

# TYRKIET – EN KOMMENDE STORMAGT I EN RADIKAL USTABIL REGION?

Drivkræfterne bag Erdogans udenrigs- og sikkerhedspolitik

Cecilie Felicia Stokholm Banke og Mogens Pelt

# INDHOLD

<b>Abstract</b>	<b>5</b>
<b>Indledning</b>	<b>7</b>
<b>Tyrkiet som udenrigspolitisk aktør – før og nu</b>	<b>17</b>
International kontekst, et system i flux	20
Tyrkiske visioner om regional rolle	24
AKP-regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitik	26
Tyrkiet som maritim magt: Mavi Vatan	28
Strategiske implikationer af den tyrkiske flådeoprustning	33
<b>Tyrkiet, EU og NATO</b>	<b>37</b>
Konflikt eller samarbejde i det østlige Middelhav	42
Konflikt eller samarbejde i Syrien og Irak	46
Nye muligheder i Kaukasus og Centralasien	47
<b>Tyrkiet og Danmark</b>	<b>51</b>
<b>Quo vadis, Tyrkiet? Mellem sikkerhedspolitik og værdipolitik</b>	<b>57</b>
<b>Tre scenarier for Tyrkiets forhold til EU og NATO</b>	<b>65</b>
<b>Noter</b>	<b>70</b>
<b>Referencer</b>	<b>73</b>

Denne rapport er skrevet af Cecilie Felicia Stokholm Banke, seniorforsker, DIIS, og Mogens Pelt, direktør, Det Danske Institut i Athen, og udgivet af DIIS.

DIIS · Dansk Institut for Internationale Studier  
Østbanegade 117  
2100 København  
Tlf: +45 32 69 87 87  
E-mail: [diis@diis.dk](mailto:diis@diis.dk)  
[www.diis.dk](http://www.diis.dk)

Layout: Lone Ravnkilde  
Forside-illustration: Rasmus Fly Filbert  
Trykt i Danmark af Johansen Grafisk A/S  
Alle DIIS publikationer er trykt på Ecolabel og FSC certificeret papir

ISBN: 978-87-7236-073-7 print  
ISBN: 978-87-7236-074-4 pdf

DIIS publikationer kan downloades gratis eller bestilles fra [www.diis.dk](http://www.diis.dk)  
© København 2022, forfatterne og DIIS

## ABSTRACT

I takt med, at USA har trukket sig fra den mellemøstlige region, har Tyrkiet ikke blot orienteret sig andre steder hen, mod Rusland og mod øst, men er også trådt ind i det tomrum, som USA har efterladt. Og Tyrkiet har vist sig som en udenrigs- og sikkerhedspolitisk set aktiv spiller. Hvor tyrkisk udenrigspolitik frem til 2013 primært havde soft-power indflydelse i Mellemøsten og EU-medlemskab som omdrejningspunkt, er udenrigspolitikken siden 2015 blevet sikkerhedsliggjort, bl.a. med erklærede mål om at gøre Tyrkiet til en uomgængelig magtfaktor, måske endda en regional stormagt, der handler og producerer våben. I stedet for passivt at være tilskuer til konflikterne i regionen, vil Tyrkiet have sin del af de muligheder, der byder sig. Det gælder Afghanistan, Nagorno-Karabakh, Libyen og olieboringer i det østlige Middelhav, hvor Tyrkiet i alle sammenhænge har markeret sig. Samtidig bliver Tyrkiet i NATO-sammenhænge i tiltagende grad opfattet som en besværlig samarbejdspartner, mens man i EU har sat optagelsesforhandlingerne på standby. Som nærværende rapport beskriver, har denne udvikling fundet sted i en periode med store omvæltninger både regionalt og internationalt, men også internt i Tyrkiet. Tyrkiets nærområde Mellemøsten har de sidste 20 år været præget af krig og statskollaps og et tiltagende magtpolitisk vakuum. Internationalt har en ny stormagts-rivalisering taget form, hvor der er sket en forskydning fra en unipolær verden i retning af en multipolær. Særligt Kinas fremkomst som en selvbevidst stormagt har ført til betydelige forandringer i den globale magtbalance. Endelig er den økonomiske fremgang, som bar præsident Erdogan fra valgsejr til valgsejr, afmattet i et sådant omfang, at det har udløst en kriseagtig udvikling, der truer præsidentens fremtidige magtposition samtidig med, at han forsøger at mobilisere politisk støtte gennem en ny vision for Tyrkiet. En vision, der handler om national storhed og international magt. Det efterlader tvivl blandt Tyrkiets vestlige samarbejdspartnere omkring, i hvilken retning landet bevæger sig, og gør, at disse nu i større udstrækning overvejer, hvordan man fremadrettet skal forholde sig til Tyrkiet. Skal der mere håndfaste metoder til? Eller vil det være pragmatisme og gensidig afhængighed, der kommer til at præge relationen mellem Tyrkiet og dets vestlige samarbejdspartnere? Rapporten præsenterer en række mulige udviklingsscenarier for Tyrkiets forhold til såvel EU som NATO, idet det er rapportens bærende tese, at de største forandringer i forholdet udspringer af, at Tyrkiet ikke længere afstemmer sine mål med sine allierede, og af den voksende mistillid, som dette har udløst partnerne imellem.



TÜRK DÜNYASI HARİTASI

INDLEDNING

Det gav genklang, da præsident Biden den 24. april i 2021 ved mindedagen for folkedrabet på armenierne brugte netop dette ord, folkedrab – på engelsk genocide. For ingen amerikansk præsident havde før villet tage det skridt, at gå imod den officielle tyrkiske holdning og betegne overgrebet på armenierne i Det Osmanniske Rige under første verdenskrig som et folkedrab. Dertil var den tyrkiske modstand for stor, og Tyrkiet som sikkerhedspolitisk samarbejdspartner for vigtig. At det netop blev Biden, der tog det skridt, som ikke var muligt for præsidenter før ham, siger ikke blot noget om Bidens forhold til præsident Erdogan, som han kender fra sin tid som vicepræsident under Obama. Det skal også ses i lyset af de senere års spændinger mellem USA og Tyrkiet, som er opstået i kølvandet på krigen i Syrien. For hvem er Tyrkiet egentlig allieret med? Det var det, Biden reagerede imod. Der skulle sendes et signal.

**Det er her, denne rapport har sit afsæt. Et Tyrkiet, der er blevet en mere ærgerrig udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør, og et USA, der reagerer på samme. Det er også her, i den manglende afstemning af egne mål og metoder med sine allierede, at Tyrkiets politik i dag adskiller sig fra tidligere perioders.**

Samtidig er det væsentligt at understrege, at Biden taler som præsident for et relativt svækket USA, der holder hus med egne ressourcer og således har reduceret sit internationale engagement, herunder også i Tyrkiets nærområde. Og det har skabt en form for vakuum. Dertil kommer, at Rusland siden Krim-krigen i 2014 har markeret sine interesser på en mere aggressiv facon, og at Kina er blevet en stadig mere aktiv global aktør. Læg dertil, at de store EU-stater, først og fremmest Frankrig men også Italien, er begyndt at betone egne nationale interesser i Tyrkiets nærområde, og det har sat EU under pres for at påtage sig et større sikkerhedspolitisk ansvar og inddæmme de modsætninger, der er mellem medlemslandene.

For Tyrkiet er det ikke mindst USA's svindende rolle og manglende engagement i regionen, der har haft betydning. Aktuelt befinder Tyrkiet sig således i en pendleragtig position, hvor man søger samarbejde og alliance ud fra, hvad der under omstændighederne fremmer tyrkisk-nationalistiske interesser bedst. Det kan være samarbejde med Rusland om køb af våbensystemer. Det kan være med Kina omkring Belt and Road-initiativet. Og det kan være med EU omkring handel og migranter. Tyrkiet har populært sagt et 360-grader syn på, hvem man samarbejder med, så længe det gavner Tyrkiets interesser. Det gælder også for Tyrkiets nærområde.

De ændrede storpolitiske forhold og det, at USA har trukket sig fra regionen, aktualiserer spørgsmålet omkring, hvilke dynamikker og interesser der nu driver formuleringen af Tyrkiets udenrigs- og sikkerhedspolitik og dens praktiske udfoldelse. Ser vi på den samlede periode, efter AK-partiet kom til magten i 2002, er der i dag tale om et økonomisk, industrielt og teknologisk væsentlig anderledes og stærkere land end i 2002. Således er BNP forøget med en faktor tre i perioden 2002-2020.<sup>1</sup> Dette har utvivlsomt medvirket til en øget selvbevidsthed hos regeringen omkring Tyrkiets retmæssige udenrigs- og sikkerhedspolitiske rolle i regionen. Og det har i praksis vist sig i landets politik i nærområdet.

Men siden 2014 har der været tale om en økonomisk afmatning og fra 2017 en reel krise. Ifølge tal fra Verdensbanken er BNP faldet fra et højdepunkt på knap 958 mia. US dollar i 2013 til 720 mia. US dollar i 2020.<sup>2</sup> Gælden er stigende, inflationen måles i tocifrede beløb, og den nationale valuta svækkes løbende. Et forhold, som har undergravet regeringens oprindelige vinderprojekt, der byggede på løfter om vækst og velfærd. Og det gør det nærliggende at betragte regeringens storstilede visioner om Tyrkiet på den internationale scene som en form for afløserprojekt. Igennem de senere år er Tyrkiet blevet en stadig mere synlig udenrigspolitisk aktør, især efter 2015-2016. Der er kommet en ny retning i den tyrkiske udenrigs- og sikkerhedspolitik, og Tyrkiet har ambitioner om at placere sig som en magtfaktor i regionen.

I takt med, at hegemonen USA har trukket sig fra den mellemøstlige region, har Tyrkiet ikke blot orienteret sig andre steder hen, mod Rusland og mod øst, men er også trådt ind i det tomrum, som hegemonen har efterladt. Hvorvidt dette skal ses som en defensiv reaktion på de nye trusler, som den radikale ustabilitet i Tyrkiets nærområde har skabt – dvs. som et udtryk for de begrænsninger Tyrkiet er underlagt som udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør – eller som et forsøg på at ekspandere Tyrkiets magt, vil i nærværende rapport blive undersøgt på baggrund af den konkrete kontekst og i forhold til de visioner, der lanceres af regeringen selv, eller som den lader cirkulere i det offentlige rum. Krigen i Syrien har f.eks. forstærket de allerede eksisterende diskurser om, at Tyrkiets enhed trues af kurdisk separatisme og terrorisme og af indblanding udefra såvel som af flygtningestrømme. Samtidig og i andre sammenhænge præsenterer Tyrkiet sig som en udenrigs- og sikkerhedspolitisk mere selvbevidst magt, hvilket også kan spores i dets praksis gennem de senere år. Og det har haft betydning for Tyrkiets forhold til USA og NATO, og til Europa, herunder også Danmark.

Hvor tyrkisk udenrigspolitik frem til 2013 havde soft-power indflydelse i Mellemøsten og EU-medlemskab som omdrejningspunkt, er udenrigspolitikken siden 2015/16 blevet sikkerhedsliggjort på nye måder. Praksis antyder, at der nu er tale om en defensiv (forward defense) tyrkisk nationalistisk dagsorden, og at det er en manøvrerende magt-pragmatisme, der i stadig højere grad har drevet udenrigspolitikken. Samtidig er de erklærede mål at gøre Tyrkiet til en uomgængelig magtfaktor, måske endda en regional stormagt, der handler og producerer våben, og som i stedet for passivt at være tilskuer til konflikterne i regionen vil have sin del af de muligheder, der byder sig (Siccardi 2021). Det gælder Afghanistan, Nagorno-Karabakh, Libyen og olieboringer i det østlige Middelhav, hvor Tyrkiet i alle sammenhænge har vist sig med ambitioner. Tyrkiets forhold til omverden handler ikke længere om at blive en del af Europa. Europa er som meget andet blevet en brik i det spil, der skal placere, eller genplacere, Tyrkiet i den regionale magtkamp.

For Danmark kan den mere markante amerikanske håndtering af Tyrkiet få betydning på flere måder. Den ene er, at det kan blive mere afklaret, hvordan USA og dermed også NATO skal forholde sig. I takt med at Tyrkiet bliver mere ambitiøs og fremtrædende som udenrigspolitisk aktør, kan tilgangen til Tyrkiet blive mere skarp. Hvis alliancen ellers tør, kan man fortsætte i samme spor. Sætte klarere linjer op for, hvad der kan accepteres. Det flugter med den tendens, der også ses inden for NATO med et øget fokus på værdier, som ellers hidtil har været EU's område (Ringsmose & Rynning 20; Lindgaard & Pieper 2020).<sup>3</sup> Her kan det på sigt blive svært at fastholde den mere tilbagelænedede tilgang til Tyrkiet. Tyrkiet kan derfor komme på tværs ikke kun rent operationelt og militært, men også af de værdier, der holder alliancen sammen. Og skal alliancen i kampen mod kinesisk indflydelse og overherredømme sammenholdes af værdier, svinder tolerancen over for afvigere som Tyrkiet. Det samme gælder for håndteringen af et Rusland, der i stigende grad udfordrer status quo i det bælte, der strækker sig fra Østersøregionen over landene i det gamle Sovjet Imperium i Østeuropa til Sortehavsområdet og områderne i den sydlige del af Levanten. Spørgsmålet er så, hvor langt NATO vil gå for at holde Tyrkiet indenbords.

Den anden mulighed er, at hvis Danmarks vigtigste sikkerhedspolitiske samarbejdspartner, USA, gør kritik af tyrkisk politik stueren, kan danske politikere og især den danske regering blive mere udtalte på udvalgte mærkesager i forholdet til Tyrkiet. Det kan forklare, hvorfor den danske ambassadør i Ankara var en af de ti, der i efteråret 2021 underskrev en erklæring om løsladelsen af den fremtrædende civilsamfundsaktivist og forretningsmand, Osman Kavala, og som skabte optakten til en diplomatisk krise mellem Tyrkiet og de ti lande. Danmark har ellers tidligere været mere pragmatisk og ambivalent i sit forhold til Tyrkiet, hvor det sikkerhedspolitiske

hensyn og samarbejdet i NATO har været vægtet over kritik af den politiske situation og udvikling under Erdogan. Det samme gælder for migrations- og flygtningespørgsmålet siden 2015. Men det kan være under forandring med en mere håndfast amerikansk præsident, der reagerer på en mere udtalt tyrkisk kollega.

### **Hvad ønsker Tyrkiet at opnå med sin nye udenrigs- og sikkerhedspolitiske kurs? Vil USA, Nato og EU fortsat kunne regne med Tyrkiet? Eller er Tyrkiet på vej i anden retning?**

Det er her, denne rapport har sit afsæt. Et Tyrkiet, der er blevet en mere ærgerrig udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør, og et USA, der reagerer på samme. Det er også her, i den manglende afstemning af egne mål og metoder med sine allierede, at Tyrkiets politik i dag adskiller sig fra tidligere perioders. Tyrkiet har dog, trods diverse indenrigspolitiske og økonomiske problemer, problemer i nærområdet og problemer med EU og NATO, et grundlæggende ønske om at forblive i NATO og bevare stærke bånd til både EU og Vesten (Lindgaard & Pieper 2020). Men Tyrkiets økonomiske og militære magt er blevet styrket gennem de sidste 20 år i et sådant omfang, at Ankara ønsker en mere fremskudt rolle og position – på samme måde som andre "emergent powers". Tyrkiet kræver at blive lyttet til og fremhæver, at verden er større end de fem permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråd, udtrykt på tyrkisk i sloganet "Dünya 5'ten büyüktür". Heri ligger der indbygget en tendens til revisionisme, altså et ønske om at ændre status quo. Revisionisme betyder ikke nødvendigvis ændring af grænser, men kan også spores i den sikkerheds- og udenrigspolitiske diskurs, hvor trusselsbilleder og krav om sikkerhedszoner samt ønsker om at "sidde med sammen med de store" kan være indikatorer.

Med afsæt i ovenstående overblik har vi formuleret en række spørgsmål, som rapporten søger svar på, og som er følgende: Hvad ønsker Tyrkiet at opnå med sin nye udenrigs- og sikkerhedspolitiske kurs? Vil USA, Nato og EU fortsat kunne regne med Tyrkiet? Eller er Tyrkiet på vej i anden retning? Sagt med andre ord, vil vi komme til at se mere divergens fremadrettet, eller vil der blive mere konvergens mellem Tyrkiet og dets vestlige allierede? Vil en ny modus vivendi, som er tilpasset de nye forhold både i selve regionen, og mere generelt i den nye stormagtrivalisering mellem USA, Kina og Rusland, hvor Tyrkiet skal finde sin plads, blive etableret? Heraf følger en række underspørgsmål, der omhandler Tyrkiets mere fremskudte udenrigspolitik, for i hvilket omfang er den svar på forandringerne både i den regionale kontekst, hvor hegemonens exit har efterladt et tomrum, og i den inter-

nationale kontekst, hvor en ny stormagtrivalisering har skabt nye alliancer og nye vilkår for det internationale samarbejde? Er det her, vi skal finde svaret på den ændrede kurs? Eller er udenrigspolitikken snarere betinget af indenrigspolitiske forhold, økonomi og Erdogans egne ambitioner og så nogle langt dybere strømninger i tyrkisk nationalisme og selvopfattelse, som også omhandler opfattelsen af Tyrkiets plads i verden? Det er disse spørgsmål, som nærværende rapport søger svar på.

Rent periodemæssigt tager rapporten afsæt i tiden efter 2016, fordi det mislykkede militærkup den 15. juli udgør et vendepunkt. For den indre politik vedkommende betød det omfattende udrensninger i militæret og den civile administration. De var især rettet mod folk, som var mistænkt for at have tilknytning til Fethullah Gülen's bevægelse – regeringens væsentligste allierede. Som vi vil se, påvirkede dette både landets indenrigspolitiske udvikling og udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Det ændrede sammensætningen af officerskorpset samt generalstaben og magtforholdet mellem regering og militær til fordel for førstnævnte. Det førte til nedgradering eller lukning af traditionelle officersuddannelsesinstitutioner og oprettelse af nye. Det betød også, at en række officerer, som var blevet udrenset eller fængslet i 2010 i forbindelse med to store retssager rettet mod personer, som stod anklaget for kupplaner, blev rehabiliteret og løsladt i 2014 i kølvandet på det første store opgør med Gülen-bevægelsen. Der var primært tale om personer med rødder i den gamle sekulære statselite, dvs. kemalister og venstre-kemalister med en historie, der går tilbage til 1960'erne og 1970'ernes turbulente magtkampe inden for de væbnede styrker.<sup>4</sup> Dette beredte også vejen for omfattende ændringer af Tyrkiets forfatning i 2017, der først og fremmest styrkede præsidentembedet, således at præsident Erdogan i dag også formelt udgør landets ubestridte magtcentrum.

### **Rent periodemæssigt tager rapporten afsæt i tiden efter 2016, fordi det mislykkede militærkup den 15. juli udgør et vendepunkt.**

Rapporten følger rent metodisk to spor. Det ene består i at opregne det observerbare i handlinger og ord fra den tyrkiske regerings side. Det andet vil afdække de bagvedliggende hensigter. Eftersom vi ikke har adgang til materiale omhandlende den tyrkiske regerings beslutningsprocesser, bygger analysen dels på meningsdannere, der har adgang til det offentlige rum – idet vi antager, at de accepteres af regeringen – dels på information fra statsbureaukratiet og meningsdannere med

tilknytning til oppositionen. Vi har således udført en række interviews og samtaler med praktikere i den tyrkiske administration og med tyrkiske forskere og journalister. Vores interviews blev udført under besøg i Ankara i juni 2021 og tog afsæt i en interviewguide, hvor omdrejningspunkterne var følgende:

- EU og Tyrkiet; hvor er vi nu, hvordan bliver der set på EU i Tyrkiet, og hvad forventes der i den kommende tid? (Toldunion, Visa-liberalisering, Flygtningeaftale)
- NATO og Tyrkiet: hvordan vurderes NATO, og hvordan ser man på forholdet?
- Forholdet til Rusland; hvor dybt er det, og hvad betyder det i en regional sammenhæng?
- Tyrkiet og USA: de vigtigste samarbejdsområder og forventninger
- Nærområdet: Tyrkiets rolle som udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør i regionen

Dette stiller os over for et tolkningsmæssigt dilemma: Skal man lægge vægt på de offentlige erklæringer fra regeringens side eller folk tæt på denne og tolke dem som retningsgivende for en politik, man må forvente, bliver ført ud i livet? Den historiske erfaring viser, at dette i visse tilfælde kan være en afgørende metode til forståelsen af en planlagt politik uanset, hvor vidtløftige erklæringerne umiddelbart måtte synes.<sup>5</sup> Eller skal man antage, at svarene findes i en black box, som man er nødt til at trænge ind i for at danne sig en forestilling om, hvor Tyrkiet er på vej hen med sin udenrigs- og sikkerhedspolitik? Dilemmaet gør, at der løbende må udvises forsigtighed i enhver tolkning af Tyrkiets udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensigter. Nærværende analyse antager, at sådanne hensigter i et vidt omfang lader sig forstå som pragmatiske og fleksible reaktioner på de store ændringer, der har fundet sted i Tyrkiets nærområde, og hvor hensigten er at beskytte landets territoriale integritet og sikre det et uafhængigt udenrigspolitisk manøvrerum. På den måde er der tale om realisme. Men det bør holdes in mente, at landet i de sidste tyve år – til trods for den nuværende økonomiske krise – er blevet væsentlig styrket økonomisk samtidig med, at dets teknologiske kapacitet er vokset i et sådant omfang, at Tyrkiet i dag er stand til at producere våben med en betydelig slagkraft og af en kvalitet, der har gjort dem til en eksportvare.

Analysen er ligeledes baseret på den grundantagelse, at der internt både inden og uden for regeringspartiet eksisterer en opinion, der mener, at Tyrkiet i dag er så stærkt, at det bør agere som en regional stormagt og ekspandere sin interessesfære. Og at dette bliver lyttet til, når der skal træffes udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutninger. Hovedtesen er, at disse beslutninger tages af præsidenten, mens en række traditionelle institutioner – først og fremmest udenrigsministeriet – har mistet indflydelse til personer og tjenester, der nyder Erdogans tillid. Det drejer sig om det nationale sikkerhedsråd, forsvarsministeren, Hulusi Akar, chefen for efterretningsvæsenet, Hakan Fidan, medlemmer af Erdogans nærmeste familie samt endelig en række uformelle rådgivende organer.<sup>6</sup> I forhold til tidligere betyder dette, at udenrigsministeriets indflydelse er reduceret, og at diplomatiets rolle er svækket.

Rapporten indleder med et overblik over Tyrkiet som udenrigspolitik aktør. Efter en generel introduktion og gennemgang af såvel den internationale som regionale kontekst zoomer vi ind på, hvilke visioner om Tyrkiets regionale rolle en række udvalgte aktører repræsenterer. Derpå går vi tættere på Tyrkiets rolle i det østlige Middelhav, i Syrien og i Kaukasus og Centralasien, hvor vi med afsæt i de præsenterede visioner ser på Tyrkiets forhold til EU og NATO, og hvad vi her må forvente af henholdsvis konflikt eller samarbejde. Med sin tilstedeværelse i Kaukasus, specifikt Nagorno-Karabakh, har Tyrkiet en mulighed for at manifestere sig som aktør og presse sig ind i forholdet mellem USA, Kina og Rusland. Med andre ord er det vores opfattelse, at Tyrkiet her ser muligheder for at fremme egne interesser i den pågående stormagtsrivalisering, som også er ved at udvikle sig i Centralasien. Det giver stof til eftertanke, og gør også, at man måske skal begynde at se anderledes på den måde, Tyrkiet agerer på. En pointe, som vi trækker med i næste del, der omhandler Tyrkiet og Danmark. Her går vi tættere på Danmarks forhold til Tyrkiet, som det har udviklet sig under AKP-regeringen og Erdogan, og ser på, hvordan den danske holdning er, og har været, til tyrkisk EU-medlemskab, men også Tyrkiets optagelse i NATO. Endeligt samler vi i Quo vadis Tyrkiet? op på rapportens indledende spørgsmål og skriver os frem til en række udviklingsmuligheder, hvorpå vi opstiller tre scenarier for, i hvilken retning Tyrkiets forhold til EU og NATO kan bevæge sig.

Det er rapportens bærende hypotese, at det er i en manglende afstemning af dets mål med sine allierede og i mindre grad på grund af dets nationale interesser i sig selv, at Tyrkiets politik siden 2016 adskiller sig fra de foregående perioders.





**TYRKIET SOM UDENRIGSPOLITISK AKTØR  
- FØR OG NU**

MAGNI  
TURCARUM DOMINI  
IMPERII  
ORBIS TABULA  
EUROPA, ASIA, ET AFRICA;  
SIVE IN  
PROPRIAS, TRIBUTARIAS AC CLIENTELARES  
REGIONES,  
quoniam in omnem eorundem  
Imperii partem Praefecturae Generales  
accuratissime distinctam  
NICOLAUM VISSCHER, Amst. Bat.  
a. 1670. Sculp. Generali. Nipho. Batav.

- Turcae per Sultani Reges
- Tribus Colores
- Christiani
- Reges, et Principes
- Arabici
- Persici
- Indici

Tyrkiet er gennem de senere år trådt i karakter som en mere uafhængig udenrigs-politisk aktør. Det er sket gennem militære operationer i Syrien og ved at oprette baser i Somalia og Qatar. I Libyen gik Tyrkiet i 2019 imod Egypten og støttede Fayed al-Sarraj's FN-anerkendte regering i Tripoli under højlydt kritik fra den franske præsident Macron. Der var da også umiddelbar forundring over, at Tyrkiet blandede sig, men det skal ses i sammenhæng med de interesser, Tyrkiet har i at få indflydelse på udvindingen af gas i det østlige Middelhav. Tyrkiet fører en bevidst energipolitik, som handler om mere indflydelse og om at gøre sig uafhængig af bl.a. russisk gas. Det er i samme optik, man skal tolke Tyrkiets fremfærd i det østlige Middelhav i efteråret 2020, hvor tyrkerne ikke ville følge de internationale spilleregler om havret og adgang til borer efter gas i cyprisk farvand. Tværtimod spillede Tyrkiet efter egne regler, hvilket provokerede særligt Grækenland, men også den franske præsident.

### **Tyrkiet fører en bevidst energipolitik, som handler om mere indflydelse og om at gøre sig uafhængig af bl.a. russisk gas.**

Det er tilsvarende værd at hæfte sig ved Tyrkiets rolle i konflikten mellem Armenien og Aserbajdsjan i Nagorno-Karabakh. Tyrkiet har altid været en tro allieret til Aserbajdsjan. De er selverklærede broderfolk, og Aserbajdsjan har spillet en afgørende rolle for Tyrkiets forhold til Armenien, herunder også i spørgsmålet om anerkendelsen af folkedrabet i 1915. Den overraskende udvikling i konflikten, der eskalerede i efteråret 2020, endte i en ydmygelse af armenske tanks og sejr til Aserbajdsjan, takket være hjælp i form af droner fra Tyrkiet og Israel. At konflikten endte sådan, hænger sammen med europæernes og amerikanernes manglende tilstedeværelse i Centralasien, som er overladt til lokale aktører herunder Rusland og Kina. Og det har Tyrkiet udnyttet, igen for at markere sig og for at presse sig ind i forholdet mellem USA og Kina. Med Tyrkiet i Centralasien kan den vestlige alliance få fodfæste i regionen, hvilket ikke har været muligt siden 1. verdenskrig pga. Rusland. Og det kan Tyrkiet have interesser i at udnytte.

Endelig er der amerikanernes exit fra Afghanistan, som udover at efterlade et tomrum igen viste, at Tyrkiet havde appetit på og vilje til at træde i karakter. Spillet om Afghanistan er langt fra at være overstået, men at Tyrkiet har tiltænkt sig selv en rolle, virker ret åbenlyst. Tyrkiet har både været nævnt som mellemlid mellem USA

og Europa på den ene side og Taliban på den anden, hvor det endnu var uvist, hvordan tilbagetrækningen ville ende. Tyrkiet havde inden Talibans fulde overtagelse af Afghanistan tilbudt at overtage ansvaret for den internationale lufthavn, Hamid Karzai, i Kabul, efter USA og NATO's tilbagetrækning fra landet var fuldført.

Denne plan brød imidlertid sammen efter Talibans overraskende hurtige erobring af Kabul, der resulterede i, at Tyrkiet den 25. august 2021 annoncerede, at de inden for 48 timer ville trække deres 500-600 tropper ud af landet. Til trods for, at Taliban forlangte, at de tyrkiske tropper trak sig ud af Afghanistan inden for deadline, tirsdag den 31. august, så anmodede Taliban Tyrkiet om hjælp til at varetage lufthavnen i Kabul sammen med Qatar. Således synes Qatar at have været en central liason til Taliban gennem hele forløbet. Det er derfor nok heller ikke uden grund, at Blinken har indgået aftale med Qatar om, at landet skal være USA's stedfortrædende diplomatiske forbindelse i Afghanistan, Og at det var Tyrkiet, Taliban efterspurgte, skyldes, at Tyrkiet som det eneste muslimske NATO-land ikke fremstår lige så fjendtligt. Og så har Tyrkiet, til trods for at man generelt altid har støttet NATO's militære operationer i Afghanistan, aldrig selv haft kamptropper i landet. Således har Tyrkiet vist sig aktiv i og omkring Afghanistan med interesser i en eller anden form for tilstedeværelse, hvis ellers sikkerheden tillader det.

### **Tyrkiet har altid været en tro allieret til Aserbajdsjan. De er selverklærede broderfolk, og Aserbajdsjan har spillet en afgørende rolle for Tyrkiets forhold til Armenien.**

På den baggrund er det heller ikke overraskende, at Tyrkiets udenrigs- og sikkerhedspolitik også samlet set har påkaldt sig stigende international opmærksomhed. Hos Ankaras allierede i NATO er der tale om udtalt bekymring. De samme reaktioner genfindes i EU's top og i forskellig grad hos unionens medlemslande med de store magter Tyskland og Frankrig i hver sin ende af spektret. Brændpunkterne er Mellemøsten, det østlige Middelhav, Nordafrika og Kaukasus. Dertil kommer tilstedeværelsen af de 3,7 millioner flygtninge og migranter i Tyrkiet samt udsigten til en ny bølge fra Afghanistan. I dette tilfælde er der tale om frygt for massemigration til Europa – og et stærkt ønske om, at Tyrkiet vil sikre, at dette ikke sker. I Mellemøsten handler det om Tyrkiets brug af militærmagt – især i Syrien og Libyen men også i Irak – og dets taktiske samarbejde med Rusland og Iran. I det østlige Middelhav er

hovedbekymringen Ankaras konflikt med Cypren og Grækenland vedrørende havområder, som er anerkendt som græsk og cypriotisk nationalfarvand, spørgsmålet om Cyperns nationale suverænitet og det tyrkisk besatte Nordcyperns status. Dertil kommer voksende modsætninger mellem Tyrkiet på den ene side og Cypren og Grækenland på den anden om de to sidstnævnte landes eksklusive økonomiske zoner i rum sø (EØZ). Det er en konflikt, som allerede nævnt også har inddraget Frankrig, Israel, Libyen samt Ægypten. I Nordafrika er Libyen omdrejningspunktet for en konflikt, hvor Tyrkiets håndfaste politiske og militære støtte til den FN-ankendte regering i Tripolis har skabt spændinger i forholdet til især Frankrig og Ægypten, men også til Cypren og Grækenland. I Kaukasus handler det om konflikten mellem Aserbajdsjan og Armenien og Tyrkiets støtte til førstnævntes tilbageerobring af det armensk besatte Nagorno-Karabakh.

Et historisk tilbageblik vil vise, at der – bortset fra engagementet i Libyen – ikke er noget nyt i, at Ankara udviser interesse for disse områder og har forsøgt at udøve indflydelse på forskelligt niveau. Ændringerne ligger i måden, interesserne forvaltes på. Det gælder også for det forhold, at det sker i en regional og international politisk kontekst, der er under hastig forandring. Endvidere eksisterer der i dag ikke en klar hegemon – en rolle som i mange år var USA's. Tilsvarende er det heller ikke længere muligt at tale om en stabil regional magtbalance med gensidigt anerkendte demarkationslinjer, der tydeligt markerer, hvor et lands suverænitet ophører og et andet lands begynder. Det sidstnævnte vanskeliggøres yderligere af, at en række ikke-statslige aktører i dag – og til forskel fra tidligere – spiller en væsentlig rolle i området. Det giver derfor mening at tage et dybere blik ind i og undersøge, hvad den forandrede internationale og regionale kontekst har betydet for Tyrkiet som udenrigspolitisk aktør og dets syn på omverden.

## **INTERNATIONAL KONTEKST, ET SYSTEM I FLUX**

Den internationale orden har været under løbende omlægning siden opløsningen af Sovjetunionen. I forhold til Tyrkiets nærområde har man set faser, hvor det gav mening at tale om en orden, der var styret af et verdenssamfund, hvor man var relativt enige (1990-2001). Tilsvarende har der været andre faser, hvor USA agerede på måder, der let kan lede tankerne hen på historiens store imperiers enerådige håndhævelse af egne interesser (2001-2008). Og siden har der været en bevægelse i retning af en mere løs orden med en multipolar karakter, hvor USA og dets allierede befinder sig i den ene ende af akserne og Kina i den anden med den øvrige verdens

stater som aktører, der enkeltvis eller i klynger samler sig omkring en af de to i mere eller mindre bindende relationer. Endelig er der Rusland, som driver mere frit omkring og agerer som en stormagt i egen ret.<sup>7</sup>

Mellemøsten og Nordafrika har været i nærmest konstant opbrud siden murens fald og opløsningen af Sovjetunionen. En proces, der begyndte for mere end 30 år siden. Dette tvang især de lande, der havde lænet sig op ad Moskva til at redefinere deres placering i den nye internationale orden. På den måde blev Tyrkiet nabo til et statssystem langs dets sydgrænse, hvor den kolde krigs bipolare regionale orden blev afløst af en skrøbelig stabilitet, der siden har været under løbende forandring. Iraks besættelse af Kuwait i 1990 og den efterfølgende FN-sanktionerede krig med USA i spidsen i 1991 svækkede Iraks magt dramatisk. Statskollaps har været en del af dagens orden siden den amerikanske ledede invasion af Irak i 2003 og taget til i kølvandet på Det arabiske Forår 2011-13. I dag er status følgende: I Irak er staten genetableret, men i en ny og særdeles svækket form, hvad angår såvel dets indre som ydre suverænitet. Dertil kommer fremkomsten af KRG – en selvstyremyndighed under kurdisk ledelse i Nordirak.

### **Tyrkiets nærområde i Kaukasus og Sortehavsregionen har ligesom Mellemøsten og Nordafrika været under opbrud siden afslutningen af den kolde krig.**

I Syrien og Libyen ligger store områder reelt uden for nogen bredt internationalt anerkendt statsmyndigheds magtdomæne, samtidig med at en række forskellige militser, herunder terrorgrupper, har fundet fodfæste og spiller en væsentlig rolle i den politiske udvikling. Det samme gælder i Yemen. Udviklingen i Nordirak og Syrien har i Tyrkiet forstærket allerede eksisterende diskurser om, at landets enhed trues af kurdisk separatisme og terrorisme. Derudover har det åbnet de berørte områder for indblanding fra såvel nabostaterne som stormagter. Rusland og Iran udgør den største bekymring for Vesten. Endeligt har det udløst strømmen af flygtninge i retning af Tyrkiet.

Tyrkiets nærområde i Kaukasus og Sortehavsregionen har ligesom Mellemøsten og Nordafrika været under opbrud siden afslutningen af den kolde krig. Her medførte Sovjetunionens opløsning dannelsen af en række nye selvstændige republikker, mens konflikterne primært har været interstatslige som i tilfældet Aserbajdsjan

versus Armenien, Rusland versus Georgien samt Rusland versus Ukraine. Moskvas magt er betydelig, men mindre end under Sovjetimperiet. Ændringerne har ikke i nær samme grad som i Mellemøsten givet anledning til en diskurs om trusler mod Tyrkiets sikkerhed. Det har nærmere antaget form af en tale om muligheder for at fremme Tyrkiske interesser. Denne spænder fra vidtløftige indlæg i den offentlige debat, som omfatter forestillinger om en samling af Eurasiens tyrkiske folkeslag under Ankara med henvisning til et påstået historisk tyrkisk ur-land i Kaukasus og Centralasien (Pantyrkisme og Turanisme) til mere pragmatiske planer om åbninger i retning af nye venskaber, samarbejdspartnere og forretningsmuligheder. Her er det især Kina, der kommer på tale, ikke mindst gennem de muligheder, som the Belt and Road Initiative (BRI) frembyder.

**Det er på den baggrund ikke overraskende, at Tyrkiet de sidste 30 år løbende har justeret sin udenrigs- og sikkerhedspolitik, men det er siden kupforsøget i juli 2016 sket på en måde, som i stigende grad har ført til bekymringer i og udfordret Tyrkiets forhold til både NATO og EU.**

I det østlige Middelhav udviser demarkationslinjerne kontinuitet i forhold til perioden under den kolde krig, hvad angår områderne i de nordlige farvande. Derimod er udviklingen langs den sydlige del først og fremmest påvirket af de samme dynamikker, som gælder i Mellemøsten. Men som noget nyt bindes konflikterne i den nordlige og sydlige del af Middelhavet sammen af en strid om retten til at udnytte ressourcerne i og under havet i rum sø med EØZ som omdrejningspunkt. Det er på den baggrund ikke overraskende, at Tyrkiet de sidste 30 år løbende har justeret sin udenrigs- og sikkerhedspolitik, men det er siden kupforsøget i juli 2016 sket på en måde, som i stigende grad har ført til bekymringer i og udfordret Tyrkiets forhold til både NATO og EU. Det gælder ikke mindst inden for tre områder:

- Anvendelsen af militærmagt (hard power)
- Samarbejde med Rusland i bestemte områder og om bestemte forhold, herunder ikke mindst Tyrkiets køb af russisk militære systemer og samarbejdet med Iran

- Præsident Recep Tayyip Erdogans retorik, som ofte har en klar anti-vestlig brod og formuleres i så stærke nationalistiske vendinger, at det har skabt frygt for, hvorvidt Tyrkiet står i begreb med at forberede omfattende revisioner af dets grænser. Samme frygt kan spores omkring Tyrkiets allianceforhold herunder ikke mindst relationen til Kina gennem the Belt and Road Initiative og Shanghai Cooperation Organization, hvor Tyrkiet er dialogpartner, men på den anden side har fået afvist sit ønske om at blive observatør<sup>8</sup>

Bekymringen omkring Tyrkiets anvendelse af militærmagt handler især om Syrien, hvor det lejlighedsvis har skabt situationer, der med rette kunne frygtes at ville føre til træfninger med amerikansk støttede enheder eller ligefrem til tab af amerikanske liv. Samme frygt genfindes omkring den tyrkiske flådes manøvre i det østlige Middelhav, som i et worst case-scenarie kunne udløse krig med NATO-landet Grækenland og sammenstød med franske styrker. Hvad angår samarbejdet med Rusland, handler frygten først og fremmest om, at ad hoc samarbejde kunne føre til et mere permanent samarbejde og i værste fald betyde, at Tyrkiet ville ende i "Ruslands favn". Når Iran kommer på tale, handler det dels om Mellemøsten dels om især USA's forsøg på at isolere landet internationalt. Således ville en tyrkisk-iransk alliance styrke Irans rolle og prestige i regionen og dermed også internationalt – en udvikling, der ville gå stik imod Vestens og især USA's igangværende bestræbelser på at isolere landet. Når talen falder på et alliancemæssigt kursskifte, inddrager det også scenarier om et tættere tyrkisk-kinesisk samarbejde – og dermed om faren for, at det kan ende med en fremskudt position for Kina i Sortehavs- og Middelhavs-regionen ved indgangen til Europa og Mellemøsten.

Kernen i ovenstående scenarier er Tyrkiets geopolitiske placering og tanken om, at den kunne falde i forkerte hænder. Men samme placering og styrkelsen af Tyrkiets militære force og villighed til at anvende den frembyder også nogle muligheder for NATO og EU. Tyrkiets fremskudte rolle i regionen og styrkede militære slagkraft kunne fremme en udvikling i retning af konvergens, dvs. fælles interesser, og udnyttes som et aktiv, hvis de interesser, som ligger til grund herfor, kan bruges til gavn for NATO og EU. Hvis ikke, må det antages at føre til divergens, dvs. modstridende interesser og potentiel konflikt. En afgørende forudsætning for at besvare, i hvilken retning forholdet vil udvikle sig, er at undersøge, hvordan Tyrkiet ønsker at bruge den væsentligt forøgede økonomiske og militære magt, landet har opnået siden 2002. Dette gør det relevant at diskutere, hvilken form for revisionisme, AK-partiregeringen forfølger, og på hvilken måde og i hvilke områder, den ønsker at ændre status quo.

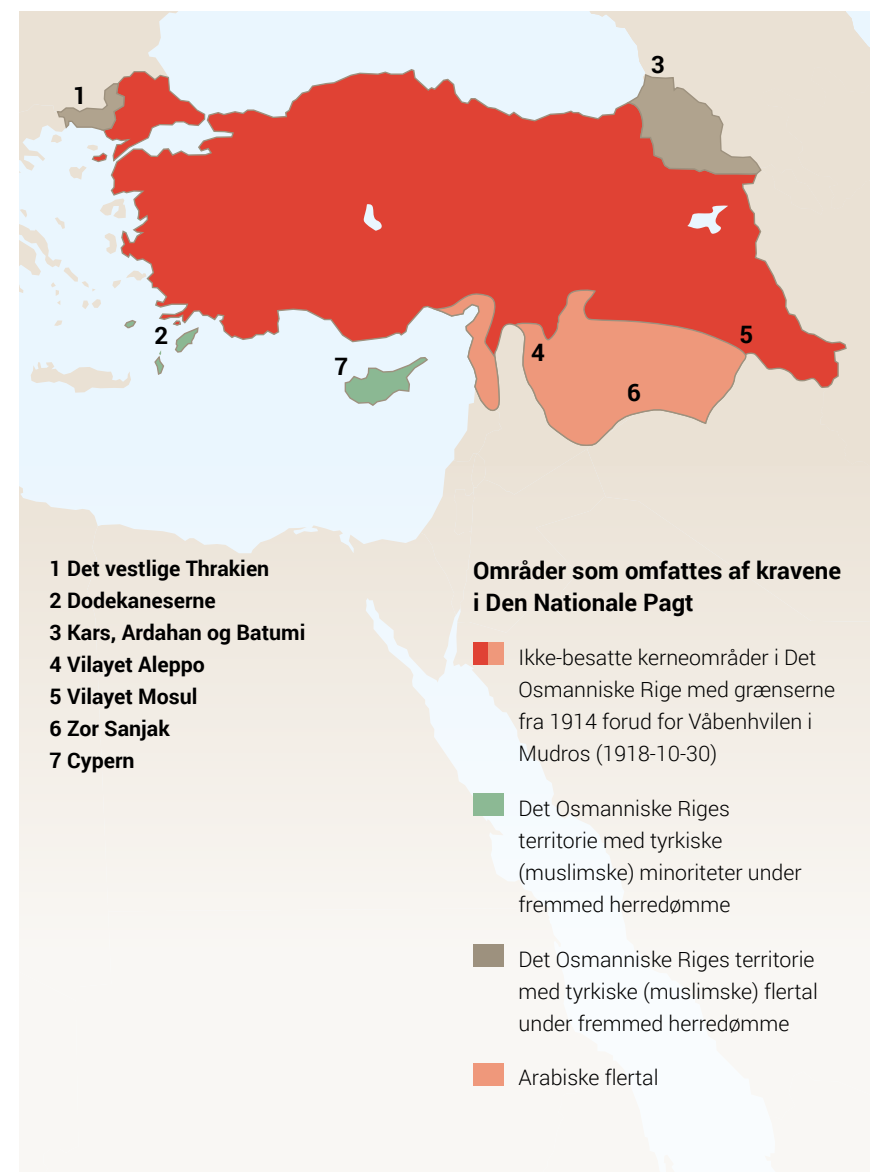
## TYRKISKE VISIONER OM REGIONAL ROLLE

Vores udgangspunkt for analysen her er som det første Erdogans egne erklæringer siden 2016 og som det andet en række doktrinlignende visioner om Tyrkiets magt i nærområdet og dets placering i den internationale orden. Hvad angår Erdogans offentlige erklæringer, er det især bemærkelsesværdigt, at han ved gentagne lejligheder har kritiseret Lausanneaftalen fra 1923.<sup>9</sup> Det er den internationale aftale, der bestemte grænserne for den nye nationalstat Tyrkiet og dermed også regulerer landets relationer til nabolandene. I stedet har han fremhævet den såkaldte Nationale Pagt.<sup>10</sup> Den Nationale Pagt blev vedtaget den 28. februar 1920 af det sidste osmanniske parlament og brugt af den tyrkiske nationale bevægelse som rettesnor for, hvilke områder et fremtidigt Tyrkiet skulle gøre krav på.

I forhold til de nuværende grænser omfatter Den Nationale Pagt ud over den tyrkiske republiks territorium områder, som i dag hører under Tyrkiets nabolande. Det drejer sig om: Vest-Thrakien og Dodekaneserne, som tilhører Grækenland, Cypern, Aleppo-området og Deyrizor (Deir-ez-Zor), som hører under Syrien, den osmanniske Mosulprovins, som i dag er tilknyttet Irak, men hvor store områder er under de facto kurdisk kontrol og Batum i Kaukasus (Georgien). Kravene udspringer af den nationalisme, der var en væsentlig drivkraft i den Tyrkiske Frihedskrig og forbindes med landsfaderen Atatürk, og som stadig har klangbund blandt nationalister, kemalister og venstre-atatürkister. Der er altså tale om en nationalisme med rødder i grundfortællingen om landets skabelse, og om hvordan Atatürk og hans følger trodsede de imperialistiske Vestmagter og på egen hånd skabte en ny orden i det anatolske hovedland: Et frit og suverænt Tyrkiet.

Erdogan har ikke gjort nærmere rede for, hvordan kravene kan omsættes til virkelighed, men det står fast, at Tyrkiet i dag er militært til stede i Libyen, det nordlige Syrien, det nordlige Cypern, mens tyrkiske krigsskibe og fly ofte krænker græsk og cypriotisk farvand og luftrum. I forhold til Vest-Thrakien har det først og fremmest handlet om erklæringer, hvor Erdogan udtrykker sin bekymring for de tyrkiske mindretals velbefindende og sin mistillid til den græske stats omsorg herfor. Det er på alle punkter – undtaget Libyen – et udtryk for kontinuitet med kobling til traditionel tyrkisk nationalisme. Men der er sket en ændring af Erdogans og AK-partiets måde at sikre og betone landets interesser i nærområdet på og en bevægelse væk fra den tidligere udenrigsminister og premierminister Ahmet Davutoğlu's værdibaserede doktrin om strategisk dybde og nul problemer med naboer. De tider er mildest talt forbi, hvor Tyrkiet ingen problemer havde med naboerne.

## Kort 1. Den Nationale Pagts politiske geografi



Kilde: [https://en.wikipedia.org/wiki/Misak-ı\\_Milli#/media/File:Misak-ı\\_milli.png](https://en.wikipedia.org/wiki/Misak-ı_Milli#/media/File:Misak-ı_milli.png)

Tyrkiets udenrigs- og sikkerhedspolitiske praksis viser, at landet også har erklærede interesser uden for Den Nationale Pagt. Det handler ud over Libyen om landene omkring Afrikas Horn, især Golfstaten Qatar, hvor der er udstationeret tyrkiske tropper og ikke mindst Somalia, hvor Tyrkiet har haft en militærbase siden 2017. Dertil kommer en række stater i Østafrika og syd for Sahara.<sup>11</sup> Endelig har Tyrkiet opgraderet sine repræsentationer og investeringer i Afrika betydeligt igennem de sidste næsten 20 år.<sup>12</sup> Samme ambition ses udtrykt gennem Turkish Airlines, der flyver på stadig flere destinationer i området, og som i dag gennem solid og vedholdende regeringsstøtte er vokset til at blive verdens største flyselskab målt i passagerdestinationer.<sup>13</sup>

**Men der er sket en ændring af Erdogans og AK-partiets måde at sikre og betone landets interesser i nærområdet på og en bevægelse væk fra den tidligere udenrigsminister og premierminister Ahmet Davutoğlus værdibaserede doktrin om strategisk dybde og nul problemer med naboer.**

#### **AKP-REGERINGENS UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK**

De mulige hensigter bag AKP-regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitik vil vi nu afdække gennem et nærstudie af de visioner, som en håndfuld fremstående personer fremfører i offentligheden. Vi skal her minde om, at beslutningerne i stigende grad tages af præsidenten, mens udenrigsministeriets rolle er reduceret, og diplomatiets betydning er svækket. Det samme gælder i et vist omfang også for magtforholdet mellem regering og militær til fordel for førstnævnte, som nu spiller en større rolle for sammensætningen af officerskorpset samt generalstaben og prægningen af curricula på officersuddannelserne. Det betyder, at mens de professionelle organers ekspertise og erfaring må antages at fylde mindre, er der skabt rum for personer og institutioner, der nyder Erdogans tillid. Det har ikke svækket behovet for udenrigs- og sikkerhedspolitiske input – tværtimod. Men det har fjernet det "filter", som af såvel ideologiske som kvalitetsmæssige årsager ville have sorteret de mere fritsvævende forestillinger fra.

De visioner, som vil blive præsenteret i det følgende, kan ikke nødvendigvis betragtes som udtryk for regeringens planer, men de får lov til at cirkulere i det offentlige rum og diskuteres ydermere blandt grupper med adgang til beslutningstagerne. Det er desuden bemærkelsesværdigt, at denne tilsyneladende frihed kun gælder, så længe regeringen ikke tales imod. Dette må ses som et udtryk for regeringens ønske om at få lanceret tanker, der kan tjene som bidrag til en form for "doktrin-buffet", hvor man kan hente ideer og ord til en udenrigspolitik, som kan præsenteres som regeringens egen. Mens visionernes ophavspersoner kan betragtes som marginale stemmer, hvis vi tager udgangspunkt i deres formelle magtposition, er visionerne ambitiøse og bygger på hard-power. På den måde er der tale om en radikal og – set fra regeringens side – velkommen udfordring til Davutoğlu-epokens idé-sæt, som var en soft-power vision om, hvordan Tyrkiet kunne etablere sig som en regional stormagt.

Som vi vil se, handler de nye visioner netop om, hvordan Tyrkiet kan etablere sig som en regional stormagt, og meget mindre om praktiske løsninger på aktuelle udenrigs- og sikkerhedspolitiske udfordringer. Det betyder også, at visionerne egner sig bedst som input i politiske erklæringer rettet mod en hjemlig offentlighed og en offentlighed hinsides Tyrkiets grænser, som gerne ser Ankara som et alternativ til den gældende regionale status quo. Men i visionerne ligger også nogle strømpile for, hvor man kan forvente, at Tyrkiet vil forsøge at gøre sin indflydelse gældende. Hvordan dette så vil blive forsøgt omsat i praksis afhænger af præsidenten og de rådgivere, han vælger at lytte til. Derfor er det relevant at se på disse visioner. De kan hjælpe med at aflæse Tyrkiets udenrigs- og sikkerhedspolitiske kurs.

**Vi vil bruge de nævnte tre visioner som en ramme for en diskussion af, i hvilken retning Tyrkiets udenrigs- og sikkerhedspolitik kan forventes at udvikle sig.**

De omtalte debattører er tre meningsdannere, som har eller har haft privilegeret adgang til det offentlige rum: Ibrahim Karagül, Cem Gürdeniz og Doğan Perincek. Hvor snævert det rum kan være, viser det forhold, at Gürdeniz sammen med 103 andre admiraler i april 2021 blev arresteret, fordi de i en konkret sag kritiserede regeringens planer om at bygge en kanal langs stræderne, der forbinder Ægæerhavet med Sortehavet.

Karagüls platform er hans klumme i den regeringsvenlige avis Yeni Şafak, en position han skylder sin energiske indsats for at udstille Gülen-bevægelsen som USA's forlængede arm og for vedholdende at hævde, at Washington forsøgte at myrde Erdogan og bruge PKK og Islamisk Stat i en krig rettet mod Tyrkiet.<sup>14</sup> Karagül må betragtes som maksimalist. Under sloganet "Dünya 5'ten büyüktür" – dvs. verden er større end de fem permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråd – plæderer han for Tyrkiet som en verdensmagt, at dets mål i Afrika bør være at knuse virkningerne af fransk imperialism og støtte de kræfter, der ønsker dette.<sup>15</sup> Cem Gürdeniz har baggrund i landets væbnede styrker og har været kontraadmiral i flåden indtil sin pension. Han er en blandt de mange officerer, som blev fængslet og siden løsladt i forbindelse med kampen mellem Erdogan og Gülen.<sup>16</sup>

Doğan Perinçek er politiker med baggrund i den nationalistiske venstrefløj, der som mål har at samle socialister, kemalister og tyrkiske nationalister. Perinçek har levet mange år af sit politiske liv i fængslerne, og blev senest løsladt i 2014 i forbindelse med kampen mellem Erdogan og Gülen. Både Gürdeniz og Perinçek siges at have Erdogans øre.<sup>17</sup> Desuden har de på hver sin måde indflydelse i den del af opinionen, som gerne ser et militært styrket Tyrkiet agere som en regional stormagt i egen ret. Gürdeniz og Perinçek menes også at have opbakning i de væbnede styrker.<sup>18</sup> Vi vil bruge de nævnte tre visioner som en ramme for en diskussion af, i hvilken retning Tyrkiets udenrigs- og sikkerhedspolitik kan forventes at udvikle sig, og hvordan disse kunne tænkes at fremme vestlige interesser under forudsætning af, at de blev justeret med dette for øje.

## TYRKIET SOM MARITIM MAGT: MAVI VATAN

Gürdeniz er hovedtalsmand for den såkaldte Mavi Vatan doktrin – Det Blå Fædreland. Den går i korte træk ud på, at adgang til rum sø er forudsætning for at opnå status som stormagt, og at Tyrkiet bør styrke sin flådemagt. I mange år havde den tyrkiske flåde karakter af avanceret kystvagt med en beskeden offensiv kapabilitet, der begrænsede sig til skærgården langs vestkysten af det tyrkiske fastland og havområderne langs dets sydkyst så langt som til Cypern. Dette bliver fremhævet som et særligt problem i farvandet i den østlige del af Ægæerhavet, fordi det, hævder man, i praksis har spærret Tyrkiet inde i et "fængsel" med de græske øer som dets "tremmer" og forhindret landet i at fremme dets interesser i overensstemmelse med dets størrelse og "naturlige" krav. Opbygningen af en højsøflåde vil bryde med disse vilkår, ligesom det vil styrke Tyrkiets position i den nordlige del af Levanten og i Sortehavet. Det ultimative mål med en højsøflåde er at bruge dens slagstyrke til at

binde Tyrkiets forskellige interesseområder sammen i et Blåt Fædreland, der strækker sig fra havområderne omkring det tyrkiske hovedland ved Sortehavet, over Ægæerhavet, det østlige Middelhav og til Rødehavet omkring Afrikas Horn.<sup>19</sup> I dag udgøres den tyrkisk flåde af 16 frigatter, 10 korvetter, 35 patruljebåde, 11 ministrygere og 12 ubåde samtidig med, at der kan trækkes på en række fartøjer med andet officielt sigte. Oprustningsplanerne hviler først og fremmest på at opgradere flåden teknologisk og at støtte sig til den hjemlige rustningsindustri.<sup>20</sup>

Mens det er rimeligt at antage, at der eksisterer en sammenhæng mellem Mavi Vatan-doktrinen og opgraderingen af den tyrkiske flådes slagkraft og rækkevidde, handler det også om en normativ vision med et utopisk islæt. Dette betyder, at den kan bruges som et katalog til at identificere de områder, som bringes spil, når talen falder på kategorien "tyrkisk interesseområde" og til at vurdere samme områders betydning i en anden værdimæssig sammenhæng og under et andet ideologisk regime.

### Kort 2. Det Blå Fædreland (Mavi Vatan)



Kilde: <https://turkeygazette.com/blue-homeland-turkeys-expanding-naval-horizons-in-mavi-vatan/>



Mavi Vatan-doktrinens talspersoner angiver med jævne mellemrum Atatürks særlige fremsyn som dens oprindelige kilde.<sup>21</sup> Men den første systematiske argumentation for en højsøflåde må dateres til 1940'erne, hvor Fevzi Kurtoğlu fremførte, at det var svag flådemagt, der var udslagsgivende for Osmannerrigets nederlag til Grækenland og tabet af Algeriet til Frankrig i 1820'erne og 1830'erne – to skelsættende nederlag med direkte konsekvens for Tyrkiets nuværende internationale magtstilling.<sup>22</sup> Kurtoğlu var tilknyttet generalstabens krigshistoriske udvalg, men det var først et halvt århundrede senere, at man begyndte at udvikle konkrete planer for opbygningen af en højsøflåde, da Søværnets Kommando i november 1997 fremlagde betænkningen "Mod det åbne Hav" (Acık Denizlere Doğru).<sup>23</sup> Mens betegnelsen "Mavi Vatan" dukker op i årene 2003-2005, er det i dag tydeligt, at de historiske og operative aspekter omkring opbygningen og anvendelsen af en højsøflåde fylder mere og mere inden for uddannelsen af tyrkiske flådeofficerer. Det er en tendens, der er blevet intensiveret efter det mislykkede kupforsøg mod Erdogan i juli 2016, og det var som en direkte reaktion på dette, at regeringen i 2017 oprettede Institut for Søkrig under Det Nationale Forsvarsuniversitet i et forsøg på at skabe loyale institutioner i en tid, hvor Erdogans tillid til de etablerede var rystet.

Mens de gamle krigsskoler, som blev lukket, hørte under generalstaben, sorterer Det Nationale Forsvarsuniversitet under forsvarsministeren og dermed under regeringen. På den måde er det en institution, der må forventes at have Erdogans øre. Det er derfor bemærkelsesværdigt, at Instituttets tidskrift, som slet og ret hedder Mavi Vatan<sup>24</sup>, har bragt en række længere analytiske artikler om historiske erfaringer med relevans for Tyrkiets magtposition. Således har Tysklands flådeoprustning i 1890'erne under storadmiral Alfred von Tirpitz været genstand for

undersøgelser og diskussion med henblik på at tjene som læring for den tyrkiske flåde.<sup>25</sup> Tilsvarende er USA's brug af sin højsøflåde under 2. verdenskrig under slaget om Filippinerne blevet undersøgt.<sup>26</sup>

Det er næppe tilfældigt, at eksemplerne er hentet fra to af den nyere verdenshistories mest markante "emergent powers", 1900-tallets USA og Tyskland, og det handler tydeligvis om mere end blot et ønske om at styrke flåden og på den måde det militære fundament for Tyrkiets nationale interesser. De skal også anviser veje til, hvordan landet kan blive en fremtidig regionalmagt. Således trækkes der på tankegods fra Alfred Mahan, flådemagts fremmeste teoretiker, der med sit værk *The Influence of Sea Power Upon History* er den måske mest indflydelsesrige amerikanske militærteoretiker, også kendt som "Søkrigens Clausewitz".

**Det ultimative mål med en højsøflåde er at bruge dens slagstyrke til at binde Tyrkiets forskellige interesseområder sammen i et Blåt Fædreland, der strækker sig fra havområderne omkring det tyrkiske hovedland ved Sortehavet, over Ægæerhavet, det østlige Middelhav og til Rødehavet omkring Afrikas Horn.**

Det er især Mahans magtfilosofiske sammenkædning af flådemagt og national styrke, der diskuteres, og det er i den sammenhæng bemærkelsesværdigt, at Mavi Vatan i 2020 fik sin egen ideologiske platform i tidsskriftet BRIQ, the Belt and Road Initiative Quarterly. Det er et selverklæret neo-Mahan'isk organ med en rådgivende redaktion, der består af bl.a. Gürdeniz og folk fra kredsen omkring Perinçek. BRIQ lanceres som et fagtidsskrift, der søger bidrag, der diskuterer Tyrkiets vanskeligheder i det østlige Middelhav inden for en ramme, der gør det muligt at sammenligne dem med Kinas i Det Sydkinesiske Hav. Således fremhæves kinesiske og amerikanske interessekonflikter i Det Sydkinesiske Hav som en parallel til, at det var Tyrkiets medlemskab af NATO, der forhindrede landet i at realisere sine tidlige bestræbelser på at opbygge en flådemagt, der kunne tjene landets egne interesser og ikke Vestens.<sup>27</sup>

BRIQ er erklæret Kina-venligt, hvilket også afspejler sig i sammensætningen af dets rådgivende redaktion, hvor vi også finder en række personer fra institutioner i Kina. Tidsskriftet har desuden en markant brod vendt mod USA's magt og vestligt hegemoni. Det betoner, at Tyrkiet deler interesser ikke blot med Kina men også med en række andre "emergent powers" i Afrika, Asien og Latin Amerika. Hermed tilbyder



tidsskriftet sig også som en platform til at "frame" Tyrkiet som en fremtidens regionalmagt, der forsøger at bryde Vestens hegemoni. Et budskab, der har et potentielt publikum i Mellemøsten, Nordafrika og landene syd for Sahara, hvor Tyrkiet ud over at fremme sine politiske og handelsmæssige interesser også har intensiveret sin humanitære hjælp og gerne poserer som en antikolonial aktør fra de stores liga.<sup>28</sup>

**Det er næppe tilfældigt, at eksemplerne er hentet fra to af den nyere verdenshistories mest markante "emergent powers", 1900-tallets USA og Tyskland, og det handler tydeligvis om mere end blot et ønske om at styrke flåden og på den måde det militære fundament for Tyrkiets nationale interesser.**

Hvad angår brugsorienterede politiske tiltag og forvaltningsmæssig praksis, står det fast, at Mavi Vatan-doktrinen er blevet opgraderet både institutionelt og i forhold til offentligheden siden 2016. Dette ligner et svar på kupforsøget samme år, der som nævnt af AKP's støtter i offentligheden fremstilles som et amerikansk forsøg på at vælte Erdogan i samarbejde med Gülen-bevægelsen. Dertil kommer, at flådeøvelsen Mavi Vatan, som fandt sted 27. februar til 8 marts 2019, må betragtes som et håndgribeligt udtryk for, at aspekter af denne tænkning også er slået igennem på et operativt plan. Øvelsen omfattede de tre havområder, Ægæerhavet, det østlige Middelhav og Sortehavet, og er den hidtil største militærøvelse i Tyrkiets historie.<sup>29</sup>

Mens Gürdeniz fremhæver den principielle magtmæssige betydning af herredømme over havet og dets kobling med imperiale interesser, og Institutet for Søkrigs fokus er på det oprustningsmæssige og operative aspekt af Mavi Vatan-doktrinen, har især Perinçek gjort sig til talsmand for, hvordan en maksimalistisk implementering af Mavi Vatan kan omsættes i en praktisk udenrigs- og sikkerhedspolitik strategi. I de følgende vil vi derfor kort udrede den politiske og alliancemæssige retning, som Perinçeks mener, Tyrkiet bør følge for at sikre sig indflydelse og magt i de ønskede områder, og siden diskutere, hvilke alternative veje der kunne forene Tyrkiets magtmæssige målsætninger med EU- og NATO-interesser.

## STRATEGISKE IMPLIKATIONER AF DEN TYRKISKE FLÅDEOPRUSTNING

En forudsætning for at styrke Tyrkiets indflydelse i Sortehavet, det østlige Middelhav og farvandet omkring Afrikas horn er, ifølge Perinçek, at bryde, hvad han kalder den "imperialistiske blok", der med USA i spidsen omfatter Frankrig, Israel, Cypern og Grækenland. Perinçek understreger i den sammenhæng, at Grækenland i sig selv ikke udgør en trussel mod Tyrkiet, men at landet blot er en brik i USA's spil. Det kræver derfor samarbejde med Rusland, og Tyrkiet bør af den grund frafalde sin støtte til Ukraine og anerkende Ruslands annektering af Krimhalvøen. Til gengæld skal Rusland anerkende Nordcypern. Samtidig kan Nordcypern bruges som en brik i spillet i Kaukasus – først og fremmest i striden mellem Rusland og Georgien over Abkhasien. En gensidig anderkendelse vil styrke de to selvbestaltede republikker samtidig med, at det vil fremme Ruslands position i Sortehavet og Kaukasus – og Moskvas internationale position generelt. En sådan udvikling vil være til gavn for Tyrkiets position såvel i det østlige Middelhav som i Sorthavet (pga. alliancen med Rusland) samt i havet omkring Oman.<sup>30</sup>

Perinçek taler fra en position som leder af et lille parti, Vatan Partisi (Fædrelands-partiet), uden repræsentation i parlamentet, der arbejder for uafhængighed af USA og Vesten med en klar pro-russisk og pro-kinesisk linje. Hans indflydelse udspringer særligt af to forhold. Han siges at være den, der banede vejen for det afgørende møde i august 2016 mellem Erdogan og præsident Vladimir Putin, hvor det lykkedes at komme ud af den krise, der opstod de to stater imellem med Tyrkiets nedskydning af et russisk Sukhoi Su-24M kampfly den 24. november 2015. Samtidigt viste mødet sig at være det første i en lang række af skridt, der har ført til en intensivering af samarbejdet mellem Tyrkiet og Rusland.<sup>31</sup>

En anden væsentlig kilde til Perinçeks indflydelse er hans brug af en begrebs- og forestillingsverden, der taler til såvel en kemalistisk venstrefløj som til tyrkiske nationalister, som er godt repræsenteret i militæret og landets sikkerhedsapparat. Han er således erklæret tilhænger af en ideologi, der hævder, at Tyrkiets folk og kultur udspringer af en særlig fusion af europæisk og asiatisk civilisation, der har slægtskab med forestillinger i Rusland om en eurasiatisk civilisation som arnested for det russiske folk og kultur. Hans forestillinger adskiller sig fra Pan-turkiske og Turanistiske tankegods ved at betone slægtskab og ikke modsætning mellem Tyrkiets og Ruslands mytiske fortid. Det skal her bemærkes, at AK-partiets de facto koalitionspartner, MHP, har et ultra-nationalistisk udblik og en lang tradition for

at opfatte Tyrkiet med helt legitime interesser i nærområdet, især i Kaukasus og Centralasien. Tyrkiet har ifølge denne tradition ret til at hævde sine interesser i området. Desuden indtager folk med tilknytning til MHP betydningsfulde poster i indenrigsministeriet og sikkerhedsapparatet.<sup>32</sup> Både Mavi Vatan-doktrinen og Perinçeks anvisninger til en styrkelse af Tyrkiets regionale magtposition er umiddelbart uforenelige med NATO og EU's interesser.

I næste kapitel vil vi diskutere Tyrkiets relationer til NATO og EU, og hvordan de har udviklet sig siden 2016. Målet er at undersøge, hvilke muligheder Tyrkiets regionale og internationale ambitioner åbner for samarbejde med NATO og EU, selvom de i den form, vi netop har fremlagt, åbenlyst ville komme på tværs af NATO's og EU's interesser. Men da det på ingen måde er givet, at Erdogan, eller nogen anden regering i Tyrkiet, skulle tage disse anvisninger til sig i en uredigeret form, er spørgsmålet hvilket potentiale for samarbejde, der ligger i en forfølgelse af de samme mål i en anden ideologisk klædedragt og på en anden måde.



**TYRKIET, EU OG NATO**

Historisk har Tyrkiet pendlet mellem på den ene side Europa og USA og på den anden den arabiske og muslimske verden. Men denne pendling har gennem de senere år været mere udtalt og hænger ikke mindst sammen med USA's og Europas vigende engagement i Mellemøsten. I takt med at hegemonen USA har trukket sig fra den mellemøstlige region, har Tyrkiet ikke blot orienteret sig andre steder hen, mod Rusland og mod øst, men også trådt ind i det tomrum, som hegemonen har efterladt. Dette er drevet både af frygt og ambitioner. Frygt, fordi opløsningen af Syrien som enhedsstat har givet plads til en strammere politisk og militær organisering af de syriske kurdere. For Tyrkiet er det kurdiske spørgsmål og bestræbelserne ved den tyrkisk-syriske grænse på at etablere en kurdisk stat stadig et alvorligt og internt sikkerhedsproblem. Et politisk og militært samarbejde de syriske kurdere og PKK imellem vil i udpræget grad lægge pres på den tyrkiske enhedsstat. I Ankaras optik fremstår dette som en skrækvision, der samtidig næres af USA's indirekte støtte til de syriske kurdere i forbindelse med krigen mod IS.

Men også ambitioner, fordi USA's vigende engagement i regionen kan give Tyrkiet en fremskudt position i regionen, som Ankara tidligere har bejlet til. Den ændrede regionale dynamik har således skabt plads til en aktør som Tyrkiet, som på en anden måde end hidtil har markeret ønsker om at sidde med ved bordet. Det er et rent udenrigs- og sikkerhedspolitisk mere selvbevidst, men samtidig også mere presset Tyrkiet, der i egen optik har fået et øget behov for at forsvare sig. Den tyrkiske udenrigs- og sikkerhedspolitik er både drevet af frygten for at blive inddæmmet og få undermineret den tyrkiske enhedsstat og af ambitioner om at blive en regional stormagt. Og det har haft betydning for Tyrkiets forhold til USA og NATO, og til Europa.

Tyrkiets forhold til omverden handler ikke som tidligere først og fremmest om at blive en del af Europa. Europa er som meget andet blevet en brik i det spil, der skal placere, eller genplacere, Tyrkiet i den regionale magtkamp. Det er efterhånden begrænset, hvor meget og hvor seriøst der bliver talt om tyrkisk EU-medlemskab. Der er et forhandlingsspor, og der tales fortsat om, hvorvidt Tyrkiet opfylder EU's kriterier for medlemskab, men det reelle samarbejde mellem EU og Tyrkiet er gået i en anden retning. Fra at være centreret omkring EU-optagelse er der i stedet udviklet et mere pragmatisk og transaktionelt forhold Tyrkiet og EU imellem. Forholdet er præget af gensidig afhængighed, og der fokuseres på flygtninge og indvandrere, på Toldunion og visa-liberalisering, og på Cypern. Og på hvad de implicerede parter kan få ud af relationen. Det er give and take. Heraf det transaktionelle. Det var bl.a. de

emner, der blev talt om, da EU ved Kommissionsformand Ursula von der Leyen og Rådsformand Charles Michel besøgte præsident Erdogan i Ankara i maj 2021, og hvor der manglede en stol.

Det betyder ikke, at Tyrkiet har vendt EU ryggen, for Tyrkiet har behov for EU. Europa er stadig den største handelspartner for Tyrkiet. Den pressede økonomi har tæret på præsident Erdogans popularitet, og kommer der ikke vækst igen, kan det blive svært for ham at fastholde magten ved det kommende valg. Et valg, der i princippet skal ligge inden udgangen af 2023. Følger man Erdogans udtalelser, vil man se, at han i stigende grad har lagt afstand til Europa, senest i forbindelse med den erklæring, som syv EU-lande fremsatte i oktober 2021 sammen med USA, Canada og New Zealand om den tyrkiske forretningsmand og aktivist, Osman Kavala, og som førte til noget nær en diplomatisk krise mellem Tyrkiet og de ti implicerede lande.

**Forholdet er præget af gensidig afhængighed, og der fokuseres på flygtninge og indvandrere, på Toldunion og visa-liberalisering, og på Cypern. Og på hvad de implicerede parter kan få ud af relationen. Det er give and take.**

Erdogan betegnede i en offentlig tale de ti landes ambassadører som persona non grata, hvilket er en stærk udtalelse for en statsleder i en diplomatisk sammenhæng. Næste skridt ville have været, at de ti ambassadører forlod Tyrkiet, hvilket alt andet lige var svært at forestille sig. Tyrkiet er trods alt et NATO-land og sende ti ambassadører hjem, heraf en fra et ikke-NATO-land, ville have haft seriøse konsekvenser, ikke mindst for den tyrkiske økonomi. Løsningen blev en dobbelttydig udtalelse fra de ti om, at de ville følge Wiener-konventionens bestemmelse om respekt for det enkelte lands suverænitet. Dobbelttydig fordi udtalelsen på tyrkisk kunne tolkes som bagudrettet og dermed en undskyldning. I tyrkisk offentlighed blev dette fremstillet som en sejr, men der var nok mere tale om en landingsbane etableret efter dygtigt diplomatisk håndværk fra alle implicerede tjenester, inklusive det tyrkiske. Hændelsen er eksempel på, at selvom der er udviklet et afhængighedsforhold mellem EU og Tyrkiet, er det ikke altid, at partnerne forstår hinanden. For mens retsstatsprincipper og menneskerettigheder er vigtigere for EU end udenrigspolitik, er det omvendt for Tyrkiet. Her er udenrigspolitik og dogmet om den nationale suverænitets ukrænkelighed vigtigere end EU's principper.

Men også i spørgsmålet om flygtninge fra Afghanistan, hvor Tyrkiet for nuværende har afvist at indgå en tilsvarende aftale med EU som den fra 2016, står partnerne langt fra hinanden. Tyrkiet, der allerede huser mere end 300.000 afghanske flygtninge (svarende til landets næststørste flygtningepopulation), har advaret om, at landet ikke har ressourcer til at modtage flere flygtninge og migranter fra krigshærgede lande. Indenrigspolitisk har flygtningespørgsmålet de senere år vakt kritik blandt befolkningen, hvorfor Erdogan også i forbindelse med Talibans erobring af Kabul meldte offentligt ud, at Tyrkiet ikke har nogen ambition om at være et sikkert opholdssted for afghanske flygtninge. Den tyrkiske regering ville ikke kunne overleve et nyt flygtningeoptag. De godt 3,7 millioner syriske flygtninge er allerede blevet et stort indenrigspolitisk problem for Erdogan og hans regering.

Samtidig orienterer Tyrkiet sig rent økonomisk i andre retninger, også mod Rusland og Kina. Det er man nødt til for at genoprette den belastede tyrkiske økonomi. For præsident Erdogan er økonomien det største problem. Det er den, der skal sikre ham magten også ved næste valg. Og derfor rækker Tyrkiet ud til alle sider. Til EU, som er Tyrkiets vigtigste handelspartner. Til USA, som med en ny og mere Tyrkiet-kritisk administration kunne foreslå nye sanktioner. Og til Rusland, som er en anden af Tyrkiets samhandels partnere og meget vigtig for den tyrkiske turistindustri. Hertil kommer Kina, som tilbyder nogle nye muligheder gennem Belt and Road-initiativet og eventuelt gennem Shanghai Cooperation Organization, to spor der har potentiale til at fremme Tyrkiets økonomiske og politiske interesser i det eurasiatisk rum. Det betyder, at Europa ikke nødvendigvis kan købe sig til en løsning af et flygtningeproblem, som det var tilfældet i 2016 med flygtningeaftalen.

Tyrkiets forhold til NATO har gennem de senere år tilsvarende været i flux, og er det fortsat. Mest notorisk er købet af S400-våbensystemer uden om NATO, men også sammenstødet mellem de amerikansk støttede kurdiske og tyrkiske styrker ved grænsen til Syrien har undermineret forholdet mellem Tyrkiet og dets allierede i NATO. USA's støtte til de syrisk-kurdiske grupper har i den grad været en torn i øjet på Tyrkiet. Ligesom USA har Tyrkiet siden krigens begyndelse støttet oprørsgrupperne i Syrien, men holdt sig frem til 2016 uden for konflikten. I kølvandet på AK-partiets nederlag ved valget i sommeren 2015 og det efterfølgende samarbejde med MHP, samt som følge af udviklingen i krigen ved den tyrkiske grænse, og fordi Tyrkiet begyndte at føle sin sikkerhed truet, gik tyrkiske styrker i 2017 ind i Idlib-provinsen og angreb kurdiske selvstyre områder. Det skete som en reaktion på, at USA efter præsident Trumps beslutning havde trukket sig tilbage.<sup>33</sup>

Tyrkiet mente sig svigtet af USA og presset til selv at agere. At USA så samtidig og som del af krigen mod IS begyndte at støtte de syrisk-kurdiske grupper, førte kun til et stadig mere anspændt forhold til USA. Måske mere end, hvad amerikanske diplomater egentlig havde forestillet sig. Omvendt har Tyrkiets orientering mod Rusland i den grad provokeret amerikanerne og sået tvivl omkring Tyrkiets position inden for NATO. For hvem er Tyrkiet egentlig allieret med? Og hvor meget er Tyrkiet på vej ud af alliancen? At USA så huser lederen af den bevægelse, der angiveligt står bag kupforsøget i juli 2016, nemlig Fethullah Gülen, har kun bidraget til det anspændte forhold.

Modsætninger af den kaliber ses ikke blot i områder som Mellemøsten, hvor statskollaps og krig bestemmer den aktuelle magtfordelingen, og hvor "facts on the ground" typisk er resultatet af ad hoc løsninger. Det gælder også i områder med en betydelig højere grad af stabilitet, som i Ægæerhavet og det østlige Middelhav langs Tyrkiets sydkyst og omkring Cypern, hvor hovedaktørerne er allierede i NATO og medlemmer af EU, eller tæt bundet sammen med EU. Dette indikerer, at der er flux over hele linjen, og at interessekonflikterne ikke alene er bundet op på de konkrete geopolitiske områders særlige problemer. De må også forklares med den måde, som Tyrkiet definerer sine interesser på og ser sin rolle. Og med NATO's og EU's tillid, og nok ikke mindst mistillid til, hvad Tyrkiet egentlig er i gang med. For er det en allieret, man kan regne med?

For at besvare disse spørgsmål vil vi se nærmere på, hvor Tyrkiets interessekonflikter med NATO og EU viser sig, samt diskutere deres geopolitiske og historiske kontekst. Vi vil desuden forsøge at afdække de bagvedliggende tyrkiske interesser og deres rækkevidde; om de udspringer af en presset præsident Erdogans forsøg på at skabe et projekt, han kan vinde valg med, eller om de stikker dybere, og skal forklares med den styrkelse af Tyrkiets økonomi og prestige, som både har formet landets indre udvikling i de seneste 20 år og dets relationer til omverdenen. På den måde vil vi forsøge at opnå en forståelse af interessekonflikternes karakter, og hvordan de må forventes at virke på forholdet mellem Tyrkiet, NATO og EU fremadrettet.

### KONFLIKT ELLER SAMARBEJDE I DET ØSTLIGE MIDDELHAV

Hvis vi retter blikket mod Ægæerhavet og det østlige Middelhav, vil vi se, at der i de sidste par år har fundet en betydelig eskalering sted, som har bragt Tyrkiet på konfliktkurs med dets allierede i NATO – især Grækenland, Cypern og Frankrig. Her har tyrkiske interesser en lang historie, som siden 1950'erne har skabt flere kriser med Grækenland og Cypern. Kriserne har alle uden undtagelse involveret NATO og EU/EEC, og har bl.a. taget form af en amerikansk våbenembargo rettet mod Tyrkiet i 1975-1978. De har endvidere medvirket til at udløse den proces, der førte til Cyperns optagelse i EU. Forsøg på at ændre status quo dér må forventes at møde stærk modstand fra græsk og cyprisk side og inddrage NATO og EU på måder, der vil tvinge dem til at tage stilling i en eventuel strid mellem Tyrkiet på den ene side og Grækenland og Cypern på den anden. Vi ser allerede nu, hvordan Frankrig og USA reagerer.

Hvad angår det åbne hav i det østlige Middelhav, er konflikterne af nyere dato. De omfatter først og fremmest retten til at udnytte ressourcerne i og under havet og beror på Tyrkiets krav om adgang til områder i det åbne hav, som allerede er fordelt mellem flere af staterne omkring det østlige Middelhav i eksklusive økonomiske zoner (EØZ). Det er i den sammenhæng vigtigt at nævne, at Tyrkiet ikke har underskrevet den havretskonvention, som ligger til grund for etableringen af EØZ.

Dertil kommer, at Tyrkiet og den FN-ankendte regering i det splittede Libyen den 27. november 2019 har indgået en aftale om en eksklusiv økonomiske zone, der går ind over den, som Grækenland og Cypern har indgået med Ægypten og Israel. Endvidere rækker den tyrkisk-libyske zone ind i græsk og cyprisk nationalfarvand. Aftalen med den FN-ankendte regering Libyen må også ses i lyset af Tyrkiets politiske og militære engagement på samme regerings side i dens krig med krigsherren Khalifa Haftar i Øst-Libyen. Hermed er der opstået en direkte kobling mellem konflikterne i farvandet omkring det tyrkiske fastland og Cypern, modsætninger om opdelingen af det åbne hav i det østlige Middelhav og krigen i Libyen. Blandt staterne uden for regionen er det især Frankrig, som har markeret sine interesser. I sommeren 2020 blev der sendt en fransk flåde til området, mens Paris også har gjort klart, at det har interesser i Libyen – interesser der rækker til områderne syd fra Sahara.<sup>34</sup>

### Kort 3. Den libysk-tyrkiske maritime EØZ's korridor



Kilde: <https://mapsontheweb.zoom-maps.com/post/189681275939/turkey-libya-agreement-on-maritime-boundaries>

Under hele dette forløb har Frankrig støttet Grækenland og Cypern – samt Khalifa Haftar. Mens de fransk-tyrkiske relationer er blevet stadig mere anspændte på det retoriske plan, er der sket en opgradering af de fransk-græske relationer på det formelle plan. Krisen i de fransk-tyrkiske relationer har en længere historie og rækker ud over Libyen. Den strækker sig fra præsident Nicolas Sarkozys erklæringer i 2007 om, at han ikke kunne se Tyrkiet som fuldt medlem af EU, over manglede anerkendelse af det armenske folkedrab og tolkningen af forholdet mellem jihadisme og Islam til kritik af Tyrkiets støtte til Aserbajdsjans tilbageerobring af Nagorno-Karabakh. Den 28. september 2021 indgik Frankrig og Grækenland en forsvarsaftale, som bl.a. indebærer græske køb af franske våben samt militært samarbejde og løfter om gensidig hjælp i tilfælde af angreb fra en tredje magt samt græsk støtte til Frankrig i Niger.<sup>35</sup>

Tyrkiet har reageret på aftalen i stærke vendinger og betragter den som vendt mod Ankara i et forsøg på at støtte, hvad der omtales som græske og cypriotiske maksimalistiske krav i regionen. Samtidig nåede USA og Grækenland den 14. oktober 2021 til enighed om en femårig aftale om militært samarbejde omkring fire baser i Grækenland med mulighed for forlængelse og udbygning.<sup>36</sup> Udover aftalens operative aspekter er den også et signal: Til Grækenland om fortsat støtte og til Tyrkiet som en påmindelse om, at der findes alternativer til de amerikanske baser i Tyrkiet. Uanset rækkevidden af hensigterne betyder aftalerne, at Grækenland og Cypern vil stå stærkere over for tyrkiske krav om ændringer af status quo i de respektive landes nationalfarvande. Det ville kræve en hård og potentiel ødelæggende kamp såvel inden for EU som inden for NATO at give Tyrkiet indrømmelser i disse områder.

**Ved at opnå ret til at udnytte rigdomme i og under havet ved Cypern vil Nordcypern reelt kunne fremstå som en selvstændig og international anerkendt aktør. En sådan udvikling vil være en sejr til tyrkisk nationalisme og vil givetvis styrke Erdogans position blandt de tyrkiske vælgere.**

Derimod syntes aftalen med Frankrig ikke at ville garantere status quo omkring EØZ. Med andre ord kunne eventuelle tiltag til at komme Tyrkiet i møde fra NATO's og EU's side forventes at handle om EØZ og om forsøg på at inkludere Ankara i de eksisterende zoner. Endvidere må det forventes, at Cypern de facto vil forblive delt, eftersom det er en status, der har fået sit eget liv, og er blevet en levet grundbetingelse for mere end en generation af græske og tyrkiske cyprioter. Hermed vil fokus være det besatte nordlige Cyperns status. Tyrkiet betragter som det eneste land det nordlige Cypern som en selvstændig stat. Mens det er vanskeligt at forestille sig EU anerkende Nordcypern selvstændighed af hensyn til Grækenland og Cypern, kunne EØZ-zonerne bruges som en genvej til en cementering af Nordcypern som en i praksis uafhængig del af Sydcypern. Ved at opnå ret til at udnytte rigdomme i og under havet ved Cypern vil Nordcypern reelt kunne fremstå som en selvstændig og international anerkendt aktør. En sådan udvikling vil være en sejr til tyrkisk nationalisme og vil givetvis styrke Erdogans position blandt de tyrkiske vælgere. Cypern betyder stadig meget for den tyrkiske identitet og nationalfølelse, ikke mindst inden for militæret.

Hvad angår Libyen, har Tyrkiet ud over klare politiske også væsentlige forretningsmæssige interesser. Hvad angår de politiske, støtter de sig på en veldokumenteret og i Libyen kendt fortælling med rødder i en historie, som omfatter grundlæggeren af Tyrkiet, Atatürk. Således var det ham og de radikale ung-tyrkeres strongman, Envar Pasha, der stod i spidsen for den militære organisering af de lokale libyske stammer, som i 20 år holdt stand mod kolonimagten Italiens brutale erobningskrig.<sup>37</sup> Der er tale om kulturel og politisk kapital af høj karat, hvis værdi kun er blevet styrket af det forhold, at tyrkiske rådgivere spillede en væsentlig rolle i oprettelsen af det uafhængige Libyens tidlige statsinstitutioner op til landets selvstændighed i 1951.<sup>38</sup> Mens Tyrkiet kan påberåbe sig at have aktier i Libyens selvstændighedskamp – et forhold som anerkendes i libyske selvfortællinger om landets kamp mod vestlig kolonialisme – samarbejder Ankara i dag med klaner af osmanniske efterkommere, Koulougli'ere, hvor af flere har fremstående poster i regeringen i Tripolis. Koulougli'erne spiller en fremtrædende rolle i forhold til Tyrkiets krav på indflydelse i Libyen, fordi Erdogan fremstiller disse som et tyrkisk mindretal og angiver antallet til intet mindre end omkring en million. Dette må ses som et forsøg på at skabe et argument af samme karakter, som dem Tyrkiet brugte i 1936-39 som begrundelse for annekteringen af Hatay-provinsen ved Syrien, som også syriske nationalister gjorde krav på, og som blev brugt i forbindelse med 1974-invasionen af Cypern.<sup>39</sup> Det betyder ikke, at vi skal forvente tyrkisk annektering af libysk territorium. Det handler snarere om, at Erdogan støber tunge argumenter, han kan stille på forhandlingsbordet som krav og tage ned igen som gengæld for klækkelige modydelser.

**Tysklands engagement er ikke blot betinget af betydelige økonomiske interesser i Tyrkiet, men repræsenterer også et stærkt ønske om at opretholde EU's flygtningeaftale med Ankara.**

Hvad angår Tyrkiets brug af militærmagt, bør det ses i lyset af konfliktens karakter – at der er krig i Libyen – og først og fremmest som en forlængelse af politikken iklædt andre midler. Mens man godt kan forestille sig villighed til at nedtrappe anvendelsen af militærmagt, er interesserne bag mere permanente og af en betragtelig betydning. Det må forventes, at Tyrkiet vil kræve at få indflydelse på en eventuel fremtidig ordening af forholdene i landet, og at dets kommercielle og politiske interesser tilgodeses. For at nå til en stabil løsning i Libyen, som tager hensyn til disse interesser, vil det kræve, at disse afstemmes med Ægypten, Frankrig og Italien. Hvad angår Italien, er det bemærkelsesværdigt, at landets nye

premierminister, Mario Draghi, under sin indsættelsestale den 13. februar 2021 fremhævede, at landet har naturlige nationale interesser på Balkan, i det østlige Middelhav og i Libyen, og at de må afstemmes ikke blot med Tyrkiet og landene i området, men også med Frankrig og Tyskland.<sup>40</sup> Tysklands engagement er ikke blot betinget af betydelige økonomiske interesser i Tyrkiet, men repræsenterer også et stærkt ønske om at opretholde EU's flygtningeaftale med Ankara. Desuden følger Berlins politik over for Tyrkiet tæt af de nær ved 3 mio. tyske statsborgere, som har rødder i Anatolien, og som er med til at afgøre valgene til Forbundsagen.

## KONFLIKT ELLER SAMARBEJDE I SYRIEN OG IRAK

Vi har tidligere set Tyrkiet føre en fremskudt udenrigs- og sikkerhedspolitik, ligesom landet har haft held til opnå revisioner af grænser i området. Fælles for de politikker er, at man har været omhyggelig med at gennemføre dem i overensstemmelse med mindst én af de stormagter, som understøtter den herskende verdensorden. Således lykkedes det Tyrkiet i 1939 at indlemme Hatay-provinsen på bekostning af syriske nationale mål. Dette fandt sted i et internationalt system under forandring. Mens de revisionistiske stater, især Tyskland, var på fremmarch og fik gennemført grænseændringer i Europa, blev Tyrkiets grænseændring realiseret med støtte fra status quo staterne England og Frankrig. I samme periode indgik Tyrkiet i 1937 en ikke-aggressionsaftale med Afghanistan, Iran og Irak især med henblik på at inddæmme kurdisk separatisme og spirende nationalisme, den såkaldte Saadabad Pagt. I de første år under den 2. verdenskrig rettede tyrkisk revisionisme sig mod Syrien og Irak, samtidigt med at Ankara forhandlede med både Storbritannien og Tyskland om indflydelseszoner i de to nabostater.

**Det er i en manglende afstemning af dets mål med sine allierede og i mindre grad på grund af dets nationale interesser i sig selv, at Tyrkiets politik siden 2016 adskiller sig fra de forgående perioders.**

I 1950'erne udtrykte Ankara utvetydige ønsker om at blive opgraderet til en regional hegemon i Vestens tjeneste. Dette fandt sted inden for rammerne af den kolde krig og Tyrkiets medlemskab af NATO. Ambitionerne kuldelede, da det fra 1957 for alvor blev koldkrigsdynamikker, der trak grænserne i landets nærområde og placerede Tyrkiet på den ene side af jerntæppet og Syrien samt Irak på den anden.<sup>41</sup> Efter

murens fald i 1990'erne dukkede Syrien atter op som en tyrkisk sikkerhedsbekymring pga. tilstedeværelsen af PKK-baser i Syrien. Et problem, som blev elimineret gennem en målrettet indsats baseret på trusler om militær intervention og nedlukning af vandforsyningerne til Syrien fra Eufratfolden, som udspringer i de anatolske bjerge. Op gennem nullerne og i de tidlige 2010'ernes tyrkiske politik kan der atter spores forsøg på at agere som hegemon over for Mellemøsten. Dette skete inden for rammerne af Davutoğlus doktrin "Strategisk Dybde", hvor Sunni Islam og en fælles osmannisk fortid blev brugt som værdipolitisk redskab. Politikken havde på flere punkter amerikansk og europæisk støtte, fordi den blev betragtet som stabiliserende pga. Tyrkiets modelværdi som en demokratisk muslimsk stat og en modvægt til anti-vestlig islamisme, hvilket fik sit tydeligste udtryk i præsident Barak Obamas tale til det tyrkiske parlament den 6. april 2009.<sup>42</sup>

Det er i en manglende afstemning af dets mål med sine allierede og i mindre grad på grund af dets nationale interesser i sig selv, at Tyrkiets politik siden 2016 adskiller sig fra de forgående perioders. I modsætning til tidligere går landet nu ofte enegang i forhold til sine allierede og har andre primære mål end Vesten, som har støttet kurdiske bevæbnede enheder i kampen mod IS. Samtidig har Ankara været villig til at indgå ad hoc samarbejde med Rusland og Iran. Dette ændrer ikke ved det forhold, at det ville være i pagt med det lange træk i Tyrkiets udenrigs- og sikkerhedspolitik, at tyrkiske og vestlige interesser kan forenes. Dertil kommer, at NATO og EU har behov for en hegemon, der agerer i overensstemmelse med deres interesser. En rolle, som flere stater byder ind på, herunder Tyrkiet, Rusland og Iran. Spørgsmålet er her, hvordan Tyrkiet kan få en sådan systemstabiliserende rolle til gavn for NATO og EU.

## NYE MULIGHEDER I KAUKASUS OG CENTRALASIEN

Selvom Tyrkiets støtte til generobringen af de armenske enklaver i Nagorno-Karabakh blev mødt med protest fra ikke mindst Frankrig, og nedkæmpelse af Armenien og armenere næppe er i EU's interesse, så åbner den overraskende udvikling i konflikten nogle muligheder for NATO. Med Tyrkiet i Kaukasus, portalen til Centralasien, kan den vestlige alliance endelig få et fodfæste i regionen, som ikke har været mulig siden tiden før 1. verdenskrig, hvor Rusland og England kæmpede om Centralasien. Det som også betegnes som The Great Game. Og det kan Tyrkiet have interesser i at udnytte, både i forholdet til USA, men også til Rusland. Om end Tyrkiet var forsigtig i sin færd, så har det givet Tyrkiet en fod i Centralasien og skal igen ses som et tegn på den ændrede dynamik, der er opstået i regionen. Med sin

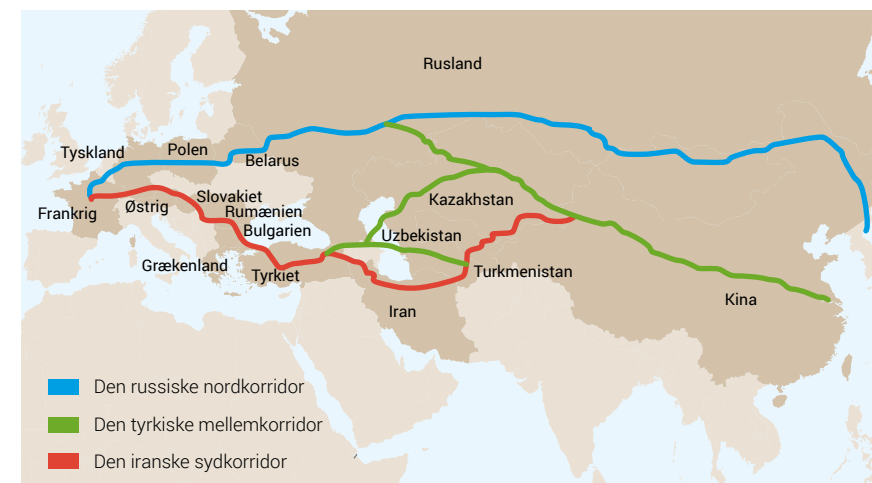


involvering i konflikten har Tyrkiet klart markeret, at man vil fremstå som en medspiller, og har desuden væsentlige infrastrukturelle kort på hånden, nemlig den såkaldte Orta Koridor, (mellemkorridor) som er jernbanestrækningen Baku-Tiflis-Kars, og som kan blive et forbindelsesled til Kina og til Belt and Road-initiativet.<sup>43</sup>

**Om end Tyrkiet var forsigtig i sin færd, så har det givet Tyrkiet en fod i Centralasien og skal igen ses som et tegn på den ændrede dynamik, der er opstået i regionen.**

Orta Koridor er det tyrkiske alternativ til den russiske nordkorridor og den iranske sydkorridor, som alle peger i retningen af Kina. Det er således klart, at Tyrkiet ville noget mere med sin involvering i konflikten mellem Armenien og Aserbajdsjan, og at det ikke udelukkende handlede om at hjælpe broderfolket i Aserbajdsjan. Der ligger mere strategiske overvejelser bag Tyrkiets positionering både i forhold til Kina og i forhold til Iran, som ligeledes har ambitioner om at gøre sin indflydelse gældende. Det er endnu uvist, hvordan Tyrkiet på sigt kommer til at bruge dette strategiske udspil, men det har potentiale, også til at fremme vestlige interesser i den centralasiatiske region. Det er her, Tyrkiet har en mulighed for at manifestere sig som en vægtig aktør og presse sig ind i forholdet mellem USA, Kina og Rusland. Med andre ord, Tyrkiet rykker ind som en spiller i den pågående stormagtsrivalisering, som også er ved at udvikle sig i Centralasien. Om det så bliver som allieret med USA og Vesten, eller om Tyrkiet samtidig forsøger at udvikle et tættere bånd til Kina, er for tidligt at vurdere. Men der er stemmer i den tyrkiske opinion, som ser den tyrkiske tilstedeværelse i Centralasien og ikke mindst Orta Koridor som en mulighed for at udvikle de tyrkisk-kinesiske relationer.<sup>44</sup>

**Kort 4. Den russiske nordkorridor (Kuzey Koridor), den tyrkiske mellemkorridor (Orta Koridor) og den iranske sydkorridor (Güney Koridor)**



Kilde: <https://sahipkiran.org/2020/03/09/kusak-yol-orta-koridoru/>

## TYRKIET OG DANMARK



Med afsæt i ovenstående analyse af forholdet mellem Tyrkiet, EU og NATO bevæger vi os nu ned på bilateralt niveau, for hvad betyder forandringerne i forholdet mellem Tyrkiet, EU og NATO for Danmark? På hvilken måde får Tyrkiets udenrigs- og sikkerhedspolitiske ambitioner indvirkning på Danmark? Og giver det anledning til at genoverveje det dansk-tyrkiske forhold?

Det er klart, at den mere markante amerikanske håndtering af Tyrkiet fra Biden-administrationen kan få betydning på flere måder. Den ene er, at det kan blive mere afklaret, hvordan USA – og dermed også NATO – skal forholde sig. I takt med, at Tyrkiet bliver mere ambitiøs og fremtrædende som udenrigspolitisk aktør, kan tilgangen til Tyrkiet blive mere skarp. Hvis alliancen ellers tør, kan man fortsætte i samme spor. Sætte klarere linjer op for, hvad der kan accepteres. Det flugter med den tendens, der også ses inden for NATO med et øget fokus på værdier, som ellers hidtil har været EU's område. Her kan det på sigt blive svært at fastholde den mere tilbagelænedede danske tilgang til Tyrkiet, ikke mindst fordi kampen mod kinesisk indflydelse og overherredømme sammenholdes af værdier. Dette kan også forklare, hvorfor den danske ambassadør i Ankara var en af de ti, der underskrev erklæringen om løsladelsen af Osman Havala.

Den danske tilgang til Tyrkiet har ellers tidligere være præget af en større grad af pragmatisme, til tider ambivalens. Daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen ændrede som bekendt sin skarpe linje på ytringsfrihed til en mere forsonende tilgang ved afslutningen af sin embedsperiode i 2008-9, hvor han også kandiderede til posten som Generalsekretær for NATO. Men pragmatismen har også vist sig i udvalgte sager Tyrkiet og Danmark imellem, herunder spørgsmålet om en officiel dansk anerkendelse af det armenske folkedrab (Banke, 2016). Det er derfor begrænset, hvor markant den danske tilgang til Tyrkiet egentlig har været under Erdogan. Der bliver talt med store bogstaver. Nogle politikere melder klart ud i medierne, og i Folketinget. Og Tyrkiet bliver generelt fulgt meget tæt, ikke mindst det kurdiske spørgsmål fylder, men i egentlige politiske sager eller sager, der vedrører forholdet mellem Tyrkiet og Danmark, har linjen generelt været pragmatisk, hvilket ikke er overraskende for en småstat som Danmark.

Menneskerettighedsspørgsmål og retssikkerhed kan imidlertid igen komme til at fylde for ikke kun udvalgte partier i Folketinget, men også i den socialdemokratiske regering. Hvor tilgangen til Tyrkiet under den foregående socialdemokratiske regering var imødekommende og med fokus på samarbejde og gensidig afhængighed, kan Bidens demokrati-dagsorden og fokus på menneskerettigheder

skubbe den nuværende socialdemokratiske regering tilbage i en mere kritisk retning, som også flugter med den aktuelle tilgang til flygtninge og indvandrere. Og her vil spørgsmålet om tyrkisk EU-medlemskab blive endnu mindre aktuelt.

Tyrkiets optagelse i EU har ellers været et gennemgående tema i den danske debat siden midten af 1990'erne. Og generelt har der da også været tale om en vis skepsis. Ligesom Danmark i sin tid modsatte sig tyrkisk medlemskab af NATO tilbage i 1951, har der i spørgsmålet om tyrkisk EU-medlemskab altid ligget en vis distance (Banke, 2016; Jung 2008). Det hænger delvist sammen med den danske ambivalens overfor EU generelt, men er også et udtryk for forsigtighed. For debatten om tyrkisk EU-medlemskab handler lige så meget om migration og islam, som den handler om EU's udvidelse østover med Tyrkiet. Denne ambivalente og forsigtige tilgang til tyrkisk EU-medlemskab kan spores tilbage til Danmarks forhold til Det Osmanniske Rige og forestillingen om "tyrken" i dansk kultur og litteraturhistorie, som også afspejlede sig i den måde, Danmark mødte den nye tyrkiske republik på. Det er begrænset, hvor meget Tyrkiet fylder i dansk udenrigspolitisk historie. Kun omkring tyrkisk medlemskab af forsvarsalliancen kan der spores en aktiv stillingtagen.

Under forhandlingerne i 1951 om tyrkisk og græsk optagelse i NATO modsatte Danmark og Norge sig som de eneste, både af sikkerhedsmæssige grunde, men også fordi danske politikere og diplomater anså Tyrkiet og Grækenland for socialt, økonomisk og kulturelt anderledes. I Danmark frygtede man, at en indlemelse af Tyrkiet ville øge små medlemsstaters risiko for at blive involveret i konflikter i Mellemøsten (Villaume, 1995; Borring Olesen og Villaume, 2005; Pelt, 2010; Banke, 2016).

Denne relative mangel på udenrigspolitisk engagement i forhold til den nye tyrkiske republik ændrede sig fra omkring 1970'erne. Det skete som følge af indvandringen fra den anatolske højslette og samtidig med, at Tyrkiet i stigende grad kom til at indgå i internationalt samarbejde. Tyrkiet blev i 1949 medlem af Europarådet og var i 1961 med til at starte det økonomiske samarbejde OECD. I 1963 underskrev Tyrkiet en associeringsaftale med det daværende Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) i Ankara, den såkaldte Ankara-aftale, og i 1973 kom Tyrkiet med i OSCE – Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde. I 1987 ansøgte Tyrkiet om fuldt medlemskab af EF og indgik senere i 1995 i en toldunion med EU, som af mange iagttagere stadig bliver anset som den aftale, der reelt førte Tyrkiet ind på det europæiske spor og skabte en vis dynamik i forhandlingerne. Tyrkiet blev i 1999 officielt anerkendt som kandidat til fuldt medlemskab af EU, der ledte til de efterfølgende optagelsesforhandlinger i 2005.

Men ikke kun Tyrkiet ændrede sig i denne periode. Det gjorde EU også. Og det fik betydning for forholdet mellem EU og det med danske øjne kulturelt anderledes Tyrkiet. Hvor det europæiske projekt indtil da primært havde handlet om økonomisk samarbejde og genopbygning efter den 2. verdenskrig, blev Europa og EU til et spørgsmål om fælles kultur og identitet og senere også fælleseuropæiske værdier (Kazan og Wæver, 1993; Wæver, 1989; Østergård, 2006). Var Tyrkiet europæisk? Kunne Europa også inkludere Anatolien og muslimer, eller, som ikke mindst fremhævet i den franske debat, var EU baseret på den jødisk-kristne kultur og dermed uforeneligt med det primært muslimske Tyrkiet? Kunne Tyrkiet i det hele taget indgå i det europæiske værdifællesskab?

Ideologiseringen af det europæiske projekt gjorde tyrkisk EU-medlemskab til et i stigende grad kontroversielt og politiseret spørgsmål, hvilket også afspejler sig i den danske debat. For selv om man både rent sikkerhedspolitisk og økonomisk kunne se fordele af et tættere forhold til Tyrkiet, var der stadig grænser for, hvor langt samarbejdet kunne gå. Fra begyndelsen af nullerne begyndte denne skeptiske tilgang at ændre sig, og Tyrkiet blev efterhånden set som et mulighedsland. Det hænger både sammen med den økonomiske vækst i Tyrkiet og med Erdogan og hans parti AKP, som af flere blev opfattet som et brud med det gamle regime.

Den danske eksport til Tyrkiet steg således fra begyndelsen af nullerne og frem. Og dansk industri stillede sig positivt overfor forhandlinger om tyrkisk EU-medlemskab. Som en af de stærkeste vækstøkonomier i verden på det tidspunkt, kunne Tyrkiet kun blive en "vækstdynamo i EU".<sup>45</sup> Det var den økonomiske vækst, der var i fokus. Og her blev Tyrkiet opfattet som et mulighedsland, hvor "det europæiske spor" understøttede en udvidelse af det økonomiske samarbejde mellem Danmark og Tyrkiet. Udviklingen fortsatte op gennem nullerne, hvor Danmark lancerede en række initiativer, der skulle fremme samarbejdet mellem Danmark og Tyrkiet, herunder bl.a. en aftale om innovation, og i 2013 blev der sat et officielt mål om at øge eksporten til Tyrkiet med 50 procent frem til 2016.<sup>46</sup>

Men begejstringen for Tyrkiet som vækstland, anført af den nye leder Erdogan, kunne ikke overskygge den fortsatte opmærksomhed på den politiske udvikling i Tyrkiet og opfattelsen af, at Tyrkiet var et andet sted rent værdimæssigt. Det "europæiske spor" gav således kun mening, hvis den politiske udvikling fulgte med den økonomiske. Det viste sig allerede i 2002 ved EU-topmødet i København, hvor udvidelse var på dagsordenen. Her advarede Socialdemokraternes Mogens Lykketoft i lighed med EU-konventets formand, franskmanden Valéry Giscard d'Estaing mod

tyrkisk EU-medlemskab ud fra samme betragtning, at rent politisk var Tyrkiet langt fra at møde Københavnskriterierne.<sup>47</sup> Der var grund til at holde skarpt øje med den politiske udvikling, hvilket har fulgt debatten i Danmark om Tyrkiet stort set siden.

Og det er så her, vi er nu, hvor der bliver holdt et skarpt øje med den politiske udvikling i Tyrkiet, men hvor Tyrkiet samtidig er blevet mere tilstedeværende rent udenrigs- og sikkerhedspolitisk, og ikke længere handler i overensstemmelse med sine allierede. Her er det værd at være opmærksom på to forhold. Det første er, at den danske ambassadør var en af de ti underskrivere af erklæringen om aktivisten Osman Kavala. En anden var som nævnt den amerikanske. Danmark har i den forstand allerede indtaget den mere kritiske amerikanske position på Tyrkiet og følger trop med at lægge større vægt på værdier i sit forhold til Tyrkiet. Det må tolkes som en tilbagevenden til den strammere kurs, som set under statsminister Anders Fogh Rasmussens tidlige periode, hvor han gik i åben clinch med på det tidspunkt premierminister Erdogan omkring ytringsfrihed og liberale værdier. Mens det skarpe øje i en årrække har været om ikke lukket, så har det i en periode været mere optaget af eksportmuligheder og innovation.

Her har tingene været i ændring, ikke mindst under pandemien hvor samhandlen mellem Danmark og Tyrkiet faldt. Noget tyder dog på, at dette er blevet indhentet gennem 2021, mens der spås fremgang i den danske eksport til Tyrkiet.<sup>48</sup> Det er klart, at kupforsøget i juli 2016 har haft stor betydning for det dansk-tyrkiske forhold. Ikke mindst de indskrænkede frihedsrettigheder, indhug i ytringsfriheden, fængslingen af politiske modstandere og andet har medført en hårdere tone på Tyrkiet i den danske debat. Og med den tilsvarende hårdere tone i amerikansk politik vis à vis Tyrkiet viser erfaringen og den historiske analyse af det dansk-tyrkiske forhold, at Danmark sædvanligvis følger USA her (Banke 2016). Det samme gælder spørgsmålet om Tyrkiets EU-optagelse, hvor tilgangen gennem de senere år har været udpræget mere kritisk og mindre optimistisk, end man så i begyndelsen af nullerne. Endelig har den strammere danske flygtninge- og indvandrerpolitik også betydning for, hvordan man ser på Tyrkiet. For på en måde har Danmark i lighed med andre EU-lande behov for samarbejde med Tyrkiet omkring løsninger her. På en anden vil man gerne markere visse danske værdier, herunder ytringsfrihed, retsstat og demokrati, og det behov kan komme på tværs i en eventuel forhandling med Tyrkiet om en ny flygtningeaftale. Der vil således fortsat skulle balanceres mellem samarbejdspartnerne i EU og NATO og med hjemlige behov for at udvise handlekraft og principfasthed på værdipolitikken.

**QUO VADIS, TYRKIET? MELLEM  
SIKKERHEDSPOLITIK OG VÆRDIPOLITIK**



Som rapporten viser, er konflikterne mange og interesserne ofte modstridende. Geopolitisk viser konflikterne sig især i Mellemøsten og det østlige Middelhav, hvor de modstridende interesser beror på Tyrkiets betoning af hensyn til nationens sikkerhed og økonomiske behov samt andre mere løst definerede nationale interesser såsom prestige og ære. Dertil kommer værdipolitiske uoverensstemmelser, især omkring vægtningen af principper som national suverænitet over for universelle rettigheder og pligter. På den anden side fremhæver NATO og USA, at der eksisterer overordnede fælles interesser, mens der i Tyrkiet findes en lang tradition for og erindring om betydningen af samarbejdet med EU og Vesten og en "track record", der viser et forholdsvist vellykket forhold. Forskellen mellem de sidste fem år og de tidligere perioder er, at Tyrkiet i mindre grad end før har tilpasset sine interesser til Vesten, og at Vesten i stigende grad udviser mistillid til Tyrkiet. Parterne har flyttet sig i forhold til hinanden, og der er kommet en større afstand. Tyrkiet mener sig dårligt behandlet af både NATO og EU.

### **Tyrkiets nærområde Mellemøsten har de sidste 20 år været præget af krig og statskollaps og en form for magtpolitisk vakuum i takt med, at hegemonen USA har trukket sig.**

I NATO er Tyrkiet i tiltagende grad blevet opfattet som en besværlig samarbejdspartner, til tider en spoiler, mens man i EU har sat optagelsesforhandlingerne på stand-by. Modsætningerne mellem EU og Tyrkiet handler først og fremmest om suverænitetsprincipper, som Tyrkiet insisterer på, mens EU omvendt kræver tyrkisk tilpasning til principper om universelle rettigheder og pligter. Her lægger EU vægt på, at Tyrkiet har indgået bindende aftaler på disse principper, bl.a. via Europarådet, og også oprindeligt, da optagelsesforhandlingerne blev indledt, i hvert fald officielt har givet udtryk for, at man ville arbejde mod at opfylde EU's kriterier for optagelse, de såkaldte Københavnskriterier. Fra tyrkisk side mener man derimod, at EU er løbet fra sine løfter om tyrkisk EU-medlemskab. Det bliver i den forstand et "blame game" om, hvem der snyder hvem, og hvem der er løbet fra hvilke aftale. Det er samtidig en måde parterne holder hinanden i skak på.

Som vi også har vist, har dette fundet sted i en periode med store omvæltninger både regionalt og internationalt, men også internt i Tyrkiet. Tyrkiets nærområde Mellemøsten har de sidste 20 år været præget af krig og statskollaps og en form for magtpolitisk vakuum i takt med, at hegemonen USA har trukket sig. Internationalt

har en ny stormagtsrivalisering taget form, hvor der er sket en forskydning fra en unipolær verden i retning af en multipolær. Særligt Kinas fremkomst har ført til betydelige forandringer i den globale magtbalance. Endelig er den økonomiske fremgang, som bar Erdogan fra valgsejr til valgsejr, afmattet betydeligt og i et sådant omfang, at det truer præsidentens fremtidige magtposition samtidig med, at han forsøger at mobilisere politisk støtte gennem en ny vision for Tyrkiet. En vision, der handler om storhed og international magt.

**En ting står klart, og det er, at Tyrkiet under AK-partiets ledelse er blevet stærkere rent økonomisk, men også militært. Og det har ført til et mere selvbevidst Tyrkiet, som igennem de senere år har hævdet sig i forskellige internationale sammenhænge og signaleret, at man ønsker at sidde med ved bordet.**

Det efterlader tvivl blandt Tyrkiets vestlige samarbejdspartnere omkring, i hvilken retning landet bevæger sig, og gør, at disse nu i større udstrækning overvejer, hvordan man fremadrettet skal forholde sig. Skal der mere håndfaste metoder til i stil med de udmeldinger, den amerikanske præsident er kommet med, eksemplificeret ved de i rapporten to nævnte hændelser, talen den 24. april ved den årlige mindedag for det armenske folkedrab og Osman Kavala-udtalelsen fra de ti ambassadører? Kan man forestille sig, at USA går længere og indfører økonomiske nye sanktioner over for Tyrkiet? Eller vil det være pragmatisme og gensidig afhængighed, der fremadrettet kommer til at præge relationen mellem Tyrkiet og dets vestlige samarbejdspartnere?

En ting står klart, og det er, at Tyrkiet under AK-partiets ledelse er blevet stærkere rent økonomisk, men også militært. Og det har ført til et mere selvbevidst Tyrkiet, som igennem de senere år har hævdet sig i forskellige internationale sammenhænge og signaleret, at man ønsker at sidde med ved bordet. Det er et Tyrkiet, som under den nuværende præsident i større udstrækning kræver at blive lyttet til, og som positionerer sig i forholdet både til Vesten og i selve regionen. Det være sig i præsidentens udtalelser, men det er også de meldinger, der kommer fra den tyrkiske centraladministration. Tyrkiet vil lyttes til og tages alvorligt, både i EU og i NATO. Og så ser man gerne et stærkere engagement fra USA's side. USA skal signalere, at Tyrkiet stadig opfattes som en del af alliance. Lige netop det sidste må siges at være i flux.

På baggrund af ovenstående og den foretagne analyse vil vi skitsere en række mulige udviklinger for Tyrkiets udenrigs- og sikkerhedspolitik.

### **Er den aktivistiske drejning bundet så meget op på personen Erdogan, at vi ved en ny regering dannet af den nuværende opposition vil se en forandring i de kommende års kurs?**

Den første er, om vi skal forvente en fortsættelse af Erdogans nuværende politik og yderligere forsøg på at fremme planerne for Tyrkiet som en regional stormagt. I givet fald, vil Tyrkiet da udvikle sit samarbejde yderligere med Rusland og Kina? Sagt med andre ord: Vil Erdogan gå all in på Rusland og Kina, med endnu større afstand til Vesten til følge? Dette forudsætter, at Erdogan bevarer magten, og at der ikke sker væsentlige ændringer i tyrkisk politik, ej heller efter det kommende valg, som senest skal afvikles i 2023. Meget kan ske endnu. Og meget skal tilsvarende ses netop gennem dette prisme, at der er valg på vej. Men hvis AKP-regeringen fortsætter og med Erdogan som præsident, vil vi da se forsøg på at realisere visionen om Tyrkiet som en regional stormagt? Og hvad vil det betyde for Tyrkiets forhold til EU og NATO?

Hvis den politiske situation derimod ændrer sig, og Tyrkiet inden for nærmeste fremtid skifter til en regering dannet af den nuværende opposition, hvad kan vi så forvente? En ny regering vil stå over for de samme fristelser og udfordringer i Tyrkiets nærområde som under Erdogan og AK-partiet. Mellemøsten vil fortsat være præget af ustabilitet, og Kaukasus vil tilbyde sig som en port til Centralasien med tilsvarende nye økonomiske muligheder og samarbejder til følge. Men Erdogans exit vil samtidig betyde, at "Sultanen" er væk. Det samme vil også givetvis præsidentens behov for at manifestere egen magt og position være. Og det kan få forandrende konsekvenser for den del af tyrkisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, som har tjent til samme formål, at manifestere præsident Erdogans magt og position.

Men hvad med den del af den tyrkiske udenrigs- og sikkerhedspolitik, som ikke hænger sammen med Erdogans personlige ambitioner og, som det ofte nævnes blandt tyrkiske iagttagere, karriereplan? Det vil sige den del af de traditionelle tyrkiske udenrigs- og sikkerhedspolitiske målsætninger, som sammen med nye målsætninger løbende er blevet justeret gennem de sidste 20 år i takt med, at landets magt er

blevet styrket? Vil disse fortsætte inden for militæret og det tyrkiske statsapparat upåvirket af Erdogans politiske skæbne og som en del af fremtidens Tyrkiets udenrigs- og sikkerhedspolitiske DNA? Eller er den aktivistiske drejning bundet så meget op på personen Erdogan, at vi ved en ny regering dannet af den nuværende opposition vil se en forandring i de kommende års kurs?

Det er overvejelser, som både Tyrkiets nuværende samarbejdspartnere i EU og NATO vil gøre sig frem til og med det næste valg, og som man samtidig vil være nødt til at forberede sig på. Og det er klart, at de opstillede udviklingsmuligheder vil få betydning for Tyrkiets forhold til EU og NATO. For hvad vil et eventuelt Erdogan-exit betyde for forholdet? Og omvendt, hvad vil en fortsættelse indebære? Vil der blive lagt yderligere afstand til EU og NATO, og vil relationerne parterne imellem belastes tilsvarende? Hvor langt er Tyrkiet egentlig villig til at gå i sine aspirationer om at blive mere selvstændig og lyttet til som aktør? Er ambitionerne så udtalte, at landet er rede til at lade relationerne bryde koste, hvad det vil? Og hvor lang og dyb en krise er EU, NATO og USA rede til at tåle? Hvor langt vil man gå for ikke at miste Tyrkiet?

### **For EU er det et spørgsmål om at udsøge felter for samarbejde med Tyrkiet, hvor realpolitiske interesser kan afhandles uden at interferere med EU's værdipolitiske domæne. Det bliver ingen let øvelse, især fordi EU's medlemslande internt er splittet på Tyrkiet.**

Svarene skal findes i, hvordan værdipolitikken og realpolitikken vægtes i forhold til hinanden, og på baggrund af, hvordan dilemmaet håndteres. Det gælder for Tyrkiet. Og det gælder for EU og NATO. Realpolitisk nærer hverken EU eller NATO ønsker om at overlade Tyrkiet til sig selv og se landet glide i favnen på Kina og Rusland. Det er i den forstand et spørgsmål om, hvor langt Biden vil gå med sin skarpe tone på Tyrkiet, og hvor meget man kan sætte Tyrkiet under pres i det fokus på værdier, som Biden-administrationen har lagt op til. Og hvor meget den amerikanske kongres har tænkt sig at sætte hårdt mod hårdt for at få Tyrkiet tilbage på plads.

For EU er det et spørgsmål om at udsøge felter for samarbejde med Tyrkiet, hvor realpolitiske interesser kan afhandles uden at interferere med EU's værdipolitiske domæne. Det bliver ingen let øvelse, især fordi EU's medlemslande internt er splittet på Tyrkiet. Her vil det blive afgørende, hvorvidt EU kan finde fælles fodslag, og hvor

meget EU-Kommissionen vil sætte ind på at få Tyrkiet med om bord i den udvikling af EU som en geopolitisk aktør, som Kommissionen har lagt op til. Tyrkiet kan blive en vigtig brik for EU, eksempelvis i Centralasien og i Afrika, hvor Tyrkiet gennem de senere år har opgraderet sin diplomatiske tilstedeværelse.

**Disse overvejelser og spørgsmål efterlader os med tre scenarier for, hvor Tyrkiets forhold til EU og NATO kan bevæge sig hen, som vi har kaldt henholdsvis "Tyrkiets exit fra vestligt samarbejde", "Reetablering af harmoni" og "New normal: Tvetydighed som princip".**

Men Tyrkiets forhold til EU og NATO kunne også udvikle sig i anden retning, hvor der er en gensidig interesse i at arbejde for afspænding og normalisering af forholdet som den højeste prioritet. Hvis det er tilfældet, er det relevant at stille spørgsmålet, hvordan en sådan afspænding eller "normalisering" kunne se ud. Skal vi her forvente en tilbagevenden til et mønster, som vi kender fra tidligere? Fra før 2016 og kupforsøget, hvor Tyrkiet blev set som en rollemodel for udvikling i den muslimske verden? Måske endda fra før 2002, hvor AK-partiet kom til magten. Eller vil vi snarere se udviklingen af en slags ny normal, "new normal", som er mere i overensstemmelse med ændringerne i den regionale og internationale orden, hvor Tyrkiets relationer til EU og NATO vil bevæge sig i retningen af en anden balance end den, vi hidtil har set, og som er præget af permanent uro? En uro, som alle parter skal lære at leve med, og som alle vil være rede til at nyttiggøre til såvel egen som fælles fordel?

Disse overvejelser og spørgsmål efterlader os med tre scenarier for, hvor Tyrkiets forhold til EU og NATO kan bevæge sig hen, som vi har kaldt henholdsvis "Tyrkiets exit fra vestligt samarbejde", "Reetablering af harmoni" og "New normal: Tvetydighed som princip". Det sidste scenarie er inspireret af hændelsen med præsident Erdogan og de ti ambassadører, som efter to dages hektisk diplomatisk indsats endte med en udtalelse, som kunne tolkes forskelligt afhængigt af sproget, men som var til alle parter tilfredshed, heraf tvetydigheden.





**TRE SCENARIER FOR TYRKIETS FORHOLD  
TIL EU OG NATO**

---

### SCENARIO 1: TYRKIETS EXIT FRA VESTLIGT SAMARBEJDE

Hvis Tyrkiet, som ind imellem bebudet, forlader Vesten og forfølger de ambitioner, som ligger i Erdogans og andres vision om Tyrkiet som en regional stormagt, må man forvente, at landets magt og ressourcer vil kunne tjene andre, og på længere sigt kan give Kina og Rusland en fremskudt position i det østlige Middelhav, Mellemøsten og Europas nærområde. Det er ud fra et europæisk perspektiv, men også NATO-perspektiv, noget nær et skrækszenarie, for det vil stille EU og NATO-alliancen blottet over for Rusland og konflikterne i Mellemøsten. For Danmark vil dette kunne få konsekvenser i form af øgede flygtninge- og migrationsproblemer, afhængigt af hvor meget Tyrkiet fortsat vil agere som bufferzone. Det vil også betyde en styrkelse af Ruslands position med afsmittende effekt på forholdene i Danmarks nærområde, herunder ikke mindst Østersøen og Arktis. Stormagtsrivaliseringen må formodes at øges yderligere, og Kina vil udvide sit økonomiske råderum, herunder også sin sikkerhedspolitiske position. Det vil ikke nødvendigvis føre til destabilisering i regionen, men det vil blive svært for EU at realisere de geopolitiske ambitioner samt agere som modvægt i den rivalisering, der især sker mellem USA og Kina. I forlængelse heraf bør man naturligvis også overveje, hvorvidt et tyrkisk exit fra NATO reelt ville være i Ruslands interesse. Tværtom kan det opfattes som en fordel for Moskva, at Tyrkiet forbliver medlem, men så i stedet agerer som trojansk hest for russiske interesser ved at så splittelse og svække alliancen internt. Reelt ville dette scenario være et de facto exit fra vestligt samarbejde.

---

### SCENARIO 2: REETABLERING AF HARMONI

Tyrkiet vender tilbage til tiden før 2016 og fortsætter i det spor, der startede allerede tilbage i slutningen af 1990'erne med toldunionen og tilnærmelsen til EU. Alle håb og aspirationer til Tyrkiet som rollemodel bliver i stigende grad realiserbare, og Tyrkiet tilnærmer sig Vesten igen både som samarbejdspartner i NATO og i sin politiske udvikling med justering af demokratiske og liberale principper sådan, som det er fremlagt i Københavnskriterierne. Tyrkiets magt og strategiske position vil her tjene vestlige interesser i Mellemøsten, hvor Tyrkiet fungerer som en stabiliserende faktor og som en modvægt til Rusland og kinesisk penetration og indflydelse, og det vil samtidig give Vesten en ny fremskudt position i Kaukasus og de centralasiatiske områder.

---

---

### SCENARIO 3: NEW NORMAL: TVETYDIGHED SOM PRINCIP

Den nuværende udvikling fortsætter i samme spor med en skiftevis tilnærmelse og afstandstagen, afhængig af kontekst og omstændigheder. Det samme gør relationerne sådan, at vi vil se mere kritik af Tyrkiet som partner i NATO og mere kritik af EU fra tyrkisk side i forhold til fortsat at holde Tyrkiet udenfor. Det vil være den samme dans frem og tilbage, som vi har set gennem de senere år, og hvor det europæiske spor er blevet afløst af transaktionalisme og pragmatisme, fra alle sider, men med den forskel, at alle parter har en interesse i at arbejde på at bevare de eksisterende formelle relationer intakt. Det vil sige holde det europæiske spor åbent, arbejde for tyrkisk EU-medlemskab på en uvis sigt og acceptere Tyrkiet som en vanskelig, men uomstridelig del af NATO-alliancen. Den gensidige afhængighed og interesse i at holde tingene på kanten vil virke til at undgå konflikt og kriser. Med afsæt i udtalelsen fra de ti ambassadører om løsladelsen af den fremtrædende civilsamfundsaktivist og forretningsmand, Osman Kavala, kunne vi kalde det Kavala-doktrinen eller Tvetydighed som princip, hvor der ud fra gensidig pragmatisme forhandles løsninger på plads, der med spor af tvetydighed kan tilfredsstille alle parter. En slags ny realpolitisk normal.

---

Hvilket af de tre scenarier, vi vil ende med at stå over for, afhænger af en række parametre, og det bliver næppe et af de tre i en ren udgave. Snarere et, som er sammensat af elementer, som karakteriserer hver især af de opstillede scenarier. Et parameter er Tyrkiets diplomatiske, økonomiske og militære kapabilitet. Et andet er den indenrigspolitiske udvikling: Hvilken koalition danner regering, og hvem er præsident? Et tredje afgørende parameter er den geopolitiske kontekst, såvel den regionale som den globale.

Den omstændighed, at Tyrkiet i dag er en stærkere magt såvel militært som økonomisk, end det var for 20 år siden både i absolutte tal og relativt set, betyder imidlertid, at det må forventes, at enhver tyrkisk regering vil forsøge at omsætte dette i indflydelse både regionalt og globalt. I en kontekst som den nuværende må det også forventes at indebære krav om revisioner i form af sikkerheds- og indflydelseszoner og om at blive hørt i såvel regionale som globale anliggender. Det ville kræve en usædvanlig høj grad af gensidig velvilje, hvis dette skulle føre til en genetablering af harmoni med Tyrkiets allierede. Hvad der især taler imod, er den regionale konteksts beskaffenhed. Radikal ustabilitet i områderne syd for Tyrkiets

grænser kombineret med det vakuum, som USA's de facto exit har efterladt, betyder, at Tyrkiet er i konkurrence med en række andre magter om at udfylde dette tomrum. Det samme gør, at der er tale om interesser, som Ankara betragter som vitale: Frygten for kurdisk nationalisme og separatisme, adgang til ressourcer i og under havet, og Cypren-spørgsmålet, som fortsat er et centralt nationalt anliggende, der både trækker opmærksomhed og vækker stærke nationalistiske følelser. Alle disse interesser deles på tværs af partierne og ville også være af stor betydning for en eventuel ny regering, dannet af den nuværende opposition. Når dertil lægges, at USA's exit har åbnet Tyrkiets nærområder for en skærpet konkurrence mellem Tyrkiet og en række lande, der via NATO også er allierede, herunder ikke mindst Frankrig, Grækenland og Italien – og med Tyskland i kulissen – er udsigterne til en genetablering af harmoni-scenariet lange.

Hvorvidt udviklingen vil gå i retning af scenarie 1 eller 3, afhænger i høj grad af, hvordan Tyrkiet er i stand til at forvalte sin soft-power. Her handler det især om evnen og viljen til at forhandle og kommunikere med omverdenen på en sådan måde, at tillid erstatter mistillid, og at resultaterne er produkter af intenderede udspil, ikke af misforståelser eller utilsigtede forløb. Det kræver et velfungerende diplomati, og at de, der varetager Tyrkiets relationer til omverdenen, også repræsenterer de synspunkter og politikker, som er regeringens. Der er rigeligt med fællesinteresser, der taler for scenarie 3, først og fremmest ønsker om at dæmme op for russisk magteekspansion i Kaukasus og Sortehavsregionen. At pleje disse ville kræve en løbende transaktion, som omfatter interesser i Sortehavet, Middelhavet, Mellemøsten og Afrika. Men hvis Tyrkiets forhandlings- og kommunikationspraksis med omverdenen forsætter, som vi har set hidtil, er risikoen for misforståelser og utilsigtede hændelsesforløb stor. Og i værste fald ville det kunne betyde, at en tyrkisk politik, der sigter efter at praktisere scenarie 3, endte i scenarie 1.

Scenarie 1 er vanskeligt at forstille sig som resultat af en tilsigtet politik fra såvel tyrkisk som vestlig side. Dertil er risikoen for, at Tyrkiet ville stå ubeskyttet over for russisk pression for stor. Det forhold, at vi har set en række tiltag til samarbejde mellem Tyrkiet og Rusland, må ikke overskygge den anden side af relationen, nemlig, at der findes en række modsætninger, og at ensidig eller stærk forøget afhængighed af Rusland kunne tvinge Tyrkiet til indrømmelser på flere områder, hvor Tyrkiet og Vesten ellers deler interesser. Trods det taktiske tyrkisk-russiske samarbejde og styrkede relationer er der nemlig også en række områder, hvor Tyrkiet og Rusland er uenige. Det gælder ikke mindst Ukraine, hvor Tyrkiet frygter for Krim-tatarernes

situation, men også i Nagorno-Karabakh, Libyen og omkring flere forhold i Syrien er der divergerende interesser. Så dyb er kærligheden mellem Rusland og Tyrkiet heller ikke, og anskuer man relationen i et historisk perspektiv, er det klart, at et tættere bånd ikke umiddelbart ligger lige for.

Ukraine-konflikten kan endda potentielt føre til en alvorlig belastning af forholdet til Rusland og skubbe Tyrkiet mere i retning af NATO/EU-aksen. Dertil kommer, at ensidig eller forøget afhængighed af Rusland ville true tyrkiske interesser i Sortehavet. Ikke blot ville det gøre det muligt for Rusland at genåbne kassen med traditionelle russiske interesser herunder strædernes status. Det ville også tvinge Tyrkiet til indrømmelser på områder, som har status af vitale nationale interesser. Endeligt bør det gentages, at et tyrkisk exit fra NATO ikke nødvendigvis ville være i Ruslands interesse, og at Moskva hellere ser Tyrkiet forblive medlem og agere som trojansk hest for russiske interesser. I den forstand er der ikke så meget nyt under solen. Det har altid været i Ruslands interesse at skubbe en kile ind i NATO-samarbejdet via Tyrkiet. Det nye er, hvad Tyrkiet har brugt forholdet til Rusland til, både som forsvar og til egne ambitioner – og uden at afstemme egne mål og metoder med allierede.

## NOTER

- 1 <https://data.worldbank.org/country/turkey>
- 2 <https://data.worldbank.org/country/turkey>
- 3 Se bl.a. Rachel Ellehuus & Perre Morcos, 'Lifting Up Our Values at Home': How to Revitalize NATO's Political Cohesion, CSIS, March 12, 2021 <https://www.csis.org/analysis/lifting-our-values-home-how-revitalize-natos-political-cohesion>; NATO Parliamentary Assembly: RESOLUTION 454 on REAFFIRMING COMMITMENT TO NATO'S FOUNDING PRINCIPLES AND VALUES, October 2019; Brussels Summit Communiqué, June 14, 2021, <https://nato.usmission.gov/brussels-summit-communique/>
- 4 Se f.eks. Mogens Pelt, 'The Colonels' coup 1967 and the military take-overs in Turkey in 1960 and 1971', 167-17 in Antonis Klapsis, Constantine Arvanitopoulos, Evanthis Hatzivassiliou, Effie G. H.Pedaliu, (eds) Revisiting the Greek Colonels: A Case Study of Southern European Dictatorships – the International Dimension, (London: Routledge 2020).
- 5 Dette var den – bite – erfaring, fransk diplomati og etterretning gjorde i sine forsøg på at afkode Tysklands politiske mål i 1930'erne, se George-Henri-Soutou, La guerre froide de la France, 1941-1990 (Paris: Talliander 2018), pp.17; 23-24.
- 6 Siri Neset, Mustafa Aydın, Hasret Dikici Bilgin, Metin Gürçan, Arne Strand 'Turkish foreign policy: structures and decision-making processes'. Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI Report R 2019:3) <https://www.cmi.no/publications/6854-turkish-foreign-policy-structures-and-decision-making-processes>
- 7 Se f.eks. Yan Xuetong, 'Becoming Strong: The New Chinese Foreign Policy, Foreign Affairs, July/August 2021.
- 8 Jan Gaspers, 'Turkey's SCO Ambitions Challenge EU and the United States', the Germany Marshall Fund of the United States, <https://www.gmfus.org/news/turkeys-sco-ambitions-challenge-eu-and-united-states>
- 9 The Guardian, 7. december 2017. <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/07/turkish-president-erdogan-to-make-landmark-visit-to-greece>
- 10 Hürriyet Daily News, 31. oktober 2016. <https://www.hurriyetsdailynews.com/misak-i-mill-or-the-national-oath-turkeys-new-foreign-policy-compass-105529>
- 11 Burak Ünveren 'Turkey seeks to strengthen Africa relations with 'benevolence'. 4.februar 2021, Deutsche Welle.
- 12 <https://www.dw.com/en/turkey-seeks-to-strengthen-africa-relations-with-benevolence/a-56452857>
- 13 Peter Fabricius, 'Making Turkey Great Again'. ISS 21 marts 2021. <https://issafrica.org/iss-today/making-turkey-great-again>
- 14 Julien Lebel, 'Turkish Airlines: An International Strategic Instrument for Turkey'. Ifri, april 2020. [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/lebel\\_turkish\\_airlines\\_2020\\_complet.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/lebel_turkish_airlines_2020_complet.pdf)
- 15 Yeni Şafak, 19. juli 2016, <https://www.yenisafak.com/yazarlar/ibrahim-karagul/abd-erdoganui-oldurmeye-caliti-2030488>
- 16 Yeni Şafak, 1. februar 2021, <https://www.yenisafak.com/yazarlar/ibrahim-karagul/dunyada-buyuk-turkiye-iceride-son-bozguncular-bu-bir-ic-politika-meselesi-degil-iceriden-kusatma-meselesidir-2057515>
- 17 Ryan Gingeras, 'The Blue Homeland: The Heated Politics behind Turkey's New Marine Strategy'. War on the Rocks, juni 2020. <https://warontherocks.com/2020/06/blue-homeland-the-heated-politics-behind-turkeys-new-maritime-strategy>
- 18 Ahmet S. Yayla, 'The Strange Case of Perincek, Erdogan and the Russian Triangle'. The Investigative Journal, september 2019, se især sider 25-28.
- 19 Ryan Gingeras, 'The Blue Homeland: The Heated Politics behind Turkey's New Marine Strategy'. War on the Rocks, 2. juni 2020. <https://warontherocks.com/2020/06/blue-homeland-the-heated-politics-behind-turkeys-new-maritime-strategy>
- 20 'Mavi Vatan Türk Deniz Jeopolitigi.' Ileri den 29. januar 2020 <https://www.ilerigazetem.com/mavi-vatan-turk-deniz-jeopolitigi/45952/>
- 21 Navalnews, 21. februar 2021, <https://www.navalnews.com/naval-news/2021/02/analysis-the-future-of-the-turkish-navy/>
- 22 'Mavi Vatan Türk Deniz Jeopolitigi.' Ileri, 29. januar 2020. <https://www.ilerigazetem.com/mavi-%20vatan-turk-deniz-jeopolitigi/45952/>
- 23 Fevzi Kurtoğlu, Yunan İstiklal Harbi ve Navarin Muharebesi (Den græske Uafhængighedskrig og Slaget ved Navarino) (Askeri Deniz Matbaası: 1944).
- 24 Malik Mufti, Daring and Caution in Turkish Strategic Culture: Republic at Sea (London: Palgrave MacMillan 2009), p.91.
- 25 Den fulde titel er: Mavi Vatan: Mavi Vatan'dan Acık Denizlere Dergesi (Tidsskriftet Det blå Fædreland: Fra Det blå Fædreland til de Åbne Have).
- 26 Geçmişten Günümüze Alman Deniz Kuvvetleri 'inin Yaşadıklarından Türk Deniz Kuvvetleri'ne Dersler (Den tyske krigsmarines erfaringer fra i går til i dag: Lektioner for Det tyrkiske Søværn). Mavi Vatan: Mavi Vatan'dan Acık Denizlere Dergesi, 1,3, november 2019, 30-39.
- 27 Mavi Vatan: Mavi Vatan 'dan Acık Denizlere Dergesi, 1,3, november 2019, 24-29.
- 28 Tefvik Kadan, 'The Formulation of the Blue Homeland Doctrine'. BRIQ (Belt & Road Initiative Quarterly), Vol.2 Issue 1., pp.36-50; se også <https://briqjournal.com/en/briq-celebrates-its-first-year>
- 29 Burak Ünveren 'Turkey seeks to strengthen Africa relations with 'benevolence'. 4.februar 2021, Deutsche Welle. <https://www.dw.com/en/turkey-seeks-to-strengthen-africa-relations-with-benevolence/a-56452857>
- 30 Ryan Gingeras, 'The Turkish Navy in an Era of Great Power Competition'. War on the Rocks, 30. april 2019. <https://warontherocks.com/2019/04/the-turkish-navy-in-an-era-of-great-power-competition>
- 31 Vatan Partisi, 15. september 2020 <https://vatanpartisi.org.tr/genel-merkez/haberler/dogu-perincek-ten-mavi-vatan-mucadelesi-hakkinda-aciklama-30057>
- 32 Ahmet S. Yayla, 'The Strange Case of Perincek, Erdogan and the Russian Triangle'. The Investigative Journal, september 2019, se især side 25-28.
- 33 Jf. samtaler i juni 2021 under informationsindhentning i Ankara.
- 34 Jakob Lindgaard and Daniella Kuzmanovic, Born of Frustration: Facilitators and Drivers of Turkey's Turn to a Hard-Power Foreign Policy (Copenhagen: DIIS Paper August 2021).
- 35 'L'escalade des tensions entre la France et la Turquie: entre guerre économique, jeux d'influence, désinformation et rivalités géopolitiques' École de Guerre Économique, 6. oktober 2020, <https://www.ege.fr/info Guerre/2020/10/lescalade-tensions-entre-france-turquie-entre-guerre-economique-jeux-dinfluence-desinformation-rivalites-geopolitiques>

- 36 Reuters, 7.oktober 2021  
<https://www.reuters.com/world/europe/greece-france-defence-pact-protects-against-third-party-aggression-greek-pm-2021-10-07/>
- 37 Kathimerini 15.oktober 2021; <https://gr.usembassy.gov/ambassador-pyatts-remarks-at-signing-ceremony-of-the-u-s-greece-mutual-defense-cooperation-agreement-mdca-implementing-arrangement/>
- 38 Ahmet Tetik, Teşkilat-ı Mahsusa [Umur-ı Şarkıyye Dairesi] Tarihi, Cilt I: 1914-1916 (Istanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları 2014), pp.107-166. Alessandro Voterra e Maurizio Zinni, Il Leone, il guidice e il capestro: Soria e immagini della repressione italiana in Cirenaica (1928-1932), (Roma: Donzelli editöre 2021).
- 39 Adrian Pelt: Libyan independence and the United Nations. A case of planned decolonization (Foreword by U Thant) (New Haven: Yale University Press 1970). <https://www.thereference-paris.com/9263>
- 40 Le dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi, <https://www.governo.it/it/articolo/le-comunicazioni-del-presidente-draghi-al-senato/16225>
- 41 Mogens Pelt, Military Intervention and a Crisis of Democracy in Turkey: The Menderes Era and its Demise (London: I.B. Tauris 2014), pp.113-59.
- 42 Remarks By President Obama to The Turkish Parliament 6. april 2009 <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-obama-turkish-parliament>
- 43 <https://www.mei.edu/publications/chinas-belt-and-road-initiative-and-turkeys-middle-corridor-question-compatibility>
- 44 Fuat Kabakcı, "Türkiye-Çin ilişkileri birçok alanda geliyor", 24. marts 2021, Anadolu Agency <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/turkiye-cin-iliskileri-bircok-alanda-gelisiyor/2186643>. Se også Zeynep Canlı, "Türkiye stratejik konumuyla ulaşım rotası "Orta Koridor" da kilit ülke haline geldi", 30. marts 2021, Anadolu Agency.
- 45 "Dansk Industri: Tyrkiet bliver gevinst for EU", Politiken 7. december 2004; "Tyrkiet ja tak", Berlingske Tidende, 8. december 2004.
- 46 Tyrkiets historie og politiske forhold. Danmark i Tyrkiet. København: Udenrigsministeriet.
- 47 "S advarer mod tyrkisk EU-medlemskab", Politiken 9. november 2002.
- 48 "Situationsrapport fra eksportmarkedet". Tyrkiet, Udenrigsministeriet, The Trade Council, 19. november 2021.

## REFERENCER

Bagger, Pola Rojan og Cecilie Felicia Stokholm Banke, **Tyrkiet træder ind i Koalitionen**, DIIS Report 2015: 20 (København: Dansk Institut for Internationale Studier 2015).

Banke, Cecilie Felicia Stokholm, "Danish-Turkish Relations During the AKP-government: From Value Clash to Pragmatism", eds. Nanna Hvidt & Hans Mouritzen, **Danish Foreign Policy Yearbook 2016** (København: Dansk Institut for Internationale Studier 2016).

Borring Olesen, Thorsten og Poul Villaume, **I blokopdelingens tegn 1945-1972**, Dansk Udenrigspolitisk Historie 5 (København: Gyldendal 2005).

Canlı, Zeynep, 'Türkiye stratejik konumuyla ulaşım rotası "Orta Koridor" da kilit ülke haline geldi', 30. marts 2021, **Anadolu Agency**.

Fabricius Peter, 'Making Turkey Great Again'. ISS 21 marts 2021.

Gaspers, Jan, 'Turkey's SCO Ambitions Challenge EU and United States'. **The German Marshall Fund of the United States**.

Gingeras, Ryan, 'The Blue Homeland: The Heated Politics behind Turkey's New Marine Strategy'. **War on the Rocks**, 2. juni 2020.

Gingeras, 'The Turkish Navy in an Era of Great Power Competition'. **War on the Rocks**, 30. april 2019.

Jung, Dietrich, "Danish Stakeholders in the EU-Turkey Debate", **Talking Turkey in Europe: Towards a Differentiated Communication Strategy**, ed. Nathalie Tocci (Rom: Istituto Affari Internazionali 2008).

Kabakcı, Fuat, 'Türkiye-Çin ilişkileri birçok alanda geliyor', 24. marts 2021, **Anadolu Agency**.

Kadan, Tevfik, 'The Formulation of the Blue Homeland Doctrine'. **BRIQ** (Belt & Road Initiative Quarterly), Vol.2 Issue 1.

Kazan, Izil og Ole Wæver, **Tyrkiet mellem Europa og Europæisering**. Working Papers 24. (København: Centre for Peace and Conflict Research 1993).

Kurtoğlu, Fevzi, **Yunan İstiklal Harbi ve Navarin Muharebesi** (Askeri Deniz Matbaası: 1944).

Lindgaard, Jakob, Moritz Pieper & Cecilie Felicia Stokholm Banke, **Turkey's NATO future Between alliance dependency, Russia, and strategic autonomy**, DIIS-report (København: Danish Institute for International Studies 2020).

Julien Lebel, 'Turkish Airlines: An International Strategic Instrument for Turkey'. **Ifri**, april 2020.

Mufti, Malik, **Daring and Caution in Turkish Strategic Culture: Republic at Sea** (London: Palgrave MacMillan 2009).

Siri Neset, Mustafa Aydın, Hasret Dikici Bilgin, Metin Gürcan, Arne Strand. 'Turkish foreign policy: structures and decision-making processes' (Bergen: Chr. Michelsen Institute, CMI Report R 2019:3).

Pelt, Adrian, **Libyan independence and the United Nations. A case of planned decolonization** (Foreword by U Thant) (New Haven: Yale University Press 1970).

Pelt, Mogens 'The Colonels' coup 1967 and the military take-overs in Turkey in 1960 and 1971', 167-17 in Antonis Klapsis, Constantine Arvanitopoulos, Evanthis Hatzivassiliou, Effie G. H. Pedaliu, (eds) **Revisiting the Greek Colonels: A Case Study of Southern European Dictatorships – the International Dimension**, (London: Routledge 2020).

Pelt, Mogens, **Military Intervention and a Crisis of Democracy in Turkey: The Menderes Era and its Demise** (London: I.B. Tauris 2014).

Ringsmose, Jens & Rynning, Jens (2021) "NATO's Next Strategic Concept: Prioritise or Perish", **Survival**, 63:5, 147-168, DOI: 10.1080/00396338.2021.1982203.

Siccardi, Francesco (2021), **How Syria Changed Turkey's Foreign Policy**, Carnegie Europe.

"Situationsrapport fra eksportmarkedet". Tyrkiet, Udenrigsministeriet, The Trade Council, 19. november 2021.

Soutou, George-Henri, **La guerre froide de la France, 1941-1990** (Paris: Talliander 2018).

Tetik, Ahmet, **Teşkilat-I Mahsusa [Umur-i Şarkıyye Dairesi] Tarihi**, Cilt I: 1914-1916 (Istanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları 2014).

Ünveren, Burak, 'Turkey seeks to strengthen Africa relations with 'benevolence'. 4. februar 2021, **Deutsche Welle**.

Villaume, Poul, **Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig: en studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961** (København: Eirene 1995).

Voterra, Alessandro e Zinni, Maurizio, **Il Leone, il giudice e il capestro: Soria e immagini della repressione italiana in Cirenaica (1928-1932)**, (Roma: Donzelli editore 2021).

Yayla, Ahmet S., 'The Strange Case of Perincek, Erdogan and the Russian Triangle'. **The Investigative Journal**, September 2019.

Xuetong, Yan, 'Becoming Strong: The New Chinese Foreign Policy', **Foreign Affairs**, July/August 2021.

Østergård, Uffe, **Tyrkiet i EU? EU's identitet, værdier og grænser** (København: Dansk Institut for Internationale Studier 2006).

## Fotos

Side 6-7: Abaca/Ritzau Scanpix

Side 16-17: Art World/Alamy Stock Photo

Side 30: Turkish Navy, Defenceturk.net

Side 36-37: Ludovic Marin/AFP/Ritzau Scanpix

Side 50-51: Handout/AFP/Ritzau Scanpix

Side 56-57: Hazem Turkia/AFP/Ritzau Scanpix

Side 64-65: NATO.int

## DIIS - Dansk Institut for Internationale Studier

DIIS er en uafhængig, statslig forskningsinstitution, der arbejder med internationale studier. Vi udfører og kommunikerer forskning og analysearbejde inden for globalisering, sikkerhed, udvikling og udenrigspolitik. Vi stræber efter den højeste akademiske kvalitet, og arbejder på at vores forskningsresultater skal få indflydelse på dagsordenen indenfor forskning, politik og den offentlige debat.

## De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på DIIS

Denne publikation er en del af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på DIIS. Formålet er at formidle tværfaglig, dybgående viden om emner, som er centrale for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, både nu og på langt sigt. Forskning under de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier planlægges og udføres uafhængigt. Konklusionerne afspejler hverken de involverede ministeriers eller andre myndigheders holdninger, lige så lidt som de udgør DIIS' officielle position. Du kan finde flere oplysninger om DIIS og vores Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på [www.diis.dk](http://www.diis.dk)



Scan QR-koden og tilmeld dig DIIS' Nyhedsbrev



DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER  
Østbanegade 117 | 2100 København Ø | [www.diis.dk](http://www.diis.dk)