

Kirgisistan – EU's nøgle til Centralasien

Af Johannes Stenbæk Madsen

Da den Kirgisiske Republiks præsident, Almazbek Atambaev, den 25. marts i år rundede sit besøg hos den franske præsident, François Hollande, af med en fælles pressekonference, understregede han, at Kirgisistan nok ikke var et stort land, men at det var 'en lille nøgle' til Centralasien. Taget landets uformelle status som det mest åbne og demokratiske land i Centralasien i betragtning var ordene velvalgte.

Dets status var også afspejlet i antallet af de møder på højt politisk niveau, som Atambaev havde i løbet af sin to uger lange Europatur. I forlængelse af mødet med Hollande mødtes han med formanden for Det Europæiske Råd, Donald Tusk, formanden for Europa-Kommissionen, Jean-Claude Juncker, samt formanden for Europa-Parlamentet, Martin Schultz. Forinden mødet med Hollande og EU-institutionernes ledere var Østrigs og Schweiz' præsidenter værter for Atambaev, og efter møderne i Paris og Bruxelles var han i Berlin til samtaler med kansler Angela Merkel og præsident Joachim Gauck.

De mange møder med europæiske statsledere er også bemærkelsesværdige, fordi den kirgisiske regering og landets parla-

ment (Jogurku Kenesh) i de seneste to år har taget beslutninger, der i stigende grad vil knytte landet til Rusland, som EU for tiden har rettet sanktioner mod. Dette afspejler, hvad der kan karakteriseres som en multi-vektor-politik, i henhold til hvilken den kirgisiske regering kombinerer et stadig tættere samarbejde med Rusland, fx via sit medlemskab af den Eurasiske Økonomiske Union, med et nært økonomisk og udenrigspolitisk samarbejde med både Europa, USA, Japan og Kina.

Det særlige forhold til Rusland blev også demonstreret for nyligt, da Atambaev den 16. marts, inden Europaturen, mødtes med præsident Vladimir Putin i Sankt Petersborg.

EU i Kirgisistan

Anerkendelse af Kirgisistan som et relativt åbent, demokratisk og sekulært islamisk land placeret mellem Ruslands nabostat Kasakhstan og Kina og geografisk tæt på fundamentalistiske grupper i bl.a. Afghanistan gør, at samarbejdet med landet må betragtes som vigtigt og enestående for EU og dets medlemsstater.

En 'Partnerskabs- og Samarbejdsaftale' har været fundamentet for en fast etableret politisk dialog mellem EU og Kirgisistan siden 1999. Dertil kommer en

>>>

Johannes Stenbæk Madsen er sektionschef på EU-Delegationen i Bishkek med ansvar for udviklingssamarbejdet med Kirgisistan. De synspunkter, der gives udtryk for i denne artikel, står for forfatterens egen regning og afspejler ikke nødvendigvis Europa-Kommissionens holdning eller mening.



Udsigt over den kirgisiske hovedstad, Bishkek.

FOTO: Johannes Stenbæk Madsen, 2015

‘Strategi for Centralasien 2007-2013’ og senest en ‘Landstrategi’ og et ‘Indikativt Flerårsprogram for Kirgisistan 2014-2020’, der har defineret rammerne om udviklingsarbejdet og den finansielle støtte, som EU har ydet til Kirgisistan.

Den politiske dialog udspiller sig i flere formelle fora, inklusive et Samarbejdsråd og et Samarbejdsudvalg på regerings- og embedsmands-niveau samt et Parlamentarisk Samarbejdsudvalg, der har årlige møder, som på skift afholdes i Bruxelles og Bishkek. Dertil kommer mere specifikke dialoger vedrørende menneskerettigheder

og civilsamfund, handel og politikområderne uddannelse og social bistand, hvor EU yder budgetstøtte.

Kort sammenfattet er EU’s målsætninger at konsolidere demokratiet, reducere fattigdommen, opnå en bæredygtig økonomisk udvikling samt at styrke den nationale sikkerhed, forsoning, sammenhæng samt det regionale samarbejde. Samarbejdet kan således medvirke til at sikre politisk stabilitet via robuste demokratiske institutioner og statslig overholdelse af menneskerettigheder.

Parallelt med den politiske dialog finan-

sierer EU forskellige udviklingsprogrammer, der i 2014 ledte til betaling af mere end 27 mio. euro i støtte til Kirgisistan. Heraf var 11 mio. euro betalinger af direkte budgetstøtte til regeringen for rettidig gennemførelse af aftalte reformer inden for uddannelse og social bistand. Dertil kom væsentlige betalinger til infrastrukturprojekter inden for transport og sanitet samt til projekter inden for politi, retsvæsen og administration af bevægelser over landets grænser.

Under det indikative flerårsprogram for 2014-2020 har EU bevilget 184 mio. euro fra det såkaldte udviklingsamarbejdsinstrument (Development Co-operation Instrument, DCI), hvilket repræsenterer en stigning på 74 pct. i forhold til bevillingen for perioden 2007-2013. For perioden 2014-2020 har EU valgt at koncentrere støtten til Kirgisistan på tre sektorer: retsstaten (Rule of Law), uddannelse samt udvikling af landdistrikterne med ca. 40 pct. til hver af de to sidstnævnte og ca. 20 pct. til udvikling af retsstaten, herunder støtte til valgreformer.

Etableringen af den Kirgisiske Republik

Sovjetunionens formelle opløsning i december 1991 var fundamentet for etableringen af Kirgisistan som en selvstændig stat, hvilket formelt blev en realitet den 31. december 1991. Landets første præsident var Askar Askaev, der som etnisk kirgiser, anerkendt videnskabsmand og siddende præsident for den Kirgisiske Sovjetrepublik var et naturligt valg for en relativt unionsbegeistret befolkning. Ved det første præsidentvalg i oktober 1991 vandt Askaev således en stor valgsejr – dog uden modkandidater.

Askaev formåede med en forholdsvis åben og liberal økonomisk politik at blive ved magten indtil 2000. Anklager om valgsvindel og et stadigt mere anstrengt

forhold til parlamentet og mellem Askaevs nordlige og den sydlige politiske elite kulminerede i 2005 i et udenomsparlamentarisk magtskifte i kølvandet på voldelige sammenstød mellem demonstranter og regeringens sikkerhedsapparat.

Ved det efterfølgende valg blev Kurmanbek Bakiev, med vælgerbase i det sydlige Kirgisistan, valgt som præsident. Dennes regeringsperiode var karakteriseret af en fortsættelse af et omfattende privatiseringsprogram og den politiske elites konsolidering af magten bl.a. via politisk motiverede mord og korruption. Dette kulminerede på ny i folkelige demonstrationer og endnu et udenomsparlamentarisk magtskifte i april 2010.

Bakiev flygtede først fra hovedstaden Bishkek til sin base i det sydlige Kirgisistan og fik senere asyl i Hviderusland. Den dag i dag søger regeringen at få ham udleveret med henblik på retsforfølgelse og tilbagekrævning af den formue på udenlandske bankkonti, som han formodes at have akkumuleret på ulovlig vis i sin regeringstid.

Efter dennes afsættelse blev der etableret en overgangsregering, hvor den erfarne tidligere sovjet-diplomat, perestrojka-loyalist og første kirgisiske ambassadør til De Forenede Stater, Roza Otunbaeva, blev indsat som præsident.

Hun besad denne post indtil præsidentvalget i december 2011, hvor Atambaev blev valgt.

Sprog, kulturer og etniske spændinger

De fem tidligere sovjetrepublikker, Kasakhstan, Kirgisistan, Turkmenistan, Tadsjikistan og Usbekistan, betegnes under ét Centralasien. Mens det tadsjikiske sprog med sine persiske rødder adskiller sig fra de øvrige, er kirgisk, kasakhisk, turkmensk og usbekisk beslægtet med tyrkisk.

Kirgisk tales af 4,1 mio. af landets 5,7 mio. indbyggere, mens russisk, der

>>>



Til forskel fra de politiske systemer i de omkringliggende lande, Usbekistan, Tadsjikistan, Turkmenistan og Kasakhstan, sikrer den kirgisiske forfatning samt den relativt høje troværdighed af det seneste parlamentsvalg i oktober 2010, at parlamentet har en stærk og til tider dominerende rolle i kirgisisk politik.

samtidig er det mest udbredte fremmedsprog, tales af godt 2,5 mio. Usbekisk er modersmålet for de 14 pct. af Kirgisistans befolkning, der er etniske usbekere. Ca. 7 pct. af landets befolkning er etniske russere, hvoraf hovedparten bor i og omkring Bishkek, som for de fleste nyankomne fremstår som en smeltedigel af euro-asiatisk etnicitet.

Etniske spændinger mellem usbekere og kirgisere har imidlertid manifesteret sig flere gange. I forbindelse med Bakievs afsættelse i 2010 var der voldelige sammenstød mellem kirgisere og usbekere i de store byer i den sydlige del af landet, især i landets næststørste by, Osh, hvor godt halvdelen af befolkningen er usbekere. Sammenstødene skønnes at have resulteret i ca. 400 omkomne, heraf hovedparten var usbekere. Områder i usbekiske bydele i Osh blev rømmet og er fortsat affolket på trods af myndighedernes indsats med oprydning og genopbygning af nedbrændte bygninger.

Porøse grænser

Kirgisistans geografi er på mange måder exceptionel. Dets 200.000 km² er placeret i et af verdens mest bjergrige områder med flere bjerge på over 7.000 m. En bjergkæde deler landet fra øst til vest og virker som en fysisk grænse mellem hovedstaden Bishkek og Issyk Kul-søen i nord og landets anden- og tredjestørste byer, Osh og Jalal-Abad, i syd.

Af landets syv regioner (oblaster) er Batken i sydvest ikke bare den mest afsides beliggende i forhold til hovedstaden, men også den mindst udviklede. Dertil kommer, at Batken deler lange grænse-

strækninger med nabolandene Usbekistan og Tadsjikistan, hvoraf mange endnu ikke er formelt afmærkede. Batken rummer desuden usbekiske og tadsjikiske enklaver beliggende i områder, hvor adgangen til vand, græsningsarealer og handelsveje er årsag til sammenstød mellem på den ene side kirgisiske og på den anden side usbekiske og tadsjikiske befolkningsgrupper. De tre største af i alt seks enklaver er Sokh og Shakhirimardan med usbekere samt Vorokh med en befolkning af tadsjikisk herkomst.

Flere gange om året er der skudvekslinger mellem kirgisiske og usbekiske eller tadsjikiske grænsevagter, nogle gange med dødelig udgang. Men selv om den politiske retorik generelt er uforsonlig og stærkt nationalistisk, har landenes politiske ledere formået at forhindre en eskalering af disse lokale konflikter til nationalt niveau.

Det kommende parlamentsvalg

Den siddende regering hviler på et relativt smalt flertal på 69 mandater fra tre koalitionspartier i det 120 medlemmer store Jogurku Kenesh. Til forskel fra de politiske systemer i de omkringliggende lande, Usbekistan, Tadsjikistan, Turkmenistan og Kasakhstan (for ikke at nævne nabolandet Kina), sikrer den kirgisiske forfatning samt den relativt høje troværdighed af det seneste parlamentsvalg i oktober 2010, at parlamentet har en stærk og til tider dominerende rolle i kirgisisk politik.

Regeringskoalitionen består af partierne SDPK (det social-demokratiske parti i Kirgisistan), som i 20 år var ledet af Atambayev, men nu er ledet af Bakyt Beshimov

med 26 mandater, Ar-Namys (værdighed) under ledelse af Felix Kulov med 25 mandater samt Ata-Meken (vores fædreland), som er ledet af Omurbek Tekebaev med 18 mandater.

I parlamentet er oppositionen repræsenteret af landets største parti, Ata-Zhurt (hjemstavnspartiet), oprindeligt dannet af den tidligere præsident Bakiev, nu ledet af Kamchybek Tashiyev med 28 mandater, og Respublika, som er ledet af en af landets rigeste mænd, Omurbek Babanov, med 23 mandater.

Parlamentsvalget, der ifølge planen skal afholdes i oktober 2015, er kun det andet i landets historie, hvor der er en reel chance for at udfaldet vil afspejle befolkningens politiske præferencer og blive afgørende for sammensætningen af en ny regering.

Atambaev har ved flere lejligheder understreget over for Kirgisistans internationale partnere og ikke mindst EU, at troværdigheden af de kommende valg er særdeles afgørende for landets fremtid. I forbindelse med præsidentens besøg i Bruxelles og møder med EU's daværende ledere i september 2013 anmodede han specifikt om EU's hjælp til at sikre frie og retfærdige valg med henvisning til en konkret plan om og behov for finansiel støtte til at introducere moderne teknologi til afholdelse af valgbehandlingen.

Regeringen har siden været i gang med at implementere en ambitiøs plan om at registrere alle landets borgere digitalt med biometrisk information (foto og fingeraftryk) bl.a. med henblik på at minimere risikoen for valgsvindel.

Selv om administrationen ved udgangen af april var nået langt, er der fortsat et stykke vej til, at alle borgere er registreret, og et nyt, digitalt folkeregister efter planen kan anvendes som grundlag for etablering af en ny, troværdig vælgerliste. Landets valglov er blevet ændret, således

at vælgere kun kan bevise deres identitet ved fremvisning af pas eller ID-kort med biometrisk information, og at stemmer nu kan afgives og optælles elektronisk.

De nye tiltag har fået en blandet modtagelse i befolkningen, og forfatningskammeret i landets højesteret forventes at skulle behandle flere klager i denne forbindelse. Dertil kommer nye rapporter i de kirgisiske medier om, at flere tusinder af ny-udstedte biometriske pas måske er blevet udstedt til ikke-kirgisere.

Hvad enten det nye valgssystem kommer på plads inden parlamentsvalget i oktober eller ej, bliver det interessant at følge valget, og ikke mindst om en gentagelse af de voldelige sammenstød mellem etniske usbekere og kirgisere, der fulgte i kølvandet på afsættelsen af Bakiev, kan undgås.

Det handler om økonomien

Den kirgisiske økonomi og landets basale infrastruktur led kraftigt under Sovjetunionens kollaps. Med et BNI pr. indbygger på 1.210 USD er landet i dag at regne blandt lavere mellem-indkomstlande såsom Nigeria, Indien og Indonesien.

Den siddende regering har været ledet af statsminister Djoomart Otorbaev siden april 2014. Otorbaev var den fjerde statsminister og regeringsleder under Atambaev, og eftersom han i skrivende stund netop har taget sin afsked, vil landet kunne byde den femte velkommen (den tidligere økonomiminister, Temir Sariev, blev udnævnt som statsminister den 2. maj).

Regeringen har i det forløbne år været vidne til en markant nedgang i økonomien primært forårsaget af den økonomiske opbremsning i Rusland, hvor mange kirgisere arbejder og sender penge hjem til familien i Kirgisistan. Ud over pengeoverførslerne fra udlandet, der bidrager til mere end 30 pct. af landets BNP, er dets økonomi stærkt afhængig af udvindingen

>>>

og eksporten af guld. Hovedparten af guldet stammer fra en enkelt mine, Kumtor, der drives af det canadiske selskab Centerra Gold, hvoraf 33 pct. ejes af den kirgisiske stat. Aftalen med Centerra Gold har imidlertid været under genforhandling de seneste to år, stadig uden resultat, hvilket skønnes at være en af årsagerne til, at flere højtstående embedsmænd og ministre er trådt tilbage i den seneste tid.

Regeringen står desuden over for en energikrise, der bl.a. skyldes lave vandstande i de store vandreservoarer, der er betingelsen for den vandkraftforsyning, der sikrer mere end 90 pct. af landets elektricitetsproduktion og historisk set har gjort det til en netto-energieksportør.

Kirgisistans optagelse i toldunionen med Rusland, Kasakhstan og Hviderusland som i skrivende stund forventes at blive effektiv fra den 15. juni 2015 og i den Eurasiske Økonomiske Union med den samme gruppe lande plus Armenien står højt på den politiske dagsorden.

Dette skal ses i lyset af, at ikke bare den politiske elite, men også den brede befolkning generelt har positive associationer i forhold til Rusland, og der er en stærk bevidsthed om, at den kirgisiske økonomi er afhængig af Ruslands.

En spørgeundersøgelse gennemført af The International Republican Institute i februar 2014 giver et klart billede af befolkningens sympatier i forhold til omverdenen samt af, hvad der ligger dem mest på sinde op til det kommende parlamentsvalg. Adspurgt om, hvordan de vurderer forholdet mellem Kirgisistan og en række navngivne lande, svarede 95 pct. af en repræsentativ gruppe af kirgisere over 18 år, at Kirgisistans forhold til Rusland er 'godt'. Det samme sagde 79 pct. procent om Kasakhstan, 68 pct. om Tyrkiet, 54 pct. om Kina, 50 pct. om EU, 45 pct. om Japan og 35 pct. om USA.

Selv om begejstringen for Kirgisistans medlemskab af toldunionen med Rusland, Kasakhstan og Hviderusland faldt fra februar 2013 til februar 2014, svarede 49 pct. af de adspurgte i 2014, at de helt eller i nogen grad støtter landets optagelse i toldunionen. De tre vigtigste udfordringer, som befolkningen synes, Kirgisistan står overfor, var identificeret i spørgeundersøgelsen som henholdsvis 'arbejdsløshed', 'korruption' og 'økonomisk udvikling' i nævnte rækkefølge.

Kontroversielle lovforslag

Af de ting, der på det seneste har skabt mest opmærksomhed i EU, er to af det kirgisiske parlaments seneste lovinitiativer. Lovforslagene sigter, efter russisk model, mod at gøre det lovpligtigt for ikke-statslige organisationer, som modtager finansiel støtte fra udlandet, at registrere sig som 'fremmede agenter', samt at forbyde 'propaganda' til fordel for 'ikke-traditionelle seksuelle forhold'.

Mens det første forslag vil kunne give myndighederne vidtgående beføjelser i forhold til indhentning af oplysninger og begrænsninger af ikke-statslige organisationers handlefrihed, vil det andet kunne få meget drastiske konsekvenser for homoseksuelles mulighed for at leve frit. Dertil kommer, at begge love kan være i modstrid med menneskerettighedsbestemmelser i landets forfatning.

Lovforslagene affødte i første omgang en reaktion fra Europa-Parlamentet, som den 14. januar 2015 vedtog en resolution, der i stærke vendinger fordømte lovforslagene og lagde op til, at en endelig vedtagelse kunne få konsekvenser for EU's samarbejde med Kirgisistan.

Mens lovene endnu ikke er endeligt vedtaget ved redaktionens afslutning, er det i skrivende stund sandsynligt, at de vil blive vedtaget. Det vil herefter være muligt

for landets præsident at nedlægge veto og dermed udskyde en endelig vedtagelse. Endelig har forfatningskammeret mulighed for at erklære lovene forfatningsstridige og derigennem forsøge at forhindre, at de bliver effektive.

Når dette er sagt, er der ingen tvivl om, at de to lovforslag afspejler holdninger, der deles af store dele af den befolkning, som efter planen skal til stemmeurnerne

til oktober, og at et stort flertal af landets parlamentarikere har haft dette in mente ved behandlingen af lovforslagene.

Dette vil kunne sætte et ellers konstruktivt samarbejde mellem, på den ene side, et lille, ungt og dynamisk demokrati og, på den anden side, verdens største økonomi og nationalstatssammenslutning bestående af nogle af verdens ældste demokratier på prøve.





ILLUSTRATION: Project syndicate, 2015