

Hur har Turkiet använt sitt Nato-medlemskap som påtryckningsmedel? – Implikationer för Sverige

Marianna Serveta

Turkiet har vid flera tillfällen hindrat eller fördröjt beslut inom Nato, i syfte att uppnå såväl kortsiktiga som långsiktiga mål. Ankaras påtryckningar har trappats upp över tid och har rötter i turkisk inrikespolitik. Detta memo analyserar tre fall av turkiska påtryckningar: Cypernfrågan, Anders Fogh Rasmussens kandidatur som Natos generalsekreterare och alliansens försvarsplan för Polen och Baltikum. Genom att titta på hur Turkiet tidigare har agerat kan vi bättre förstå landets hantering av Sveriges och Finlands ansökningar om Nato-medlemskap.

Sverige och Finland ansökte om medlemskap i Nato den 18 maj 2022. Turkiet försöker att dra nytta av Natos utvidgning norrut genom att motsätta sig svenskt och finländsk medlemskap och framför samtidigt krav på eftergifter. Trots att missnöjet i grunden gäller båda staterna verkar Turkiet i huvudsak rikta sin kritik mot Sverige. För det första kräver Turkiet att Sverige avbryter sitt politiska, finansiella och materiella stöd till den väpnade kurdiska organisationen PKK liksom till PYD/YPG i Syrien.¹ Turkiet uppfattar PKK och YPG som en och samma terroristorganisation. EU och Sverige kategoriserar PKK som en terroristorganisation, men däremot inte YPG, som spelade en central roll i kriget mot IS. För det andra vill Turkiet att Sverige lämnar ut 33 personer kopplade till PKK eller till Gülenrörelsen, som anklagas för att vara delaktig i kuppförsoket mot president Erdoğan 2016. För det tredje kräver Turkiet att Sverige upphäver vapenembargot mot landet, som infördes efter en turkisk militär intervention i norra Syrien 2019.²

Turkiets ställningstaganden i frågor som rör terrorism samt försvarsindustriellt samarbete mellan Nato-medlemmar sammanfattas i landets bidrag till Natos inriktningsdokument *Strategiska koncept 2022*, som kommer att antas vid alliansens toppmöte i slutet av juni. Utöver de krav som Turkiet har ställt direkt till Sverige kommer Turkiet dessutom kräva att Nato, genom detta dokument, erkänner landets roll i alliansens förbindelser med EU och fortsätter att se arbetet mot terrorism som en prioriterad fråga.³

Turkiet har länge använt Nato-medlemskapet för att utöva påtryckning. Genom att studera fall där Turkiet, under Erdoğan's ledning, har använt hot om veton inom

Nato går det att bättre förstå Ankaras agerande generellt och mer specifikt hanteringen av Sveriges och Finlands Nato-ansökningar. Detta memo analyserar i tur och ordning Turkiets veton mot Cypern, Fogh Rasmussens kandidatur 2009 och Natos försvarsplan för Polen och Baltikum 2019. Avslutningsvis diskuterar memot vad de tre fallen säger om Turkiets agerande inom Nato och när det gäller Sveriges och Finlands Nato-ansökningar.

VETOT MOT CYPERN

Turkiets relationer med Cypern har varit spända sedan den turkiska militära invasionen av Cyperns norra del 1974. Sedan Cyperns EU-inträde 2004 är Turkiet uteslutet från EU:s beslutsprocesser i frågor som rör gemensamma försvarsaktiviteter. Turkiet svarar genom att via ständigt vetoröstande mot Cypern förhindra ett fördjupat samarbete mellan EU och Nato.

Turkiet var en av grundmedlemmarna i Independent European Programme Group (IEPG), som grundades 1976 för att främja europeiskt samarbete om försvarsmateriel. IEPG:s funktioner överfördes till Western European Armaments Group (WEAG) och sedermera till EU år 1999. Denna överföring var en konkret signal om EU:s vilja att bygga upp egna militära förmågor utanför Nato för att öka oberoendet gentemot USA och därmed också minska Turkiets inflytande.⁴ Under processens gång fick Turkiet försäkringar från både Nato och EU om att landet hade samma rättigheter som EU-medlemmar, t ex i operationer där Natos förmågor eller infrastruktur användes.⁵ Fram till 2001 lade Turkiet emellertid sitt veto mot EU:s användning av Natoförmågor på grund av att landet inte fick delta i EU:s beslutsprocesser i frågor om försvar och krishantering. Vetot lyftes efter att avtal ingåtts mellan USA, Storbritannien och Turkiet, som innebar att Ankara skulle konsulteras vid EU-operationer i Turkiets närområde samt att EU:s militära förmågor inte skulle ingripa vid en konflikt mellan en Nato-medlem och ett EU-land.⁶

På EU-toppmötet i Köpenhamn 2002 fick Turkiet garantier om att unionens operationer skulle vara öppna för EU-länder som antingen var Nato-medlemmar, Nato-allierade eller medlemmar i Partnerskap för fred.⁷

Beskedet lugnade Turkiet, eftersom Cypern då skulle exkluderas från EU:s insatser även efter sitt EU-medlemskap. I praktiken kom dock Cypern att delta i EU-insatser, t ex EULEX i Kosovo.⁸ Vid mötet i Köpenhamn bestämdes det att anslutningsförhandlingar gällande Turkiets EU-medlemskap skulle påbörjas i december 2004. Detta ledde till att Turkiet lyfte sitt veto mot förhandlingarna mellan EU och Nato och att ett avtal om organisationernas för-svarssamarbete till slut signerades, känt som Berlin Plus.⁹

Genom det s.k. Berlin Plus-avtalet 2003 fick Turkiet möjlighet att delta i EU:s krishanteringsaktiviteter när Nato-förmågor användes. Ett år senare beslutade dock EU att inkorporera WEAG i den Europeiska Försvarsbyrån (EDA). Därmed förlorade Turkiet sitt inflytande i EU:s krishanteringsoperationer.¹⁰ Cypern, som blev EU-medlem 2004, lägger allt sedan dess sitt veto mot Turkiets deltagande i EDA samt mot Turkiets integrering inom EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP). Turkiet svarar genom att använda vetot i Nato för att exkludera Cypern från Nato-EU-aktiviteter. Ankara har dessutom lagt veto mot ett säkerhetsavtal mellan Cypern och Nato som skulle leda till ett cypriotiskt medlemskap i Partnerskap för Fred.¹¹ Turkiet vill motverka att Natos inflytande över krishanteringsaktiviteter ytterligare undermineras i det fall att fler operationer styrs av EU, det vill säga operationer där Turkiet saknar möjlighet att påverka. I enlighet med denna linje lägger Turkiet sedan dess ständigt veto mot EU:s deltagande i Natos planeringsverksamhet inom krishantering samt mot underrättelseutbyte mellan EU och Nato.

I ett scenario där Cypern ansöker om Nato-medlemskap skulle Turkiet med all sannolikhet blockera ansökan i syfte att förhindra en situation där Turkiets status inom Nato-strukturen undermineras. Cypern-fallet visar att Turkiet utnyttjar sitt Nato-medlemskap för att försvåra samarbete mellan EU och Nato när landet inte ges inflytande i frågor som det anser vara av nationell prioritet.

FOGH RASMUSSENS KANDIDATUR

År 2009 hotade Turkiet att använda sitt veto mot den danska f d statsministern Anders Fogh Rasmussens kandidatur till posten som Natos generalsekreterare. Enligt Turkiet hade Fogh Rasmussen vid flera tillfällen ”svikit” den muslimska världen och var därför en kandidat som inte kunde representera Nato under en tid då Afghanistan var prioriterat av både Obamaadministrationen och försvarsalliansen.¹² Anklagelserna handlade i huvudsak om Fogh Rasmussens hantering av Muhammedkarikatyrkrisen 2006 som väckte starka reaktioner i flera muslimska länder. Kritik riktades även mot den danska regeringens ovilja att samarbeta med Turkiet i nedstängningen av Roj TV, som enligt Turkiet är en kanal för PKK-propaganda.¹³

Ankara motiverade dessutom sitt blockerande av Fogh Rasmussens kandidatur med att Danmark motsatte sig Turkiets EU-medlemskap.¹⁴

Turkiets motstånd var inledningsvis hård, men blev däremot kortvarig. USA agerade i sista minuten för att förhindra en fullskalig kris inom Nato. I utbyte mot att inte lägga sitt veto fick Turkiet flera ledande befattningar, exempelvis förordnandet av ambassadör Hüseyin Dirioz, regeringens dåvarande utrikespolitiska rådgivare, som Natos biträdande sekreterare för försvarspolitik och planering.¹⁵ För att öppet signalera sin respekt för islam – och för att tillfredsställa turkiska krav – deltog Fogh Rasmussen på en *iftar* (kvällsmålet som bryter den dagliga fastan under ramadan) i Ankara, då han även höll tal.¹⁶

Den turkiska regeringens tillbakadragande av vetot ansågs dock av oppositionen vara ett slöseri med ett viktigt utrikespolitiskt förhandlingsverktyg och gav därför upphov till kraftiga inrikespolitiska reaktioner. Oppositionen kritiserade Erdoğan för att inte ta den muslimska världens oro på allvar. Dessutom argumenterade oppositionen för att Erdoğanns inkonsekventa sätt att använda vetot – då han tog emot eftergifter för andra ärenden än de som efterfrågades – ledde till att ”landets utrikespolitik kollapsade”.¹⁷

Ankaras långvariga oro för exkludering från centrala beslutsprocesser inom Nato sammanfattas i uttalanden av Abdullah Gül, Turkiets dåvarande president: “Även om flera Nato-medlemmar också är EU-medlemmar får beslut om Nato inte fattas i EU”.¹⁸ Turkiet använde alltså Fogh Rasmussens kandidatur för att testa hur långt landet kunde gå för att få genomslag för sina intressen.

FÖRSVARSPLENEN FÖR POLEN OCH BALTIKUM

Under 2019 blockerade Turkiet Natos försvarsplan för Polen och Baltikum under flera månader, med liknande krav som i det pågående svensk-finska fallet. Natos nya förstärkta försvarsplan för Polen och de baltiska länderna togs fram till följd av Rysslands annektering av Krim 2014 och som en del av alliansens framväxande försvarsstrategi med fokus på avskräckning.¹⁹ Erdoğan hotade då att blockera försvarsplanen om alliansen inte kollektivt erkände att YPG var en terroristorganisation. Hotet framfördes parallellt med att Turkiet gick mot EU och Nato i andra frågor, såsom ett samarbetsmemorandum med Libyen om militärt stöd och samarbete till havs, samt inköpet av försvarssystemet S-400 från Ryssland.²⁰

Trots Erdoğanns utpressningsförsök uttalade Frankrikes president Emmanuel Macron om att alliansen ”enades om att vara oense” angående medlemmarnas syn på YPG.²¹ Under ett toppmöte i London 2019 fördömde Nato *alla* former av terrorism och kom överens om att förstärka de politiska dimensionerna inom samarbetet.²² Detta bedöms

ha övertygat Turkiet om att Nato nu hade tagit hänsyn till landets oro om terrorism, vilket i sin tur ledde till att krisen löstes och Ankara godkände alliansens försvarsplan. Att konflikten om Polen och Baltikum löstes via relativt små eftergifter till Turkiet har sin förklaring i att Erdoğan under samma period redan utmanat Nato i både S-400-affären och gällande samarbetet med Libyen – och således inte befann sig i en stark förhandlingsposition.

Regeringspartiet AKP (rättvise- och utvecklingspartiet) misslyckades med att få majoritet i valet år 2019 och var därför beroende av MHP (det Nationella aktionspartiet) för att kunna bilda en koalitionsregering. 2019 hölls även val på regionalnivå där CHP (det republikanska folkpartiet) tog över styret i Istanbul efter två decennier med AKP vid makten. Således kan hotet om veto mot Natos försvarsplan 2019 också ses som en del av Erdoğanns försök att visa sig på styva linan mot alliansen och Väst i syfte att vinna väljarstöd bland turkiska nationalisterna.²³

DISKUSSION

Turkiet anser att Nato exkluderar Erdoğanns regering från beslutsfattande i alliansen och nedprioriterar landets säkerhetspolitiska oro. När tillfället ges – och Nato behöver Turkiets uttryckliga stöd – utnyttjar Erdoğan sin position till att föra fram sin egen agenda och kräva eftergifter. Fogh Rasmussen- och Polen/Baltikum-fallen utgör två tillfällen där Turkiet kortsiktigt fördröjer beslut inom Nato för att uppnå egna mål. Cypernfallet visar att Turkiet är villiga att långsiktigt sabotera samarbetet både inom Nato och mellan Nato och EU när alliansen inte tillmötesgår Turkiet i frågor som landet anser vara av nationell prioritet.

Den inrikespolitiska dimensionen är central för förståelsen av Turkiets agerande. AKP har använt sig av olika strategier för att behålla makten under de senaste 20 åren. Under svåra socioekonomiska perioder på hemmaplan har detta lett till avledande strategier utomlands, såsom insatser i Syrien och Östra Medelhavet, men även i form av påtryckningar inom Nato.

Sedan 2019 har Turkiets relation med Väst försämrats avsevärt. Efter Rysslands invasion av Ukraina sitter dock Turkiet i en stark förhandlingsposition på grund av sitt geografiska läge vid alliansens södra flank och som en medlare i Ukrainakriget. Det höga tonläget i Ankaras uttalade förväntningar om eftergifter från Sverige relaterade till PKK och YPG tyder på att lösningen denna gång inte endast kan komma genom överenskommelser med andra Nato-medlemmar. Storbritannien har redan hävt sitt vapenembargo mot Turkiet, samtidigt som Biden-administrationen återupptagit diskussioner med amerikanska kongressen kring försäljning av stridsflygplanet F-16.²⁴ Lösningen kan dessutom inte komma endast

genom att Sverige tillmötesgår Turkiet i vapenexportfrågan.

Om Erdoğan går för långt med blockerandet av den svenska och finska ansökan kan detta komma att ses som ett sabotage mot alliansens mål och därmed som ett stöd till Ryssland. Under Ukrainakriget har Turkiet försökt att gå en utrikespolitisk balansgång mellan Ryssland och Väst, och har även iklätt sig rollen som förhandlare åt båda sidor.²⁵ En långdragen blockad skulle kunna äventyra de eftergifter som Turkiet vill få från USA, men trots det gör Turkiet bedömningen att landet har råd att ytterligare utmana gränserna i sin påtryckning. Detta sker inte minst i syfte att distrahera befolkningen från den pågående socioekonomiska krisen och hjälpa Erdoğan till seger i valet 2023.

Turkiet kommer sannolikt driva på för att landets strategiska roll i relationerna mellan EU och Nato ska få ett erkännande i Natos *Strategiska Koncept 2022* och att Turkiets prioriteringsområden ska reflekteras i skrivelsen. Detta visar att Turkiet kan använda fördröjningen av Sveriges och Finlands medlemskapsansökan som en påtryckning mot alliansens strategiska arbete i sin helhet. En långdragen blockad skulle däremot kunna ha motsatt effekt vid Natos toppmöte i juni. Som svar på Turkiets fördröjning av Nato:s utvidgning kan andra alliansmedlemmar välja att exkludera Turkiet från Natos strategiska planering. Den påtryckningsdynamik som nu utvecklar sig börjar påminna om Cypernfallet.

Internt i Turkiet får Ankaras motstånd mot Sveriges och Finlands medlemskapsansökningar brett stöd. Den interna kritik som framkommer handlar främst om sättet på vilket Erdoğan framför sina krav, samt regeringens hittills inkonsekventa nyttjande av vetomakten. Erdoğan har tidigare visat att han är villig att offra landets internationella relationer för att upprätthålla sin makt. Han spelar ett högt spel vid turbulenta inrikespolitiska perioder och tar strid när landets intressen nedprioriteras i Natos planering. Turkiets agerande gentemot Sverige indikerar att den typ av påtryckningar som Erdoğan använder mot Cypern i relationerna mellan EU-Nato också kan bli en faktor inom Nato. PKK/YPG frågan riskerar i sådant fall att bli ett ständigt påtryckningsmedel för Turkiet gentemot Sverige, även efter att landet har blivit medlem i alliansen.

Turkiet uppfattar Sveriges och Finlands ansökningsprocess som ytterligare ett tillfälle att få genomslag för sina utrikespolitiska mål. Erdoğan smider därför medan järnet är varmt. När Sverige väl träder in i alliansen kan även de lägga veto mot turkiska intressen. Turkiets president är väl medveten om att hans starka förhandlingsposition i denna fråga går förlorad samma sekund som Nato fattar beslut om att godkänna de svenska och finska medlemskapsansökningarna. ■

Slutnoter

- 1 PKK, Partiya Karkeren Kurdistan [Kurdistans arbetarparti], PYD, Partiya Yekîtiya Demokrat [Demokratiska unionspartiet], YPG, Yekineyen Parastina Gel [Folkets försvarsheter].
- 2 *Anadolu Agency*. "Turkiye expects Sweden to take tangible steps against terror groups: President Erdogan." 2022/05/21. Turkiye expects Sweden to take tangible steps against terror groups: President Erdogan (aa.com.tr) (Hämtad 2022/05/21); *Hürriyet*. "Erdogan talks to Swedish, Finish leaders, discusses NATO bid." 2022/05/21. Erdoğan talks to Swedish, Finnish leaders, discusses NATO bid - Turkey News (hurriyetdailynews.com) (Hämtad 2022/05/22); *Anadolu Agency*. "Turkiye expects Sweden to take tangible steps against terror groups: President Erdogan." 2022/05/21. Turkiye expects Sweden to take tangible steps against terror groups: President Erdogan (aa.com.tr) (Hämtad 2022/05/21)
- 3 *Milliyet*. "Bakan Çavuşoğlu'ndan Finlandiya ve İsveç'in NATO üyeliğiyle ilgili açıklama." [Minister Çavuşoğlu's uttalanden angående Finlands och Sveriges Nato-medlemskap.] 2022/05/15. <https://www.milliyet.com.tr/siyaset/son-dakika-bakan-cavusoglundan-finlandiya-ve-isvecin-nato-uyeligiyile-ilgili-aciklama-6755071> (Hämtad 2022/05/22)
- 4 Çayhan, E. (2003). Towards a European Security and Defence Policy: With or Without Turkey? *Turkish Studies*, Vol. 4 (1), pp 35-54.
- 5 Dursun-Özkanca 2019. *Turkey-West Relations. The politics of Intra-alliance Opposition*. UK: Cambridge University Press, pp. 68.
- 6 Ibid pp. 48.
- 7 European Council. 2002. "Presidency Conclusions", Annex II, Paragraph 3, Copenhagen, December 12-13. COPENHAGEN EUROPEAN COUNCIL 12 AND 13 DECEMBER 2002 PRESIDENCY CONCLUSIONS (europa.eu)
- 8 2007 bestämde EU att använda Nato infrastruktur i EULEX Kosovo insatsen och inkludera Cypern, vilket ledde till Turkiets veto mot operationen år 2008, se t.ex. Müftüler-Baç M., Gürsoy Y. (2010). "Is There a Europeanization of Turkish Foreign Policy? An Addendum to the Literature of EU candidates. *Turkish Studies*, Vol. 11(3), pp. 405-427.
- 9 European Council. 2002. "Presidency Conclusions", Paragraph 19, 20. Copenhagen, December 12-13. COPENHAGEN EUROPEAN COUNCIL 12 AND 13 DECEMBER 2002 PRESIDENCY CONCLUSIONS (europa.eu); The North Atlantic Treaty Organization. "EU-NATO Declaration of ESDP", NATO Press Release (2002) 142, 16 December 2002.
- 10 Dursun-Özkanca 2019. *Turkey-West Relations. The politics of Intra-alliance Opposition*. UK: Cambridge University Press, pp.67-69.
- 11 Aydın-Düzgıt, S., Bond, I., Scazzieri, L. (2021). "EU Foreign, Security and Defence Policy Cooperation with Neighbours: Mapping Diversity." *Centre for European Reform*. https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_for_sec_pol_10.5.21.pdf
- 12 Demirtaş, S. "Turkey unlikely to veto Fogh Rasmussen." *Hürriyet*. 2009/03/24 Turkey unlikely to veto Fogh Rasmussen - Son Dakika Haberleri İnternet (hurriyet.com.tr)
- 13 *Milliyet*. "Erdoğan: Fogh Rasmussen'in adaylığına olumsuz bakıyorum." [Erdoğan: Jag ser negativt på Fogh Rasmussens kandidatur.] 2009/04/03 Erdoğan: Fogh Rasmussen'in adaylığına olumsuz bakıyorum - Haberler (milliyet.com.tr)
- 14 Kohen, S. "Rasmussen'e veto mu?" [Veto mot Rasmussen?] *Milliyet*, 2009/04/03. <https://www.milliyet.com.tr/siyaset/erdogan-rasmussen-in-adayligina-olumsuz-bakiyorom-1078965> (Hämtad 2022/05/24)
- 15 Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs. No: 160, 16 July 2010, Press Release Regarding the Appointment of The Ambassador Hüseyin Diriöz to the NATO Assistant Secretary. No: 160, 16 July 2010, Press Release Regarding the Appointment of The Ambassador Hüseyin Diriöz to the NATO Assistant Secretary / Rep. of Turkey Ministry of Foreign Affairs (mfa.gov.tr)
- 16 *Hürriyet*. "Erdoğan, Fogh Rasmussen'le iftarda buluştu." [Erdoğan träffade Fogh Rasmussen på iftar.] 2009/08/27. Erdoğan, Fogh Rasmussen'le iftarda buluştu - Son Dakika Flaş Haberler (hurriyet.com.tr)
- 17 *Sol*. "Baykal Fogh Rasmussen'in Genel Sekreterliği için skandal dedi." [Baykal kallade Fogh Rasmussens utnämning som general sekreterare för skandal.] 2009/04/07. <https://haber.sol.org.tr/devlet-ve-siyaset/baykal-fogh-rasmussenin-genel-sekreterligi-icin-skandal-dedi-haberi-12619>
- 18 *EU Observer*. "NATO talks on Rasmussen Impact EU-Turkey relations." 2009/04/04 <https://euobserver.com/news/27915>
- 19 Se t.ex. Hagström-Frisell, E., Gustafsson, J., Rydqvist, J., Dalsjö, R. (2019). *Deterrence by Reinforcement: The Strengths and Weaknesses of NATO's Evolving Defence Strategy*. FOI-R-4843--SE
- 20 Erkoyun, E. "Turkey says it has already bought Russian S-400 defence system" *Reuters*, 2019/06/12. Turkey says it has already bought Russian S-400 defense systems | Reuters; Butler, D., Gumrukcu, T. "Turkey signs maritime boundaries deal with Libya amid explorations row" *Reuters*, 2019/11/28. Turkey signs maritime boundaries deal with Libya amid exploration row | Reuters
- 21 *Le Monde*. "Macron conditionne la suite de l'opération militaire « Barkhane » à une « clarification » de la part des pays du Sahel." [Macron villkorar fortsättningen av den militära operationen "Barkhane" till ett "förttydligande" från Sahelländernas sida.] 2019/12/04. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/12/04/macron-conditionne-le-maintien-de-barkhane-a-une-clarification-de-la-part-des-pays-du-sahel_6021677_3212.html (Hämtad 2022/05/21).
- 22 The North Atlantic Treaty Organization. "London Declaration", 2019/12/04. NATO - Official text: London Declaration, 04-Dec.-2019
- 23 Se t.ex. Kara, M. (2022). Linking Turkey's domestic politics and foreign policy: the justice and development party's political strategies and their divergent foreign policy effects. *Turkish Studies*. <https://doi.org/10.1080/014683849.2022.2060082>
- 24 *Milliyet*. "İngiltere, Türkiye'ye uyguladığı savunma sanayindeki kısıtlamaları kaldırdı." [Storbritannien hävde sina restriktioner mot Turkiets försvarsindustri.] 2022/05/20. İngiltere, Türkiye'ye uyguladığı savunma sanayindeki kısıtlamaları kaldırdı - Son Dakika Haberleri Milliyet (Hämtad 2022/05/22); *Middle East Eye*. "Biden administration asks US Congress to approve new weapons sales to Turkey." 2022/05/11. <https://www.middleeasteye.net/news/turkey-f16-fighter-jets-sale-biden-administration-congress> (Hämtad 2022/05/23)
- 25 Se Serveta, M., Holmquist, E., Bergenwall-Neuman, S. (2022). *Den turkiska faktorn i Ukrainakriget: En balansgång mellan öst och väst*. FOI Memo 7853.