

## Analyse

### Erdogans liefde voor het Nationaal Pact

#### Een inkijkje in de drijfveren achter het Turkse buitenlands beleid

Ivo van de Wijdeven

**In recente toespraken refereert de Turkse president Recep Tayyip Erdogan regelmatig aan het Nationaal Pact en de Verdragen van Sèvres en Lausanne. Wat kunnen die teksten uit de beginjaren van de Republiek Turkije ons vertellen over de toekomst van het Turkse buitenlands beleid? Nadere bestudering van dit deel van de Turkse geschiedenis laat zien welke boodschap Erdogan wil uitdragen.**

De afgelopen maanden doken in Turkse regeringsgezinde media kaarten op waarin Turkije een stuk groter wordt afgebeeld dan het in werkelijkheid is. Op deze ‘verbeterde’ kaarten zit de Turkse jas nét wat ruimer en snoept Turkije — afhankelijk van het enthousiasme van de kaartenmaker — delen af van Griekenland, Bulgarije, Georgië, Armenië en Iran. Vooral de Turkse zuidgrens springt direct in het oog. Die loopt op de kaarten ten zuiden van Aleppo en Kirkoek, waardoor deze steden in het noorden van Syrië en Irak op Turkse bodem komen te liggen, net als Mosoel, Arbil en Raqqa. Het resultaat van al deze gebiedsuitbreidingen is een indrukwekkend Groot-Turkije.

Al deze ‘verbeteringen’ lijken lukraak doorgevoerd en op het eerste gezicht nogal irreëel. Enige ambitie kan president Recep Tayyip Erdogan niet worden ontzegd. Wanneer hij echter deze kaarten werkelijkheid zou willen laten worden, riskeert hij niet alleen ruzie met alle buurlanden, maar zet hij ook de relaties met zijn NAVO-bondgenoten en Rusland op het spel. Het ligt dan ook niet in de lijn der verwachting dat de Turkse regering het Russische voorbeeld volgt en delen van buurlanden gaat annexeren. De kaarten bieden echter wel een goed inkijkje in de drijfveren achter het Turkse buitenlands beleid.

#### Fouten herstellen

De grenzen op de nieuwe kaarten zijn namelijk wel degelijk gebaseerd op uitspraken van Erdogan. In recente toespraken richtte hij bij verschillende gelegenheden zijn pijlen op het Verdrag van Lausanne, waarmee aan het einde van de Turkse Onafhankelijkheidsoorlog in 1923 de grenzen van de jonge Republiek Turkije werden vastgelegd. Volgens Erdogan hebben de Europese mogendheden Turkije toen tekort gedaan en is Turkije ook vandaag nog ten onrechte ‘opgesloten’ binnen de grenzen van het Verdrag van Lausanne.

Dat verdrag verving het op 10 augustus 1920 gesloten Verdrag van Sèvres. De afspraken in dat verdrag reduceerden Turkije na de Eerste Wereldoorlog tot een Anatolische rompstaat. Daarom verwees de Turkse vader des vaderlands Mustafa Kemal Atatürk het naar de prullenbak. Onder zijn aanvoering zorgde het Turkse leger ervoor dat het verdrag al achterhaald was voordat de inkt droog was. Erdogan wil in de voetsporen van Atatürk treden en is van mening dat ook het Verdrag van Lausanne niet in steen gehouwen hoeft te zijn. Daarbij benadrukt hij nog maar eens het belang dat de Turkse regering hecht aan het wel en wee van de Turkse minderheden aan de andere kant van de Turkse landsgrenzen.

Het zal niet verbazen dat zijn uitspraken op felle kritiek in buurlanden als NAVO-bondgenoot Griekenland konden rekenen.

Maar de verdragen van Sèvres en Lausanne zijn niet de enige historische teksten waar Erdogan op teruggrijpt. Ter verantwoording van de Turkse (militaire) betrokkenheid bij de herovering van Mosoel op terreurbeweging ISIS verwees hij in diverse toespraken naar het Nationaal Pact (*Misak-i Milli*), het op 28 januari 1920 door het Ottomaanse parlement aangenomen manifest dat de zes principes van het Turkse nationalistische programma verwoordde.

Volgens Erdogan moest de Iraakse premier Haider al-Abadi, die zich verzette tegen Turkse militaire aanwezigheid op Iraakse bodem, de tekst van het Nationaal Pact er nog eens op naslaan om te kunnen begrijpen waarom de Turkse aanwezigheid gerechtvaardigd was. De makers van de 'verbeterde' kaarten hebben dat advies ter harte genomen.

Erdogan is van mening dat Atatürk en de zijnen bij de onderhandelingen over het Verdrag van Lausanne hadden moeten vasthouden aan de grenzen die hij en de andere opstellers van het Nationaal Pact voor ogen hadden. Zij hadden meer moeten doen om de 'verloren' gebieden te behouden. Erdogan zinspeelt erop dat hij die fout voor het eeuwfeest van de Republiek Turkije in 2023 zal herstellen.

### **Andere richting**

Het is aantrekkelijk om Erdogans uitspraken simpelweg als retoriek te betitelen. Of om ze in het frame van het 'neo-Ottomanisme' te plaatsen: een terugverlangen naar de tijd van het Ottomaanse Rijk, toen de Turken heersten over een gebied dat op het hoogtepunt strekte van de poorten van Wenen tot de Golf van Aden en van Algiers tot de Perzische Golf.

Het neo-Ottomanisme was het geesteskind van oud-premier Ahmet Davutoglu, de architect van het Turkse buitenlands beleid sinds de AKP in 2003 aan de macht kwam. Dat beleid was gericht op het herstel van Turkse invloed in gebieden die ooit tot het Ottomaanse Rijk behoorden en leek lange tijd een effectieve strategie voor het verbeteren van de relaties met de islamitische buurlanden. Erdogan omarmde enthousiast dit beleid uit nostalgie naar het Ottomaanse verleden waarmee de banden in 1923 door Atatürk zo bruuft zijn doorgeknipt.

Lange tijd leek Turkije zich te ontwikkelen tot exporteur van stabiliteit in het Midden-Oosten door middel van handel en samenwerking. In die zin leek Turkije het model van de Europese Unie te kopiëren. Davutoglu sprak trots van 'nul problemen met buurlanden' en de traditionele westerse bondgenoten staken hun bewondering niet onder stoelen of banken. Maar in de nasleep van de Arabische Lente in 2011 ontspoorde het Turkse buitenlandbeleid — vooral vanwege de Turkse opstelling in het conflict in Syrië — en werd er ook wel smalend gesproken van 'nul vrienden'.

Sinds het ontslag van Davutoglu in mei van dit jaar is Erdogan een radicaal andere richting ingeslagen. In razend tempo werden de banden met Rusland en Israël aangehaald, terwijl de relatie met het Westen juist zienderogen verslechterde, zeker in de nasleep van de mislukte coup in juli. Tekenend is dat Erdogan de eeuwigdurende zomertijd heeft afgekondigd,

waardoor Ankara voortaan in één tijdzone met Moskou en Riyad komt te liggen. Het is nog ongewis welke vervolgstappen Erdogan zal zetten.

### **Het Nationaal Pact**

Juist de geschiedenis achter het Nationaal Pact en de Verdragen van Sèvres en Lausanne vormt de sleutel tot het nieuwe Turkse buitenlands beleid en kan een licht werpen op de koers die Erdogan wil gaan varen. Daarvoor moeten we de klok terugdraaien naar het einde van de Eerste Wereldoorlog. Op 30 oktober 1918 had het Ottomaanse Rijk een wapenstilstand getekend met de geallieerde mogendheden. De Ottomaanse troepen buiten Anatolië moesten zich overgeven en geallieerde troepen kregen het recht forten langs de Dardanellen en de Bosporus te bezetten en de facto Istanboel te controleren. Bovendien controleerden geallieerde troepen het voorheen Russische gebied rond de steden Batoemi, Kars en Ardahan in Oost-Anatolië.

Onder leiding van Atatürk verzetten de Turkse nationalistenvrijden zich fel tegen deze gang van zaken. In het Nationaal Pact somden zij op waar zij vonden dat de Ottomaanse regering zich in de op dat moment nog lopende vredesonderhandelingen in Parijs sterk voor moest maken. De tekst van het pact luidde als volgt:

1. Het grondgebied dat bewoond wordt door een Ottomaanse moslimmeerderheid vormt een ondeelbare eenheid, maar het lot van de gebieden met een Arabische meerderheid en nu onder buitenlands gezag moet door een volksstemming worden uitgemaakt.
2. Een volksstemming zal ook beslissen over het lot van de 'Drie Provincies' Batoemi, Kars en Ardahan, die van 1878 tot 1918 Russisch waren.
3. Dit zal ook voor West-Thracië gelden.
4. De veiligheid van de hoofdstad Istanboel en van de Zee van Marmara moet worden gegarandeerd. De openstelling van de zeestraten voor handelsverkeer zal met de betrokken landen worden besproken.
5. De rechten van de minderheden zullen worden geregeld naar analogie van de bepalingen in de verdragen die de Entente met andere Europese staten heeft gesloten.
6. De economische, financiële en juridische onafhankelijkheid van het rijk moet verzekerd zijn en vrij van beperkingen.

In het kort schetste het pact daarmee het gebied dat nog in handen was van het Ottomaanse leger op het moment dat de wapenstilstand werd getekend. Maar het vredesverdrag dat uiteindelijk op 10 augustus 1920 in een porseleinfabriek in de Parijse voorstad Sèvres werd getekend, maakte korte metten met het Ottomaanse Rijk. Er verscheen een onafhankelijk Armenië op de kaart, dat ook Kars en Ardahan omvatte. Griekenland kreeg bijna geheel West-Thracië in handen en mocht bovendien de Dodekanesos-eilandengroep en het gebied rond Smyrna (het huidige Izmir) bezetten. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk verwierven mandaatgebieden in respectievelijk Syrië en Irak, die tot diep in Anatolië reikten. Istanboel en de Zee van Marmara werden internationaal mandaatgebied. Het overwegend Koerdische gebied rond de stad Diyarbakir

ten oosten van de rivier de Eufraat werd een referendum over verregaande autonomie in het vooruitzicht gesteld.

Zo ver kwam het dus allemaal niet. Na de ondertekening van het Verdrag van Sèvres barstte de Turkse Onafhankelijkheidsoorlog pas echt in volle hevigheid los. De Ottomaanse sultan, die door de Europese mogendheden onder druk was gezet het verdrag te tekenen, werd definitief aan de kant gezet. Het Turkse leger wist achtereenvolgens de Franse, Armeense en Griekse legers te verslaan. Aan de onderhandelingstafel in Lausanne werden vervolgens de huidige grenzen van de Republiek Turkije vastgelegd. De definitieve beslissing over het gebied rond Mosoel werd uitgesteld. Onder auspiciën van de Volkerenbond werden de kersverse republiek en het Verenigd Koninkrijk het pas in 1926 eens: Mosoel werd onderdeel van het Britse mandaatgebied in Irak.

### **‘Nieuwe onafhankelijkheidsoorlog’**

In de Turkse geschiedschrijving werd Atatürk decennialang geroemd. Het Verdrag van Lausanne werd gevierd als een overwinning, omdat het Verdrag van Sèvres ongedaan werd gemaakt. Dat Atatürk er vervolgens niet in slaagde om Mosoel te behouden werd hem vergeven. Het Nationaal Pact moest wijken voor pragmatisme en verdween in de vergetelheid.

Dat terwijl het gehate Verdrag van Sèvres ook vandaag de dag nog op grote verontwaardiging kan rekenen in de Turkse publieke opinie. Hoewel Turkije sinds de Koude Oorlog een trouwe NAVO-bondgenoot is, wordt nog altijd naar het ‘verraad’ van Sèvres verwezen als illustratie van de onbetrouwbaarheid van de westerse grote mogendheden.

Ook Erdogan kiest voor dat frame na de lauwe initiële reactie van veel westerse bondgenoten op de mislukte coup in juli. De late veroordeling van de coup en de kritiek die vooral vanuit Europa klinkt op de wijze waarop de Turkse regering in de nasleep van de coup poging opereert, worden vergeleken met de opstelling van de Europese mogendheden na de Eerste Wereldoorlog. Volgens Erdogan is Turkije op 15 juli opnieuw langs de rand van de afgrond gescheerd. Hij plaatst het heldhaftige verzet tegen ‘de vijanden van de republiek’ op één lijn met het verzet van de Turkse nationalist tijdens de Turkse Onafhankelijkheidsoorlog.

Sterker nog, Erdogan is van mening dat Turkije momenteel een nieuwe onafhankelijkheidsoorlog uitvecht, een ‘oorlog’ die onder zijn leiding uiteindelijk moet leiden naar zijn grote droom: een sterk Nieuw Turkije dat in 2023 als dominante speler in de regio het eeuwfeest van de republiek kan vieren.

Door het aanhalen van het Nationaal Pact slaat Erdogan meerdere vliegen in één klap. Het omarmen van het seculiere nationalistische geschiedverhaal verkleint in eigen land het wantrouwen tegen het volgens critici islamistische bewind van Erdogan en de AKP. Het multinationale Ottomaanse Rijk is niet langer het voorbeeld voor het Nieuw Turkije. Het neo-Ottomaanse streven van Davutoglu is definitief in de diepvries gezet. In plaats daarvan zet de Turkse regering de kaarten op de ‘Ottomaanse moslimmeerderheid’ of — beter gezegd — de Turkse minderheden in de buurlanden. Niet voor niets refereert Erdogan in

toespraken ook vaak aan pre-islamitische Turkse volkeren als de Seltsjoeken en de Göktürken.

### **Cruciale zuidgrens**

Het welzijn van de Turkse minderheden vormt in Turkse ogen de rechtvaardiging voor bemoeienis met het noorden van Syrië en Irak. Dat is overigens een beproefd middel voor buitenlands beleid. Erdogans seculiere voorgangers maakten in het verleden ook handig gebruik van Turkse minderheden om strategische belangen te verdedigen. Denk bijvoorbeeld aan de Turkse invasie van Cyprus in 1974. En ze waren ook niet te beroerd om gebruik te maken van een chaotische geopolitieke situatie. Zo annexeerde Turkije in de aanloop naar de Tweede Wereldoorlog de provincie Hatay in het Franse mandaatgebied in Syrië en gingen er stemmen op om hetzelfde te doen met Aleppo tijdens de naoorlogse dekolonisatie van Syrië.

Tot annexatie zal het ongetwijfeld niet komen, maar de Turkse regering is vastberaden de eigen strategische belangen te verdedigen in de door het Nationaal Pact aangeduide invloedssfeer. Het grootste belang in het noorden van Syrië en Irak is het conflict met de PKK. Erdogans droom van een Nieuw Turkije vereist namelijk ook dat het Koerdische vraagstuk opgelost is.

De relaties die Turkije onderhoudt met Syrië en Irak zijn dan ook sterk afhankelijk van het reilen en zeilen van de PKK. Sinds 1994 — wederom niet toevallig in de nasleep van de Perzische Golfoorlog — zijn er Turkse militairen gelegerd in *forward operating bases* in Noord-Irak, volgens Erdogan als 'verzekeringsspolis tegen terroristische aanvallen' door de PKK in Turkije. In 1998 dreigde Turkije nog met een oorlog als Syrië PKK-leider Abdullah Öcalan niet zou uitleveren. En dat gebeurde. Na de mislukte coup maakte het Turkse leger gebruik van de intensivering van de strijd in Noord-Syrië om operatie 'Eufraat Schild' te lanceren. Het doel? Het voorkomen van een aaneengesloten Koerdisch gebied aan de Turkse zuidgrens.

De Turkse regering acht de controle over die grens van cruciaal strategisch belang. Waar de NAVO tijdens de Koude Oorlog oefende voor een Russische aanval over de Noord-Duitse laagvlakte en door de Fulda Gap, zo ziet Turkije een aaneengesloten Koerdisch gebied als een strategisch risico. Welke toekomstige koers Erdogan ook zal varen, het vermogen om de Turkse zuidgrens te verdedigen en in te grijpen in de buurlanden wanneer de veiligheid van die grens in gevaar komt, zal centraal staan in het Turkse buitenlands beleid.

Dat is ook de reden waarom Erdogan een nieuw element heeft toegevoegd aan het verdedigen van de belangen van de Turkse minderheden in de buurlanden. Als het gaat om de Turkse betrokkenheid bij de herovering van Mosoel wijst hij niet alleen op de belangen van de 'Turkmeense broeders', maar ook op die van de 'soennitische broeders'. Het Turkse buitenlandse beleid heeft dus zeker nog wel islamistische trekjes. Dat is ook duidelijk zichtbaar in Syrië, waar Turkije al sinds het begin soennitische opstandelingen steunt in de strijd tegen Assad. Net als de Turkse minderheden fungeren de 'soennitische broeders' als voorposten langs de Turkse zuidgrens.

## Pragmatisch realisme

Hoewel Turkije in het recente verleden gebruik heeft gemaakt van geopolitieke instabiliteit om in te grijpen in de buurlanden, vormt dit geen opmaat voor annexatie. De ontsporing van het Turkse buitenlands beleid na 2011 heeft geleerd dat het wel degelijk nuttig is om te streven naar goede relaties met de buurlanden. Ondanks alle retoriek handhaaft Turkije warme economische banden met Irak en Iran. En vanuit Ankara klinkt niet langer de roep om het vertrek van Assad.

In die zin is het belang dat Erdogan hecht aan het Nationaal Pact paradoxaal genoeg tekenend voor pragmatisch realisme. De 'verbeterde' kaarten die circuleren in Turkse media zijn geen afspiegeling van de Turkse territoriale ambities, maar geven wel duidelijk weer tot waar de Turkse invloedssfeer volgens Ankara reikt. Wie daar aan twijfelt, vijand of bondgenoot, kan rekenen op klare taal vanuit de Turkse hoofdstad. Dat is de boodschap die Erdogan wil uitzenden met zijn nieuwe liefde voor het Nationaal Pact.

Ivo van de Wijdeven is historicus en politiek analist bij het Ministerie van Algemene Zaken. Zijn recente boek *De rafelranden van Europa* (Unieboek | Het Spectrum 2016) beschrijft de complexe geschiedenis van de Europese grenzen. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.