



Adviesraad
Internationale
Vraagstukken

De geopolitieke rol van Turkije: trends en toekomstscenario's

AIV-advies 123
1 november 2022



De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) is het adviescollege voor regering en parlement op het gebied van buitenlands beleid. De AIV adviseert gevraagd en ongevraagd over internationale vraagstukken. Het betreft in het bijzonder Europese samenwerking, mensenrechten, ontwikkelingssamenwerking en veiligheidsbeleid. De adviesraad richt zich op strategische dilemma's en op de agendering van nieuwe thema's met het oog op de langere termijn. De AIV beoogt met onafhankelijke, zorgvuldig beargumenteerde adviezen actuele internationale ontwikkelingen te analyseren en te duiden, aanbevelingen te doen voor het Nederlands buitenlands beleid en op deze manier bij te dragen aan het politieke en maatschappelijke debat over internationale kwesties.

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter

Prof. A.G. (Bert) Koenders

Vicevoorzitter

Prof. em. mr. C.P.M. (Tineke) Cleiren

Leden

LGen b.d. G.J. (Jan) Broeks

Dr. D.J.M. (Dorette) Corbey

Prof. dr. L.J. (Luuk) van Middelaar

Prof. dr. B.M. (Barbara) Oomen

Mr. J.N.M. (Koos) Richelle

Mr. H.J.J. (Henne) Schuwer

Drs. M. (Monika) Sie Dhian Ho

Algemeen secretaris

Drs. M.E. (Marja) Kwast-van Duursen

Gecombineerde Commissie Geopolitiek Turkije

De Gecombineerde Commissie Geopolitiek

Turkije bestaande uit mr. H.J.J. (Henne) Schuwer (voorzitter), prof. dr. L.J. (Luuk) van Middelaar,

LGen b.d. G.J. (Jan) Broeks, dr. N. (Narin) Idriz,

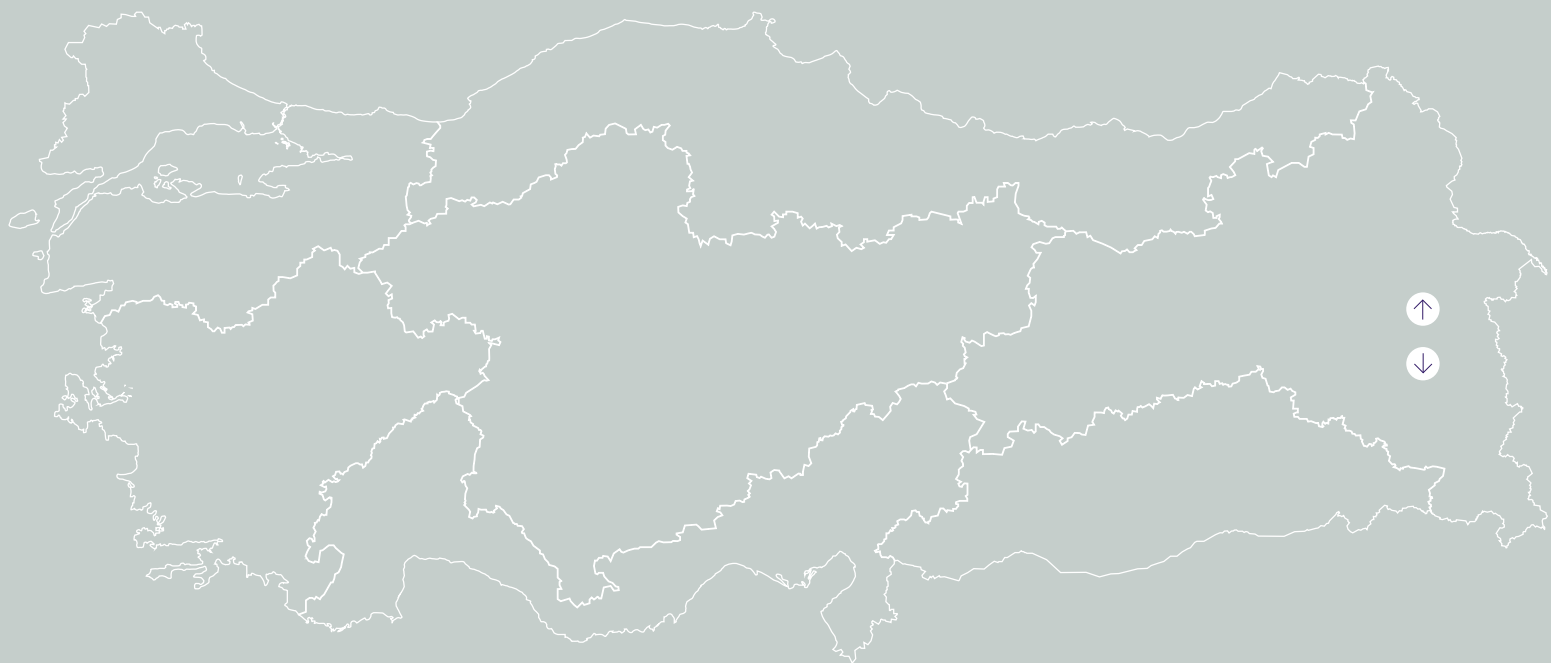
dr. H. (Hylke) Dijkstra, drs. D.H. (Dick) Zandee,

jhr. P.C. (Pieter) Feith MA en drs. M. (Marije) Balt

(raadsadviseur) heeft het advies opgesteld.



De AIV heeft het advies 'De geopolitieke rol van Turkije: trends en toekomstscenario's'(AIV-advies 123) vastgesteld op 7 oktober 2022.



Inhoudsopgave

| | | | |
|---|----|--|----|
| Samenvatting | 4 | ▶ Hoofdstuk 5 | |
| Aanbevelingen | 7 | Geopolitieke verhoudingen en strategische belangen jegens Turkije | |
| ▶ Hoofdstuk 1 | | | |
| Inleiding | 10 | | |
| ▶ Hoofdstuk 2 | | 5.1 De NAVO | 28 |
| Constanten in de geopolitieke rol van Turkije | | 5.2 Verenigde Staten | 30 |
| | | 5.3 Rusland | 31 |
| | | 5.4 China | 33 |
| | | 5.5 De Europese Unie | 34 |
| 2.1 Historische ontwikkeling | 11 | ▶ Hoofdstuk 6 | |
| 2.2 Hoe de constanten terugkomen in het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid | 14 | Strategische belangen en dilemma's voor Nederland | |
| ▶ Hoofdstuk 3 | | | |
| Hoe Turkije zich op andere regio's ging oriënteren | | 6.1 Bilaterale betrekkingen en gedeelde belangen tussen Turkije en Nederland | 37 |
| | | 6.2 Strategische dilemma's voor Nederland | 39 |
| 3.1 Heroriëntatie van het beleid | 18 | ▶ Hoofdstuk 7 | |
| 3.2 Keerpunten in relatie met het Westen | 20 | Toekomstscenario's en beleidsopties | |
| ▶ Hoofdstuk 4 | | 7.1 Scenario 1: Voortgaande ambiguïteit | 45 |
| Het hedendaagse buitenland- en veiligheidsbeleid van Turkije | | 7.2 Scenario 2: Expliciete rivaliteit | 47 |
| | | 7.3 Scenario 3: Toenadering | 48 |
| | | 7.4 Scenario 4: Vergrote wederzijdse afhankelijkheid | 50 |
| 4.1 Economie als drijfveer van het beleid | 23 | ▶ Hoofdstuk 8 | |
| 4.2 Binnenlandspolitieke drijfveren van het beleid | 25 | Epiloog | 52 |
| | | Eindnoten | 53 |
| | | Bijlagen | 58 |
| | | I Adviesaanvraag | 58 |
| | | II Geraadpleegde personen | 60 |
| | | III Lijst van figuren | 63 |
| | | IV Lijst van afkortingen | 64 |



Samenvatting



Turkije staat aan de vooravond van een belangrijk jaar, 2023, waarin het eeuwfeest van de republiek wordt gevierd en verkiezingen plaatsvinden. Een jaar dat mede richting zal geven aan de geopolitieke rol van Turkije in de regio, in Europa, maar ook elders. Turkije streeft er sinds ruim twee decennia naar om autonomer te worden ten opzichte van het Westen. Al vóór de oprichting van de republiek had Turkije een politiek van balanceren tussen het Westen, Rusland en het Oosten. In de afgelopen jaren zien we dat Turkije, lid van de G20 sinds 2014, wel NAVO-bondgenoot en kandidaat-lid van de EU wil blijven, maar tegelijkertijd met Rusland wil samenwerken en handel wil drijven, het Westen en met name zijn Europese buurlanden op allerlei fronten provoceert en zich daarbij weinig aantrekt van internationale afspraken. Vanuit het Westen lijkt de Turkse houding hierdoor ambivalent.

Hoe dan ook is de Turkse kijk op het Westen veranderd; men voelt zich al langer afgewezen. Ook in de VS en de EU is men anders aan gaan kijken tegen Turkije. Wat niet helpt is dat de seculiere, democratische staat die in 1923 werd opgericht door Atatürk nu in rap tempo autocratiseert. De autoriteiten keren zich in toenemende mate tegen (een deel van) hun eigen burgers, schenden hun rechten en breken de rechtsstaat af; bij de Raad van Europa loopt inmiddels een niet-nalevingsprocedure ten aanzien van Turkije. Deze autocratisering heeft diepgaande impact op het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid: er is nauwelijks democratische controle hierop en het presidentschap heeft de besluitvorming naar zich toegetrokken.

De regering heeft de AIV gevraagd een advies uit te brengen over de geopolitieke rol van Turkije en de gevolgen daarvan voor Nederland, ook in het kader van de NAVO en de EU. Daarbij is gevraagd wat de verwachtingen van de AIV zijn voor het buitenland- en veiligheidsbeleid van Turkije op een termijn van vijf tot tien jaar en wat de mogelijke gevolgen zijn van de geopolitieke rol van Turkije voor de Nederlandse belangen, het NAVO-bondgenootschap en de EU.

Hoe de politiek in Turkije en de geopolitieke krachten rondom het land zich zullen ontwikkelen kan dit advies niet voorspellen, maar trendanalyses en scenario's kunnen behulpzaam zijn om daarvan een voorstelling te maken. In dit advies worden vier (fictieve) toekomstscenario's geschetst. Deze vertrekken vanuit de twee grootste onzekerheden voor de toekomst van Turkije. Dit betreft ten eerste de mate van geopolitieke spanning en fragmentatie en het effect daarvan op Turkije en de regio, niet in het minst vanwege de Russische oorlog in Oekraïne. Ten tweede staat de mate van autocratisering centraal in de scenario's, met de op handen zijnde verkiezingen als eerste ijkpunt. De uitslag daarvan zal in belangrijke mate bepalen in welke richting het Turkse systeem zich beweegt: verdere autocratisering of herstel van de rechtsstaat en democratisering.

Op welke manier dergelijke factoren het buitenland- en veiligheidsbeleid ten aanzien van het Westen beïnvloeden is de vraag. Over de uitslag van de verkiezingen wordt in westerse hoofdsteden druk gespeculeerd, waarbij de grillige betrekkingen met Turkije niet zelden geweten worden aan het huidige Turkse presidentschap. Een te grote focus op het leiderschap ontnemt echter het zicht op een aantal constanten en patronen in het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid, waarmee rekening moet worden gehouden bij het bepalen van beleid.

Om hier zicht op te krijgen heeft de AIV verscheidene experts in Turkije gesproken bij denktanks, het maatschappelijk middenveld, de overheid, de diplomatieke dienst of anderszins, die ons lieten zien hoe men in Turkije op strategisch niveau tegen Nederland aankijkt. Hun discours en inzichten zijn verwerkt in het advies. Deze gesprekken hebben de AIV in staat gesteld een aantal trends en scenario's te identificeren, die zich ook rekenschap geven van een aantal constanten in het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid. Zo'n constante is de geografische ligging die door Turkije

aangewend kan worden als brug, buffer of barrière, zoals de Bosporus die als toegang dient tot de Zwarte Zee, nu actueel in de Oekraïne-crisis. Minder tastbaar maar ook een constante is het sterke Turkse nationalisme dat ten grondslag ligt aan tal van keuzes in het buitenlandbeleid, ook onder een eventueel nieuw leiderschap. Tevens komen het streven naar autonomie – van het Westen en Rusland – en het narratief van de grootsheid van Turkije door de decennia heen terug in het Turkse beleid. Hierdoor zal de relatie met Turkije in alle gevallen complex zal blijven.

Hoe dan ook plaatst de huidige geopolitieke rol van Turkije Nederland voor de nodige strategische dilemma's. De belangen die Nederland in de relatie met Turkije heeft wegen zwaarder dan voorheen. Turkse Nederlanders vormen inmiddels de grootste gemeenschap van personen met een migratieachtergrond in Nederland. In aanloop naar de verkiezingen in 2023 groeit de politieke polarisatie in Turkije, hetgeen een directe weerslag kan hebben op deze gemeenschappen en hoe ze met elkaar samenleven in Nederland. Bovendien leidt de eis van de Turkse autoriteiten aan Nederland om zogenaamde 'vijanden van de staat' uit te leveren tot spanningen.

Strategisch gezien gaat het bij de Nederlandse belangen nu vooral over de cruciale rol die Turkije speelt bij enerzijds de verdediging van de zuidflank van het NAVO-grondgebied op het Europese continent, en anderzijds het bestrijden van terrorisme en het beheersen van migratie uit fragiele regio's in het Midden-Oosten en Azië. Derhalve is het onderhouden van een werkrelatie met Turkije onontkoombaar, maar dat niet alleen. Een schakelland als Turkije met zijn unieke geografische ligging, een bevolking die in meerderheid moslim is, een land dat 100 jaar geleden uitdrukkelijk voor het seculiere, westerse democratische model koos en die staatsvorm nog steeds heeft, een land dat de belangrijkste migratiecorridor naar Europa vormt, een land dat grenst aan één van de meest volatiele regio's ter wereld: om Turkije kunnen Nederland, de NAVO en de EU in dit tijdsgewricht niet heen.

Anno 2022 is Turkije zelfs belangrijker dan ooit. Als het militair sterke Turkije weg zou vallen vormt Griekenland de hoeksteen van de verdediging van NAVO's zuidflank. Daarnaast heeft Turkije door zijn unieke positie op de grens tussen oost en west, en als belangrijke NAVO-bondgenoot, strategisch gelegen aan de Zwarte Zee, mogelijkheden voor bemiddeling in de oorlog in Oekraïne, die andere landen ontberen. De oorlog in Oekraïne kan nog langere tijd duren, wat het belang van Turkije voor de NAVO in die strategische hoek van Europa zal versterken.

Tegelijkertijd is het Turkse leiderschap soms onvoorspelbaar waardoor stemmen opgaan om de betrekkingen met Turkije verder te versoberen. Zowel in de EU als binnen het bondgenootschap, en met name in de VS, vindt men het lastig om een werkrelatie te onderhouden met Turkije vanwege zijn eigenzinnige, confronterende beleid dat veel weerstand oproept. In de EU is volgend jaar nog extra dynamiek in de relatie met Turkije te verwachten, want ook in buurlanden Griekenland en Cyprus staan verkiezingen gepland. Nederland moet zich dus bewust zijn van een – deels ongemerkt – krachtigere dynamiek die uiteindelijk kan leiden tot een verdere verwijdering van Turkije binnen de NAVO en van de EU. Nederland heeft hierop beperkte invloed en zou dus meer moeten investeren in optrekken met gelijkgezinde EU-partners met gedeelde belangen, zoals Duitsland. Uiteraard moet Turkije zelf, wil het dat voorkomen, het Westen op enigerlei wijze tegemoetkomen.

Wat de komende vijf jaar ook moge brengen, en hoe Turkije zich ook op het Westen oriënteert, elk scenario biedt de nodige strategische voordelen én kwetsbaarheden voor Nederland, de EU en de NAVO ten opzichte van Turkije. Beleidsmakers dienen hiermee rekening te houden mocht de betreffende situatie zich voordoen. De vier geschetste scenario's kunnen leiden tot uiteenlopende situaties wat betreft de relatie met Turkije: van voortgaande ambiguïteit of expliciete rivaliteit tot toenadering of vergrote wederzijdse afhankelijkheid. De aanbevelingen zijn gebaseerd op een mix van handelingsperspectieven en -opties die voortkomen uit deze scenario's. Daarbij ligt de nadruk zowel op het beperken van risico's als op de mogelijkheden en kansen ter verbetering van de relatie tussen Nederland en Turkije.

De AIV beveelt een proactief Turkije-beleid aan dat gebaseerd is op erkenning van het belang van de relatie met Turkije, maar ook op een vooruitziende blik en een zorgvuldige belangenafweging. De belangen ten aanzien van Turkije die in de aanbevelingen centraal staan zijn gericht op een krachtige NAVO, een sterke en slagvaardige EU, samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding, klimaat, energie, migratie en opvang in de regio. Het fundament van de relatie ligt in een goede integratie van Turkse Nederlanders en diaspora, een hechte handels- en investeringsrelatie met Turkije en het uitdragen van waarden en normen op het gebied van mensenrechten en rechtsstaat. In de visie van de AIV komt deze weging van belangen samen in het concept 'princiepelijk transactionalisme', waarbij Nederland principe-gedreven blijft handelen terwijl de relatie met Turkije steeds meer plaatsvindt in een transactioneel proces.



Aanbevelingen



Turkije is een belangrijke bondgenoot. Tegelijkertijd zijn Nederland en Turkije het oneens over belangrijke waarden en principes. In de belangenafweging beveelt de AIV het volgende aan:

► Aanbeveling 1

Erken en benoem de geostrategische rol die Turkije kan spelen in het

- indammen van Rusland, niet alleen bij de toegang naar de Zwarte Zee maar op verschillende fronten, en door in gesprek te blijven en te bemiddelen;
- verhogen van de veiligheid van Europa;
- terugdringen van de nog steeds aanwezige conflictdreiging vanuit regio's van waaruit het Westen zich terugtrekt, zoals het Midden-Oosten en Afghanistan, die potentieel ook migratiestromen naar Europa op gang brengt.

► Aanbeveling 2

Draag de waarden en normen op het gebied van mensenrechten en rechtsstaat consequent uit

Daarbij is het doel om blijvende deelname van Turkije aan de internationale rechtsorde te waarborgen, inclusief steun aan de niet-nalevingsprocedure ingesteld door de Raad van Europa tegen Turkije.

► Aanbeveling 3

Handel tegelijkertijd strategisch en toekomstgericht: houd Turkije betrokken bij het multilaterale systeem

Wees alert op een dynamiek die uiteindelijk kan leiden tot het moeten nemen van onomkeerbare stappen, zoals een eventuele beëindiging van het EU-toetredingstraject. Dit zou niet alleen het gemeenschappelijk perspectief wegnemen, maar ook veel van de *leverage* van de EU. Overweeg het beëindigen van de kandidaat-lidstatus en samenwerking in het bondgenootschap alleen bij een *worst-case*-scenario, in een situatie zoals geschetst onder het toekomstscenario van 'expliciete rivaliteit'.

► Aanbeveling 4

Werk in coalitie met Duitsland om de relatie met Turkije te verbeteren gezien de vele belangen die Nederland met Duitsland deelt

Speel een stimulerende en faciliterende rol in EU-kader bij het openhouden van zoveel mogelijk lijnen, samenwerking en dialoog met Turkije. Initieer in dit verband tripartiet overleg met Berlijn en Ankara op basis van het bestaande bilaterale format van de Wittenburg-conferenties.

► Aanbeveling 5

Pleeg op korte termijn meer *outreach* naar de Turkse bevolking om te voorkomen dat zij zich van Europa vervreemden

Erken en benoem de waarde van de band die Nederland heeft met Turkije en met de Turkse samenleving. Waardeer de Turkse cultuur, de mensen, de economische dynamiek, de ambities van de jongeren, het land als geheel en de interactie met Nederland. Betrek daarbij de Turkse gemeenschap in Nederland en focus op gezamenlijke belangen zoals het uitbouwen van de hechte handels- en investeringsrelatie alsmede maatschappelijke, onderwijs- en professionele netwerken tussen Turkije en Nederland. Sluit aan bij wat het middenveld in Turkije nodig heeft en wees daarin flexibel.

► Aanbeveling 6

Maak gebruik van de sterke onderhandelingspositie van de EU om het economisch worstelende Turkije te bewegen richting het verbeteren van de mensenrechten en rechtsstaat

Doe dit in lijn met de aanbeveling 2 en de reeds bestaande voorwaardelijke aanpak van de EU. Vraag de Europese Commissie om een staalkaart aan maatregelen voor het economisch herstel van



Turkije en het weerbaarder maken van de economie. De grootste kansen liggen op het vlak van modernisering van de douane-unie – met nadruk op diensten, het klimaat en de Green Deal en het bevorderen van digitale samenwerking – en visumliberalisering tussen Turkije en de EU.



naar
inhoud

► Aanbeveling 7

Zorg dat de EU expliciete erkenning geeft aan Turkije voor de opvang van vluchtelingen, een verantwoordelijkheid waarvoor de EU zich financieel meerjarig moet committeren

Help Turkije ruimhartig met de verantwoordelijkheid die het land draagt om meer dan 3,5 miljoen Syrische vluchtelingen langdurig in de regio op te vangen; financiële voorspelbaarheid is zeer belangrijk voor Turkije. Ook meer transparante communicatie over hoe en aan wie de gelden in Turkije worden besteed is belangrijk. De EU moet voorts de belofte uit de EU-Turkije Verklaring van 2016 ten aanzien van vrijwillige hervestiging vanuit Turkije gestand doen. Tegelijkertijd moet zowel Turkije als de EU meer investeren in de aanpak van grondoorzaken van irreguliere migratie en conflict. Met het oog op de toekomst moet in EU-kader actief gezocht worden naar alternatieven voor de huidige vorm van migratiesamenwerking met Turkije.

► Aanbeveling 8

Speel een proactieve rol in het onderhouden van de NAVO-Turkije relatie en investeer in toenadering tussen de VS en Turkije om de NAVO krachtiger te maken

De bescherming van het Europese grondgebied is immers afhankelijk van de veiligheidsas van deze militair zeer belangrijke lidstaten. Bied expertise en bemiddeling aan voor de oplossing van territoriale - en zeerechtvraagstukken in de Egeïsche en Middellandse Zee. Bied Turkije zodra dat kan toegang tot en integratie met westerse, NAVO- compatibele systemen.

► Aanbeveling 9

Zorg dat Turkije meer wordt betrokken bij het buitenland- en veiligheidsbeleid van de EU

Dit kan via bijeenkomsten – zoals recent bij de Europese Politieke Gemeenschap, of met een *high level* dialoog over GBVD-samenwerking en vergelijkbare initiatieven, maar ook concreet ten aanzien van de inhoudelijke aspecten van het EU-beleid, zodat het Turkse beleid daar beter mee gecoördineerd wordt. Tot 2018 werd Turkije regelmatig uitgenodigd voor informeel overleg over deze onderwerpen en tekende mee met politieke EU-verklaringen. De Europese Unie moet als geopolitieke speler het strategisch voordeel van de nabijheid van Turkije benutten en zal het land hard nodig hebben voor beheersing van migratie uit het Midden-Oosten en Afghanistan alsmede hulp aan kwetsbare en door conflicten getroffen landen.



► Aanbeveling 10

Activeer het overheidsbrede anticipatie- en *early warning* vermogen om vroege signalen van veranderingen in en over Turkije, die de Nederlandse belangen raken, op te merken

Overweeg niet één handelingsperspectief maar verschillende, op basis van alternatieve toekomsten, en daarbij behorende paletten aan beleidsopties voor Nederland. Wees zo beter voorbereid op onverwachte ontwikkelingen in Turkije – in het cruciale jaar 2023 – en ontwikkel daarvoor *contingency* plannen om snel en adequaat te kunnen reageren.



Inleiding

In mei 2021 ontving de AIV een adviesaanvraag over de geopolitieke rol van Turkije van de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister van Defensie. De volgende drie vragen zijn voorgelegd aan de AIV:

1. Welke binnenlandse, buitenlandse en economische factoren en ontwikkelingen dienen meegenomen te worden in het duiden van (de veranderingen in) de geopolitieke belangen, de rol en het daaruit voortvloeiende buitenland- en veiligheidsbeleid van Turkije?
2. Wat zijn de verwachtingen voor het buitenland- en veiligheidsbeleid van Turkije op een termijn van vijf tot tien jaar? Wat zijn de mogelijke gevolgen van de geopolitieke rol van Turkije voor de Nederlandse belangen, het NAVO-bondgenootschap en de EU?
3. Wat is het handelingsperspectief van Nederland, bilateraal en in EU en NAVO-verband? Wat zijn mogelijke beleidskeuzes op de korte en de langere termijn?

Dankzij zijn geostrategische ligging heeft Turkije in de internationale politiek altijd een grotere rol kunnen spelen dan te verwachten valt op basis van zijn omvang, bevolkingsaantal, economisch vermogen en militaire capaciteit. Vanwege de oorlog in Oekraïne is het geopolitieke belang van Turkije toegenomen; het land speelt nu een sleutelrol als bewaker van de Zwarte Zee.

Om de veranderingen in geopolitieke belangen, de rol en het daaruit voortvloeiende buitenland- en veiligheidsbeleid van Turkije te duiden heeft de AIV voor dit adviestraject een gecombineerde commissie in het leven geroepen die een groot aantal experts heeft gesproken uit de wereld van denktanks, het maatschappelijk middenveld, de overheid, de diplomatieke dienst en verschillende (internationale) organisaties; het merendeel in Turkije, maar ook in Nederland, bij de EU, de NAVO en online.

In de afgelopen twee decennia heeft Turkije zich nadrukkelijk gemanifesteerd in het geopolitieke krachtenveld. Het tweede hoofdstuk analyseert de geopolitieke oriëntatie van Turkije via een historische terugblik op de periode 1923-2000 aan de hand van factoren die het Turkse beleid sinds jaar en dag structureel beïnvloeden, zoals geografie en historische ervaringen.¹ Het derde hoofdstuk gaat in op keerpunten in de westerse oriëntatie van Turkije (2000-2022), die overigens al ingezet waren voordat president Erdoğan aan de macht kwam, vaak ingegeven door sterk nationalistische reflexen. Het vierde hoofdstuk analyseert hoe het Turkse beleid beïnvloed wordt door economische en binnenlandspolitieke drijfveren. Van grote invloed op het huidige beleid zijn tevens de grootmachten, zoals de VS en Rusland, maar ook de invloed van het Oosten en China, en de geopolitieke speelruimte die Turkije van hen kreeg. Deze dimensie komt in het vijfde hoofdstuk aan de orde, dat ook ingaat op de strategische belangen van de NAVO en de EU, cruciaal voor de Nederlandse positionering. In het zesde hoofdstuk staan de Nederlandse belangen centraal en de strategische dilemma's die voortkomen uit de veranderingen in de geopolitieke verhoudingen ten aanzien van Turkije. Hier gaat de AIV in op de vraag waar de kansen en risico's voor Nederland liggen.

Het zevende hoofdstuk schetst een viertal toekomstscenario's voor de periode tot 2030 ten aanzien van de oriëntatie van Turkije op het Westen: 1. voortgaande ambiguïteit, 2. expliciete rivaliteit, 3. toenadering en 4. vergrote wederzijdse afhankelijkheid.² Het beschrijft mogelijke implicaties voor de Nederlandse belangen en schetst verschillende handelingsperspectieven, zowel in bilateraal als in NAVO- en EU-kader, en een aantal beleidsopties per scenario. Tot slot plaatst de epiloog het advies in een actueel perspectief.

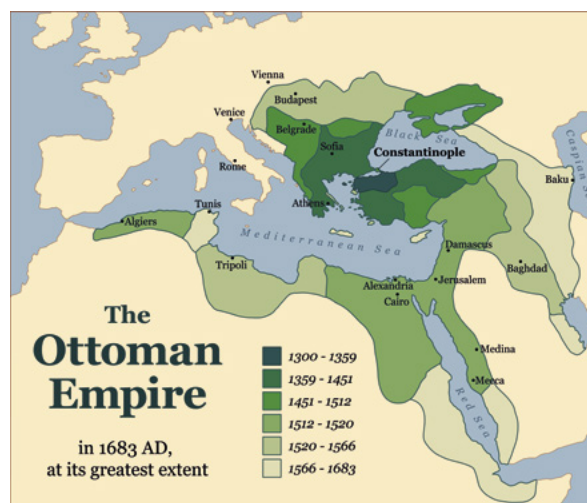
Constanten in de geopolitieke rol van Turkije

De geografische ligging, met een Aziatisch deel (Anatolië) en een Europees deel (Oost-Thracië), bepaalt grotendeels de geopolitieke rol van Turkije; tussen het Westen en het Oosten, met Rusland ten noorden, gelegen aan de Zwarte Zee. De geschiedenis van het land en de bevolking vormen ook belangrijke factoren. Zo wordt de officiële taal, het Turks, niet alleen gesproken door de ruim 82 miljoen inwoners van Turkije, maar over het hele Euraziatische continent. De Turkse taal is verwant aan tientallen talen en dialecten, gesproken van de Balkan tot in China, door ongeveer 200 miljoen mensen. Hieronder gaan we achtereenvolgens in op de historische ontwikkelingen van de geopolitieke rol van Turkije en op een aantal constanten in de Turkse geopolitiek.

► 2.1 Historische ontwikkeling

Het Ottomaanse Rijk

Vanuit het huidige Turkse grondgebied werd het Ottomaanse Rijk gesticht (1299-1922). Dit islamitische wereldrijk besloeg op het hoogtepunt van zijn macht een aanzienlijk gebied van Noord-Afrika tot in Azië en Europa. De val van Constantinopel in 1453 bracht een enorme schok teweeg in Europa en leidde zelfs tot plannen voor Europese samenwerking tussen vorsten tegenover de Ottomanen op de Balkan en het Europese continent. De Ottomanen zochten geregeld coalities in Europa als balans tegen de continentale grootmacht van die tijd, het Habsburgse rijk (Oostenrijk, Spanje en Italië). Zo werd in 1526 een militaire alliantie met Frankrijk gesloten tegen de Habsburgers. De privileges die toen aan de Europeanen gegund werden wekten echter wrevel in het Ottomaanse Rijk, gecombineerd met de manier waarop de Europese machten hun beschermingstaak over christelijke bevolkingsgroepen claimden.⁴



Figuur 1 - Omvang van Ottomaanse Rijk in het jaar 1683

Rusland oefende permanent druk uit vanuit het noorden. In 1783 annexeerde het keizerrijk Rusland het grondgebied van de Krim. Voor deze Ottomaanse nederlaag tegen Rusland had de Krim, grotendeels bewoond door Krim-Tataren (een etnisch-Turkse groep) deel uitgemaakt van het Ottomaanse rijk. Het gevoel van vernedering door Rusland en de tsaren dreef de Ottomanen naar het Westen, wat een patroon zou worden in de geschiedenis.

Het is de houding van de Europese mogendheden tegen het einde van het Ottomaanse rijk in de 19^{de} en 20^{ste} eeuw die heden ten dage vaak wordt opgevoerd als bron van blijvend wantrouwen jegens het Westen. Het moderne Turkse nationalisme vindt zijn oorsprong in de bezetting van Istanbul, de regio's Antalya en Konya door de Italianen en het gebied rondom Smyrna (later Izmir) door de Grieken. Cilicië werd bij de grens met Syrië door Frankrijk bezet, dat het Midden-Oosten in het geheim had opgedeeld met de andere koloniale grootmacht uit die tijd, het Verenigd Koninkrijk, via het Sykes-Picotverdrag van 1916.

In reactie op deze gebeurtenissen ontstond de Turks-nationale beweging onder leiding van generaal Mustafa Kemal Pasha (1881-1938), vanaf 1934 Atatürk genoemd. In 1920 werd het Vredesverdrag van Sèvres door de Turkse regering getekend, maar het Turkse parlement en Sultan Mohammed VI weigerden het te ratificeren. Het nieuwe land Turkije zou namelijk veel grondgebied verliezen. Vanuit de binnenlanden werd een onafhankelijkheidsoorlog begonnen.⁵ In 1923 bezegelde het verdrag van Lausanne de uiteindelijke vrede en trok de grenzen van het hedendaagse Turkije. Europese mogendheden moesten vertrekken, de Grieken aan de westkust evenzo. Op hun beurt moesten moslims en Turken uit Griekenland weg. De republiek Turkije ervoer meteen druk van de Koerdische separatistenbeweging en van de nieuwe staat Armenië (1919). Na de oprichting van de republiek werd in 1924 het kalifaat afgeschaft.

Turkije richt zich op het Westen

Turkije werd een seculiere republiek waarin de scheiding tussen staat en religie grondwettelijk werd vastgelegd. Het land nam afstand van de islamitische landen in de regio. De Ottomaanse waarden, zoals erkenning van etnische en religieuze diversiteit, werden vervangen door het Kemalisme: een filosofie gebaseerd op republikanisme, secularisme en nationalisme. In het ideaal van de nationale eenheidsstaat gold een assimilatiepolitiek jegens minderheden. In de praktijk werden etnische minderheden onderdrukt.⁶ Onder Atatürk ontstond een oriëntatie op westerse moderniteit met het motto 'vrede thuis, vrede in de wereld'.

Het nieuwe Turkije streefde in zijn buitenlands beleid naar een positie van neutraliteit. In het Verdrag van Montreux (1936) kreeg Turkije een belangrijke rol. Het gaf Turkije de controle terug over de zeestraten tussen de Egeïsche en Zwarte Zee. Deze overeenkomst legt beperkingen op aan schepen in de Zwarte Zee. Het Turkse beleid is gebaseerd op strikte onpartijdigheid in de uitvoering, hetgeen ertoe leidt dat oorlogsschepen de doorgang kan worden geweigerd – met inbegrip van Russische marineschepen.

Na de Tweede Wereldoorlog voegde Turkije zich uiteindelijk formeel in het geallieerde kamp. Dit paste in de westerse oriëntatie van Turkije en bood bescherming tegen een dominantierende Sovjet-Unie. Het land bleek van groot geopolitiek belang voor de NAVO. Als bondgenoot vormde Turkije een belangrijke buffer tegen de Sovjet-Unie. Het land maakte goed gebruik van zijn ligging ten opzichte van het Westen: het ontwikkelde zich als loyaal veiligheidsanker en bastion in een geografisch belangrijke hoek van Europa. De militaire basis Incirlik, een zeer strategische militaire basis in het zuiden van Turkije, groeide uit tot voorpost van de Verenigde Staten.

Al snel werd de NAVO zich pijnlijk bewust van het feit dat het met de gelijktijdige toetreding van Griekenland en Turkije (in 1952) een eeuwenoude rivaliteit had binnengehaald. De Cyprus-kwestie bleek de ultieme splijtzwam tussen Turkije en Griekenland. Onder de *London and Zurich Accords* (1959) waren Turkije, Griekenland en het Verenigd Koninkrijk de garantiemachten. De VS hielden

zich op afstand, maar waarschuwden Turkije wel dat het niet moest overgaan tot een interventie op Cyprus. In 1974 vielen Turkse troepen toch het noordelijke deel van het eiland binnen, omdat aansluiting (*enosis*) van Cyprus bij Griekenland⁷ werd beraamd door nationalistische Grieks-Cyprioten met steun van de militaire junta in Athene. Er werd een Federatieve Turks-Cypriotische staat uitgeroepen, die zich in 1983 onafhankelijk verklaarde en nog altijd alleen door Turkije erkend wordt.

Tijdens de Koude Oorlog werd van bondgenoot Turkije verwacht om relaties te onderhouden met het Midden-Oosten en daarmee als een soort brug te fungeren. De regio bood het strijdtoneel bij uitstek van de grote mogendheden. Deze verwachting viel Turkije zwaar: Rusland was de voornaamste militaire partner van een aantal Arabische landen, zoals Egypte, Syrië en Irak, die ondanks het socialisme dat hun overheden omarmden, feodale en traditioneel ingerichte economieën bleven. De Sovjet-Unie verloor invloed in de regio: Egypte koos voor de VS nadat het de Sinaï aan de Israëli's had verloren. Maar de Sovjet-Unie kon ook rekenen op bondgenoten als de Syrische leider Hafez Al-Assad, die de Sovjets strategische faciliteiten aan de kust bood.

Grote concurrent voor Turkije was niet alleen Rusland, maar ook Iran. Iran behoorde nooit tot het Ottomaanse Rijk en Turken koesterden respect voor de Iraniërs. Pas in de jaren '90 van de vorige eeuw vond er toenadering tussen de landen plaats. Een verbond met Iran paste in de grote droom die ooit was ingezet door de vader van de politieke islam in Turkije, Necmettin Erbakan: het vormen van een antiwesters blok.⁸ Maar een dergelijk verbond stuitte op weerstand. Al in het oude Perzië werd het sjiiisme gepromoot als tegenhanger van de soennitische islam, de officiële godsdienst van het Ottomaanse rijk. De religieuze verschillen bleven de relatie tussen Iran en Turkije beïnvloeden en Turkije bleef in het westerse blok, met Amerika aan de leiding, dat in de doctrine van ayatollah Khomeini werd af geserveerd als 'grote satan'.

De noodzaak om als buffer tegen de Sovjet-Unie te fungeren viel voor Turkije weg na de Koude Oorlog. De belofte van het vervullen van een brugfunctie naar de Kaukasus, ook met het oog op energietoevoer, werd maar gedeeltelijk ingelost. De pogingen van Turkije om invloed te verkrijgen in de Turkssprekende delen van het Euraziatische continent slaagden deels: in het olierijke Azerbeidzjan waarmee hechte banden werden gesmeed wel, maar elders strandden de pogingen, ook omdat het opkomende islamisme in Turkije niet aansloeg bij de rest van de seculier ingerichte ex-Sovjetstaten.

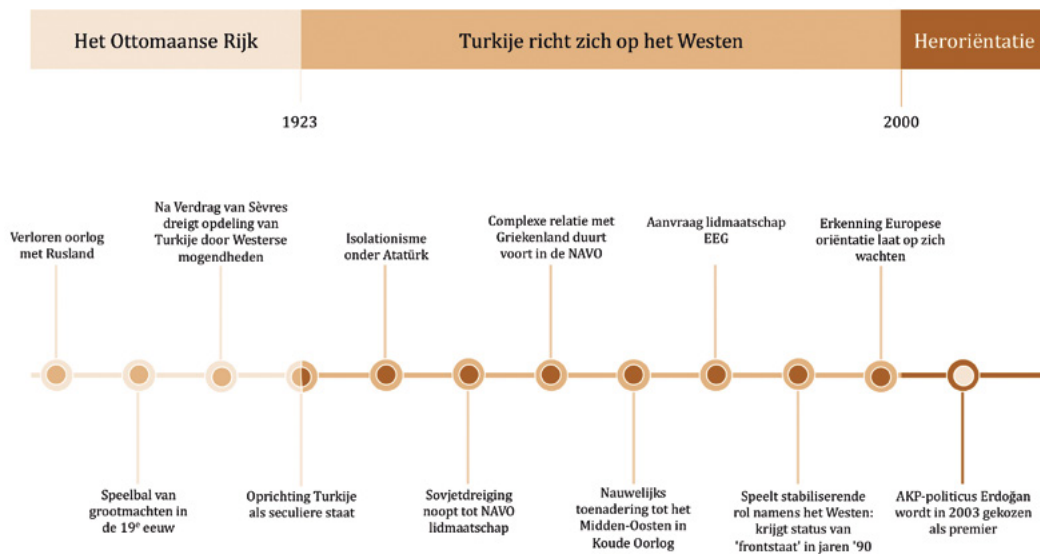
De Turkse oriëntatie op westerse moderniteit resulteerde in 1949 in het lidmaatschap van de Raad van Europa – tegelijkertijd met Griekenland. In 1963 ondertekende Turkije een Associatieverdrag met de Europese Economische Gemeenschap (EEG). In 1987 diende het land bij de EEG een aanvraag voor lidmaatschap in. In de jaren '90 was de steun onder de Turkse bevolking voor lidmaatschap van de Europese Unie (EU) groot, maar in december 1997 verwierp de EU Ankara's lidmaatschapsaanvraag. Voorafgaand aan de top in Luxemburg zei de toenmalig premier van Luxemburg Jean-Claude Juncker in een interview over Turkije: "Het kan niet zo zijn dat een land dat martelt aan tafel mag zitten met de Europese Unie". Toen de Duitse bondskanselier Schröder en de Britse premier Tony Blair zich sterk maakten voor Turkije – het land had een aantal democratische hervormingen doorgevoerd⁹ – kreeg Turkije in 1999 wel de status van kandidaat-lid. Vanaf dat moment kreeg Turkije pre-accessiesteun in het kader van het toetredingstraject. De Verenigde Staten waren groot voorstander van een nauwere band tussen de EU en Turkije en maakten zich sterk voor het Turkse EU-lidmaatschap. Griekenland accepteerde tijdens de EU-top in Helsinki in 1999 Turkije als kandidaat, maar alleen op voorwaarde dat Cyprus te zijner tijd lid zou kunnen worden van de EU – ook als het conflict op het eiland niet zou zijn opgelost, hetgeen in 2004 ook gebeurde.

Heroriëntatie

Na de 9/11 aanslagen in 2001 schaarde Turkije zich als bondgenoot achter de door de VS geïnitieerde interventies in het Midden-Oosten. De VS zochten in die tijd partners in de strijd tegen terrorisme in Afghanistan en het Midden-Oosten. Toch verschenen er al barsten in de Turkse samenwerking met het Westen. De beeldvorming in Turkije rond de interventies in het Midden-Oosten veranderde.

Het discours dat het Westen het op moslims had voorzien en Turkije voor ze in actie moest komen werd daar allengs dominanter. Het verlangen om de invloed uit te breiden onder de volkeren van het voormalige Ottomaanse rijk voedde tevens het Turkse enthousiasme om de Bosnische moslims te steunen tijdens de oorlog in de jaren '90. In Bosnië en andere landen in de Balkan lag ten tijde van het Ottomaanse Rijk immers een groot deel van de macht en welvaart.

Het was de tijd van de opkomst van de politicus Recep Tayyip Erdoğan (1954), die populair was onder conservatieve moslims. Hij werd prominent toen hij na de verkiezingsoverwinning van maart 1994 burgemeester van Groot-Istanbul werd. In 2002 won zijn AK-partij (*Adalet ve Kalkınma Partisi*) ofwel de Partij voor Rechtvaardigheid en Ontwikkeling, een jaar daarvoor opgericht, de verkiezingen. In 2003 werd Erdoğan premier.



Figuur 2 - Ontwikkelingen in de westerse oriëntatie van Turkije in de periode van 1923 tot 2000

► 2.2 Hoe de constanten terugkomen in het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid

Het huidige Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid bouwt grotendeels voort op bestaande patronen en sentimenten onder de Turkse bevolking die voortkomen uit de geschiedenis, de ligging en gedeelde historische ervaringen en tradities.¹³ Niet alleen de huidige regering doet dit, ook vorige regeringen maakten hiervan gebruik. En zo zullen volgende Turkse regeringen handelen naar, en zich rekenschap moeten geven van, patronen en constanten in Turkije's geopolitieke positie en rol.

Hieronder wordt een aantal constanten belicht, die naar het oordeel van de AIV het meest relevant zijn bij de duiding van de huidige relatie met het Westen en daarmee ook voor de keuzes waar Nederland, gezien de eigen positie en belangen, voor staat (zie hoofdstuk 6). Deze constanten betreffen het laveren tussen het Westen en Rusland, de overtuiging dat Turkije bedreigd wordt in de bestaanszekerheid, de Koerdische kwestie, waakzaamheid bij Turkse leiders ten aanzien van staatsgrepen, wantrouwen ten opzichte van het Westen, een complexe relatie met Griekenland en tenslotte nationalisme en de hang naar grootsheid. Het betreft geen uitputtend overzicht van alle constanten in het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid.

Laveren tussen het Westen en Rusland: de balanceeract

Een eerste constante in het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid betreft het streven naar onafhankelijkheid. Geostrategisch ligt Turkije tussen twee vuren: het Westen en Rusland, en daartussen probeert het een evenwicht te vinden. Dit streven heeft het geografisch zelfbeeld

diepgaand beïnvloed. Turkije vreest Rusland, wat historisch gezien niet vreemd is gezien de bijna vijftien grote oorlogen die met de Russen zijn uitgevochten vanaf de late vijftiende eeuw tot aan de bolsjewistische revolutie in 1917. Daarbovenop komt de Turkse vrees voor Russisch revisionisme. Dat diende zich in meest bedreigende vorm aan in 1945. De Russische eisen aan Turkije betroffen enerzijds de herziening van het Verdrag van Montreux, teneinde militaire bases te vestigen aan de Bosporus onder de noemer van 'gezamenlijke veiligheid', en anderzijds het opeisen van Turks territorium. Angst voor de Russen was een drijfveer voor Turkije om een loyale bondgenoot van het Westen te zijn, maar het bleef een balanceeract. Het zou leiden tot een tweeslachtige relatie met Rusland en gecompartmentaliseerde betrekkingen, waarbij op sommige terreinen wordt samengewerkt en op andere vlakken visies en belangen botsen, of zelfs strijd wordt geleverd.¹² Turkije leunt soms dicht aan tegen Poetin, om dan weer afstand nemen. Turkije is soms zeer kritisch op de VS of Europa, en dan weer behulpzaam. Dit 'eten van twee walletjes' valt goed bij de Turkse bevolking. Na 2013 is bewust gekozen voor ambiguïteit in de Turkse buitenlandse politiek.

Overtuiging dat Turkije wordt bedreigd in de bestaanszekerheid

In Turkije is door de decennia heen een *siege mentality* ontstaan, een belegeringsmentaliteit, verwijzend naar *“een defensieve of paranoïde houding gebaseerd op de overtuiging dat anderen vijandig tegenover iemand staan”*.¹³ Tot op de dag van vandaag herinnert men zich de manier waarop Turkije meteen al in aanloop naar de stichting van de republiek in 1923 bedreigd werd in zijn bestaan, veiligheid en eenheid. Bij het Verdrag van Sèvres (1920) zou Turkije veel grondgebied verliezen aan de geallieerden. Het verdrag is geratificeerd noch uitgevoerd, maar de 'Sèvres-fobie' appelleert aan een angst dat *“de buitenwereld en zijn interne collaborateurs [continu] proberen Turkije te verzwakken en op te delen”*.¹⁴ Het concept van *Dis Mihraklar* (kwade buitenlandse krachten) wordt nog steeds aangehaald in het binnenlandse discours over de bedreiging van het voortbestaan van Turkije, ook door president Erdoğan maar niet alleen. Een terugkerend narratief van de autoriteiten is dat bepaalde binnenlandse krachten een bedreiging voor de *existentiële belangen* zouden vormen. Deze moeten volgens dergelijke redenering aangepakt en onderdrukt worden teneinde de republiek te beschermen. Dit resulteert niet zelden in het aan banden leggen van de media en de vrijheid van meningsuiting, repressie van eigen burgers en flagrante mensenrechtenschendingen. Het westerse pleidooi voor mensenrechten en de rechtsstaat wordt in deze zienswijze met argusogen bekeken en heeft als zodanig weinig effect.

Koerdische kwestie

De overtuiging dat Turkije wordt bedreigd in zijn voortbestaan kan worden opgeroepen bij allerlei mogelijke bedreigingen, vanuit binnen- en buitenland. In Turkije wordt het geregeld aangehaald wanneer een minderheid rechten opeist, zoals de Koerden. Deze groep is sinds de oprichting van de republiek geconfronteerd met een begrip van Turks-zijn, waar Koerden en andere groepen van buitengesloten werden (zie hieronder de bespreking van 'nationalisme en de hang naar grootsheid' als constante).¹⁵ De Koerden zijn in de geschiedenis van Turkije vaak neergezet als een bedreiging. Dat vindt zijn oorsprong in het Verdrag van Sèvres waarin gesproken werd van een autonoom Koerdistan. Het ideaal van een eigen staat verliet Koerdische groepen niet meer. Turkse leiders sloegen Koerdische opstanden in de decennia die daarop volgden bloedig neer. De PKK, die werd opgericht in 1978, voert in Turkije sinds 1984 een gewapende strijd voor onafhankelijkheid. In 1992 werd in buurland Irak de Koerdische Regionale Overheid uitgeroepen. Turkse Koerden kregen taalrechten, maar tijdens de hevige geweldsgolf in de jaren '90 van de vorige eeuw vluchtten velen naar Noordwest-Europa. Later werd de PKK door de EU op de lijst van terroristische organisaties gezet. De PKK heeft zich in Noord-Irak herpakt nadat het in 1999 onder grote druk uit Syrië moest verdwijnen en nadat in datzelfde jaar PKK-leider Öcalan werd opgepakt. Het conflict tussen Turkije en de PKK sluimerde door tot 2010, toen Turkije koos voor aanvallen op PKK-bases in Noord-Irak. Het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid ten aanzien van landen in de regio zoals Syrië en Irak, maar ook Europese landen waar een groot deel van de Koerdische gemeenschap heen is gevlucht, wordt mede gedreven door deze geschiedenis.

Waakzaamheid bij Turkse leiders voor mogelijke staatsgrepen

De geschiedenis van Turkije kent verschillende fasen van autoritair leiderschap. De waakzaamheid voor mogelijke staatsgrepen op het niveau van leiders vindt zijn oorsprong in de geschiedenis van problematische civiel-militaire relaties binnen de Turkse staat. In Turkije zijn meerdere militaire coups gepleegd, in 1960, 1971 en 1980. In 1997 slaagde de poging van het leger om de verkozen regering van premier Erbakan aan de kant te schuiven. Deze geschiedenis maakt Turkse leiders veelal argwanend en waarschijnlijk ook president Erdoğan, die het leger, de rechterlijke macht, de media etc. de afgelopen jaren van potentiële tegenkrachten gezuiverd heeft. Bij de laatste coup poging in 2016 was het in Turkse ogen verdacht dat de reacties vanuit het Westen 'lauw' waren.¹⁶ Ook hierin vertrouwt men het Westen niet.

Complexe relatie met Griekenland

De relatie met buurland Griekenland was al complex sinds de oprichting van beide staten, maar werd bij gelijktijdige toetreding tot de NAVO al vrij snel een probleem. In het Turkse discours komt een keur van voorbeelden uit de geschiedenis voorbij van momenten dat Turkije in de steek is gelaten door het Westen. Zo wordt gememoreerd dat de VS en de NAVO bij de crisis rond Cyprus in 1974 Turkije niet te hulp wilden schieten. Die crisis werd niet opgelost; de Cyprus-kwestie leidde zelfs tot een keerpunt in de relatie van Turkije met Europa. Tijdens de uitbreidingsronde van 2004 accepteerde de EU de republiek Cyprus als lid, terwijl het eiland nog verdeeld was. Tegen de verwachting in had de Grieks-Cypriotische gemeenschap tegen het plan van secretaris-generaal van de Verenigde Naties (VN) Kofi Annan gestemd voor hereniging van het eiland. Turkije erkende de republiek Cyprus niet – en nog niet. Turkije bleef in de spreekwoordelijke wachtkamer van de EU kandidaat-lidstaten. De kwestie-Cyprus werd hiermee een bilateraal probleem tussen Turkije en de EU, en in Turkse ogen de ultieme blokkade voor Turks lidmaatschap van binnenuit de EU.

In de huidige betrekkingen spelen verscheidene geschillen. Een actueel voorbeeld vormen de eilanden in de Egeïsche Zee. Hierover wordt in de Griekse en Turkse media veel geruzied en verdraaid. Volgens Turkije moeten deze eilanden gedemilitariseerd zijn, maar het Verdrag van Lausanne zegt dat de garnizoenen daar beperkt moeten blijven tot het aantal militairen dat op de eilanden zelf geworven kan worden. Zo zijn er continu meningsverschillen die via de media worden uitgespeeld, maar er wordt ook dreigende taal geuit. Zo waarschuwde de Turkse president recentelijk: 'Eén woord voor Griekenland: vergeet Izmir niet', refererend aan de Turkse intocht in Izmir (Smyrna) dat sinds 1919 door Griekenland was bezet.¹⁷

Wantrouwen ten opzichte van het Westen

De EU is in Turkse ogen onbetrouwbaar: vanuit het Turkse overheidsperspectief heeft de EU onderhandelingen gestart over toetreding zonder daadwerkelijk te willen dat Turkije (een land met inmiddels meer dan 82 miljoen inwoners) lid werd. Dit wantrouwen heeft historische wortels.¹⁸ Echter de VS worden heden ten dage in Turkije gezien als de grootste bedreiging voor het land, terwijl ze samen in de NAVO zitten. Deze houding heeft te maken met de eerdergenoemde constante in de geschiedenis van de Turkse republiek: de Koerdische kwestie. De Amerikaanse contacten met Syrisch- en Iraaks-Koerdische groeperingen in het Midden-Oosten zijn Turkije een doorn in het oog. Een andere bron van wantrouwen heeft te maken met de zogeheten *existentiële belangen*, die mede voortkomen uit het patroon van waakzaamheid onder Turkse leiders voor mogelijke staatsgrepen. In dit geval gaat het om de vermeende pleger van de coup poging Gülen, die in 1999 uitweek naar de VS. De Amerikaanse autoriteiten weigeren hem nog altijd uit te leveren aan Turkije, bij gebrek aan bewijs dat hij die coup tegen Erdoğan zou hebben geprobeerd te plegen. Dit voedt de complottheorie in Turkije dat het Westen erop uit is om de Turkse republiek te verscheuren, voortkomend uit de hierboven beschreven Sèvres-fobie: westerse krachten zouden via binnenlandse agenten proberen te infiltreren.

Nationalisme en de hang naar grootsheid

De Republiek Turkije bestaat in 2023 honderd jaar en is in die zin nog een jonge staat, op zoek naar een gezamenlijke identiteit. Een deel van de Turkse bevolking is trots op het imperiale verleden en de regionale invloed van toen.¹⁹ Op de staatstelevisie zijn dagelijks leden van politieke elites aan het woord die een narratief van Turkse superioriteit herhalen.²⁰ Het nationalistisch verlangen naar de Ottomaanse heerschappij van weleer is de afgelopen twintig jaar doorgedrongen tot het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid ten aanzien van de Balkan, Centraal-Azië en Afrika. Het betreft dan wel de 'verturkste' versie van het Ottomaanse Rijk is, want het was destijds een multicultureel rijk. Hoe dan ook is een deel van de bevolking ontvankelijk voor het verhaal over een verleden van imperiale grandeur.²¹ Men reageert uiterst gevoelig op internationale interventies in de regio, die beschouwd worden als inbreuk op de eigen invloedssfeer. De wens om regionaal leider te worden met mondiale invloed wordt ook gevoed door het idee van de Turkse etnisch-linguïstische identiteit. De talen van Azerbeïdjan en Turkmenistan zijn vrij nauw verwant aan het gesproken Turks in Turkije, maar de meeste *Turkic* talen zijn niet begrijpelijk voor Turken.

In Europa zijn grofweg 5 miljoen Turkssprekenden, voornamelijk door de arbeidsmigratie. Maar die verbinding met Europa past niet helemaal in het narratief van de Euraziatische ideologie, die de blik op het Oosten richt en heden ten dage aan populariteit wint. Deze ideologie gaat uit van de noodzaak van een sterk, autoritair regime van Aziatische snit dat niet anti-Russisch is. De Euraziatische ideologie heeft zich de laatste jaren genesteld in de militaire elites en krijgt in de samenleving steeds meer steun, gevoed door de staatsmedia. Uit opiniepeilingen blijkt evenwel dat er onder de bevolking nog altijd meer steun is voor de Europese oriëntatie.²²

Tenslotte is de spanning tussen de (nog immer) seculiere staat en de politieke islam een constante in Turkije. Deze spanning ligt ten grondslag aan tal van keuzes in het buitenlandbeleid. Turkije blijft thans zijn *soft power* op pragmatische wijze inzetten, bijvoorbeeld in het Midden-Oosten en islamitische delen van Afrika, om zijn doel van regionale macht met mondiale invloed te bereiken. Leiders laten daarbij tegenwoordig de islamitische ideologie achterwege als die niet past bij het beoogde doel, bijvoorbeeld bij normalisatie van betrekkingen met Israël.



Hoe Turkije zich op andere regio's ging oriënteren

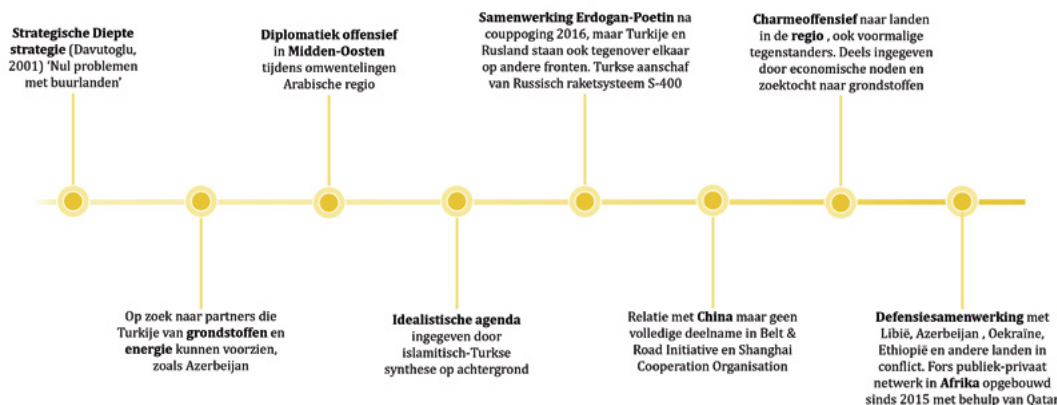
Al vóór de wisseling van het millennium richtte het vizier van het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid zich steeds meer zuid- en oostwaarts, weg van het Westen, een tendens die versnelde toen de voortdurende pogingen om tot de EU toe te treden strandden. Een periode met keerpunten in de westerse oriëntatie van Turkije was al ingezet voordat president Erdoğan aan de macht kwam, vaak ingegeven door sterk nationalistische reflexen. Dit hoofdstuk analyseert hoe Turkije zich op andere regio's ging oriënteren, de keerpunten in de westerse oriëntatie van het beleid en nieuwe en hernieuwde allianties.

► 3.1 Heroriëntatie van het beleid

Met de 'Strategische Diepte' strategie (2001), opgesteld door AKP-politicus en latere minister van Buitenlandse Zaken Ahmed Davutoğlu, stelde Turkije zich vanaf 2009 open voor maximale samenwerking met gebieden uit het voormalige Ottomaanse rijk zoals de Balkan, Kaukasus en Centraal-Azië, met name landen met etnisch-Turkse minderheden. Ook werd er toenadering gezocht tot islamitische landen in Afrika en Azië, zoals Pakistan.

De omwentelingen in de Arabische regio boden vanaf 2011 het vehikel voor het uitvoeren van de buitenlandstrategie van de door de AKP geleide regering op grotere schaal: Turkije startte een diplomatiek offensief in het Midden-Oosten. Daarbij vormde de ideologie van de politieke islam een belangrijk richtsnoer. De regering richtte zich op leiders die de politieke islam aanhingen als fundament voor de staat. De ideologie wekte argwaan in Europa. In Egypte viel de regering van de moslimbroederschap al na twee jaar, maar Turkije ging door met het steunen van politieke islamleiders elders, zoals in Somalië.

Turkije wilde minder afhankelijk zijn van Europese handelspartners en ging voortvarend te werk bij het diversifiëren van zijn buitenlandse handel. De Turkse economie bloeide vanaf 2010 en de zogenoemde 'Gouden Jaren' waren ingezet. Sinds 2012 mocht Turkije aanzitten bij de door China geleide *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO), maar slechts als *Dialogue Partner* (zie hoofdstuk 5 over de strategische belangen van China jegens Turkije). De campagne 'De wereld is groter dan Vijf' (verwijzend naar het aantal permanente leden van de VN-Veiligheidsraad) werd ingezet. Turkije ontwikkelde daarna een fors publiek-privaat netwerk in Afrika met hulp van Qatar. Ankara's pogingen om met Afrikaanse landen samen te werken bleken meteen een diplomatiek succes. In 2010 werd Turkije in de VN-Veiligheidsraad gekozen: 50 van de 53 Afrikaanse landen steunden dat lidmaatschap.²³



Figuur 3 - Nieuwe en hernieuwde allianties van Turkije in de periode van 2000 tot 2021

In de jaren voorafgaand aan de omwentelingen in de Arabische regio wilde de Turkse premier, in het kader van de 'nul problemen met buurlanden' strategie, bouwen aan een goede relatie met Assad in Syrië. Hij dacht het Syrische regime een dienst te bewijzen door advies te geven over hoe om te gaan met soennitische groepen, maar de Syrische leider sloeg de opstanden keihard neer. De relatie tussen Assad en Erdoğan verslechterde snel. Initieel steunde Turkije openlijk deze groepen, maar trad op de achtergrond toen ze hun krachten bundelden met voormalige strijders van de Baath-partij uit Irak, de oorsprong van het latere IS. Tegelijkertijd vestigde zich een factie van de Syrische Koerden, genaamd de *Partiya Yekîtiya Demokrat* (PYD), met hun gewapende tak *Yekîneyên Parastina Gel* (YPG) als verdedigingseenheden in het Noord-Syrische Rojava.²⁴ Toen de vredesonderhandelingen tussen de PKK en de Turkse regering in 2015 mislukten verklaarde Ankara de YPG tot vijand en beschouwde het Noord-Syrië als jachtterrein om achter de YPG en PKK-strijders aan te gaan. De Syrische president Assad mobiliseerde op zijn beurt voormalige bondgenoten om Turkije in te nemen, zoals het sjiiitische Iran, maar ook Rusland, een land dat Turkije sinds jaar en dag vreest.

Turkije's verwijdering van internationale verdragen en normen op het terrein van mensenrechten

Vanaf 2013 werd de afbraak van de rechtsstaat in Turkije zichtbaar. Deze tendens was al eerder ingezet. Bij de serie rechtszaken van *Ergenekon* in 2008 werden reeds vele generaals maar ook seculiere oppositieleiden, journalisten en universiteitsrectoren veroordeeld, vanwege het vermeend vormen van een geheime organisatie die zich schuldig zou maken aan ondemocratische en gewelddadige beïnvloeding van de Turkse politiek. Opvallend is dat het de eisen van de EU waren die premier Erdoğan aangreep om de macht van de Turkse krijgsmacht - *Türk Silahlı Kuvvetleri* (TSK) - over het bestuur te beperken. De EU en de lidstaten richtten zich op de Turkse overname van het *acquis communautaire*. Democratisch toezicht op het leger zou de Turkse democratie verder helpen consolideren. De positie van het leger moest hervormd worden om aan de toetredingsvoorwaarden, neergelegd in de criteria van Kopenhagen, te kunnen voldoen.²⁵

De protesten bij het Gezipark in Istanbul in 2013 werden hard neergeslagen. Premier Erdoğan bouwde verder aan zijn machtsbasis door zijn tegenstanders aan te pakken en werd verkozen tot president in 2014. Hij raakte in onmin met Fethullah Gülen, de geestelijk leider met wie hij eerst bevriend was. Gülen had namens de Turkse regering allerlei instellingen opgericht in binnen- en buitenland, ook in Nederland. In het Turkse discours werd deze beweging als FETO (oftewel *Fetullahist Terrorist Organisation*) neergezet, die zich overal zou kunnen schuilhouden. De inmenging door de Turkse regering onder diasporagemeenschappen in Europa nam toe.

▶ 3.2 Keerpunten in relatie met het Westen



Het jaar 2015 werd een keerpunt in de relatie van Turkije met de VS en de NAVO. Onder NAVO-partners was twijfel ontstaan over de intenties van Turkije. Zo voegde het land zich pas in 2015 bij de anti-ISIS coalitie. Het stak Turkije dat bondgenoten directe contacten onderhielden met Koerdische groepen in Syrië, die in Turkse ogen een bedreiging vormen. Turkije was geïnteresseerd in technologieoverdracht, maar de NAVO weifelde. Toen overwoog het het Chinese luchtverdedigingssysteem van het type FD-2000 te kopen.

In voorgaande jaren werd het Turkse luchtruim aan de Syrische grens geregeld geschonden. Turkije ontving daarvoor bijstand van de NAVO. Toen Turkije een Russisch vliegtuig dat het luchtruim schond neerschoot, stelde Rusland prompt sancties in die de Turkse economie diep raakten. Turkije was in bepaalde sectoren, zoals het toerisme, goeddeels afhankelijk geworden van Rusland. De coup poging in 2016 bracht echter een ommekeer in de relatie tussen Turkije en Rusland teweeg. Het Westen reageerde relatief lauw in de ogen van president Erdoğan. President Poetin zag een opening bij de Turkse regering, die al eerder had besloten niet mee te doen aan de westerse sancties tegen Rusland die volgden op de annexatie en militarisering van de Krim. Toen Poetin na de coup poging openlijk zijn steun aan president Erdoğan had betuigd besloot die in 2017 het Russische raketsysteem S-400 aan te schaffen. Rusland bouwde zijn sancties af. Turkije werd nog afhankelijker van Rusland dan voorheen, niet alleen van toeristen maar ook van grondstoffenimport. De twee landen stemden nauwer met elkaar af: Turkije werd in 2019 uitgenodigd voor deelname aan het door Rusland geleide Astana vredesproces voor Syrië. Toch had de Russisch-Turkse toenadering en de aanschaf van het Russische S-400 systeem een keerzijde, want het als opportunistisch ervaren 'balanceeract'-beleid van NAVO-bondgenoot Turkije leidde tot een verbod van het Amerikaanse Congres op levering aan Turkije van F-35 gevechtsvliegtuigen.²⁶

Meer transactionele relatie en deal met de EU

Van Turkse zijde werd al eerder aangedrongen bij westerse landen op een meer transactionele relatie. Die gelegenheid diende zich aan in 2016, toen de EU zwak stond vanwege de chaos aan buiten- en binnengrenzen, en onder informele leiding van de Nederlandse en Duitse regeringen over een 'migratiedeel' onderhandelde met Turkije: de EU-Turkije Verklaring. Eerder waren als gevolg van de oorlog grote aantallen Syriërs hun land ontvlucht, waarvan in april 2015 honderden tegelijk in de zee tussen Turkije en Griekenland verdronken, op weg naar Europa. Dit migratie-akkoord luidde een fase in van een meer transactionele relatie tussen Turkije en de EU, die de verstandhouding niet ten goede kwam.

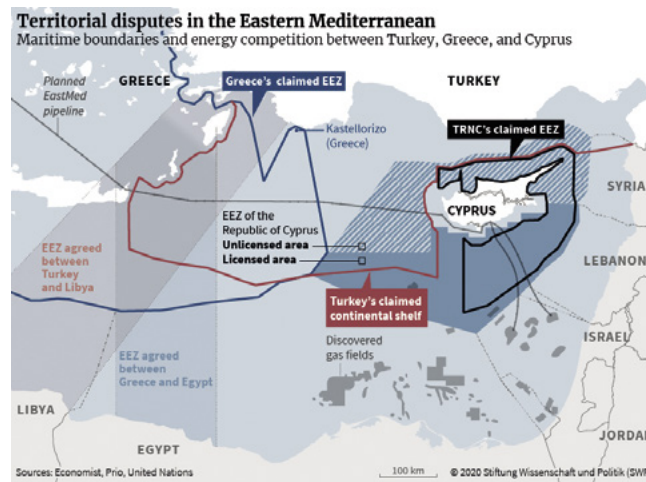
Het onderling vertrouwen nam verder af. In 2017 vond een diplomatiek incident met Nederland plaats naar aanleiding van de poging van de Turkse regering om tijdens een ministerieel bezoek onder de Turkse gemeenschap in Nederland campagne te voeren in het kader van een referendum over de vraag of Turkije een presidentieel systeem moest invoeren in plaats van het toenmalige parlementaire systeem. Een dergelijke campagne werd door Nederland verboden. Deze vond echter alsnog plaats onder de noemer van een 'informatiebijeenkomst', die uiteindelijk zou worden gehouden in Rotterdam. Het lukte een Turkse minister (bijna) om de locatie per auto te bereiken dankzij een afleidingsmanoeuvre via Duitsland. Het incident tussen Turkije en Nederland escaleerde en de toenmalige Nederlandse ambassadeur, op dat moment buiten Turkije verblijvend, werd verboden terug te keren op zijn post in Ankara.²⁷ Het referendum luidde een tijdperk in van machtsconsolidatie in Turkije: door de grondwetwijziging – in dat referendum bij nipte meerderheid goedgekeurd – ging Turkije over van een parlementair naar een presidentieel systeem. Pas in 2018 werd de Nederlands-Turkse bilaterale relatie hersteld.

In 2019 wierp het olie-arme Turkije zich in Libië op als partner van de door de VN erkende *Government of National Accord* (GNA). Met behulp van de in Turkije geproduceerde Bayraktar-drones bleef de hoofdstad Tripoli uit handen van de uitdager, krijgshoofd Haftar. Turkije wachtte op erkenning vanuit het Westen voor deze reddingsactie, maar de EU twijfelde. Met name Frankrijk



steunde Haftar met wapens en inlichtingen om zich te weren tegen jihadistische militieën. De Libische autoriteiten waren Turkije dankbaar en de GNA gunde Turkije een concessie voor een olieveld voor de kust. Ankara bleef de GNA van wapens voorzien en negeerde het VN-wapenembargo, waardoor het met Frankrijk in aanvaring kwam toen een Frans schip als onderdeel van de EU-missie Irini een Turks schip op wapens wilde controleren.²⁸ En nog steeds weigert Turkije controles door Irini. Turkije hield zich ook niet aan het VN-ultimatum voor terugtrekking uit Libië, zolang zich daar strijders van de beruchte Russische Wagnergroep ophielden.

De inderhaast gebouwde Turkse militaire bases in het Libische Tajura en Misrata werkten intimiderend op Griekenland en Cyprus; het Griekse eiland Kreta ligt op slechts circa 300 kilometer afstand van de Libische kust. Turkije bracht hier de doctrine van voorwaartse verdediging in de praktijk.²⁹ In 2019 ging Turkije, dat zelf nauwelijks grondstoffen heeft, over tot proefgasboringen in de oostelijke Middellandse Zee nabij Cyprus en later ook in de exclusieve economische zone (EEZ) van Cyprus, waarbij het zich niets gelegen liet aan het zeerecht.³⁰ De verantwoording hiervoor zou liggen in het idee van het oude *Blue Homeland (Mavi Vatan)* op basis waarvan Turkije een claim legt op het continentale plat en de zee grenzen anders legt. Turkije erkent het zeerecht niet, noch de jurisdictie van het Internationale Hof van Justitie in deze.



Bron - Centre for Applied Turkey Studies, German Institute for International and Security Affairs (SWP), 2020

Figuur 4 - Territoriale geschillen in de oostelijke Middellandse Zee

Met de Turkse economie ging het ondertussen bergafwaarts. De Turkse regering ging door met de zoektocht naar nieuwe allianties. In 2017 was China al uitgenodigd door de Turkse ministeries om samen te werken in het kader van het *Belt and Road Initiative*; dit verliep niet heel soepel, maar vanaf 2019 verkreeg de regering Chinese leningen (zie hoofdstuk 5). Dat was tevens het doel achter de Turkse toenadering tot tal van andere landen vanaf 2021 zoals de Golfstaten, waaronder voormalige tegenstanders die nu nodig waren om een economische neergang in Turkije te voorkomen. Ook haalde Turkije de banden aan met Armenië, Israël en Egypte en zocht het toenadering tot Griekenland.³¹

Eerder had Turkije het olierijke Azerbeidzjan geholpen te winnen op het slagveld van Nagorno-Karabach tegenover het door Rusland gesteunde Armenië, wederom met behulp van de Turkse drones. In 2021 lanceerde Turkije de Organisatie van Turkse Staten, voortkomend uit de vroegere Turkse Raad uit 2009 waar het de Centraal-Aziatische olierijke landen Azerbeidzjan, Kazachstan, Kyrgyzstan en Oezbekistan bijeenbracht, met Turkmenistan en Hongarije als waarnemer.³²

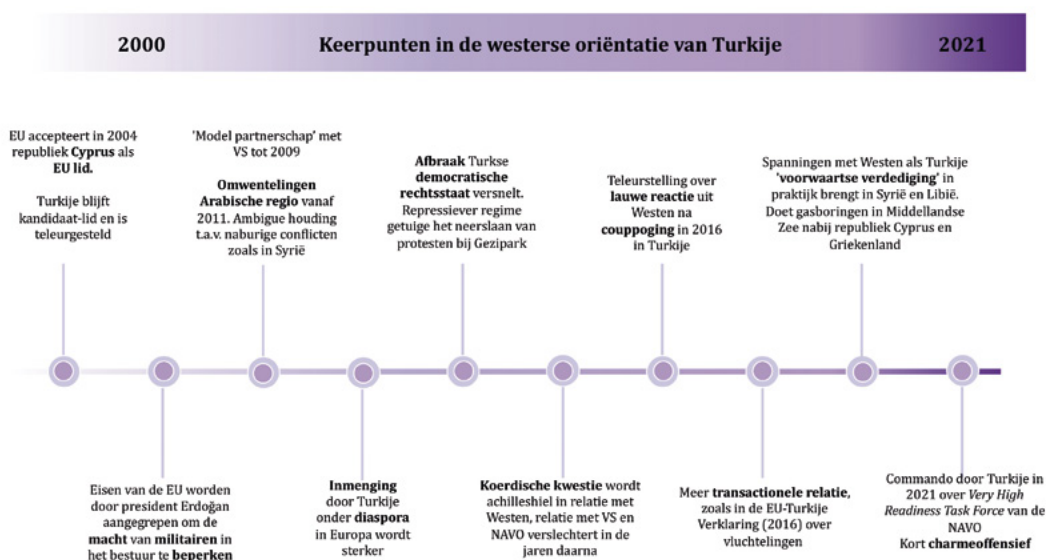
Ondertussen breidde Turkije in Afrika zijn zakelijke, diplomatieke en militaire netwerk uit. Turkije werd een speler van formaat met 43 ambassades, 3 militaire bases, 30 landen waarmee Turkije

verdragen voor defensiesamenwerking sloot, de groeiende export van drones en 60 Afrikaanse bestemmingen van *Turkish Airlines*.³³ De EU, China en India zijn op het vlak van handel veel grotere spelers en op het gebied van veiligheid zijn ook Rusland en de Golfstaten groot, maar Turkije zet zichzelf neer als een humanitaire partner gericht op een win-win situatie met Afrikaanse landen.³⁴



naar
inhoud

Met de mensenrechtensituatie in Turkije ging het ondertussen bergafwaarts. In 2021 zegde president Erdoğan namens Turkije de conventie van Istanbul op inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. De EU en de Raad van Europa veroordeelden deze beslissing sterk. Eind april 2022 werd de Turkse filantroop en zakenman Osman Kavala door een Turkse rechtbank veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf vanwege naar verluidt mogelijke betrokkenheid bij de coupoging in Turkije in 2016. Over deze zaak is door de Raad van Europa inmiddels een niet-nalevingsprocedure gestart tegen Turkije. De ene na de andere maatregel die afbreuk doet aan de rechtsstaat wordt genomen. Dit treft nog steeds allerlei groepen in de Turkse samenleving. Zo werd de prominente Turks-Koerdische politicus Selahattin Demirtaş in 2021 veroordeeld tot 3,5 jaar cel voor het vermeend beledigen van de Turkse president. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft herhaaldelijk de vrijlating van Demirtaş geëist omdat zijn rechten worden geschonden.



Figuur 5 - Keerpunten in de westerse oriëntatie van Turkije in de periode van 2000 tot 2021

Het jaar 2022

De wereldorde kantelt als in februari 2022 Rusland Oekraïne binnenvalt. Het Westen verenigt zich achter Oekraïne en tegen Rusland, en de oorlog verandert het perspectief van de EU waar Oekraïne het kandidaat lidmaatschap krijgt aangeboden en zelfs de term 'versnelde toetreding' valt. Elders in de wereld is de reactie echter minder eenduidig, zoals onder opkomende machten in Azië. Turkije schaart zich achter het Westen in het veroordelen van de oorlog. Turkije ontzegt Russische oorlogsschepen toegang tot de Zwarte Zee op basis van het Verdrag van Montreux (1936).

Turkije doet echter niet mee aan de vergaande sancties van het Westen tegen Rusland. President Erdoğan positioneert zich als bemiddelaar - met succes, bij het graanakkoord in zomer 2022. Turkije komt wel de verschillende afspraken na met westerse landen, inclusief Nederland, op het gebied van terrorismebestrijding tegen ISIS en Al Qaida en migratiesamenwerking in het kader van de EU-Turkije Verklaring. Na de val van Kaboel aan de Taliban in Afghanistan is Turkije één van de weinige bondgenoten die zich handhaaft en NAVO-partners helpt in het repatriëren van landgenoten en personeel. Ondertussen houdt de conflictdreiging aan vanuit regio's van waaruit het Westen zich terugtrekt, zoals het Midden-Oosten en Afghanistan, van waaruit door aanhoudend geweld en uitzichtloosheid velen op de vlucht slaan.

Het hedendaagse buitenland- en veiligheidsbeleid van Turkije

Dit hoofdstuk gaat in op de meer recente binnenlandse en economische factoren die relevant zijn voor het duiden van veranderingen in het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid. Het hedendaagse beleid wordt niet alleen beïnvloed door de eerder besproken constanten, maar ook door tal van variabele factoren zoals economische noden, binnenlandspolitieke veranderingen en type leiderschap, in dit geval van president Erdoğan.

► 4.1 Economie als drijfveer van het beleid

De economie is een belangrijke drijfveer van het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid. Ooit fungeerde de economie als motor van het buitenlandbeleid, die Turkije in staat stelde met verre regio's handelsbetrekkingen aan te knopen en belangrijke netwerken te vestigen. De zogeheten gouden jaren (2010-2015) liggen nu ver achter Turkije. Anno 2022 vormt de Turkse economie met zijn hoge inflatie (83% in oktober 2022³⁵) eerder een beperking op het beleid en er wordt gezocht naar mogelijkheden om via het buitenlands beleid de economie op te krikken. Export wordt gezien als de groeimotor, maar tot nu toe kampt Turkije vooral met handelstekorten. Deze en volgende Turkse regeringen moeten laten zien dat het land teruggebracht kan worden naar groeiende welvaart. Alleen retoriek over de grootsheid van de natie zal daarbij niet genoeg zijn.



Economische ontwikkeling, grondstoffen en nieuwe allianties

Turkije investeert in interregionale connectiviteit om goed gepositioneerd te zijn als opkomende nexus van commerciële- en energie routes; een ambitie die te zien is in de enorme nieuwe luchthaven bij Istanbul. Als grondstoffenarm land probeert Turkije nieuwe allianties te smeden die het land van toevoer verzekeren en transit mogelijk maken. Landen die rijk aan olie en gas zijn zoals Libië en Azerbeidzjan hebben daarom prioriteit. Turkije gaf de banden met Centraal-Aziatische landen nieuw elan met de lancering van de Organisatie van Turkse Staten in 2021. Alternatieve allianties komen goed van pas nu de twee pijpleidingen TurkStream en BlueStream – gericht op afnemers in Zuidoost- en Centraal Europa en ingewijd door de presidenten Erdoğan en Poetin in januari 2020 – minder rendabel zijn vanwege de sancties op Russisch aardgas. Turkije normaliseerde de banden met voormalige rivalen Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten, in de eerste plaats voor leningen, maar later ook voor grondstoffen. Voor het aantrekken van directe investeringen zal Turkije echter eerst een aantal hervormingen moeten doorvoeren, want het investeringsklimaat in Turkije laat te wensen over. Er is nauwelijks transparantie en een gelijk speelveld ontbreekt. Gebrek aan toegang tot besluitvormers en een bureaucratie die weinig macht heeft vormen belemmeringen voor potentiële investeerders. Met nieuwe spelers die de Turkse markt willen betreden loopt het dus niet storm.

Strategische autonomie ten opzichte van de EU en het Westen

Veel landen hebben als gevolg van de verstoring van de aanvoerlijnen en destabilisatie van het mondiale handelssysteem besloten hun industriebeleid aan te passen in een poging meer strategische autonomie te bewerkstelligen. In Turkije was dit al het geval, mede gedreven door de constanten in het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid zoals wantrouwen ten aanzien van het Westen. Als de schuld omtrent de huidige malaise moet worden afgeschoven is dat vaak op het Westen - en anders op Syrische vluchtelingen.

Turkije is afhankelijk van de EU als grootste investeerder in Turkije. Echter om met de EU te kunnen blijven handelen moet Turkije ook snel voortgang boeken met de energietransitie. Het Parijs-akkoord werd in oktober 2021 geratificeerd door het Turkse parlement. Het land probeert nu in aanmerking te komen als 'ontwikkelingsland', om fondsen te krijgen uit het groene klimaatfonds van de Verenigde Naties.

Wel of geen sancties

Turkije is zeer afhankelijk van de export naar de Europese markt, maar veel van de importen komen uit Rusland. Exportproducten als pasta werden gewoonlijk geproduceerd uit Russisch (en Oekraïens) graan. Ook voor fossiele brandstoffen is Turkije afhankelijk van de Russische markt – zie hoofdstuk 5 een analyse van Russische strategische belangen in Turkije en afhankelijkheden. Turkije heeft niet de intentie om mee te doen aan sancties tegen Rusland. Turkije vreest westerse strafsancities, maar heeft wel een autonomere positie dan voorheen: handelscontacten zijn in de afgelopen tijd gediversifieerd en het is gebleken dat de bevolking, na zoveel harde tegenslag, een hoge veerkracht en zelfs bunkermentaliteit heeft: men blijft doorwerken en handeldrijven, desnoods om het officiële geldsysteem heen. Evenwel heerst onder Turkse ondernemers en bedrijven de overtuiging dat Turkije het Westen niet tegen zich in het harnas moet jagen, omdat het een gedollariseerde economie heeft.

Zich een weg uit de crisis exporteren: de militaire industrie

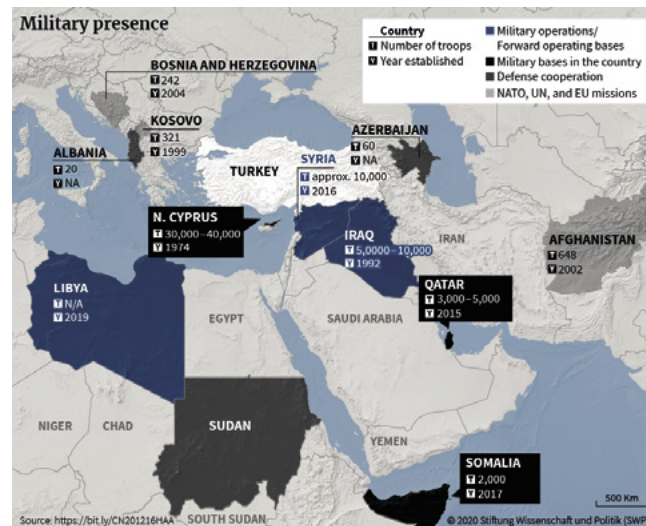
De grootste markt voor Turkije is nog steeds de EU, waar het land met name auto's, motoren en textielproducten heen exporteert. Duitsland is de grootste afzetmarkt voor Turkije. Al jaren zet Turkije in op afzetmarkten elders en nieuwe mogelijkheden oostwaarts en zuidwaarts. Dit begon in de jaren '90 met de bouwindustrie, waarop Turkije nog steeds concurrerende prijzen biedt.

Het beleid is er nu op gericht het verdienvermogen te halen uit de militaire- en wapenindustrie, zoals drones. Een lage Turkse lira is voordelig voor de export. Op het Afrikaanse continent is deze exportgedreven strategie het meest zichtbaar. Turkije profileert zich daar als neutrale, humanitaire speler en zet zich af tegen het Westen, dat zich nog steeds koloniaal zou opstellen. Turkije maakt zich sterk voor Afrikaanse landen op actuele dossiers zoals met de corridors voor Oekraïense graantransporten naar arme landen: het coördineerde dit in het voortraject met het hoogste niveau bij de Afrikaanse Unie.

Turkije is, sinds het in Somalië actief werd in 2011, betrokken bij post-conflict wederopbouw in door oorlog getroffen regio's. In die jaren gooide president Erdoğan het net steeds verder uit om historische banden met verre landen aan te halen, gedreven door relatieve economische voorspoed - terwijl het Westen zuchtte onder de financiële crisis. De AKP-regering smeedde banden met gelijkgezinde leiders in het Midden-Oosten, de Golfregio en Afrika.

Nu wordt Turkije door Afrikaanse landen overwegend gezien als veiligheidsactor. Turkije onderscheidt zich door een gevarieerd aanbod van gepantserde voertuigen en de meer betaalbare onbemande drones (UAV's, vervaardigd door *Turkish Aerospace Industries*) die in Libië, Nagorno-Karabach en Oekraïne succesvol op het strijdtoneel zijn gebleken. Niet alleen hebben Turkse bedrijven hun plaats op deze markt in enkele jaren veiliggesteld, ze hebben ook overzeese militaire bases en -installaties opgericht op het continent. Dit helpt Turkije bij het ontwikkelen van een eigen militair industrieel complex, bedoeld om onafhankelijker te worden van de westerse bondgenoten.





Bron - Centre for Applied Turkey Studies, German Institute for International and Security Affairs (SWP), 2020

Figuur 6 - Turkse militaire aanwezigheid

► 4.2 Binnenlandspolitieke drijfveren van het beleid

Turkije is in rap tempo aan het autocratiseren. Daarin is Turkije niet uniek. Het AIV-advies 104: *De wil van het volk? Erosie van democratische rechtsstaat in Europa* analyseerde eerder dat zelfs in de EU – met name Polen en Hongarije – het democratisch proces zelf ertoe geleid heeft dat meerderheden voor een meer autoritaire inrichting van het staatsbestel kiezen, waarbij zij waarborgen voor oppositie, andersdenkenden en culturele minderheden beperken.³⁶ In deze brede, wereldwijde trend kijken autoritaire, populistische leiders naar elkaar en delen bepaalde kenmerken en gedrag. Dit geldt ook voor president Erdoğan in de Turkse politieke context.

Buitenland = binnenland

Dat binnenlandse politiek het buitenlandbeleid stuurt is vanzelfsprekend, maar in Turkije heeft dit een heel directe relatie. Het buitenland- en veiligheidsbeleid kan zelfs niet geduid worden zonder de binnenlandspolitieke dimensie. Dat komt door de mate van politieke verdeeldheid onder de Turkse bevolking. Het politieke mandaat van welke partij of coalitie dan ook zal gestoeld zijn op een wankel evenwicht, en dus moet de eigen aanhang permanent gemobiliseerd worden. Daarvoor wordt het buitenland- en veiligheidsbeleid ingezet. Hierbij wordt gebruik gemaakt van allerlei sentimenten die onder de bevolking leven, zoals 'de noodzaak om Turkije te behoeden en te beschermen tegen allerlei buitenlandse krachten en mogelijkheden'. Dit is één van de constanten in het beleid en is beschreven in hoofdstuk 2.

Het geopolitieke narratief in aanloop naar het verkiezingsjaar 2023

Naast het eeuwfeest organiseert Turkije in 2023 ook parlaments- en presidentsverkiezingen. President Erdoğan hoopt herkozen te worden als kandidaat voor de AK-partij. Hij leidde als minister-president drie kabinetten sinds 2003, en voerde vanaf 2014 een vierde kabinet aan als president. Het verkrijgen van een mandaat van de Turkse kiezer is niet eenvoudig. Men verwacht een hoge opkomst, want in Turkije bestaat een groot vertrouwen in het democratische proces. Maar of dat bij de nieuwe stemgerechtigden – Turkije heeft volgens Eurostat de jongste bevolking van Europa – het geval is moet nog blijken.³⁷ Qua politieke voorkeuren wordt wel gezegd dat Turkije 'split down the middle' is. Toch is de huidige president Erdoğan er telkens in geslaagd om herkozen te worden.³⁸ In theorie mag de huidige president dienen tot 2028.³⁹ In 2018 ging de grondwetswijziging daartoe in en vanaf dat moment mocht de president twee termijnen van vijf jaar uitschrijven.

De parlements- en presidentsverkiezingen zijn zeker geen gelopen race. Hét onderwerp bij de verkiezingscampagnes is de penibele economische situatie in Turkije, die centraal staat in de campagne van de coalitie van oppositiepartijen. De regeringspartij legt de nadruk op andere aspecten waarbij het buitenlandbeleid ook een rol speelt. Het wil de eigen aanhang mobiliseren door onder meer Turkije te profileren als belangrijke speler in de internationale arena. Achter elk optreden ten aanzien van de Oekraïne-oorlog zit een zorgvuldige diplomatieke choreografie. Bemiddeling met het oog op beëindiging van de oorlog valt goed bij veel Turkse kiezers, die zoals blijkt uit opiniepeilingen in meerderheid de voorkeur geven aan een onpartijdig Turkije.⁴⁰

Wat nauwelijks meer terugkomt in het politieke discours zijn de banden met landen in het Midden-Oosten en (andere) landen met islamitische meerderheden. Dat was destijds populair bij kiezers van de toen net opgerichte AK-partij, die opkwam voor de gewone man in Turkije.⁴¹ Bij deze groep deed de heroriëntatie van het beleid op het Midden-Oosten en islamitische regio's het goed. Waarden uit een ver verleden zoals pan-ottomanisme, pan-islamisme en pan-turkisme werden in het politieke discours gevlochten.⁴² Het werkte ook om de Turkse diasporagemeenschappen in Europa – met stemrecht in Turkije, een belangrijke politieke doelgroep – aan te spreken, en nog steeds. Deze groep voelt de pijn van de economische neergang in Turkije nauwelijks. Bij de Turkse gemeenschap in Nederland gebruiken Turkse leiders veelal hetzelfde narratief: beschuldigingen van islamofobie en discriminatie. Campagneretoriek over de islam wordt in Europa heel letterlijk genomen. Dat de ideologie van politieke islam het Turkse regeringsbeleid inmiddels in mindere mate domineert is velen echter ontgaan.

De overtuiging dat Turkije wordt bedreigd in zijn bestaanszekerheid komt terug in de verantwoording van het huidige Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid: interventies in de Egeïsche en Middellandse Zee, inmenging in Europa onder Turkse gemeenschappen, maar ook interventies in buurlanden en een militaire aanpak van gewapende Koerdische groepen garanderen de nodige stemmen.⁴³ In het huidige geopolitieke narratief wordt Turkije neergezet als regionale macht met mondiale invloed. Het lijkt echter alsof Turkije in toenemende mate het buitenlands beleid kracht bij moet zetten met militaire macht. Al geruime tijd projecteert Turkije zijn militaire macht op nabije gebieden zoals de oostelijke Middellandse Zee en doet aan territoriale intimidatie en schenden van Grieks- en Cypriotisch luchtruim. Een netelige kwestie: dit zijn in Turkse ogen geen schendingen want Turkije erkent het zeerechtverdrag ten aanzien van de Egeïsche Zee en het luchtruim daarboven niet.⁴⁴

Gevolgen van autocratisering in Turkije voor het Westen

De aanvankelijk pro-Europese opstelling van de AKP-regering maakte in de afgelopen decennia plaats voor rancune toen toetreding tot de EU moeilijk bleek. Vervolgens begon de regering met zijn houding in te spelen op het latente wantrouwen dat in een deel van de Turkse maatschappij bestaat ten aanzien van Europa. Deze retoriek zal verder aanzwellen in het verkiezingsjaar en is vooral voor de bühne; de betrekkingen met Turkije lijden hier normaliter slechts tijdelijk onder.

Desalniettemin wordt toegang tot het leiderschap steeds moeilijker. Door de autocratische regeerstijl van de president is de mogelijkheid om over bovenstaande een dialoog te voeren en met diplomatie de banden met de Turkse autoriteiten intact te houden beperkt. De besluitvorming is sinds de invoering van het presidentieel systeem veel meer komen te liggen bij de president. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft minder invloed dan voorheen, maar minister van Buitenlandse Zaken Çavuşoğlu en zijn diplomaten spelen op sommige dossiers wel een grote rol, zoals bij de bemiddeling tussen Oekraïne en Rusland ten aanzien van het graanakkoord eind juli 2022. Het ministerie staat echter niet meer centraal bij de beleidsadvisering. Daarvoor is op het gebied van het buitenland- en veiligheidsbeleid de *Security and Foreign Policies Council* in het leven geroepen, die de president adviseert.⁴⁵ Hierin zit een twintigtal adviseurs uit verschillende sectoren wier aanbevelingen, al dan niet via de voornaamste adviseur, naar de president gaan. Deze institutionele structuur maakt het voor degenen die er geen deel van uitmaken, noch toegang toe hebben steeds lastiger om te anticiperen op het Turkse beleid.

Een realistische benadering

Anno 2022 is het charmeoffensief van Turkije jegens het Westen waarschijnlijk tijdelijk van aard. Turkije is geen status quo mogendheid en zal waar mogelijk zijn macht verder uitbreiden. Het charmeoffensief is ingegeven door financiële nood. De eigengereide militaristische aanpak heeft geleid tot een meer geïsoleerde positie binnen de NAVO en ten aanzien van de EU. Het huidige buitenland- en veiligheidsbeleid berokkent flinke schade aan het imago van Turkije in het Westen. Er zijn weinig signalen dat er sprake is van dooi; de retoriek wordt juist feller, zeker aangaande de oppositie.

Voor nu zullen zowel de NAVO als de EU meer uit moeten gaan van een Turks leiderschap dat handelt op transactionele basis en niet vanuit een gedeeld waardenkader. Het Westen kan er niet langer vanuit gaan dat Turkse leiders het westerse model met bijbehorende waarden willen volgen en zal Turkije realistischer, zoals het nu is, tegemoet moeten treden.



Geopolitieke verhoudingen en strategische belangen jegens Turkije

In vervolg op de hierboven beschreven variabele factoren zoals de binnenlandse politiek en de economische noden wordt hieronder beschreven hoe het internationale systeem, ofwel de geopolitieke verhoudingen, het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid beïnvloeden. Voor een land dat zichzelf beschouwt als regionale leider met mondiale invloed is het moeilijk te accepteren dat grootmachten zich telkens manifesteren in de regio rondom Turkije en diens manoeuvreerruimte beperken. Turkije heeft weliswaar een eigenstandige positie verkregen, maar de vraag is welke manoeuvreerruimte Turkije heeft en hoe afhankelijk het land nu werkelijk is in relatie tot grootmachten in de regio. Tegelijk maakt Turkije gebruik van spelers die belangen hebben in de regio en daar fysiek aanwezig zijn.

Hieronder worden de geopolitieke krachten die op Turkije inwerken en de strategische belangen van de NAVO, de Verenigde Staten, China, Rusland en de EU beschreven.



► 5.1 De NAVO

Sinds 1952 is Turkije NAVO-bondgenoot. Turkije is een aanbieder van collectieve veiligheid met zijn grote krijgsmacht en cruciaal voor het afschrikken van Rusland. Turkije is echter ook een potentiële gebruiker van collectieve veiligheid, die niet zonder de NAVO kan, gezien de onveiligheid in de regio rondom Turkije. Het land neemt bovendien een strategische positie in op basis van zijn doctrine van voorwaartse verdediging met een activistische opstelling jegens de buurlanden, wat al eerder leidde tot confrontaties met bondgenoten zoals in en rondom de Middellandse Zee. Ook gebruikt Turkije de NAVO geregeld om bilaterale kwesties met andere bondgenoten op de spits te drijven. De voornaamste strategische belangen van de NAVO ten aanzien van Turkije zijn Rusland afhouden, vermogen vergroten, eenheid behouden, andere dreigingen minimaliseren en Turkije onder de veiligheidsparaplu van de NAVO houden.

Rusland afhouden

Vanuit de NAVO werkt Turkije mee aan het garanderen van de collectieve veiligheid. Sinds de Oekraïne-oorlog betekent dit afschrikking aan de oostflank en voorkomen van escalatie met Rusland. Turkije is één van de weinige landen aan de zuidoostelijke grens van het NAVO-territorium die het vermogen heeft om de expansiedrift van president Poetin in te dammen, niet alleen in de Zwarte Zee regio maar ook aan andere fronten. De Europese Unie is nog niet in staat zijn eigen grondgebied te verdedigen: zowel op de oost- als de zuidflank is Europa afhankelijk van de NAVO, en van het militaire sterke Turkije. Turkije heeft het vermogen om Rusland af te houden, maar vraagt – gezien het patroon van laveren tussen Rusland en het Westen – daarvoor een steeds hogere prijs.

Vermogen vergroten

Turkije biedt de NAVO aanzienlijk vermogen en capaciteit met het op één-na-grootste leger van het bondgenootschap. Vanwege de geografische ligging en de omvang van de strijdkrachten speelt Turkije een essentiële rol voor de veiligheid van het gehele NAVO-grondgebied, maar ook ten aanzien van de externe omgeving, om de onveiligheid vanuit het Midden-Oosten en Afghanistan het hoofd te bieden. Turkije geeft meer dan 2% van het BNP uit aan defensie. De trend is dat deze uitgaven in absolute termen flink worden opgeschroefd, wat vooral ingezet zal worden voor de versterking van de krijgsmacht.⁴⁶ In 2021 voerde Turkije het commando over de *Very High Readiness Joint Task Force* van de NAVO. Turkije komt belangrijke afspraken na in NAVO-kader en met andere internationale organisaties: troepenleveranties aan de NAVO (missies Afghanistan en Kosovo), tegenwicht aan Rusland op meerdere fronten, bestrijding van terrorismegroeperingen zoals ISIS en Al Qaida, uitvoering van het Verdrag van Montreux en samenwerking op het gebied van migratiebeheersing. De zichtbare militaire presentie van Turkije in Afghanistan was bovendien van belang voor de bewaking van het vliegveld van Kaboel en zelfs cruciaal om uitgaande vluchten mogelijk te maken.

Eenheid behouden

In dit tijdsgewricht straalt het bondgenootschap graag eenheid uit. Maar Turkije bracht de NAVO in verlegenheid met de reactie op de aanvraag van Zweden en Finland in mei 2022 om toe te treden tot het bondgenootschap. Turkije maakte duidelijk daarmee niet akkoord te willen gaan als Zweden niet bereid zou zijn bepaalde individuen van Turkse nationaliteit uit te leveren die in Turkije beschuldigd werden van terrorisme. Hiermee bracht Turkije linkage in de praktijk: het verbinden van bepaalde issues die op het eerste oog niets met elkaar te maken hebben – teneinde een aantal concessies te verkrijgen. Turkije blokkeerde de gesprekken onder de noemer ‘zorgen te hebben of toetreding van Finland en Zweden wel tot een versterking van de veiligheid zou leiden’.⁴⁷ Eind juni 2022 kwamen Turkije, Finland en Zweden alsnog samen tot een overeenkomst; hierin werd melding gemaakt van ‘aan de PKK gelieerde organisaties’. Turkije kreeg hiermee expliciet erkenning voor het eigen dreigingsbeeld. Met deze overeenkomst kon het toetredingsproces doorgaan, maar het is nog geen gelopen race (voor meer over het proces, zie onder ‘Nederlandse belangen’). Hoe belangrijk het aan boord houden van Turkije is blijkt uit de reactie van de secretaris-generaal Jens Stoltenberg op de Turkse opstelling: begripvol voor de Turkse zorgen over de onveiligheid in de regio.⁴⁸

Tevens baren de spanningen tussen Turkije, Griekenland en Cyprus in de Egeïsche Zee de NAVO zorgen. Het bondgenootschap heeft een geschillenbeslechtingsysteem voor de ergste ruzies, maar in geval van schermutselingen heeft het niet de middelen en macht om de partijen uit elkaar te houden. Bovendien zijn verschillende NAVO-landen in de afgelopen jaren overgegaan tot (meer) bilaterale militaire samenwerking met Griekenland, zoals de verkoop van Rafales door Frankrijk aan Griekenland, een bilateraal Frans-Grieks militair bijstandsakkoord en de ontwikkeling door de VS van een militaire basis in Alexandroupoulos aan de Egeïsche Zee. Dit wekt argwaan bij Turkije, dat vervolgens weer meer investeert in het eigen vermogen. Dat Turkije een eigen Turks militair-industrieel complex ontwikkelt plaatst de NAVO voor een dilemma: Turkije moet zich kunnen weren tegen Rusland, maar verdere militarisering is riskant voor Griekenland en Cyprus, en geeft Turkije meer capaciteiten voor eventuele territoriale intimidatie.

Andere dreigingen minimaliseren

Mede door de Oekraïne-oorlog is het vizier van de NAVO niet meer in eerste plaats gericht op de terroristische dreiging vanuit het Midden-Oosten. Deze dreiging is weliswaar deels van karakter veranderd, maar nog steeds niet geweken in die regio's van waaruit het Westen zich terugtrekt. Bovendien is er de voortdurende dreiging van conflict in het Midden-Oosten en Afghanistan. Nieuwe migratiestromen zijn inmiddels op gang gekomen vanwege conflicten en klimaatgerelateerde crises. Ook in delen van Zuid-Azië – aan de grens tussen Iran en Turkije waar een muur wordt gebouwd – zouden een paar miljoen vluchtelingen wachten om de grens over te gaan. Iran vormt overigens zelf weer een potentiële dreiging. De drones die op Oekraïense steden worden afgeschoten lijken van Iraanse makelij. Iran kan zich weer manifesteren als ‘spoiler’ die het Westen dwars zit op verschillende fronten.

Turkije speelt een ambivalente rol in aanpalende regio's: het land vervult een belangrijke rol als buffer en ordebewaker aan de zuidoostelijke flank van de NAVO en compenseert enigszins het vacuüm van terugtrekkende NAVO-bondgenoten uit de nog zwakke of zelfs falende staten uit deze regio. Het blijft echter zorgvuldig laveren met het inschakelen van het Turkse leger in NAVO-missies: het bondgenootschap kan niet uitsluiten dat Turkije ook ijvert voor de eigen existentiële belangen, bijvoorbeeld gericht tegen Koerdische groepen in de regio die Turkije verdenkt van banden met de PKK. Turkije heeft vanwege zijn activistische en interventionistische veiligheidsbeleid de nodige vijanden in de regio en heeft soms zelf bijgedragen aan fragiliteit. In geval van een (tegen)aanval van één van die staten zou de NAVO in een moeilijke positie komen vanwege artikel 5 van het NAVO Verdrag.

Turkije onder de veiligheidsparaplu van de NAVO houden

Als gevolg van de aanschaf van het Russische raketsysteem S-400 kunnen de Turkse systemen niet langer deel uitmaken van het geïntegreerde raket- en luchtverdedigingssysteem van de NAVO en de militaire samenwerking tussen bondgenoten als zodanig. Dit is de ruggengraat van het bondgenootschap: wapensystemen zijn onderling op elkaar aangesloten om gezamenlijk dreigingen het hoofd te kunnen bieden. Tijdens de Top van Madrid in juni 2022 heeft de NAVO een nieuwe basis gelegd voor afschrikking en verdediging, in overeenstemming met de 360-gradenbenadering, zowel over land, lucht, maritiem, cyber en ruimte.⁴⁹ Turkije neemt echter geen deel meer aan tal van aanpassingen die bondgenoten gezamenlijk doorvoeren. Turkije dreigt zich steeds meer te isoleren, terwijl oorlog woedt in Oekraïne.

► 5.2 Verenigde Staten

Betrekkingen tussen Turkije en de Verenigde Staten gaan terug tot het jaar 1831 (met een onderbreking tussen 1917 en 1927). De kwaliteit van de relatie met de VS is maatgevend voor de Turkse positie in de NAVO. Daarin kreeg het in de jaren '90 van de VS de status van 'frontstaat', met als taak een stabiliserende rol in de vele conflictzones in de regio. Dit leidde tot verschillende andere strategische taken: tijdens de Golfoorlog ten aanzien van Saddam Hussein, in de oorlogen in Bosnië en Kosovo en in een ondersteunende rol bij het vredesproces in het Midden-Oosten. De bilaterale handelsrelatie werd ook intensiever; de totale handel tussen de VS en Turkije is gestegen van 7,4 miljard Euro in 2009 tot 17,3 miljard Euro in 2020,⁵⁰ maar het volume blijft bescheiden in vergelijking met die met Europese handelspartners.⁵¹ In de relatie met de VS heeft Turkije een handelstekort en is de zevende afnemer van vloeibaar aardgas uit de VS.

De voornaamste strategische belangen van de VS ten aanzien van Turkije bestaan uit een partnerschap omtrent terrorismebestrijding, zorgen dat bondgenoten loyaal blijven of worden en tenslotte gezamenlijk de strijd tegen een autocratisch en revisionistisch Rusland (en China) winnen.

Partners in terrorismebestrijding

Tot 2009 waren de VS enthousiast over het leiderschap van president Erdoğan en president Obama noemde de relatie tussen de VS en Turkije eens een 'model partnerschap' gebaseerd op gedeelde waarden. In de context van post 9/11 intervierden de VS in Afghanistan, Irak en Syrië. Washington beschouwde Turkije als veiligheidsactor en als mogelijke remplaçant, terwijl er troepen werden teruggetrokken uit het Midden-Oosten, maar gaandeweg ontstonden steeds meer wrijvingen tussen de landen. De ultieme steen des aanstoots in de betrekkingen bleek de opname van de Syrische Koerden in de westerse coalitie tegen IS. Aan de intenties van Turkije ten aanzien van terrorismebestrijding is nog wel eens getwijfeld. Dit heeft te maken met verschillende percepties van dreigingen: voor de VS gingen IS en Al Qaida de grootste bedreigingen vormen, terwijl voor Turkije het de Koerdische groeperingen zijn, die ze beschuldigen van banden met de PKK. Toen de VS gingen werken met de Koerden in Syrië (zowel de PYD en de YPG) pleegde Turkije een inval in Syrië teneinde te verhinderen dat het vacuüm eventueel zou worden opgevuld door een Koerdische entiteit aan de Turkse

zuidgrens. Echter, sinds aanslagen door IS is Turkije gecommiteerd om strijders op te pakken.

Heden ten dage blijkt de samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding in het Midden-Oosten nog steeds ingewikkeld. Waar de VS en Turkije echter wel toenadering zoeken tot elkaar is in Afrika, waar de VS overweegt of Turkije daar bepaalde veiligheidsbelangen zou kunnen behartigen zoals terrorismebestrijding, in het bijzonder in de Sahel. Dit zou in bilateraal kader zijn, want voor de NAVO is deze toenadering lastiger, omdat sommige bondgenoten met veiligheidsbelangen in de Afrikaanse regio - zoals Frankrijk - sceptisch staan tegenover een grotere rol voor Turkije daar.

Zorgen dat Turkije als bondgenoot loyaal blijft

De relatie van de VS met bondgenoot Turkije is in een lastig vaarwater gekomen, waardoor samenwerking in de NAVO moeizamer gaat. Hieraan ligt een aantal factoren ten grondslag van politieke en militaire aard. De eerdergenoemde zoektocht naar Gülenisten voert tot in de VS, waar Gülen sinds 1999 zou verblijven. Met de verkiezing van president Trump in 2016 hoopte Turkije dat hij uitgeleverd zou worden, maar dit gebeurde niet.⁵² De Turkse aanschaf van het Russische raketstelsel S-400 verhoogde de spanningen tussen beide landen. Er waren geruchten dat de VS overwoog om materieel op de militaire basis in Incirlik naar elders te verplaatsen. Sindsdien heeft het Congres Turkije onder de wetgeving van de *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA) geschaard, waaruit reeds verschillende beperkende maatregelen zijn voortgekomen. De levering van F-35-gevechtsvliegtuigen en vernieuwde versies van de F-16-exemplaren zijn opgeschort. Zelfs als Turkije weer aan alle voorwaarden voldoet is het hervatten van leveranties⁵³ – om te beginnen met de F-16 – lastig, want in het Congres bestaat een krachtige anti-Turkije (want pro-Griekse) lobby.⁵⁴ De Griekse lobby in het Congres zorgt ervoor dat de levering van geavanceerde gevechtsvliegtuigen aan Turkije geblokkeerd wordt, zolang de spanningen in de Egeïsche Zee en de oostelijke Middellandse Zee voortduren. In Washington groeit de wroeging over de onvoorspelbaarheid van Turkije als bondgenoot. Ondanks deze lastige context onderhouden de landen goede diplomatieke betrekkingen, zowel in bilateraal als in multilateraal verband, en worden er door president Biden geregeld zichtbare pogingen gedaan om Turkije bij de NAVO betrokken te houden.

Strijd tegen autocratisch Rusland (en China) winnen

Al voor de Oekraïne-oorlog waren de VS bezig met een versteviging van de zuidflank van het Europese NAVO-territorium. In dit kader is een militaire basis opgericht in het Noord-Griekse Alexandroupolis, gelegen aan de Egeïsche Zee, wat in Turkije met argusogen wordt bekeken. In de periode van de Trump-regering was er bij de Turkse autoriteiten de verwachting dat de relaties zouden verbeteren, mede omdat president Trump minder zwaar tilde aan waarden als mensenrechten, rechtsstaat en democratie. Het huidige leiderschap van Turkije, dat autoritair van aard is maar toch een democratische legitimering kent, valt moeilijk in te passen in het onder de Biden-regering vigerende discours van 'democratie versus autocratie' en de gevoelde noodzaak van het aanpakken van autocratische staten (zoals Rusland en China).

► 5.3 Rusland

De betrekkingen tussen Rusland en Turkije gaan terug tot het jaar 1699. Ook met Rusland heeft Turkije grote handelstekorten. Het handelsvolume tussen Turkije en Rusland bedroeg 23,6 miljard Euro in 2019, waarvan de export slechts 3,46 miljard Euro bedroeg en de import 20,1 miljard Euro.⁵⁵ Volgens de Financial Times is de Turkse export naar Rusland evenwel enorm gestegen sinds het begin van de Oekraïne-oorlog. Medio 2022 is de waarde van de Turkse export meer dan verdubbeld ten opzichte van de waarde in augustus 2021.⁵⁶ Rusland heeft daarnaast grote invloed op het buitenland- en veiligheidsbeleid van Turkije, zowel als vijand en als partner. De voornaamste strategische belangen van Rusland jegens Turkije zijn het creëren van meer afhankelijkheden bij Turkije, mondiale machtsprojectie uitoefenen alsmede territoriale intimidatie en uiteindelijk de NAVO te destabiliseren.



De NAVO destabiliseren

De Oekraïne-oorlog lijkt aan te tonen dat Rusland uiteindelijk uit is op het destabiliseren van de NAVO, een bondgenootschap waarin Turkije door Rusland gezien wordt als zwakke schakel. Turkije is qua veiligheid en economie kwetsbaar door een aantal forse afhankelijkheden, waar Turkije niet snel en makkelijk iets aan kan doen. Rusland weet dat Turkije economisch zwak staat en zich niet kan permitteren om Russische toeristen en kapitaalkrachtige investeerders te weigeren. De Russische kapitaalvlucht wordt verwelkomd in een kwakkelende Turkse economie, ook door de zittende macht in Ankara, een jaar voor de verkiezingen. Daar is men zich in het Kremlin waarschijnlijk van bewust.

Turkse afhankelijkheden

In een kort tijdsbestek is Rusland erin geslaagd om een aantal afhankelijkheden te creëren bij Turkije.⁵⁷ Hoewel Rusland door Turkije als dreiging wordt beschouwd en er door de eeuwen heen vele oorlogen tussen de twee landen zijn uitgevochten, vond toenadering plaats na de coupverging in 2016. De Russische president Poetin stak de Turkse president Erdoğan openlijk een hart onder de riem, terwijl het vanuit het Westen te lang stil bleef, zo vond men in Ankara.⁵⁸ Rusland sprong in het gat en vervulde de langgekoesterde Turkse wens om niet te afhankelijk te zijn van het Westen voor zijn veiligheid. Immers de VS had Turkije eerder onderdelen van het Patriot-raketsysteem, dat Turkije in eigen beheer wilde bouwen, geweigerd. Turkije schafte het Russische raketsysteem S-400 aan als alternatief.

Daarnaast schatte Rusland in dat het Westen Turkije niet zou gaan bijstaan in zijn strijd tegen het regime van Assad in Noordoost-Syrië. Rusland wist dat het Westen niet zou interveniëren in Syrië. Zo kon Rusland Turkije dwingen tot nadelige voorwaarden voor een staakt-het-vuren. Door aanwezigheid van Rusland staat het regime van Assad nog immer sterk. In de Idlib-regio worden nog steeds miljoenen Syriërs vastgehouden die willen vluchten naar Turkije of naar het Westen. Met de dreiging van een vluchtelingenexodus uit Idlib kan Poetin Erdoğan in de aanloop naar de verkiezingen in 2023 chanteren.⁵⁹

Economisch gezien is Turkije afhankelijk van Russische importen; bovenaan de lijst van landen waaruit Turkije importeert staat Rusland.⁶⁰ Het betreft gas, olie, graan en handel in goederen, maar ook de toeristische industrie is afhankelijk van Russen, aangetrokken door de combinatie van klimaat en natuur in het voor Russen nabijgelegen land. Rusland kreeg bovendien een concessie om een kerncentrale te bouwen in Akkuyu in de Turkse provincie Mersin; als deze af is mag een filiaal van Rosatom de kerncentrale gaan exploiteren.⁶¹ Wat de Turkse houding in westerse ogen ambivalent maakt is dat een NAVO-bondgenoot en kandidaat-lid van de EU met Rusland samenwerkt, handel drijft en zelfs Russische investeringen in Turks vastgoed en andere geldstromen faciliteert. Dit veroorzaakt spanningen tussen Turkije en het Westen.

Projecteren van mondiale macht en territoriale intimidatie

Rusland heeft de geopolitieke speelruimte die de VS en Europese spelers achterlieten benut. Niet alleen in de regio rondom Turkije, maar ook in de Kaukasus, Centraal-Azië, Syrië, Libië en delen van Sub-Sahara Afrika. Onder de noemer van strijd tegen het terrorisme grijpen Russische groepen zoals de Wagnergroep gewelddadig in in de Sahel, niet zelden in opdracht van Afrikaanse leiders. Turkije is in veel van deze arena's militair aanwezig, terwijl het Westen zich er soms in een benarde positie bevindt, getuige de terugtrekking van Franse troepen uit Mali vanaf maart 2022. De territoriale intimidatie en expansiedrift door Rusland kan mondiaal toenemen, wat de machtsbalans in omringende regio's, met name rond de Zwarte Zee, verder kan beïnvloeden. Rusland oefent nu al druk uit op de Turkse opgave om het vaarverkeer in de Bosporus te reguleren op basis van het Verdrag van Montreux uit 1936.

Kortom, de betrekkingen tussen Turkije en Rusland zijn gecompartmentaliseerd en vergen een zeer alerte houding van het Westen. Enerzijds is Turkije een goede bondgenoot die haar afspraken ten

aanzien van Rusland nakomt en Oekraïne in staat stelt Rusland terug te dringen met geavanceerde Turkse drones en tegelijkertijd Rusland tegenspel biedt in de Kaukasus en Libië. Anderzijds speelt Turkije een dubbelspel door Rusland te accommoderen en deels de sancties van de EU tegen dat land te negeren. De tweeslachtige relatie met Moskou maakt Turkije tot een onvoorspelbare bondgenoot.



► 5.4 China

Parag Khanna suggereerde in zijn boek *'The Future is Asian'* dat Euraziatische landen zoals Turkije zich meer en meer op het Oosten gaan richten en de *'distinctly Asian ideas about world order'* overnemen: geopolitieke stabiliteit, economische groei en technocratisch pragmatisme.⁶² China en Turkije onderhouden sinds het jaar 1971 officiële betrekkingen, maar deze relatie is niet heel levendig. Turkije heeft voornamelijk grote handelstekorten. Het handelsvolume bedroeg 18,94 miljard Euro in 2019, waarvan slechts 2,32 miljard Euro export en 16,98 miljard Euro import uit China.⁶³

De drie voornaamste belangen van China ten aanzien van Turkije zijn het innemen van strategische posities, het creëren van afhankelijkheden en partners vinden in het creëren van een alternatieve wereldorde.

Strategische posities innemen

In landen in de regio heeft China een stevige positie bemachtigd via het *Belt and Road Initiative*, zoals in Griekenland en op de Balkan. Voor China is het bij uitstek de geografische ligging die Turkije interessant maakt. Het betreft niet alleen een potentiële nexus voor interregionale commerciële en energieroutes, maar Turkije heeft ook een lange kustlijn, wat aantrekkelijk is voor China, die vooral geïnteresseerd is in maritieme locaties. Toch loopt de relatie tussen Turkije en China niet soepel. China heeft verschillende investeringen gedaan in Turkije op het gebied van infrastructuur, zoals bijvoorbeeld in de haven van Istanbul. Echter, deze investeringen werden niet rendabel. Waar China tegenaan loopt, zoals vele andere nieuwe spelers die de Turkse markt op willen, is het onaantrekkelijke investeringsklimaat in Turkije; het is niet transparant. China is gewend te opereren in lastige contexten maar heeft wel een aanspreekpunt nodig bij de autoriteiten voor de nodige vergunningen en rugdekking, mochten er problemen ontstaan. De Turkse overheidsbureaucratie blijkt hiertoe onvoldoende machtig en het gelijk halen bij de rechter op basis van contracten blijkt steeds moeilijker.



Afhankelijkheden creëren

Turkije ziet zichzelf als een exporteconomie die grondstoffen industrieel verwerkt. Het land is echter afhankelijk van de import van machines en technologie. Turkije profiteert nauwelijks van technologieoverdracht uit China, één van de voornaamste doelen van de AKP-regering. Wel heeft China een aantal initiatieven genomen die mogelijk een paar afhankelijkheden hebben gecreëerd bij de Turkse overheid. Zo zijn er in 2019 zonder voorwaarden leningen verschaft onder de begrotingslijn 'overige fondsen'. Ze zijn gestort in het *national sovereign fund* van het bureau van de Turkse president.⁶⁴ Er is verder geen informatie beschikbaar over de status van deze fondsen. Dit schijnt een gebruikelijke manier te zijn van de Chinese overheid om invloed te verkrijgen bij overheden van landen die potentieel interessant zijn voor de Chinese plannen, maar in dit stadium is nog onduidelijk welke afhankelijkheid deze leningen precies creëren.

Partners zoeken voor het creëren van een alternatieve orde

Ondanks de autoritaire regeerstijl die de leiders Xi Jinping en Erdoğan delen is Turkije geen belangrijke partner voor China.⁶⁵ Op het Euraziatische continent wordt Turkije eerder gezien als rivaal, vanwege de Turkse betrokkenheid bij de Oeigoeren die etnisch en qua taal aan de Turken verwant zijn. Bovendien dringt Turkije weer dieper door in wat China beschouwt als zijn achtertuin, via de recent opgerichte Organisatie van Turkse Staten. China vertrouwt Turkije niet, maar is

wel geïnteresseerd in meer invloed in de Turkse economie, getuige een valutaswap-akkoord⁶⁶ en bovengenoemde recente niet-conditionele leningen door China.⁶⁷ Het kan eventueel leiden tot investeringen, mits Turkije zijn investeringsklimaat verbetert. Het feit dat Turkije nog niet zo vastgeklonken is aan het *Belt and Road initiative* en door Beijing nog niet gezien wordt als een partner biedt tegelijkertijd een kans voor de VS en het Westen om Turkije in hun kamp te houden.



naar
inhoud

► 5.5 De Europese Unie

De Europese Unie onderhoudt sinds 1959 betrekkingen met Turkije. Het associatieakkoord, het zogeheten Ankaraverdrag, werd in 1963 gesloten. In 1987 diende Turkije een aanvraag tot lidmaatschap in. Sinds 1995 is er een douane-unie tussen Turkije en de EU die de handel flink heeft doen toenemen. Voor Turkije is de EU de grootste handelspartner en voor de EU is Turkije de zesde handelspartner (3,6% van de export van de EU en 3,7% van de import van de EU).⁶⁸ Duitsland is de grootste exporteur naar Turkije en importeur van goederen uit Turkije. Sinds 1999 is Turkije kandidaat-lidstaat.

De voornaamste strategische belangen van de EU ten aanzien van Turkije zijn het land betrokken houden, ondanks het vertragen van de toetredingsonderhandelingen, het handhaven van de status quo en interne consensus jegens Turkije en migratiesamenwerking met Turkije voortzetten.

Turkije betrokken houden ondanks het vertragen van de onderhandelingen voor toetreding

Het valt de Europese Commissie niet makkelijk om een land dat al 60 jaar lang wil toetreden tot de EU en verschillende uitbreidingsronden aan zich voorbij zag gaan, betrokken te houden. De toetredingsonderhandelingen werden in 2018 vertraagd (dus niet opgeschort). Om toch in gesprek te blijven zette de EU vervolgens de reeds bestaande 'positieve agenda' in, die bestaat uit een geleidelijke, proportionele en omkeerbare relatie met Turkije. Deze biedt nauwere economische samenwerking en dialogen op hoog niveau over onder meer regionale vraagstukken, volksgezondheid, klimaat en terrorismebestrijding. Voorwaarden hiervoor zijn onder meer verbetering van de mensenrechtensituatie en herstel van de rechtsstaat.



Er leven zorgen in de EU over de Turkse verwijdering van respect voor mensenrechten en de rechtsstaat. De EU zou druk uit kunnen oefenen, want het bevindt zich op het gebied van handel in een sterke onderhandelingspositie; Turkije zit immers in een economische crisis en kampt met de nodige structurele handelstekorten. Er zijn de nodige tegemoetkomingen die in het vooruitzicht kunnen worden gesteld. Handel en hulp zijn de grootste drukmiddelen die als *leverage* ofwel hefboom kunnen worden ingezet door de EU richting Turkije. Openingen kunnen worden geboden op dossiers als innovatie, incorporatie van de Green Deal en beleid *opt-ins* zoals goedkeuring van EU-regelgeving in elektriciteit, telecommunicatie en onderwijs.

Handhaven status quo en interne consensus jegens Turkije

Momenteel neemt men in Brussel echter een afwachtende houding aan. Niet alleen in Turkije maar ook in EU-lidstaten Griekenland en Cyprus zijn verkiezingen gepland in 2023. Gezien de gespannen situatie tussen deze landen tracht de EU nu de consensus te handhaven voor de status quo jegens Turkije: continuering van banden met Turkije, zonder over te gaan tot stappen (richting lidmaatschap) of maatregelen (richting beëindiging van de voordelen als kandidaat-lid). Net zoals bij de NAVO zijn alle inspanningen er in de EU op gericht om de interne eenheid en stabiliteit te behouden. Het laatste waar de EU op zit te wachten is conflict met Turkije. Het krachtenveld binnen de EU ten aanzien van Turkije is gepolariseerd.

Turkije op het gebied van veiligheid betrokken houden

Ooit werd Turkije uitgenodigd door de EU voor informeel overleg over buitenland- en veiligheidsbeleid. Vanaf 2002 werd Turkije geregeld uitgenodigd voor de informele *Gymnich*-bijeenkomsten van de Raad Buitenlandse Zaken. Het land tekende mee met politieke EU-verklaringen. Toen de onderhandelingen over toetreding in 2018 werden vertraagd werd Turkije nauwelijks meer betrokken bij het EU buitenlands beleid. Zo werd er geen high level dialoog over samenwerking op het gebied van het Gemeenschappelijke Buitenland en Veiligheidsbeleid (GBVB) meer georganiseerd. Turkije wil dit proces graag hervatten. Eigenlijk wil het land minimaal twee keer per jaar een top met de EU hebben.

Een EU-top was er in 2022, maar niet exclusief met Turkije. De Europese Politieke Gemeenschap (EPG) die voor het eerst bijeenkwam op 6 oktober 2022 in Brussel nodigde ook niet-kandidaatlidstaten uit, zoals Azerbeïjan en Armenië. Het doel van de Europese Raad was een *“platform voor politieke coördinatie ter beschikking te stellen voor Europese landen op het hele continent”* en een *“politieke dialoog en samenwerking te bevorderen met het oog op het behandelen van aangelegenheden van gemeenschappelijk belang, teneinde te zorgen voor meer veiligheid, stabiliteit en welvaart op het Europese continent”*.⁶⁹

Of Turkije nu in aanmerking komt voor meer toenadering op het gebied van buitenlands beleid is de vraag. De realiteit is dat het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid, en vooral de uitvoering daarvan, niet altijd in lijn is met het EU-beleid; het zogeheten GBVB-*alignment* van Turkije is slechts 7%, volgens de rapportage uit 2022.⁷⁰ Hoewel deze zou kunnen verbeteren in het licht van de bijstand aan Oekraïne en de bemiddelende rol in de crisis, doet het niet-aansluiten bij de sancties tegenover Rusland hier weer aan af.

Wat betreft veiligheidsbeleid ligt het nog lastiger. Op het terrein van het Gemeenschappelijke Veiligheid- en Defensiebeleid (GVDB) is de samenwerking met Turkije onmogelijk gebleken. Het niet-erkenningsbeleid van Ankara ten aanzien van de Republiek Cyprus is de kern van het probleem. Besluiten over deelname van derde landen aan bijvoorbeeld PESCO en andere vormen van GVDB-samenwerking vereisen unanimitie in de Raad. Dit is er ten aanzien van Canada, Noorwegen en de Verenigde Staten die deelnemen aan het PESCO project Militaire Mobiliteit. Maar niet over deelname van Turkije. De Turkse aanvraag voor deelname aan dit project ligt al lange tijd ‘in de la’. Bij het *Partnerschapsforum voor Veiligheid en Defensie van de EU*, een nog op te richten forum waarvan het EU Strategisch Kompas melding maakt, wordt Turkije vooralsnog niet gemeld als genodigde.

De Turkije-Cyprus problematiek blijft ook een negatieve invloed uitoefenen op de EU-NAVO relaties. In 2020 bestond nog momentum om een oplossing te vinden voor de Cyprus-problematiek toen de EU maar ook lidstaten als Duitsland in gesprek waren met Turkse en Cypriotische partijen, maar de bijeenkomst in Crans Montana leverde uiteindelijk geen resultaat van betekenis op. Voor nu is formele uitwisseling van documenten tussen de EU en de NAVO nog altijd onmogelijk. De samenwerking tussen beide organisaties loopt vooral via en tussen de stafleden die hun contacten uitbreiden en ‘informele’ vergaderingen waarbij lidstaten van beide organisaties aanschuiven.

Migratiesamenwerking voortzetten

Een groot belang van de EU is om de migratiesamenwerking met Turkije voort te zetten op basis van, of als vervolg op, de EU-Turkije Verklaring uit 2016, ook wel de ‘migratiedeal’ genoemd. De Raad van de Europese Unie meldt dat in de verklaring de volgende twee beginselen worden beschreven:

- *“alle nieuwe irreguliere migranten die op de Griekse eilanden aankomen, zullen naar Turkije worden teruggestuurd indien zij geen asielverzoek indienen of indien hun asielverzoek wordt afgewezen.”*
- *“voor elke Syriër die vanaf de Griekse eilanden naar Turkije wordt teruggestuurd, zal een andere Syriër in de EU worden hervestigd.”*⁷¹

- In ruil hiervoor ontvangt Turkije extra financiële steun van de Europese Unie en zijn er afspraken gemaakt over afschaffing van de visumplicht voor Turken die naar de EU reizen.

Hoewel de deal van meerdere kanten op kritiek kon rekenen is deze vooralsnog steeds verlengd. Het aantal migranten of vluchtelingen dat vanuit Turkije doorreisde naar de Europese Unie is na het sluiten van deze deal scherp afgenomen en heeft het niveau van 2016 ook niet meer bereikt. De kritiek richt zich vooral op hoe de EU-Turkije Verklaring wordt uitgevoerd door beide partijen, vanwege de schendingen van de mensenrechten.⁷² Asielzoekers verblijven soms jaren in kampen op Griekse eilanden in erbarmelijke omstandigheden. Aan de andere kant zijn Syrische vluchtelingen in Turkije niet altijd veilig, zoals te zien was bij het geweld in Istanbul in 2021, waarbij nauwelijks werd ingegrepen door de Turkse autoriteiten. Ook de Nederlandse overheid worstelt met deze problematiek. In het volgende hoofdstuk komen de nodige risico's aan bod, waaronder: mogelijke instrumentalisering van migratie door Turkije, risico's rondom de huidige deal waarop de migratiesamenwerking is gebaseerd en waarom actief gezocht moet worden naar alternatieven voor de huidige vorm van samenwerking.



Strategische belangen en dilemma's voor Nederland

De huidige geopolitieke rol van Turkije en het daaruit voortvloeiende beleid biedt de nodige strategische voordelen maar ook kwetsbaarheden, die de Nederlandse belangen kunnen raken. Dit hoofdstuk begint met de belangen die spelen in de bilaterale betrekkingen, zoals handel, de Turks-Nederlandse gemeenschap en de impact van de Turkse politiek en mensenrechtensituatie op Nederland. Daarna worden de belangen en issues van Nederland in EU-kader belicht, waarbinnen migratiesamenwerking het meest complexe issue vormt. Tenslotte gaat dit hoofdstuk in op de Nederlandse belangen in NAVO-kader en welke strategische issues daar spelen aangaande Turkije.

► 6.1 Bilaterale betrekkingen en gedeelde belangen tussen Turkije en Nederland

De betrekkingen van Nederland met Turkije, destijds het Ottomaanse Rijk, gaan meer dan vierhonderd jaar terug, naar het jaar 1612. De Turkse banden met westerse landen waren voornamelijk georiënteerd op handel, maar het waren zorgen om veiligheid die Turkije en Nederland na de Tweede Wereldoorlog bijeenbrachten in het NAVO-bondgenootschap. Turkije en Nederland hebben een speciaal platform opgericht voor hun bilaterale betrekkingen: de Wittenburg-conferenties. Dit is een Nederlands-Turkse bijeenkomst op ministerieel en ambtelijk niveau die om en om in Nederland en Turkije wordt gehouden. De bijeenkomst is bedoeld om de onderlinge samenwerking te verbeteren. Er wordt gesproken over sociale, economische, culturele en veiligheidsthema's. De eerste Wittenburg-conferentie was in 2008 in kasteel De Wittenburg in Wassenaar. Bij de editie in 2019, toen de banden weer waren aangehaald, was het voornemen om het jaarlijks te organiseren – wat niet lukte in verband met de coronacrisis. De bijeenkomst in juni 2022 in Ankara haalde de ministeriële en ambtelijke banden weer aan; men besprak thema's als de Turks-Nederlandse gemeenschap, terrorismebestrijding, de EU-Turkije relatie, klimaat en energie.

Handel en investeringen Nederland-Turkije

Voor Turkije is Nederland (naast Duitsland) een belangrijke handels- en investeringspartner geworden. Het handelsvolume tussen Nederland en Turkije bedroeg 8,06 miljard Euro in 2019, waarvan de Turkse export naar Nederland 5,18 miljard Euro bedroeg en Turkse import vanuit Nederland 2,88 miljard Euro.⁷³ Nominaal gezien is Nederland de belangrijkste investeerder, maar in sommige gevallen betreft dit niet in Nederland gevestigde bedrijven, maar louter in Nederland geregistreerde bedrijven (belastingconstructie). Bedrijven waar Turkse Nederlanders bij betrokken zijn, als oprichter of als medewerker, vormen de ruggengraat van de handel tussen de landen.⁷⁴ Handel met, en met name de export naar Nederland is van groot belang voor Turkije om de economische neergang tegen te gaan en de gevolgen van de gierende inflatie te compenseren. De lage Turkse lira maakt investeren in Turkije goedkoper, maar tegelijkertijd is daar nauwelijks een gelijk speelveld voor ondernemers. Nederlandse investeerders hebben in het verleden ervaren dat rechtspraak in Turkije niet onafhankelijk is. Voor degenen die geen netwerk hebben in Turkije kan investeren dus een hachelijke zaak worden.

Integratie van Turkse Nederlanders en diaspora

Nederland heeft een relatief grote en diverse Turkse gemeenschap. Het betreft meer dan 439 duizend mensen,⁷⁵ zo'n 2,5% van de gehele Nederlandse bevolking.⁷⁶ Van alle personen met een migratieachtergrond in Nederland hebben de meesten hun herkomst in Turkije. De handelsrelatie tussen Nederland en Turkije is met behulp van de Turkse Nederlanders hechter geworden. Meer dan de helft van de Turkse Nederlanders is geboren in Nederland.



naar
inhoud

| EU-burgers van Turkse origine | Nederland ⁷⁷ | Duitsland ⁷⁸ | Frankrijk ⁷⁹ | Oostenrijk ⁸⁰ | België ⁸¹ |
|-------------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------------------|--------------------------|----------------------|
| | 439.206 ⁸² | 2.7 mn ⁸³ | Tussen 600.000 en 800.000 (schatting) | 447.200 (2021) | 200.000 (schatting) |
| % van gehele bevolking | 2,5 % | 3,2 % | Tussen 0,9 en 1 % | 5 % | 1,8 % |

Figuur 7 - Overzicht van (geschatte) aantal EU-burgers van Turkse origine in Nederland, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en België

De Turks-Nederlandse gemeenschap kenmerkt zich door een grote diversiteit op allerlei terreinen: etnische afkomst, sociaaleconomische positie, leeftijd, culturele oriëntatie, politieke affiliatie en religieuze beleving. Ongeveer 86% van de Turkse Nederlanders beschouwt zich als moslim. De overgrote meerderheid van de Nederlandse moslims met Turkse achtergrond behoort tot de soennitische stroming. Een deel behoort tot de alevieten, een ondogmatische islamitische stroming met een religieus-humanistische inslag. Cijfers over hun aantal lopen uiteen, maar volgens het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) gaat het mogelijk om een kwart van alle Turkse Nederlanders. Een relatief grote groep bestaat uit Turkse Koerden die vanaf de jaren zestig naar Nederland kwamen als arbeidsmigrant en later ook als vluchteling vanwege het conflict tussen Koerdische strijders en het Turkse leger.⁸⁴



Er zijn veel professionele en maatschappelijke netwerken tussen Nederland en Turkije. Ook in het Nederlandse politieke landschap manifesteert de Turks-Nederlandse gemeenschap zich. Op het niveau van de lokale politiek lopen ook vele directe samenwerkingsverbanden zoals tussen Turkse en Nederlandse gemeenten.

Samenwerking op het gebied van veiligheid

Nederland heeft uit het oogpunt van nationale veiligheid een beleid ingezet van het vervolgen van uitgereisde IS-strijders en heeft die doelstelling wederom opgenomen in het Regeerakkoord. Turkije vervult hierin een cruciale rol. De regering is in de afgelopen jaren intensiever gaan samenwerken met Turkije op het vlak van terrorisme- en misdaadbestrijding. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) coördineert, met andere EU-lidstaten, de samenwerking met Turkije. Ook Nederland onderhoudt contacten met Koerdische groepen in Syrië en Irak. Die hebben volgens Turkije banden met de PKK, wat voor Turkije een gevoelig punt blijft en herhaaldelijk wordt opgebracht in de bilaterale dialoog tussen Nederland en Turkije, waarbij men dan concludeert dat de prioriteiten niet overeenkomen gezien de uiteenlopende dreigingsbeelden van Nederland en Turkije. Dit raakt tevens aan een aantal issues die hieronder worden genoemd.

Issues in Nederland rondom Turkse politiek en mensenrechten

De recente immigratie vanuit Turkije naar Nederland stelt de Nederlandse overheid voor de nodige dilemma's. Recentelijk staan vluchtelingen met de Turkse nationaliteit in de top 3 van de asielinstream in Nederland.⁸⁵ Ook andere Europese landen hebben te maken met instroom van

Turkse asielzoekers. Het ambtsbericht van 2022 gaat in op redenen voor politieke vervolging en vermeldt als één van de verklaringen dat Turkse autoriteiten vermeende Gülenisten in Turkije en het buitenland vervolgen en “*dat geloofd wordt dat de Gülenbeweging als georganiseerde gemeenschap enkel in het buitenland voortleeft en Gülenisten in de diaspora een bron van openlijke kritiek op de huidige Turkse regering blijven. Derhalve vormen zij in de beleving van de Turkse autoriteiten een bedreiging*”.^{86 87} Dit leidt in en buiten Turkije tot angst en grote druk op Europese overheden om individuen uit te leveren aan Turkije; een eis van de Turkse autoriteiten die recentelijk nog aan Zweden werd geuit. Ook in Nederland wordt die druk ervaren.

Ongewenste buitenlandse inmenging door Turkije heeft de constante aandacht van de Nederlandse overheid. In 2021 constateerde de NCTV in zijn (gecorrigeerde) rapport dat er sprake is van ongewenste inmenging door de Turkse overheid.⁸⁸ Dit komt meestal in de vorm van felle antiwesterse retoriek door de Turkse regering, wat een negatief effect in Nederland kan sorteren. De Turkse overheid, en organisaties die aan de Turkse overheid gelieerd zijn, berichten structureel over de achtergestelde positie en discriminatie van moslims in Europa. Via de (digitale) Turkstalige media bereiken die berichten ook veel Turkse Nederlanders.

Over de rol van religie onder Turkse Nederlanders is het debat in Nederland gepolariseerd. Er is consensus onder academici, Turks-Nederlandse religieuze instellingen en experts dat politiek-religieuze radicalisering een marginaal verschijnsel is onder Turkse Nederlanders.⁸⁹ Maar omdat radicale aanjagers inspelen op sentimenten van islamhaat en discriminatie profiteren ook zij van het bij tijd en wijle felle antiwesterse discours van president Erdoğan en andere Turkse politici.⁹⁰ Bij voornamelijk jongeren met een Turkse achtergrond lijken negatieve gevoelens naar aanleiding van (de retoriek over) discriminatie en ‘islamofobie’ sterk te leven, mogelijk meer dan bij eerdere generaties. Ook in aanloop naar de komende verkiezingen kunnen pogingen worden gedaan tot inmenging, die schade kunnen berokkenen aan de sociale cohesie in Nederland.



► 6.2 Strategische dilemma's voor Nederland

Als er een issue speelt met Turkije bundelt Nederland meestal de krachten met andere EU-lidstaten en gelijkgezinde landen die vertegenwoordigd zijn in Ankara. De EU kan als grootste handelspartner van Turkije haar woorden kracht bijzetten, maar in werkelijkheid heeft dat zelden het gewenste effect op verbetering van de mensenrechtensituatie. Veel van de huidige politieke vervolgingen komen voort uit een aloude patroon in Turkije, namelijk de waakzaamheid ten aanzien van de mogelijkheid van een staatsgreep onder Turkse leiders, die beschreven werd onder ‘historische constanten in de geopolitieke rol van Turkije’. Daarnaast is er het aloude wantrouwen jegens het Westen en de EU. Voor de nuchtere waarnemer is het succes van complottheorieën die in de strijd worden gegooid om de vervolgingen voort te zetten en niet toe te geven aan Europese druk, niet goed te bevatten. Kortom, zoals de AIV eerder constateerde in het advies ‘Mensenrechten: kernbelang in een geopolitiek krachtenveld’, “het mensenrechten-narratief van autocratisch handelende staten, dan wel het gebrek hieraan, verschilt dermate substantieel van dat van Nederland dat het veelal lastig zal zijn op basis van een rationele dialoog tot overeenstemming of resultaten te komen”.⁹¹ Het is dus van belang om realistisch te zijn over het vermogen van de EU om deze beweegredenen te beïnvloeden.

De relatie tussen de EU en Turkije

De EU bevindt zich bovendien momenteel in lastig vaarwater ten opzichte van Turkije. De gemoederen tussen Griekenland, Cyprus en Turkije zijn verder verhit.⁹² Daarachter zit een mix van oorzaken, waaronder geplande verkiezingen in alle drie landen in 2023. Aangezien het opspelen van het conflict het goed doet bij de meer nationalistische achterban, hebben politici in zowel Griekenland, Cyprus als Turkije daar baat bij.

Het maakt het voor de EU lastig om geopolitiek strategisch te handelen jegens Turkije. Het krachtenveld binnen de EU ten aanzien van Turkije is gepolariseerd. Het is de positie van Griekenland die er destijds voor gezorgd heeft dat Cyprus EU-lid werd, terwijl het conflict over de status van het land nog niet was opgelost, wat nog steeds een doorn in het oog is voor Turkije. Zolang Turkije de Republiek Cyprus niet erkent komt het weinig verder met de EU en zit er weinig ontwikkeling in de relatie met de EU. Een – deels ongemerkte – dynamiek in de EU kan zelfs uiteindelijk leiden tot een verdere verwijdering van Turkije. Dat is niet in het Nederlandse belang, want er speelt nog meer in EU-kader zoals de migratiesamenwerking met transitlanden zoals Turkije, dat een groot aantal vluchtelingen in de regio opvangt.

Issues rondom de samenwerking met Turkije op het gebied van migratie

De Nederlandse regering speelde samen met Duitsland informeel een belangrijke rol in het tot stand komen van de EU-Turkije Verklaring (2016), met afspraken over Syrische en andere vluchtelingen. In het regeerakkoord van 2022 is de ambitie uitgesproken om in EU-kader meer samen te werken met derde landen: “In het EU-migratiebeleid willen wij inzetten op migratiepartnerschappen met derde landen die materieel voldoen aan de voorwaarden van het Vluchtelingenverdrag om migratiestromen te beheersen en terugkeer te realiseren. In ruil voor bijvoorbeeld afspraken over handel, hulp, steun bij opvang en tijdelijke legale en circulaire arbeidsmigratie, worden afspraken gemaakt om uitgeprocedeerde asielzoekers uit deze landen terug te nemen en irreguliere migratie tegen te gaan”. Daarbij lijkt de EU-Turkije Verklaring model te staan. Er zitten echter veel haken en ogen aan de verklaring, en met name de uitvoering ervan.

Ten eerste is het draagvlak ten aanzien van de opvang van Syrische vluchtelingen in Turkije snel aan het afbrokkelen, versneld door de economische neergang. Deze vluchtelingen die in Turkije verblijven vormen een gevoelig onderwerp. Ze vormen de zondebok voor de penibele economische situatie in Turkije en figureren prominent in de verkiezingscampagnes van de oppositie die de circa 3,5 miljoen in Turkije verblijvende Syriërs wil terugsturen, waarmee de zogeheten migratiedeal van de EU met president Erdoğan in gevaar zou komen. Vanuit Syrië dreigt een nieuwe instroom van vluchtelingen, althans dat is hetgeen waarmee het Assad-regime Turkije onder druk kan zetten, met steun van Poetin. In aanloop naar de parlements- en presidentsverkiezingen is dit het laatste wat de Turkse regering wil. Om dit scenario af te wenden is het mogelijk dat Turkije in de komende maanden overgaat tot gedwongen terugkeer naar Syrië, hoewel de voorwaarden tot terugkeer er volgens UNHCR nog niet zijn.

Ten tweede kan Turkije vluchtelingen en migranten aan westelijke kant de grens overzetten bij Griekenland, maar ook op het eiland Cyprus, als politiek drukmiddel, wat neerkomt op instrumentalisering van migratie. Het gebeurde begin 2020 reeds toen de Turkse regering stelde dat het land vluchtelingen en migranten niet langer zou stoppen om de grens met de EU over te steken en groepen naar de grens bracht. Het kan weer gebeuren als Turkije de EU ergens toe wil dwingen. De EU houdt zich niet aan de uitvoering van haar eigen afspraken; aan de kant van de EU-lidstaten zitten veel bezwaren. Zo heeft de Nederlandse overheid recent aangekondigd geen vluchtelingen meer vanuit Turkije over te kunnen nemen. Dit betreft 1.000 asielzoekers op jaarbasis. Visumliberalisatie met Turkije⁹³ (bevolking van ruim 84 miljoen) is ook één van de afspraken. Er bestaan reserves bij een groot aantal lidstaten van de EU. Het risico is dat Turkije het uitblijven van hervestigingen en het gebrek aan voortgang ten aanzien van visumliberalisering ziet als het niet-nakomen door EU-lidstaten van afspraken die zijn gemaakt. Ten derde bestaat het risico dat Turkije stopt met het opvangen van vluchtelingen als er te weinig fondsen voor de EU-faciliteit voor vluchtelingen in Turkije beschikbaar worden gesteld voor de periode vanaf 2023.

De EU moet dus op zoek naar alternatieven voor dit type migratiesamenwerking, waarbij de lidstaten een belangrijke rol spelen. Aan de Nederlandse regering zijn in AIV-advies 117: *Het Europese asielbeleid. Twee grote akkoorden om de impasse te doorbreken* in 2020 de nodige suggesties gedaan.⁹⁴ Het

Regeerakkoord heeft daarop voortgebouwd door de ambitie uit te spreken om te “werken (...) aan een fundamentele herziening van het gezamenlijke Europese asielsysteem (GEAS) zoals voorgesteld door de Europese Commissie en neergelegd in de kabinetsappreciatie, maar, als dit niet snel genoeg gaat, werken we hieraan verder met een kopgroep van gelijkgestemde lidstaten.” Ook dient de EU meer te investeren in de aanpak van grondoorzaken van irreguliere migratie en conflict in de regio.

Noodzaak van uitbreiding van de NAVO

Voor Nederland is sinds jaar en dag een krachtige NAVO de hoeksteen van onze collectieve verdediging. Tegelijkertijd moeten Europese landen meer verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen veiligheid. Nederland heeft in 2022 zoals voorgenomen in het Regeerakkoord de uitgaven voor de versterking van de krijgsmacht verhoogd. Daarmee voldoet Nederland –volgens de meest recente Defensienota – in 2024 en 2025 aan de NAVO-norm van 2% van het bruto binnenlands product.⁹⁵

Uitbreiding van de NAVO met Finland en Zweden is voor Nederland van groot belang. Niet alleen omdat deze landen goed getrainde legers hebben waar Nederland vaker mee heeft geoefend, maar ook vanwege hun ligging: de Baltische Zee en het hoge noorden zijn dan veel beter beschermd. Dat Turkije het opstarten van de gesprekken medio 2022 blokkeerde was tegen het Nederlandse belang. De Nederlandse regering heeft aan zijn kant een versnelde goedkeuringsprocedure in gang gezet.⁹⁶ Een dergelijke procedure loopt ook in Turkije. De toetreding is nog geen gelopen race: pas na ratificatie door alle bondgenoten kunnen Finland en Zweden het toetredingsproces voltooien.

Eens over gedeelde belangen, oneens over bepaalde waarden en principes

De politieke roep vanuit de Nederlandse politiek en maatschappij om drukmiddelen in te zetten tegen Turkije is groot en constant. De Nederlandse regering reageert sinds jaar en dag alert op de Turkse opstelling en stelt zich terecht principieel op. In aanloop naar de verkiezingen in 2023 zijn politieke polarisatie en felle retoriek vanuit de Turkse politiek te verwachten. Dit kan directe gevolgen hebben voor de sociale cohesie met, en tussen verschillende groepen Turkse Nederlanders, zoals bleek in de nasleep van het diplomatieke incident tussen Nederland in Turkije in 2017.⁹⁷



Inzet op het behoud van goede betrekkingen is in het Nederlandse belang. Ondanks de verwijdering van Turkije binnen de NAVO en van de EU is Nederland erin geslaagd om de samenwerking met Turkije voort te zetten. Nederland uit geregeld zijn ongenoegen over de verslechterende mensenrechtensituatie, afbraak van de rechtsstaat en vrijheden in Turkije. Tegelijkertijd lijkt het kabinet realistisch over het maximale effect dat drukmiddelen hebben.⁹⁸ Het is dus zaak om goed zicht te hebben op de achtergrond van de schendingen om de effectiviteit van bepaalde drukmaatregelen in te kunnen schatten en te bezien op welke dossiers eventueel wel ruimte zit.

Op de korte termijn

De relatie tussen Nederland en Turkije is complex en er zijn grote belangen mee gemoeid. De AIV zal in het volgende hoofdstuk ingaan op mogelijke toekomstige ontwikkelingen en wat dit betekent voor de Nederlandse belangen. Hier wordt een keur aan beleidsopties voorgesteld. Maar alle scenario's hebben één optie gemeen voor de korte termijn, namelijk dat Nederland meer kan optrekken met gelijkgezinden, zowel voor het behartigen van de bilaterale belangen als in EU- en NAVO-kader: Duitsland komt daar het meest voor in aanmerking.

Zowel Nederland als Duitsland hebben een grote Turkse gemeenschap die een politieke stem heeft, maar ook door Ankara wordt gezien als een interessante achterban. Beide landen hebben uitstekende economische betrekkingen met Turkije, Duitsland als grootste handelspartner en Nederland als grootste investeerder. Daarnaast hebben Duitsland en Nederland al eerder samen opgetrokken bij de onderhandelingen over de EU-Turkije Verklaring. Tegelijkertijd kan gezamenlijk worden ingezet op dossiers als klimaat, energie en migratie.



Zeker in de EU heeft Nederland coalities van lidstaten nodig die gedeelde belangen ten aanzien van Turkije hebben. Een nauwere samenwerking lijkt dan ook opportuun. Het Wittenburg-conferentie format zou op korte termijn kunnen worden uitgebreid met Duitsland, om met Turkije overleg te plegen over de gezamenlijke belangen, en dit bij voortgang om te zetten in een meer permanente tripartiete overlegstructuur. Ter voorbereiding kan meer worden geïnvesteerd in aanwezige kennis en diplomatieke en maatschappelijke netwerken, waarover reeds coördinatie plaatsvindt met andere gelijkgezinde EU-lidstaten in Brussel. Middels deze kennis en netwerken kan er beter geanticipeerd worden op het strategisch denken in Turkije.

Met de onvoorspelbaarheid van het Turkse beleid is het van belang op verschillende situaties en wendingen voorbereid te zijn en daarvoor *contingency* plannen klaar te hebben. Het is van belang om een *early warning systeem* in het Nederlandse beleid te bouwen dat waarschuwt wanneer de Nederlandse belangen in het geding zijn en dat nieuwe kwetsbaarheden identificeert. Hiervoor geeft het volgende hoofdstuk over toekomstscenario's en beleidsopties een voorzet.

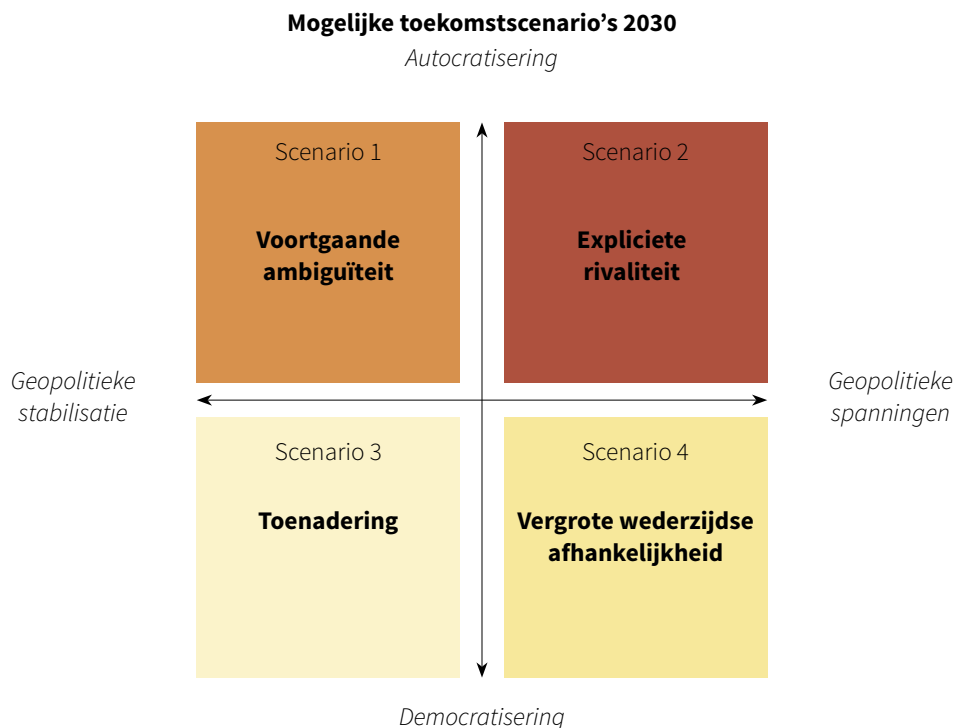




Toekomstscenario's en beleidsopties

Hoe de politiek in Turkije en de geopolitieke krachten rondom het land zich zullen ontwikkelen kan dit advies niet voorspellen, maar scenario's kunnen behulpzaam zijn om zich daarvan een voorstelling te maken, in de vorm van beschrijvingen van potentiële toekomstige richtingen. De scenario's in dit advies vertrekken vanuit de twee grootste onzekerheden voor de toekomst van Turkije. De vier scenario's volgen uit het assenkruis dat is opgebouwd rond de tegenstelling tussen autocratisering en democratisering (Y-as) en tussen geopolitieke stabiliteit en fragmentatie (X-as). De redenering daarachter is de volgende. Autocratisering (in dit geval gekenmerkt door monopolisering van besluitvorming en gebrek aan democratische controle) heeft grote invloed op het beleid, maar de mate van autocratisering in de toekomst is hoogst onzeker, vanwege de op handen zijnde verkiezingen. De uitslag daarvan zal in belangrijke mate bepalen in welke richting het Turkse systeem zich beweegt: verdere autocratisering of herstel van de rechtsstaat en democratisering.

Daarnaast is de mate van geopolitieke spanning en fragmentatie van groot belang voor Turkije en de regio. Ook de vraag of Turkije als geopolitieke actor een meer eigenstandige, competitieve koers gaat varen zal van grote invloed zijn op de mogelijke spanningen die zullen ontstaan. Onderstaande matrix geeft een grove schets van vier situaties die wij ons kunnen voorstellen voor de toekomst. Daarbij is van belang te melden dat deze scenario's niet dienen als prognose van toekomstige ontwikkelingen, maar ter ondersteuning van beleidsmakers om beter voorbereid te zijn op onverwachte situaties en om eventueel *contingency* plannen klaar te hebben mocht zich een dergelijke situatie voordoen.



Figuur 8 - Vier mogelijke toekomstscenario's 2030: relatie met Turkije en implicaties voor Nederlandse belangen

► 7.1 Scenario 1: Voortgaande ambiguïteit



In het scenario van voortgaande ambiguïteit wint de regeringspartij de verkiezingen, waarbij de huidige top het beleid blijft bepalen. Politieke survival, waakzaamheid betreffende mogelijke coupplagers en complottheorieën over inmenging door het Westen blijven het buitenlandbeleid beïnvloeden. Repressie door de Turkse autoriteiten van bepaalde groepen duurt voort, waarbij Turkije druk blijft uitoefenen op Europese landen, die politieke vluchtelingen uit Turkije hebben opgenomen, om die uit te leveren.

De Oekraïne-oorlog heeft Rusland verzwakt en de geopolitieke spanningen nemen af. De NAVO is krachtiger en eensgezind, met een meer gecommiteerde VS dat naar openingen blijft zoeken met Turkije. Het bondgenootschap getroost zich grote moeite om Turkije onder de veiligheidsparaplu van de NAVO te houden en Turkije te bewegen de Russische S-400 niet te operationaliseren. Turkije vraagt expliciete erkenning en compensatie voor zijn rol als bemiddelaar in de Oekraïne oorlog, tegenwicht jegens Rusland en ordebewaker in het Midden-Oosten.

Toch blijft Turkije eigengereid balanceren tussen de NAVO, Rusland en het Oosten. Het land blijft verbindingen zoeken met niet-liberale leiders, voornamelijk in de Balkan, Afrika en de Euraziatische regio. Tegelijkertijd wil Turkije ook lid van de NAVO blijven, ter bescherming tegen Rusland. Het land zit op allerlei strategisch gevoelige terreinen nog steeds vast aan Rusland dat daarmee een keur aan instrumenten heeft om te dreigen. In het bondgenootschap gebruikt Turkije zijn tegenstem om bondgenoten te dwingen tot concessies.

Uit economische nood leent Turkije van staten als China en de Golfstaten, maar wil ook handel met de EU blijven drijven. De export van drones naar fragiele staten groeit. In het kader van economisch herstel kan Turkije Nederlandse investeringen aantrekken die het goed kan gebruiken, mits Turkije zijn investeringsklimaat verbetert. De samenwerking op het gebied van handel, migratie en terrorismebestrijding kan worden voortgezet. Er valt bilateraal zaken te doen met de Turkse regering, die afspraken nakomt op transactionele basis, weliswaar tegen een steeds hogere prijs; zo heeft het flinke financiële garanties nodig om de – binnenlandspolitiek-gevoelige – migratiesamenwerking voor te zetten.



Het jaar 2023 verloopt turbulent. Als Turkije de retoriek over de claims op delen van de Egeïsche en Middellandse Zee kracht bijzet met een activistische politiek, of als Griekenland en Cyprus, die immers ook in een verkiezingsjaar zitten, van hun kant provoceren, lopen de spanningen tussen Turkije en de EU op. De EU moet in dit scenario moeite doen om terughoudendheid te betrachten en de status quo te behouden: er is druk om Turkije uit de club van kandidaat-leden te zetten. Dit betekent een onomkeerbare stap – wederom unanieme steun onder de EU-lidstaten is onwaarschijnlijk – die niet alleen het toekomstig perspectief, maar ook de *leverage* van de EU weg zou nemen. De NAVO daarentegen biedt een goed platform om de dialoog tussen Griekenland en Turkije gaande te houden. Betrekkingen met de VS verbeteren zodra Turkije afstand neemt van Rusland, maar de anti-Turkse lobby blijkt hardnekkig.

Kortom, de implicaties voor de Nederlandse belangen kunnen in dit scenario gemengd negatief-positief uitvallen en geven het nodige handelingsperspectief.

Handelingsperspectief en opties voor Nederland bij scenario 1. van voortgaande ambiguïteit:

In dit scenario blijft het kat- en muisspel met Turkije doorgaan, evenals golven van optimisme en pessimisme, samenwerking en conflict, die elkaar in een sinds twee decennia gestaag dalende lijn afwisselen. Turkije kan de indruk wekken de banden te willen normaliseren, om daarna weer over te gaan tot een activistisch beleid op onvoorspelbare momenten. Met de drang tot autonomie zal Turkije de relaties binnen de NAVO en met de EU onder druk blijven zetten. Toch zijn er voor Nederland de nodige handelingsperspectieven, opties en kansen.

Op korte termijn is voor Nederland *outreach* naar de Turkse bevolking en een focus op de gedeelde belangen cruciaal, waarbij van belang is de retoriek van het Turkse leiderschap naar Nederland toe telkens in perspectief te plaatsen. Het is van belang op mogelijkheden voor beleidsveranderingen waar de Turkse bevolking van kan profiteren, te anticiperen. Hierbij kan de bilaterale samenwerking op het gebied van klimaat, energie, onderwijs, wetenschap, landbouw en infrastructuur worden geïntensiveerd. Samenwerking met het maatschappelijk middenveld is daarbij essentieel.

Het is voor Nederland van belang dat de EU vasthoudt aan de basisvereisten en doortastend handelt, gericht op probleemoplossing. Wel moet de EU, en ook Nederland, uit het oogpunt van wederkerigheid de eigen beloften nakomen, zoals uit de EU-Turkije verklaring uit 2016, inclusief vrijwillige hervestiging vanuit Turkije.

Als ook de verkiezingen in Cyprus en Griekenland achter de rug zijn en de spanningen met Turkije minder worden kan de EU niet alleen geopolitiek strategischer handelen ten aanzien van Turkije, maar weer meer vanuit haar waarden en normen. Nederland moet er alles aan blijven doen om druk uit te oefenen op verbetering van de mensenrechtensituatie in Turkije, niet alleen ter plaatse maar ook multilateraal, in het kader van de niet-nalevingsprocedure bij de Raad van Europa. De kans voor de EU en Nederland ligt op het inhaken bij wat het land urgent nodig heeft: economische voorspoed, waarbij de inzet verbetering van de mensenrechten en rechtstaat is. Handel inzetten als drukmiddel, ook in EU-kader, voor het verbeteren van de mensenrechtensituatie en vrijheden kan effectief zijn in lijn met 'principiële transactionalisme'.

Wel moet eerst worden bezien of drukmiddelen zoals het korten op het pre-accessie budget (naar aanleiding van gasboringen in de territoriale wateren van Cyprus; het gekorte budget was o.a. bedoeld voor Turkse NGO's) wel effectief zijn voor verbetering van de mensenrechtensituatie in Turkije. Wellicht kan dit werken op bepaalde vlakken: een verdrag dat in elk geval essentieel is, is de Istanbul-conventie over vrouwenrechten. Conservatisme is weliswaar de belangrijkste drijfveer achter de terugtrekking van Turkije uit de conventie, maar wellicht ontstaat er momentum voor herintreding, een proces waar Nederland op dient aan te dringen en voor stappen daartoe expertise kan aanbieden.

Bij voortgang op belangrijke dossiers kan de modernisering van de douane-unie met Turkije de eerste stap zijn. De raadsconclusies van 24 en 25 juni 2021 verwijzen naar 'een begin van werkzaamheden op technisch niveau betreffende een mandaat' hierover.⁹⁹ Tevens zijn toen voorbereidingen in gang gezet voor dialogen op hoog niveau over onderwerpen van wederzijds belang, zoals volksgezondheid, klimaat, terrorismebestrijding en regionale vraagstukken. Gezien de gevolgen van de Oekraïne-oorlog zal energie daar ook een belangrijk deel van moeten uitmaken. Ook deze vormen onderdeel van principiële transactionalisme. Tegelijkertijd moet zowel Turkije als de EU meer investeren in de aanpak van grondoorzaken van irreguliere migratie en conflict in de regio.

Volgende stappen in de betrokkenheid van Turkije door de EU, waar de bijeenkomst van de Europese Politieke Gemeenschap (EPG) een eerste was, kunnen gezet worden in ruil voor een aantal te identificeren voorwaarden. Hierbij dient de EU zelf de transactionele aanpak die Turkije toepast over te nemen, doch op basis van een principiële benadering; dit lijkt een oxymoron maar dit is op deze situatie van constructieve ambiguïteit van toepassing. Hieronder vallen bijvoorbeeld het nemen van vertrouwenwekkende maatregelen in het oostelijke Middellandse zeegebied door Turkije. Nederland kan expertise aanbieden op het gebied van internationaal recht en bemiddeling, vanuit het netwerk van Den Haag als stad van recht en vrede. Dit laat onverlet dat als territoriale intimidatie jegens EU-lidstaten plaatsvindt, Turkije een halt moet worden toegeroepen.



► 7.2 Scenario 2: Expliciete rivaliteit



In het scenario expliciete rivaliteit wint de zittende regering de verkiezingen. Tegen de achtergrond van oplopende geopolitieke spanningen met Rusland en China wordt het Westen in het Turkse staatsgeleide discours neergezet als infiltrant met kwade bedoelingen. Dit werkt een snellere autocratisering in de hand dan bij scenario 1: de alleenheerschappij waarheen Turkije zich begeeft als het presidentiële systeem wordt voortgezet werkt verdere verslechtering van de mensenrechtensituatie in de hand. Dit gebeurt onder het mom van aanpak van ‘vijanden van de staat’, voortkomend uit de Sèvres-fobie op wie een ware jacht wordt geopend. Inmenging in Europese landen krijgt een ronduit vijandig karakter. De Turkse overheid probeert de diaspora in landen als Nederland met relatief omvangrijke diaspora te manipuleren.

De relatie van Turkije met de Verenigde Staten is gespannener dan ooit. De VS gaan echter tot het uiterste om Turkije bij de NAVO te houden, maar worden zelf in beslag genomen door geopolitieke strijd met China. De eenheid van de NAVO staat in dit scenario op het spel. Het ultieme strategische belang van Poetin is om de NAVO intern te destabiliseren. Turkije krijgt van Rusland en het Assad-regime groen licht voor militair optreden tegen Koerdische groepen in Syrië die door het Westen worden gesteund.

Samenwerking met Turkije op het gebied van terrorismebestrijding wordt stilgelegd. Eerder opgepakte en bewaakte voormalige IS-strijders, ook afkomstig uit Nederland, wordt niets meer in de weg gelegd om terug te keren en vormen een gevaar voor de nationale veiligheid. Op verschillende fronten slaat de vlam weer in de pan, zoals in Nagorno-Karabach. Turkije past geen strikte onpartijdigheid meer toe bij de toegangscontrole van de Zwarte Zee in het kader van de Montreux conventie, waardoor Rusland mogelijk vrije doorgang heeft. Turkije wordt een belangrijke route voor Rusland – om de sancties te omzeilen zodat het, als eenmaal de voorraden leeglopen – ook reserveonderdelen in of via Turkije kan aanschaffen.

De NAVO kan niet langer rekenen op Turkije's aandeel in missies, terwijl het Midden-Oosten door de oplopende geopolitieke spanningen verder destabiliseert, zodat westerse landen met een vacuüm in de missies aldaar geconfronteerd zijn. Rusland oefent druk op Turkije uit om de Russische S-400 te activeren: vanaf dat moment valt Turkije de facto niet meer onder de geïntegreerde luchtverdedigingsparapl van de NAVO.

Bij het afhaken van Turkije als NAVO-bondgenoot loopt de Europese Unie het risico in conflicten met Turkije meegezogen te worden. De dempende werking van het NAVO-lidmaatschap valt immers weg. Turkije voert een steeds activistischer buitenlandbeleid en provoceert, ook op de Middellandse Zee; bij escalatie met Cyprus en Griekenland dreigt conflict met de EU.

Het Turkse besluit om de migratiesamenwerking te stoppen leidt tot een crisis aan de Turks-Griekse en Turks-Cypriotische grens met negatieve gevolgen voor het hele gemeenschappelijke Europese asijsysteem. De EU overweegt Turkije met maatregelen te straffen, hoewel eerdere drukmiddelen weinig effectief bleken, behalve dat daardoor de Turkse economie verder naar de afgrond gleed. De EU overweegt de kandidaat-status van Turkije af te nemen.

Kortom, de implicaties voor de Nederlandse belangen zijn sterk negatief in dit scenario en er is een beperkt handelingsperspectief.

Handelingsperspectief voor Nederland en hoe risico's te mitigeren bij scenario 2 van expliciete rivaliteit

Dit is een riskant scenario voor Nederland, omdat Turkije zich in dit scenario dreigt af te keren

van het Westen, waarbij de bescherming van de Europese veiligheid aan de zuidoostelijke flank in gevaar komt. Nederland heeft in dit geval weinig handelingsperspectief, maar kan veel schade van dergelijke situatie ondervinden. Mochten in dit scenario spanningen in de oostelijke Middellandse Zee oplopen en mocht een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand worden aangevallen dan is er de theoretische mogelijkheid dat lidstaten als Cyprus en Griekenland de militaire bijstandsclausule Art. 42(7) in het EU-verdrag inroepen tegen Turkije. Het is echter zeer onwaarschijnlijk dat het zover zal komen zolang Turkije formeel lid blijft van de NAVO.

De Turkse autoriteiten moeten in dit scenario wel doordrongen zijn van waar de grens ligt. Nederland moet in samenwerking met en in het kader van de EU en de NAVO een duidelijke lijn trekken ten aanzien van deelname van Turkije aan de internationale rechtsorde: er kan niet gemarchandeerd worden met de waarden en normen op het gebied van mensenrechten en rechtsstaat.

Tegelijkertijd zouden onomkeerbare besluiten, zoals uitzetting van Turkije uit de NAVO en de beëindiging door de EU van de kandidaat-status, alleen in het uiterste geval – ultimatum remedium – overwogen moeten worden. Het is van groot belang isolatie van Turkije in en door multilaterale organisaties te voorkomen: Nederland moet zich tot het uiterste inspannen om de lijnen open te houden en de dialoog gaande te houden. Dit kan uiteraard niet zonder inspanning van Turkse zijde.

Meer dan bij andere scenario's is bij expliciete rivaliteit het doorgronden van de structurele factoren in het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid en het strategisch denken in Turkije van groot belang. Het Turkse leiderschap speelt soms *hardball* maar veel is ingegeven door het niet-erkennen van de eigenstandige rol van Turkije. Het is van belang alert te zijn op de vermenging van verschillende veiligheidsbelangen door Turkije: enerzijds de existentiële belangen met een intern politiek karakter, zoals gerelateerd aan de PKK en Gülenisten en anderzijds de belangen van een algemener karakter zoals die te maken hebben met dreigingen uit de instabiele omgeving en falende staten. Tenslotte moet retoriek voor binnenlandspolitieke doeleinden onderscheiden worden van communicatie vanuit Turkije voor externe consumptie.



► 7.3 Scenario 3: Toenadering

Er komt een nieuwe regering, die de samenwerking met de EU snel wil opschroeven om de economische groei weer op peil te brengen en te onderhandelen over lidmaatschap. Er wordt hard gewerkt aan herstel van de rechtsstaat. Het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid wordt weer voorspelbaarder voor het Westen en is qua oriëntatie pro-Europees. Besluitvorming wordt niet langer gemonopoliseerd door de leider en de zijnen, want Turkije wil weer terug naar een democratischer, dus parlementair systeem. Politieke gevangenen zoals de Koerdische politicus Demirtaş worden vrijgelaten en kunnen deelnemen aan het politieke systeem om gelijke rechten voor alle burgers, inclusief Koerden, te bevorderen. Turkse Nederlanders spelen een constructieve rol in de verbetering van de relatie tussen Nederland en Turkije.

Turkije schaart zich weer in het westerse kamp, maar het land blijft laveren tussen het Westen, Rusland en het Oosten vanwege zijn geografische ligging. Het land activeert het Russische wapensysteem S-400 niet, doet die van de hand en blijft actief in westerse militaire samenwerking. Nu de geopolitieke spanningen zijn afgenomen hoeft Turkije minder tegenwicht te bieden aan Rusland op diverse fronten. Het land stelt zich op als loyaal veiligheidsanker en bastion in een belangrijke geografische hoek van Europa en als hoeder van de toegang tot de Zwarte Zee. Turkije blijft de Koerdische groepen in buurlanden als potentiële haarden van terrorisme zien, maar maakt hier goede afspraken over en blijft troepenleverancier in NAVO-missies en remplaçant in het Midden-

Oosten en Afghanistan van waaruit het Westen zich terugtrekt. Om de relatie met de Verenigde Staten te verbeteren biedt Turkije zijn diplomatieke en veiligheidsnetwerk aan om te helpen met het stabiliseren in Afrika en de Sahel in het bijzonder.

De migratiesamenwerking met de EU is onderwerp van politiek-maatschappelijk debat in Turkije. De nieuwe regering investeert in de aanpak van oorzaken van irreguliere migratie en conflict in de regio. Het gaat tevens onderhandelen met landen in de regio om voorwaarden te creëren voor de terugkeer van vluchtelingen zodat een voortzetting van de migratiesamenwerking met EU minder urgent wordt.

In het algemeen verloopt besluitvorming aan Turkse zijde trager dan bij de vorige regering vanwege de democratische controle op het proces, maar samenwerking met de EU heeft politieke prioriteit omdat Turkije streeft naar toenadering tot de Europese Unie. Het perspectief van de EU wordt weer aantrekkelijk gevonden en het kandidaat-lidmaatschap wordt serieus genomen. Turkije boekt de nodige voortgang ten aanzien van basisvereisten van de EU, zoals verbetering van de mensenrechtensituatie en herstel van de rechtsstaat.

Kortom, de implicaties voor de Nederlandse belangen kunnen in dit scenario zeer positief uitvallen en dit geeft een ruim handelingsperspectief.

Handelingsperspectief en kansen voor Nederland bij scenario 3 van toenadering

Dit is het gunstigste scenario, waarin datgene wat Turkije en Nederland samenbrengt, handel en *people-to-people* contacten, weer de boventoon kan gaan voeren in de relatie. Dit biedt het meeste handelingsperspectief voor Nederland, de Nederlandse regering en de multilaterale organisaties. Toenadering tot de EU en de VS is daarbij mogelijk, maar vergt veel inspanning en een lange afkoelingsperiode met geleidelijke stappen.

Het handelingsperspectief bij dit scenario is ruim, met een groot aantal opties en kansen. Meteen na het aantreden van de nieuwe regering moet de EU een pakket stimulerende maatregelen kunnen presenteren. Hiervoor moet de Europese Commissie nu al een staalkaart van een pakket maatregelen met het oog op economisch herstel van Turkije voorbereiden. Visumliberalisatie tussen Turkije en de EU ligt ook weer op tafel.

Het concept van 'princiepueel transactionalisme' kan hier maximaal ingebracht worden, op basis van gedeelde belangen. De meeste mogelijkheden liggen op het vlak van modernisering van de douane-unie, een eerste stap in de richting van verbetering van de betrekkingen, met nadruk op het bevorderen van digitale samenwerking, en visumliberalisatie tussen Turkije en de EU. Daarnaast kunnen openingen worden geboden op dossiers als innovatie, energie, klimaat, incorporatie van de Green Deal en beleids-*opt-ins* zoals de goedkeuring van EU-regelgeving in elektriciteit, telecommunicatie en onderwijs als basis voor een diepere samenwerking.

Om dit proces te stimuleren en te faciliteren moet Nederland samen met Duitsland optrekken en de krachten bundelen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het aanpakken van politieke uitdagingen op het niveau van lidstaten, zoals het gezamenlijk overwinnen van de scepsis in de EU ten aanzien van visumliberalisatie met Turkije, en het voortzetten van de migratiesamenwerking en het vinden van alternatieven voor de 'migratiedeel'.

De EU moet tijdig aansluiten bij het momentum in Turkije om meer te investeren in de aanpak van oorzaken van irreguliere migratie en conflict in de regio. Het zal in ieder geval een gezamenlijke inspanning vergen om de migratiesamenwerking voort te zetten met de nieuwe regering.

Ook op het terrein van veiligheid komt Turkije in dit scenario weer terug in het westerse kamp. Het land kan gereïntegreerd worden in de NAVO en bepaalde taken van het bondgenootschap oppakken. Bovendien kan een langgekoesterde wens van Turkije, om meer betrokken te worden bij het EU buitenland- en veiligheidsbeleid in vervulling gaan. Turkije hoorde sinds oktober 2022 al bij de Europese Politieke Gemeenschap (EPG), maar ook de high level dialoog over GBVB-samenwerking kan worden hervat. Al naar gelang de agenda kan Turkije de informele *Gymnich*-bijeenkomsten van de Raad Buitenlandse Zaken bijwonen. Als daar aanleiding voor is kan Turkije uitgenodigd worden voor een *Partnerschapsforum voor Veiligheid en Defensie van de EU*, een nog op te richten forum waar het EU Strategisch Kompas melding van maakt.

Samenwerking met Turkije in het kader van PESCO zal lastig blijven. In het verleden leidde dit tot politieke escalatie in de EU (met Cyprus) en in de NAVO (met Turkije) en dit kan betrekkingen met Turkije schade toebrengen. Om hier beweging in te krijgen zal Turkije serieuze concessies moeten doen, waarvoor lidstaten als Cyprus en Griekenland de lat hoog zullen leggen.

► 7.4 Scenario 4: Vergrote wederzijdse afhankelijkheid

De ambities van de nieuwe regering ten aanzien van de NAVO en de EU zijn groot, waarbij hard gewerkt wordt aan herstel van economie en rechtsstaat. Eenmaal aan de slag zet de nieuwe regering politiek in op een pro-Europees beleid, zoals de herinvoering van het meer democratische parlementaire systeem en herstel van de rechtsstaat.

Turkije voert verantwoord economisch beleid, maar het herstel van de economie vergt veel inspanning doordat aanvoerlijnen nog steeds verstoord zijn en het mondiale systeem gedestabiliseerd is. De economische situatie heeft impact op hoe Turkije tegen de opvang van vluchtelingen en migratiesamenwerking met de EU aankijkt. Sommige besluiten die in het verleden snel konden worden genomen door de Turkse autoriteiten zijn nu aan een democratisch proces onderhevig. Dit kan tot vertraging leiden – of tot afstel, wat een risico voor Nederland en de EU vormt.

Tegen een achtergrond van groeiende geopolitieke spanningen wil Turkije al zijn afspraken met internationale partners en in het kader van verdragen als de Montreux-conventie nakomen om het vertrouwen terug te winnen. De regering staat echter onder grote binnenlandse druk om zich te richten op de eigen veiligheidsproblemen die zich binnen de regio en in Turkije manifesteren. Turkije vraagt hiervoor erkenning. Het land wil sterker verankerd worden in de NAVO, als aanbieder, maar ook als gebruiker van collectieve veiligheid: een wederzijdse afhankelijkheid. Turkije heeft de Russische S-400 gedeactiveerd, maar zit tijdelijk zonder luchtverdediging, terwijl een revisionistisch Rusland zich aan de grenzen van Turkije bevindt.

Er vormen zich verschillende concurrerende blokken wat geopolitieke spanningen veroorzaakt; landen scharen zich vanuit antiwesterse en opportunistische sentimenten achter een autocratisch blok. De nieuwe machtsbalans rondom de Zwarte Zee bedreigt de territoriale integriteit van Turkije, bijvoorbeeld door Russische steun aan Koerdische groepen aan de grenzen van Turkije. De PKK dringt zich verder naar de voorgrond als veiligheidsprobleem. Confrontatie tussen Rusland en Turkije bij het heropleven van het conflict om Nagorno-Karabach valt niet uit te sluiten. Turkije en het Westen hebben elkaar hard nodig in dit scenario, gezien de oorlog aan de overkant van de Zwarte Zee en instabiliteit in de regio. Het feit dat het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid voorspelbaarder wordt is daarbij een groot voordeel.

Kortom, de implicaties voor de Nederlandse belangen kunnen in dit scenario gematigd positief uitvallen.



Handelingsperspectief en kansen voor Nederland bij een scenario van vergrote wederzijdse afhankelijkheid

Dit scenario biedt mogelijkheden voor toenadering en het wegwerken van blokkades voor samenwerking, met het nodige handelingsperspectief voor de Nederlandse regering en de multilaterale organisaties. Tegelijkertijd zal ook in dit scenario de binnenlandspolitieke emotie een groot deel van de politieke agenda bepalen, hoewel de standpunten minder confronterend zullen zijn en er dus onderhandelingsruimte is.

Op het vlak van veiligheid moet de NAVO in dit scenario bereid zijn om voor Turkije in de bres te springen op basis van de principes van het internationaal recht en gerelateerde verplichtingen. Het vooruitzicht dat Turkije weer een betrouwbare partner wil worden aan de zuidflank van het Europese grondgebied moet worden toegejuicht. Turkije moet zich weren tegen dreigingen vanuit een instabiele omgeving en heeft daar de hulp van de NAVO voor nodig. Het is zaak bij dit scenario Turkije snel weer toegang te bieden tot westerse, NAVO compatibele systemen.

Mocht het conflict aan de oostgrens voortduren, dan zal daar niet bij alle bondgenoten animo voor bestaan. Een stapsgewijze aanpak is geboden. Europese partners met luchtverdedigingssystemen kunnen een coalitie bouwen, als alternatief voor de S-400. Een dergelijk initiatief bevordert de Turkse deelname aan de afschrikings- en verdedigingsmechanismen van de NAVO en de aanpassingen daaraan, waarvoor in ruil de Europese NAVO-landen hun lucht- of raketsystemen in Turkije kunnen plaatsen. Dit zou op rotatiebasis kunnen in het kader van *Enhanced Forward Presence*. Daarmee komt Turkije in aanmerking voor een centrale rol in de bondgenootschappelijke versterking van de verdediging in het Zwarte Zee gebied.

Nederland kan zich uit strategisch oogpunt hard maken voor het betrekken van Turkije bij het versterken van een Europese veiligheidsarchitectuur. Een verbetering van de relatie met EU-lidstaten Griekenland en Cyprus zal inspanningen van alle kanten vergen. Nederland kan samen met Duitsland stimuleren dat in multilateraal kader gewerkt wordt aan een toenadering tussen Griekenland, Cyprus en Turkije, in het belang van de EU, zodat de VN aanknopingspunten heeft om de Cypruskwestie op te lossen, en er uitzicht komt op een schikking wat betreft geschillen in de oostelijke Middellandse Zee. Nederland kan hierbij diensten aanbieden voor oplossing van territoriale- en zeerechtvraagstukken in de Middellandse en Egeïsche Zee, vanuit de netwerken van Den Haag als stad van vrede en recht.

Aangezien het terugsturen van Syrische vluchtelingen moeilijk zal gaan, zeker als Rusland zich aan de zuidgrens achter het Assad-regime blijft scharen, zal een moeilijke onderhandeling volgen over een vervolg van de migratiedeal met de EU, mede vanwege de binnenlandspolitieke druk en Turkse scepsis. De EU moet aanbieden om ruimhartiger te helpen met de aanpak van oorzaken van irreguliere migratie en conflict in de regio. Het zal inspanning van de EU vergen om met voldoende voordelen te komen om de scepsis bij een nieuwe Turkse regering (en parlement) weg te nemen, waarbij de coalitie Nederland-Duitsland wederom een faciliterende rol kan spelen.



Epiloog

Dit is een advies over een land dat zijn hele, relatief korte bestaan op zoek is naar zijn identiteit. Liggend op de grens tussen Azië en Europa heeft het aan de ene kant kunnen profiteren van deze unieke geografische positie, maar was het aan de andere kant blootgesteld aan de Sirenes van beide continenten.

De stichter van het moderne Turkije, Mustafa Kemal Atatürk, maakte honderd jaar geleden een radicale keuze door voor een seculiere staat en Europa te kiezen. Hij koos voor de landen die Turkije net overwonnen hadden in de Eerste Wereldoorlog en wier godsdienst Turkije niet deelde. Nu, honderd jaar later, is die keus niet onomstreden in Turkije en als volgend jaar het eeuwfeest van de Republiek gevierd wordt, is die keus ongetwijfeld één van de punten die ter discussie zullen staan.

Turkije is een land van tegenstellingen. Een trots land dat de wereld graag herinnert aan de belangrijke rol die de voorgangers van de republiek door de eeuwen heen gespeeld hebben, maar ook een land dat zich vaak miskend voelt. Een land dat zich een belangrijke rol op het wereldtoneel toedicht, maar nog niet bij de EU mocht. Een land dat, bij de aftocht uit Afghanistan achterblijft op het vliegveld van Kabul en zo het vertrek van de NAVO-partners dekt, maar S-400 raketten van Rusland koopt en zich daarmee buiten de collectieve luchtverdediging van de NAVO plaatst. Een land dat een brug en een barrière is tussen Oost en West. Een brug voor de handelsman, maar een barrière voor migranten en vluchtelingen die in Europa asiel zoeken. Een land dat 3,5 miljoen Syrische vluchtelingen opvangt en minstens 650 duizend vluchtelingenkinderen naar school laat gaan, maar die vluchtelingenbescherming ook gebruikt om concessies van het Westen af te dwingen.

Volgend jaar zijn er verkiezingen in Turkije en zullen de Turken besluiten of president Erdoğan, die is uitgegroeid tot alleenheerser, een volgende termijn zal krijgen. De verkiezingen zijn onvoorspelbaar en daarom heeft de AIV gekozen voor het opstellen van vier scenario's voor de mogelijke toekomst van het land en de relaties met Europa, de NAVO en Nederland. Daarmee wordt het kabinet een waaier van mogelijkheden geboden, waarmee het hopelijk een proactief, toekomstgericht beleid richting Turkije kan formuleren.

Want één ding is duidelijk, Turkije vraagt om een actieve buitenlandse politiek. De oorlog in Oekraïne toont wederom het strategische belang van het land aan. De hoeder van de toegang tot de Zwarte Zee, die niet schroomt die toegang te blokkeren, wier drones in het begin van de oorlog van levensbelang waren voor Oekraïne, die niet meedoet aan de westerse sancties tegen Rusland en Russische toeristen op de stranden van Antalya met hun creditcards laat betalen, maar ook de onderhandelaar die graanleveranties vanuit Oekraïne mogelijk maakt.

In de talloze gesprekken die de AIV ter voorbereiding van dit advies heeft gevoerd, was er veel – en terechte – kritiek op Turkije, vooral op het mensenrechtenbeleid, maar er was niemand die het belang van Turkije voor het Westen en Nederland ontkende. Dat besef was er al in Nederland in 1612, toen ons land diplomatieke betrekkingen aanknoopte met het Ottomaanse Rijk, en dat belang is er 410 jaar later nog steeds.

Eindnoten



naar
inhoud

- ¹ Onder structurele factoren in het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid verstaat Aydin ook ‘*cultural inclinations*’, vrij vertaald als culturele kenmerken en houdingen, zie: Aydin, M. (2019). Foreign policy, 1923-2018. In A. Özerdem, & M. Whiting (Eds.). *The Routledge handbook of Turkish politics* (pp. 367-377). Routledge.
- ² In dit advies wordt de term ‘Westen’ veelvuldig gebruikt, wat niet alleen een kompasstreek inhoudt. Het is een concept uit het geopolitieke discours gebaseerd op het idee van een gemeenschappelijke beschaving. In sommige lezingen houdt dit concept een afstand in van ofwel de rest van de wereld, ofwel één of meer andere ‘zones’ van de wereld, maar dat is niet de duiding in dit advies.
- ³ Moser, B., & Weithmann, M. (2008). Landeskunde Türkei: *Geschichte, Gesellschaft und Kultur*. Buske, H.
- ⁴ Zie toelichting in paragraaf 2.2 over hoe constanten terugkomen in het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid, onder het kopje ‘wantrouwen ten opzichte van het Westen’.
- ⁵ De regering van de sultan in Istanbul wilde met Groot-Brittannië en Frankrijk samenwerken maar kreeg desondanks met het verdrag van Sèvres het deksel op de neus. Dat gaf wind in de zeilen van een verzetsbeweging van Ottomaanse officieren en bestuurders die de opdeling van het land wilden voorkomen, zie: Zürcher, E. J., & Mazal Holocaust Collection (1993). *Turkey: a modern history*. I.B. Tauris.
- ⁶ De republiek Turkije heeft geen andere minderheden erkend dan de christenen en joden wier status en rechten bij het Verdrag van Lausanne werden vastgelegd. De politiek ten opzichte van Koerden, Arabieren, Lazen, Bosniërs, Albanen, Roma etc. was er dus steeds één van assimilatie, zie: Zürcher, E. J., & Mazal Holocaust Collection (1993). *Turkey: a modern history*. I.B. Tauris.
- ⁷ Yeşilada, B. (2019). Turkey’s Cyprus policy in transition. chapter 34. in: A. Özerdem, & M. Whiting (Eds.). *The Routledge handbook of Turkish politics*. Routledge.
- ⁸ Cagaptay, S. (2019). *Erdoğan’s Empire: Turkey and the Politics of the Middle East*. Bloomsbury Publishing Plc.
- ⁹ Bij de lidmaatschapsaanvraag van Turkije op 14 april 1987 verklaarde de ‘opinie’ (avis) van de Europese Commissie dat Turkije in aanmerking kwam voor lidmaatschap, maar stelde ook dat het beter zou zijn om het juiste moment af te wachten, want de EEG zou eerst haar internemarktproces moeten voltooien. In: Özerdem, F. (2019). ‘Will you marry me? Who proposes?’ Forgotten promises and the possibilities for reviving relations between Turkey and the EU. A. Özerdem, & M. Whiting (Eds.). *The Routledge handbook of Turkish politics*. Routledge.
- ¹⁰ Zie voor een uitgebreide analyse van structurele (en variabele) factoren in het Turkse buitenland- en veiligheidsbeleid: Aydin, M. (2019). Foreign policy, 1923-2018. In A. Özerdem, & M. Whiting (Eds.). *The Routledge handbook of Turkish politics*. Routledge.
- ¹¹ Idem
- ¹² Isachenko, D. (2021). *Turkey and Russia: The logic of conflictual cooperation*.
- ¹³ Neset, S., Aydin, M., Balta, E., Ataç, K.K., Bilgin, H.D., & Strand, A. (2021). *Turkey as a regional security actor in the Black Sea, the Mediterranean, and the levant region*. (2). CMI. Definitie komt uit Oxford Languages.
- ¹⁴ Aydin, M. (2020). Grand strategizing in and for Turkish foreign policy: lessons learned from history, geography and practice. *Perceptions*, 25(2), 203-226.
- ¹⁵ Özerdem, A., & M. Whiting (eds.) (2019). Introduction. *The Routledge Handbook of Turkish Politics*. Routledge. pp. 15.
- ¹⁶ Aan Turkse zijde beschuldigen regeringsgezinde voorstanders de VS en de NAVO regelmatig van betrokkenheid bij de coup poging van juli 2016 en riepen op tot het opgeven van het bondgenootschap, waardoor deze spanning werd verergerd, zie: Kirişçi, K. (2019). US-Turkish Relations in Turmoil. In A. Özerdem, & M. Whiting (Eds.). *The Routledge handbook of Turkish*



- politics*. Routledge.
- ¹⁷ Erdoğan challenges Greece over alleged airspace violations (2022, 3 september).
- ¹⁸ Zo claimden Europese mogendheden voorrechten voor christelijke bevolkingsgroepen, hun protegés, in het Ottomaanse Rijk. Om de Turkse gevoeligheden jegens Europa te kunnen plaatsen zijn tenminste twee historische factoren van belang: 1. De Capitulaties, de in verdragen vastgelegde juridische voordelen van Europeanen in het Ottomaanse Rijk waardoor ze veel minder invoerrechten en belastingen betaalden en onaantastbaar waren voor de Ottomaanse rechterlijke macht en politie. 2. De protectie die de Europese machten claimden over grote Christelijke bevolkingsgroepen in het Ottomaanse Rijk. De Fransen deden dit ten opzichte van de katholieken, de Britten ten opzichte van protestanten en de Russen ten opzichte van de vele miljoenen orthodoxen. Capitulaties en Protectie liepen in elkaar over doordat de Europese mogendheden de voorrechten voor hun protegés claimden. Dit heeft geleid tot een diepgaand wantrouwen tegen Europa en met name tegen de combinatie Europa-minderheden, dat nog steeds voortduurt. Voor een uitgebreide analyse, zie: Zürcher, E. J., & Mazal Holocaust Collection (1993). *Turkey: a modern history*. I.B. Tauris.
- ¹⁹ Dit betreft zeker niet de hele bevolking, zie ook de beschrijving van de politieke gespletenheid in Turkije in hoofdstuk 4.
- ²⁰ Neset, S., Aydin, M., Balta, E., Ataç, K.K., Bilgin, H.D., & Strand, A. (2021). *Turkey as a regional security actor in the Black Sea, the Mediterranean, and the levant region*. (2). CMI.
- ²¹ Zie voor een recente analyse van het strategisch denken in Turkije, op basis van elite-interviews: Aydin, M. (2020). Grand strategizing in and for Turkish foreign policy: lessons learned from history, geography and practice. *Perceptions*, 25(2), 203-226.
- ²² Zie opiniepeiling door het Turkse bureau Metropoll: Sencar, O. (2022). *Turkey's pulse march 2022: European Union & NATO*. Metropoll.
- ²³ Aksoy, H.A., Çevik, S., & Yaşar, N.T. (2021, 22 oktober). *Visualizing Turkey's activism in Africa*. CATS Network.
- ²⁴ Van Veen, E., Yüksel, E., & Tekineş, Haşim. (2020). *The Kurdish Question and Turkey's New Regional Militarism*. Clingendael.
- ²⁵ Voor toetreding moet aan bepaalde criteria zijn voldaan, die zijn neergelegd in het Verdrag betreffende de EU. Deze criteria zijn in 1993 vastgesteld door de Europese Raad van Kopenhagen en in 1995 aangescherpt door de Europese Raad van Madrid. Het gaat hier in het bijzonder om het eerste criterium: stabiele instellingen hebben die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen. Zie: EUR-Lex (n.d.). *Toetredingscriteria (criteria van Kopenhagen)*. Geraadpleegd op 12 september 2022.
- ²⁶ Turkije heeft een verzoek ingediend om de vloot te moderniseren en uit te breiden met F-16, waartegen in het Amerikaanse Congres bezwaren leveren, maar er is geen officieel verbod.
- ²⁷ Capone, F., & de Guttry, A. (2017). An analysis of the diplomatic crisis between Turkey and the Netherlands in light of the existing international legal framework governing diplomatic and consular relations. *European Journal of Legal Studies*, 10(1), 61-79.
- ²⁸ Harchaoui, J. (2020). *Why Turkey Intervened in Libya*. Foreign Policy Research Institute.
- ²⁹ Het Turkse Witboek (2000) identificeerde vier pijlers van de Turkse militaire strategie: afschrikking; militaire bijdrage aan crisisbeheersing en interventie bij crises; voorwaartse verdediging; en collectieve veiligheid. De voorwaartse verdedigingsstrategie werd geïntensiveerd na de coup van 2016, zie: Nebahat, T.Y. (2021). *Syria and Libya's contributions to the evolution of the Turkish "forward defence" doctrine*. (Research Project Report 7). GCSP.
- ³⁰ Turkije is geen partij bij het VN-zeerechtverdrag UNCLOS. Afbakening van territoriale wateren op 12 mijl zou de Egeïsche Zee in een 'Grieks meer' veranderen vanwege het grote aantal Griekse eilanden. Dit zou Turkije buitensluiten van de Egeïsche Zee; ook zou het de volle, open zee die voor eenieder toegankelijk is met de helft – en de Turkse economische zones en het continentaal plat van Turkije aanzienlijk – verminderen. Turkije is één van de 16 landen die het verdrag niet geratificeerd of ondertekend hebben. De Turkse argumenten worden uiteengezet door voormalig rechter bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, zie: Türmen, R. (2020). *Whose sea:*



- Turkish international law perspective on the Greek-Turkish Disputes. Institut Montaigne
- ³¹ The Independent. (2021, 1 juli). At NATO, Turkey hails its revival of dialogue with Greece. Geraadpleegd op 12 oktober 2022.
- ³² De term ‘Turkic’ wordt in het Nederlands letterlijk vertaald als ‘Turks’, maar betekent niet dat men elkaar verstaat.
- ³³ Aksoy, H.A., Çevik, S., & Yaşar, N.T. (2021, 22 oktober). *Visualizing Turkey's activism in Africa*. CATS Network.
- ³⁴ Daily Sabah. (2021, 22 oktober). *Turkey reaffirms win-win approach in ties with African countries*.
- ³⁵ Turkse inflatie naar ruim 83%, *Het Financieele Dagblad*, 3 oktober 2022 <https://fd.nl/economie/1453691/turkse-inflatie-naar-ruim-83>
- ³⁶ Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2017). *De wil van het volk? Erosie van democratische rechtsstaat in Europa*. (No. 104). AIV.
- ³⁷ Ruim 23% van de Turkse bevolking was in 2018 nog onder de 14 jaar. Ter vergelijking: in Nederland was dat toen slechts 17%. Eurostat, *Population age structure by major age groups, 2008 and 2018*, geraadpleegd op 12 oktober 2022
- ³⁸ Voor een analyse zie: Lagendijk, J. (2016). *Erdogan in een notendop*. Prometheus.
- ³⁹ In 2017 is de grondwet veranderd en is een presidentieel systeem aangenomen. Dat is in 2018 in werking gezet middels de verkiezing van president Erdoğan voor een termijn van vijf jaar. Daarom zijn er in 2023 nieuwe verkiezingen en houdt zijn mogelijk tweede presidentschap onder het nieuwe systeem op in 2028.
- ⁴⁰ In een peiling van *Metropoll* uit april 2022 blijkt dat 73% van de bevolking wil dat Turkije neutraal blijft ten aanzien van de oorlog in Oekraïne.
- ⁴¹ Voor een analyse zie: Lagendijk, J. (2016). *Erdoğan in een notendop*. Prometheus.
- ⁴² Dit sprak de zogenoemde ‘zwarte Turken’ aan, die op het Anatolische platteland woonden en zich qua identiteit en religie niet konden vinden in het Kemalisme. Zie voor meer over deze visie: Cemil Aydin (2007) *The politics of the anti-Western world. Visions of world order in pan-islamic and pan-asian thought* (New York, Columbia University Press, 2007).
- ⁴³ Zie analyse pp 13-14 over consolidatie van binnenlandse macht in: Neset, S., Aydin, M., Balta, E., Ataç, K.K., Bilgin, H.D., & Strand, A. (2021). *Turkey as a regional security actor in the Black Sea, the Mediterranean, and the levant region*. (2). *CMI Report*. , pp 13-14 over consolidatie van binnenlandse macht.
- ⁴⁴ zie noot 30
- ⁴⁵ Neset, S., Aydin, M., Bilgin, H. D., Gürcan, M., Turkey, E., & Strand, A. (2019). *Turkish foreign policy: Structures and decision-making processes*. (3). CMI.
- ⁴⁶ Turkije staat in de onofficiële NATO Member States Military Ranking, nog onder Italië, zie: GFP regions (n.d.). *NATO member states military ranking*. Global Firepower 2022. Geraadpleegd op 29 september 2022.
- ⁴⁷ Rijksoverheid. (2022, 5 juli). *NAVO-uitbreiding met Finland en Zweden: hoe gaat dat in zijn werk?* [Nieuwsbericht].
- ⁴⁸ NATO. (2022, 12 juni). *Joint press point with NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the President of Finland, Sauli Niinistö*. Geraadpleegd op 12 oktober 2022.
- ⁴⁹ NATO. (2022, 29 juni). *Madrid Summit Declaration: issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Madrid 29 June 2022*. Geraadpleegd op 12 oktober 2022.
- ⁵⁰ In USD: van 10,8 miljard USD in december 2009: 1,4614 naar 21 miljard USD in december 2020. Voor wisselkoers USD/Euro zie: De Nederlandsche Bank (n.d.). *Wisselkoersen*. DeNederlandschebank Eurosystem. Geraadpleegd op 30 september 2022.
- ⁵¹ In 2019 was Turkije de 28ste goederenexportmarkt van de Verenigde Staten en de 32ste leverancier van goederenimport, zie: U.S. Department of State (20210, 12 augustus). *U.S. relations with Turkey*.
- ⁵² Kirişçi, K. (2019). US-Turkish Relations in Turmoil. In A. Özerdem, & M. Whiting (Eds.). *The Routledge handbook of Turkish politics*. Routledge.
- ⁵³ Zanolli, J., & Thomas, C. (2022). *Turkey: Background and U.S. Relations In Brief* (R44000). Congressional Research Service.
- ⁵⁴ Kelly, L. (2022, 17 mei). *Greek leader warns Congress against weapons sales to Turkey*. *The Hill*.



- ⁵⁵ Cijfers van het [Turkse ministerie van Buitenlandse Zaken](#) in dollar, omgerekend naar Euro met behulp van 26,3 miljard, zie: De Nederlandsche Bank (n.d.). *Wisselkoersen*. DeNederlandschebank Eurosystem. Geraadpleegd op 30 september 2022.
- ⁵⁶ Financial Times (2022, 11 oktober). [EU presses Turkey to align on Russia sanctions](#). Geraadpleegd op 17 oktober 2022. Zie ook: The Economist. (2022, 12 oktober). [Why Vladimir Putin and Recep Tayyip Erdoğan need each other; Turkey's president is managing to look both east and west](#). Geraadpleegd op 12 oktober 2022.
- ⁵⁷ Zie Pierini, M. (2022, 30 augustus). [Understanding the Putin-Erdoğan Duet](#). *Carnegie Europe*.
- ⁵⁸ Interview met expert in Ankara, maart 2022.
- ⁵⁹ Chulov, M. (2022, 23 augustus). [Turkey's rapprochement with Syria leaves regional refugees fearful](#). *The Guardian*.
- ⁶⁰ Cijfer uit 2019, zie: World Integrated Trade Solution (n.d.). [Turkey trade balance, exports and imports by country 2020](#). WITS.
- ⁶¹ Volgens de Economist is medio 2022 een voorschot overgemaakt van 5 miljard USD door Rosatom, waarmee het inspeelt op de groeiende behoefte aan energie (en kapitaal) in Turkije, zie: The Economist. (2022, 12 oktober). [Why Vladimir Putin and Recep Tayyip Erdoğan need each other; Turkey's president is managing to look both east and west](#). Geraadpleegd op 12 oktober 2022. *The Economist* & Kozok, F. (2022, 29 juli). [Russia is wiring dollars to Turkey for \\$20 Billion nuclear plant](#). *Bloomberg*. Geraadpleegd op 22 oktober 2022.
- ⁶² Khanna, P. (2019). *The future is Asian: global order in the twenty-first century*. Orion Publishing Co.
- ⁶³ Cijfers van het [Turkse ministerie van Buitenlandse Zaken](#) in dollar, omgerekend naar Euro met behulp van De Nederlandsche Bank (n.d.). *Wisselkoersen*. DeNederlandschebank Eurosystem. Geraadpleegd op 30 september 2022.
- ⁶⁴ Interview met expert in Ankara, maart 2022.
- ⁶⁵ Interview met expert online, juni 2022.
- ⁶⁶ Reuters. (2021, 13 juni). [Erdoğan says Turkey has raised FX swap deal with China to \\$6 bln](#). Geraadpleegd op 12 oktober 2022.
- ⁶⁷ Alemdaroglu, A., & Tepe S. (2020, 16 september). [Erdoğan is turning Turkey into a Chinese client state](#). *Foreign Policy*.
- ⁶⁸ European Commission. (n.d.). [Turkey: EU trade relations with Turkey. Facts, figures and latest developments](#). Geraadpleegd op 12 oktober 2022.
- ⁶⁹ Conclusies van de Europese Raad van juni 2022, zie: [European Council. \(n.d.\). European Council, 23-24 June 2022](#). Geraadpleegd op 12 oktober 2022.
- ⁷⁰ Zo was het [Communication on EU Enlargement 2022](#) van de Europese Commissie kritisch over het Turkse buitenlandbeleid: "[Its] unilateral foreign policy continued to be at odds with the EU priorities under the common foreign and security policy (CFSP), notably due to its military action in Syria and Iraq and a lack of alignment with EU restrictive measures against Russia. Türkiye maintained a very low alignment rate with the EU stand on foreign and security policy of 7% (as of August 2022)." Zie: [European Commission. \(2022, 13 oktober\). 2022 Enlargement Package, European Commission assesses and sets out reform priorities for the Western Balkans and Turkey](#). Geraadpleegd op 12 oktober 2022.
- ⁷¹ Europese Raad. (2022, 31 augustus). [Migratiestromen via de oostelijke Middellandse Zeeroute. Migratiestromen via de oostelijke Middellandse Zeeroute](#). Migratiebeleid van de EU. <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/eu-migration-policy/eastern-mediterranean-route/> Geraadpleegd op 14 oktober 2022
- ⁷² Amnesty International. (2021, 12 maart). [EU: Anniversary of Turkey deal offers warning against further dangerous migration deals](#).
- ⁷³ Republic of Türkiye: Ministry of foreign affairs. (n.d.). [Enterprising and humanitarian foreign policy](#). Geraadpleegd op 2 september 2022.
- ⁷⁴ Eventuele handelsbeperkingen tussen Nederland en Turkije zouden specifiek deze groep kunnen treffen.
- ⁷⁵ CBS. (n.d.). [Hoeveel mensen met een migratieachtergrond wonen in Nederland?](#) Geraadpleegd op 30 september 2022.
- ⁷⁶ CBS. (n.d.). [Bevolkingsteller](#). Geraadpleegd op 30 september 2022.

- ⁷⁷ Idem
- ⁷⁸ Destatis. (2022, 12 april). *Bevölkerung mit Migrationshintergrund - Ergebnisse des Mikrozensus 2021 - Fachserie 1 Reihe 2.2 - 2021 (Erstergebnisse)*. Geraadpleegd op 30 september 2022.
- ⁷⁹ Republique de Türkiye consulat général de Türkiye à Paris. (n.d.). Geraadpleegd op 30 september 2022.
- ⁸⁰ Statistics Austria. (n.d.). *Migration (total)*. Geraadpleegd op 30 september 2022.
- ⁸¹ Centrum Agrarische Geschiedenis. (n.d.). *50 jaar migratie*. Geraadpleegd op 30 september 2022.
- ⁸² In 2014 waren er 312.000 Nederlanders met ook Turkse nationaliteit. Sinds 6 januari 2014 wordt als iemand de Nederlandse nationaliteit heeft, één of meer andere nationaliteit(en) niet meer opgenomen in de bevolkingsregistratie. zie: CBS (2015, 4 augustus). *Aantal Nederlanders met dubbele nationaliteit gestegen naar 1,3 miljoen*. [Nieuwsbericht]. Geraadpleegd op 30 september 2022.
- ⁸³ Het aantal mensen van Turkse afkomst in Duitsland (mensen met huidig of voormalig Turks staatsburgerschap of ten minste één geïmmigreerde ouder uit Turkije). De helft daarvan heeft naast de Duitse ook de Turkse nationaliteit.
- ⁸⁴ KIS. (n.d.). *Groeperingen in de Turks-Nederlandse gemeenschap*. Geraadpleegd op 30 september 2022.
- ⁸⁵ CBS. (n.d.). *Hoeveel asielzoekers komen naar Nederland?* Geraadpleegd op 30 september 2022.
- ⁸⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2022, maart). *Algemeen ambtsbericht Turkije*. Den Haag: Rijksoverheid. *Algemeen Ambtsbericht Turkije (maart 2022)*
- ⁸⁷ Idem, p. 42
- ⁸⁸ de Bruijine, K., Houtkamp, C., & Sie Dhian Ho, M. (2020). *Concerns about foreign interference*. Clingendael. <https://www.clingendael.org/publication/concerns-about-foreign-interference>
- ⁸⁹ NCTV rapport Verkenning naar islamistische radicalisering onder Turkse Nederlanders, 8 juli 2021, p. 5
- ⁹⁰ Idem, p. 8
- ⁹¹ Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2017). Mensenrechten: *Kernbelang in een geopolitiek krachtenveld* (No. 122). AIV.
- ⁹² *Recep Tayyip Erdoğan droht Griechenland erneut mit Krieg*. (2022, 7 oktober). Die Zeit. Geraadpleegd op 12 oktober 2022.
- ⁹³ Na de overnameovereenkomst tussen de EU en Turkije is het proces van visumliberalisering van Turkije eind 2013 begonnen. Totdat het land echter voldoet aan de normen die zijn vastgesteld door de autoriteiten van de EU, zullen Turkse burgers geen visumvrije toegang krijgen naar de 26 landen van het Schengengebied. Zie voor bevindingen uit meeste recente Rapportage over Turkije gepubliceerd op 19 oktober 2021: European Commission. (2021, 19 oktober). *Key findings of the 2021 report on Turkey*.
- ⁹⁴ Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2020). *Het Europese asielbeleid. Twee grote akkoorden om de impasse te doorbreken* (No. 117). AIV.
- ⁹⁵ Rijksoverheid. (2022, 1 juni). *Defensienota 2022: Sterker Nederland, veiliger Europa* [Nieuwsbericht].
- ⁹⁶ Rijksoverheid. (2022, 5 juli). *NAVO-uitbreiding met Finland en Zweden: hoe gaat dat in zijn werk?* [Nieuwsbericht].
- ⁹⁷ Nationale Veiligheid, Integratiebeleid, diasporabeleid, brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Kamerstukken II, 30821, nr. 114*. (2020, 10 juni).
- ⁹⁸ Referte naar toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Knapen in antwoord op vragen van lid Kati Piri, in: Verslag van een notaoverleg, gehouden op 4 oktober 2021, naar aanleiding van de Mensenrechtenrapportage 2020. *Kamerstukken, Mensenrechten (ongecorrigeerd stenogram)*.
- ⁹⁹ European Council. (2022). *European Council meeting (24 and 25 March 2022) – Conclusions*. (EUCO 1/22). Geraadpleegd op 12 oktober 2022.



Adviesaanvraag



Ministerie van Buitenlandse Zaken

Adviesraad Internationale Vraagstukken
t.a.v. de voorzitter
Prof. mr J.G. de Hoop Scheffer
Postbus 20061
2500 EB 's-Gravenhage

Directie Veiligheidsbeleid

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl
T 070-3485227

Datum 19 mei 2021
Betreft Adviesaanvraag inzake de geopolitieke rol van Turkije

Geachte heer De Hoop Scheffer,

Mede namens de minister van Defensie leg ik de volgende adviesaanvraag aan u voor.

Het geopolitieke krachtenveld is sterk in verandering. De stabiliteit in landen aan de randen van Europa staat met enige regelmaat onder druk. De geopolitieke dynamiek vergroot de noodzaak voor Europese landen om, ook gezamenlijk, alert te zijn om hun belangen te verzekeren. De onderlinge samenwerking binnen de NAVO en de EU is daarbij van groot belang.

Turkije is een bondgenoot in de NAVO en een partner van betekenis voor de EU. Het land is strategisch gelegen, een handelspartner en een belangrijke schakel voor samenwerking op het terrein van migratie en de strijd tegen het terrorisme. Er voltrekken zich veranderingen in de binnenlandse en buitenlandse politiek van Turkije, zoals uiteengezet in het werkprogramma 2020-2022. Deze komen ook met regelmaat aan de orde tijdens reguliere overleggen met de Tweede Kamer.

Om deze redenen is een gedegen beeld wenselijk van de huidige en toekomstige geopolitieke rol van Turkije en is er behoefte aan een analyse van de mogelijke consequenties voor de NAVO en de EU. Hiertoe dient zich een aantal vragen aan:

- 1) Welke binnenlandse, buitenlandse en economische factoren en ontwikkelingen dienen meegenomen te worden in het duiden van (de veranderingen in) de geopolitieke belangen, de rol en het daaruit voortvloeiende buitenland- en veiligheidsbeleid van Turkije?
- 2) Wat zijn de verwachtingen voor het buitenland- en veiligheidsbeleid van Turkije op een termijn van vijf tot tien jaar? Wat zijn de mogelijke gevolgen van de geopolitieke rol van Turkije voor de Nederlandse belangen, het NAVO-bondgenootschap en de EU?
- 3) Wat is het handelingsperspectief van Nederland, bilateraal en in EU en NAVO-verband? Wat zijn mogelijke beleidskeuzes op de korte en de langere termijn?

Pagina 1 van 2



Uw advies met betrekking tot bovenstaande vraagstukken zie ik met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,


Stef Blok
De minister van Buitenlandse Zaken

Datum

Onze referentie



Geraadpleegde personen

Ter voorbereiding van het advies is gesproken met externe deskundigen.

De AIV is hen erkentelijk voor hun inzichten en inbreng.

- **T. (Tony) Agotha**
Kabinetslid van de eerste uitvoerend vicepresident van de Europese Commissie Frans Timmermans
- **J. (James) Appathurai**
Plaatsvervangend adjunct-secretaris-generaal voor Emerging Security Challenges, NAVO
- **N. (Nilgün) Arisan Eralp**
Center Director, Economic Policy Research Foundation of Turkey (TEPAV), Ankara
- **M. (Muhittin) Ataman**
Redacteur Insight Turkey, SETA Foundation for Political, Economic and Social Research, Ankara
- **M. (Mustafa) Aydın**
Professor, voorzitter van de Raad voor Internationale Betrekkingen van Turkije, Istanbul
- **H. (Hüseyin) Bağcı**
Professor, President, Foreign Policy Institute, Ankara
- **J. (Joanneke) Balfoort**
Directeur veiligheids- en defensiebeleid, Europese Dienst voor Extern Optreden, EU
- **M. (Mustafa) Başkara, LL.M.**
CEO, Ankara University National Center for the Sea and Maritime Law
- **R.P. (Rob) Bauer**
Voorzitter Militair Comité, NAVO
- **M.A. (Mehmet) Calişkan**
Uitvoerend directeur, Reform Institute, Istanbul
- **B. (Balkan) Devlen**
Directeur, Centre in Modern Turkish Studies (MTS), Carleton University, Ottawa
- **P. (Pieter) van Donkersgoed**
Afdeling Veiligheid en Defensiebeleid, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- **A. (Angelina) Eichhorst**
Algemeen Directeur Europa, Europese Dienst voor Extern Optreden, EU
- **M.U. (Mehmet) Ekinci**
Onderzoeker buitenlandbeleid, SETA Foundation for Political, Economic and Social Research, Ankara
- **R. (Ruud) van Enk**
Senior deskundige & teamleider Directoraat-Generaal Nabuurschaps- en uitbreidingsonderhandelingen, Europese Commissie
- **A.S. (Ali) Erdurmaz**
Professor, Directeur Veiligheidsstudies, Foreign Policy Institute, Ankara
- **C. (Ceren) Ergenç**
Universitair hoofddocent afdeling China Studies, Xi'an Jiaotong-Liverpool University
- **P. (Peter) Ericson**
Consul-Generaal, Consulaat-Generaal van Zweden in Istanbul
- **J. (Joost) Flamand**
Directeur veiligheidsbeleid, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- **J. (Joris) Geeven**
Beleidsdirectoraat, Ministerie van Defensie
- **M. (Marisa) Gerards**
Permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de NAVO
- **N. (Nigar) Göksel**
Projectdirecteur Turkije, International Crisis Group, Istanbul
- **R. (Robert) de Groot**
Permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie



- **N. (Numan) Hazar**
Ambassadeur, Centre for Economics and Foreign Policy Studies (EDAM), Istanbul
- **R.B. (Robert) Hilton**
Minister Counselor for Public Affairs, Ambassade van de Verenigde Staten van Amerika, Ankara
- **R.A. (Richard) Holtzapple**
Plaatsvervangend permanent vertegenwoordiger van de Verenigde Staten bij de NAVO
- **T. (Tacan) Ildem**
Ambassadeur, Centre for Economics and Foreign Policy Studies (EDAM), Istanbul
- **S. (Stian) Jenssen**
Directeur, Kabinet van de secretaris-generaal, NAVO
- **K. (Karin) Jones-Schaper**
Plaatsvervangend Nederlandse consul-generaal, Istanbul
- **O. (Omar) Kadkoy**
Beleidsanalyst, Economic Policy Research Foundation of Turkey (TEPAV), Ankara
- **Ö. (Özgenur) Kara Balci, LL.M.**
Onderzoeker, Ankara University National Center for the Sea and Maritime Law
- **H. (Hakan) Karan**
Professor, voorzitter van de Raad van Bestuur, Ankara University National Center for the Sea and Maritime Law
- **Ş. (Şaban) Kardaş**
Professor, faculteit internationale betrekkingen, Center for Middle Eastern Studies (ORSAM), TOBB University of Economics and Technology, Ankara
- **A. (Alev) Kılıç**
Ambassadeur, Center for Eurasian Studies (AVIM), Ankara
- **M.A. (Mehmet Akif) Kireççi**
Member of the Presidential Security and Foreign Policies Board, Professor Ankara University
- **M. (Marjanne) de Kwaasteniet**
Voormalige Nederlandse ambassadeur in Turkije, Ankara
- **Lt. Gen M. (Michiel) van der Laan**
Hoofd Permanente Militaire Vertegenwoordiging, NAVO
- **J.J. (Joost) Legendijk**
Voormalig lid van het Europees Parlement
- **D. (Dries) Lesage**
Professor, Universiteit Gent
- **C. (Carlijn) Lubbinge**
Nederlandse ambassade in Ankara
- **J. (Joaquin) Molina**
Officier, NAVO-zaken en veiligheidsbeleid
- **M. (Maria) Olson**
Directeur van het Office of Southern European Affairs, Amerikaanse overheid
- **S.M. (Scott) Oudkirk**
Plaatsvervangend Chief of Mission, Ambassade van de Verenigde Staten van Amerika
- **B. (Basat) Öztürk**
Permanent Vertegenwoordiger Turkije, NAVO
- **K.P. (Kati) Piri**
Voormalig rapporteur Turkije en lid van het Europees Parlement
- **M. (Maciej) Popowski**
Adjunct-directeur-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen, Europese Commissie
- **H. (Hélène) Rekkers**
Hoofd economische afdeling, Nederlandse ambassade in Ankara
- **K. (Kees) van Rij**
Voormalige Nederlandse ambassadeur in Turkije



- **F. (Farbod) Saatsaz**
Senior beleidsmedewerker, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- **G. (Güven) Sak**
Programmadirecteur, Economic Policy Research Foundation of Turkey (TEPAV), Ankara
- **E. (Erica) Schouten**
Directeur Europa (DEU), Ministerie van Buitenlandse Zaken
- **J. (Jürgen) Schulz**
Duitse ambassadeur in Turkije, Ankara
- **Ö. (Özgehan) Şenyuva**
Professor, Middle East Technical University, Ankara
- **O.F. (Oktay) Tanrısever**
Professor, programma coördinator veiligheid, energie en milieu, Center for European Studies, Middle East Technical University, Ankara
- **M.F. (Fatih) Tayfur**
Vice-decaan faculteit economie en bestuurswetenschappen, Middle East Technical University, Ankara
- **G. (Gönül) Tol**
Directeur, Center for Turkish Studies at Middle East Institute, Washington
- **R. (Riza) Türmen**
Ambassadeur, voormalig rechter bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens
- **A. (Arjen) Uijterlinde**
Nederlandse Consul-Generaal, Istanbul
- **Ö. (Özgür) Ünlühisarcıklı**
Ankara Office Director, The German Marshall Fund of the United States
- **I. (Izel) Varan, LLM**
Onderzoeker, Ankara University National Center for the Sea and Maritime Law
- **D.M. (David) van Weel**
Adjunct-secretaris-generaal voor Emerging Security Challenges, NAVO
- **E. (Erik) Weststrate**
Directeur Europa (DEU), Ministerie van Buitenlandse Zaken, voormalig plaatsvervangend
Nederlandse ambassadeur in Turkije
- **J.C.S. (Joep) Wijnands**
Nederlandse ambassadeur in Turkije, voormalig directeur-generaal van het directoraat-generaal
beleid, Ministerie van Defensie
- **S. (Selim) Yenel**
Ambassadeur, Global Relations Forum, Istanbul
- **M. (Murat) Yesiltas**
Foreign Affairs Research Advisor, SETA Foundation for Political, Economic and Social Research,
Ankara
- **P. (Patty) Zandstra**
Nederlandse ambassade in Ankara
- **E.J. Zürcher**
Professor, Emeritaat, Universiteit van Leiden



Lijst van figuren



naar
inhoud

| | | |
|-----------------|---|----|
| Figuur 1 | Omvang van Ottomaanse Rijk in het jaar 1683 | 11 |
| Figuur 2 | Oriëntatie van Turkije ten opzichte van het Westen in de periode van 1923 tot het jaar 2000 | 14 |
| Figuur 3 | Nieuwe en hernieuwde allianties van Turkije in de periode van 2000 tot 2021 | 19 |
| Figuur 4 | Territoriale geschillen in de Oostelijke Middellandse Zee | 21 |
| Figuur 5 | Keerpunten in de westerse oriëntatie van Turkije in de periode van 2000 tot 2021 | 22 |
| Figuur 6 | Turkse militaire aanwezigheid | 25 |
| Figuur 7 | Overzicht van (geschatte) aantal EU-burgers van Turkse origine in Nederland, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en België | 38 |
| Figuur 8 | Vier mogelijke toekomstscenario's 2030 voor de relatie met Turkije en implicaties voor Nederlandse belangen | 44 |
| Foto 1 | Afbeelding cover, Shutterstock | |
| Foto 2 | Shutterstock | 9 |
| Foto 3 | Shutterstock | 43 |



Lijst van afkortingen

| | |
|---------------|--|
| AIV | Adviesraad Internationale Vraagstukken |
| AKP | <i>Adalet ve Kalkınma Partisi</i> – Partij voor Rechtvaardigheid en Ontwikkeling |
| BNP | Bruto Nationaal Product |
| CAATSA | <i>Countering America's Adversaries Through Sanctions Act</i> |
| EEG | Europese Economische Gemeenschap |
| EHRM | Europees Hof voor de Rechten van de Mens |
| EPG | Europese Politieke Gemeenschap |
| EU | Europese Unie |
| G20 | <i>Group of Twenty</i> |
| GBVB | Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid |
| GEAS | Gezamenlijk Europees Asiel Systeem |
| GNA | <i>Government of National Accord</i> |
| GVDB | Gemeenschappelijk Veiligheid- en Defensiebeleid |
| ISIS | Islamitische Staat in Irak en al-Sham |
| KIS | Kennisplatform Inclusief Samenleven |
| NAVO | Noord-Atlantische Verdragsorganisatie |
| NCTV | Nationaal Coördinator Terrorisme Bestrijding |
| NGO | <i>Non-governmental Organisation</i> |
| PESCO | <i>Permanent Structured Cooperation</i> |
| PKK | <i>Partiya Karkerên Kurdistan</i> – Koerdische Arbeiderspartij |
| PYD | <i>Partiya Yekîtiya Demokrat</i> – Democratische Uniepartij |
| SCO | <i>Shanghai Cooperation Organisation</i> |
| TSK | <i>Türk Silahlı Kuvvetleri</i> – Turkse krijgsmacht |
| UAV | Onbemand luchtvaartuig |
| UNHCR | <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> |
| VN | Verenigde Naties |
| VS | Verenigde Staten |
| YPG | <i>Yekîneyên Parastina Gel</i> – Volksbeschermingseenheden |

