coalition", *Times of Israel*, 10 Mart 2023.

13 "Report: UAE Halts Military Purchases from Israel Amid Political Turmoil", *Haaretz*, 12 Mart 2023.

14 Tovah Lazaroff, "UAE, Jordan Consider Reducing Diplomacy with Israel - Report", *Jerusalem Post*, 22 Mart 2023.

15 "Middle East Welcomes China's Role as Peace Builder, Rejects US Determinism", *Global Times*, 6 Nisan 2023.

16 Antony Sguazzin, "BRICS Debates Expansion as Iran, Saudi Arabia Seek Entry", *Bloomberg*, 15 Şubat 2023.

milyon varillik petrol kesintisini de bu bağlamda okumak gerekmektedir.¹⁷ 2022'de yapılan kesintiden ABD'nin ne kadar rahatsız olduğu Başkan Biden'ın "Hayal kırıklığına uğradım" sözlerinden anlaşılmıştır. Biden'ın Temmuz'daki Suudi Arabistan ziyaretine rağmen bu kesintinin gerçekleşmesi Amerikan dış politikasının başarısızlığının bir göstergesi olarak okunmuştur. Zira Rusya-Ukrayna savaşından dolayı Batı'nın enerji ihtiyacını karşılamak için OPEC ülkelerinin bırakın kesinti yapması aksine üretimi artırmaları beklenmiştir.¹⁸

Suudi-İran anlaşması, OPEC+ ülkelerinin petrol üretimi kesintisi, BRICS ve Şanghay İşbirliği Örgütü'nün genişlemesi (İran'ın Eylül 2022'deki resmi katılımı¹⁹) derken ABD ve Batı hegemonyası

17 Nick Edser, "OPEC+ Ülkeleri Üretim Kesintisi Açıkladı, Petrol Fiyatları Yüzde 5 Arttı", BBC Türkçe, 3 Nisan 2023.

18 Ellen Knickmeyer, Chris Megerian ve Kevin Freking, "A Bump and a Miss: Saudi Oil Cut Slaps down Biden's OUTREACH", AP, 7 Ekim 2022.

19 Saeed Azimi, "Iran Officially Joins SCO", *Tehran Times*, 17 Eylül 2022.

ciddi bir krizle karşı karşıyadır. Bütün bu meydan okumayı yönlendiren en büyük güç ise Çin'dir. Şubat 2023'te ilk kez Rusya'da Çin yuanı ABD dolarını geçerek en fazla kullanılan döviz olmuştur.²⁰ Suudi Arabistan da uzun bir süredir Çin'e olan petrol satışlarında dolar yerine yuan kullanmanın planlarını yapıyor.²¹ Yuanın yükselişi küresel ekonomide doların rezerv para olmasına önemli bir darbeyi (dedolarizasyon) temsil ediyor. ABD'nin bu sürece bir şekilde müdahale girişiminde bulunacağı söylenebilir.²² Ancak bu müdahalenin ne türde ve ne derece etkili ve başarılı olacağını öngörmek şu an için mümkün görünmüyor.

20 "China's Yuan Replaces Dollar as Most Traded Currency in Russia", Bloomberg, 3 Nisan 2023.

21 Summer Said ve Stephen Kalin, "Saudi Arabia Considers Accepting Yuan Instead of Dollars for Chinese Oil Sales", *The Wall Street Journal*, 15 Mart 2023.

22 Mustafa Caner, "Saudi-Iranian Normalization: What's behind the Surprising Deal?", *Politics Today*, 13 Mart 2023.

Bu yayındaki fikirler tamamen yazarına aittir ve SETA Vakfı'nın yayın politikasını yansıtmayabilir.



SIYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI
FOUNDATION FOR POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH
مركز الدراسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية

www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi