



VÄSTVÄRLDENS
MISSLYCKANDE
I CENTRALASIEN

av Svante Cornell
Universitetslektor, Uppsala universitet

LÄNDERNA I CENTRALASIEN har blivit en allt större huvudvärk för det internationella samfundet. Femton år efter självständigheten har förväntningarna på regionens utveckling inte infriats. Närmare hälften av Centralasiens befolkning lever fortfarande under fattigdomsgränsen, och endast det oljerika Kazakstan har sett ett ekonomiskt uppsving som kommit en större del av befolkningen tillgodo. Annars är den omfattande men djupt skadliga narkotikahandlingen den främsta nyheten i regionens ekonomi under det senaste årtiondet.

I politiska termer har den våg av demokratiska reformer som erövrat Central- och Östeuropa och även till en del nått Sydkaukasien ännu inte tagit steget öster om Kaspiska havet. Tvärtom visar de flesta indikatorer på en konsolidering av semi-auktoritära eller auktoritära stater i området, med enmansväldet Turkmenistan som det mest extrema exemplet på regionens politiska utveckling. Kirgizistan, som tidigt på 1990-talet utpekades som en demokratis ö i regionen, gick senare i grannarnas auktoritära forspår. Den sk tulpanrevolutionen, som drev fram det första maktsiftet i området på ett årtionde, ledde till förnyade förhoppningar. Dock är det allt mer tydligt att det som skedde i Kirgizistan i mars 2005 knappast var en revolution utan snarare en statskupp ledd av president Askar Akajevs tidigare hantlangare. Några starka demokratiska initiativ har inte tagits.

Regionen förblir en oroshärd, med islamistiska grupperingar som särskilt i Uzbekistan utmanar regeringens kontroll. Korruptionen har blivit endemisk, och regionen har inte lyckats undslippa sin geografiska isolering. Samtidigt pumpar västvärlden in miljarder i bistånd, med tvivelaktiga resultat. Vad beror dagens situation på, och vad kan göras för att förändra läget?

VAD ÄR CENTRALASIEN?

Regionen Centralasien förknippas ofta med de fem forna sovjetrepublikerna öster om Kaspiska havet och söder om Ryssland. Detta är en mycket snäv definition av regionen, som sammanfaller med den ryska koloniala expansionen

under 1800- och 1900-talen men inte med regionens historiska, etnografiska, kulturella, eller säkerhetspolitiska verkligheter. Denna definition kan snarast betecknas som en historisk anomali. Dagens Centralasien (Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan) är nämligen intimt länkat till områden söder och öster om dess sovjetiska gränser, närmare bestämt Afghanistan och Pakistan samt Xinjiang-provinsen i Kina, som tidigare kallades Östra Turkestan.

Etnografiskt sett är norra Afghanistan befolkat av samma folkslag som har gett namn åt tre av områdets fem stater: turkmener, tadjjiker och uzbeker. Uigureerna, som utgör majoritetsbefolkning i Xinjiang, är ett turkisktalande muslimskt folk närbesläktat med uzbekerna. I Xinjiang återfinns även kazaker och kirgizer. Ekonomiskt sett har Centralasiens traditionella handelsförbindelser främst varit med Indusdalen (dagens Pakistan och norra Indien) via Afghanistan och inte som under det senaste århundradet norrut med Ryssland. Regionens fattigdom är till viss del relaterad just till uppbyggnaden av dessa handelsmönsters.

Kulturellt sett är banden mellan Centralasien och områdena i söder och öster många och djupa. Säkerhetspolitiskt sett visade 1990-talet att nyckeln till Centralasiens säkerhet är Afghanistan – både genom det hot landet utgör och genom potentiella möjligheter till kontakter med världen. Samtidigt är västliga statliga byråkratier och mellanstatliga organisationer så uppdelade att det historiska Centralasien inte behandlas som en enhet. Liksom de flesta biståndsorgan arbetar t ex UD och SIDA med Afghanistan och Centralasien i olika enheter – endast amerikanska *State Department* har i år beslutat lägga samman Centrala och Södra Asien. Denna förlegade regionala uppdelning, som speglar verkligheten under sovjettiden, förbättrar inte möjligheterna att forma en sammanhållen strategi för området.

STATERNAS SVAGHET

Om enbart en faktor fick nämnas som skäl till Centralasiens problem torde det vara den faktiska och upplevda svagheten hos regionens stater. Denna förklarar till stor del både regionens säkerhetspolitiska instabilitet och

staternas inrikes problematik. Före 1991 hade inga självständiga stater, riken eller emirat funnits med de namn eller i grova drag de gränser som de nuvarande fem självständiga staterna besitter.

Dessa skapades med stor grad av godtycklighet av den sovjetiska centralregeringen under 1920-talet, med stora problem som följd då regionens topografi och resursbas inte överensstämmer med dessa gränser. Särskilt i Ferganadalen, som delas av Kirgizistan, Tadzjikistan och Uzbekistan är gränsdragningen ett hinder för transporter och ekonomiska relationer mellan länderna och i flera fall inom länderna, dels därför att kommunikationer inom ett land kan kräva transit genom ett annat lands territorium (flera länder är så topografiskt uppdelade att delar av dem inte kan kommunicera vintertid), dels därför att områden på ömse sidor gränsen ofta är ekonomiskt sammankopplade. Resultatet är stater vilkas beståndsdelar är geografiskt isolerade från varandra och därför ekonomiskt ohållbara enheter.

Om detta var ett försumbart problem under Sovjettiden, då gränserna mest hade administrativ betydelse, har det växt till ett stort problem efter självständigheten och oroligheterna i slutet av 1990-talet. Staternas avsaknad av historisk legitimitet, i samband med praktiska gränsfrågor, har uppfattats som ett existentiellt problem av makteliterna i dessa nyligen självständiga stater.

Den statliga legitimitetens svaghet, förvärrad av avsaknaden av vitala statliga institutioner vid självständigheten, medverkade kraftigt till den emfas makteliterna kom att lägga vid byggandet av självständiga stater och deras suveränitet, liksom ledarnas ointresse för reellt regionalt samarbete, vilket ofta uppfattades som en försvagning av den nyvunna suveräniteten.

Ekonomiskt var Centralasiens stater bland de värst drabbade av Sovjetunionens efterföljarstater. De var råvaruproducenter i den sovjetiska planekonomin, som därtill påtvingade området rollen som bomullsproducent medan jordbruket drogs ner. Länderna gjordes oförmögna att självhushålla med livsmedel, och ekonomierna var ytterst dåligt rustade att integreras i den globaliserande världsekonomin. De industrivaror som producerades var dyra att tillverka, av dålig kvalitet eller på annat sätt inte

konkurrenskraftiga. Ländernas geografiska läge gjorde den fysiska integrationen i världshandeln svår, samtidigt som den politiska situationen i Afghanistan förlängde ländernas ekonomiska beroende av Ryssland.

Till dessa problem kom under 1990-talet den globalt växande islamiska radikalismen, vilken med stort finansiellt stöd utifrån etablerade sig i området, samt den galopperande organiserade brottsligheten, ledd av narkotikasmugglingen från Afghanistan.

SVAGA STATER, STARKA GRANNAR

Centralasiens säkerhetspolitiska situation kännetecknas av instabilitet. Regionens svaga stater är omgärdade av starka regionala makter. Stormakternas intresse för regionen är dock fluktuerande. Deras kapacitet att utöva inflytande i regionen är begränsade och deras relationer till varandra är komplexa och dessutom i konstant förändring. De centralasiatiska staternas svaghet, deras skilda utrikespolitiska hotbilder och prioriteringar samt avsaknaden av fungerande regionala samarbetsmekanismer i säkerhetsfrågor har möjliggjort för utomregionala makter att projicera inflytande i regionen med militära, diplomatiska och ekonomiska medel.

Bland dessa är Ryssland, Förenta Staterna och Kina utan tvekan de mest centrala, medan Turkiet, Iran, Pakistan, Indien, Israel och Europa alla spelar mer eller mindre viktiga roller. De senare är aktörer endast i mer begränsad omfattning, i vissa sektorer eller länder, utan den säkerhetspolitiska tyngd som de tre förstnämnda staterna besitter. Ryssland kan bäst karaktäriseras som en reträtterande hegemonisk makt, som har sökt behålla maximalt inflytande och motverka de negativa konsekvenser man uppfattat följa av USAs och i viss mån Kinas inblandning i regionen.

Denna utveckling har förstärkts till följd av USAs militära närvaro i regionen sedan 2001, främst genom att Ryssland har konsoliderat sin egen militära närvaro i regionens svagaste stater Kirgizistan och Tadjikistan. Ryssland använder sig i ökande grad också av ekonomiska instrument, i synnerhet energiindustrin, för att befästa det

ryska inflytandet. Statsskulder till Ryssland har avskrivits i utbyte mot ryskt ägande av centrala industrier i regionens länder, inte minst i energisektorn.

USA har länge haft ett intresse i regionen, men det begränsades under slutet av 1990-talet på grund av regionens staters ovilja att reformera sina politiska system och ekonomier. Efter 11 september 2001 ökade USAs säkerhetspolitiska intresse för regionen dramatiskt, med etablerandet av två militärbaser, en vid Manas utanför Kirgizistans huvudstad Bisjkek samt en vid Karsji-Chanabad nära Uzbekistans gräns till Afghanistan. Uzbekistan bad våren 2005 Washington att lämna den sistnämnda. Med denna närvaro samt ökat ekonomiskt bistånd och politisk närvaro i regionen etablerade sig USA i regionen som en ledande aktör, vars långsiktighet dock kan betvivlas.

Kinas roll är i dagsläget ekonomiskt långsiktig på ett sätt som inte är fallet för USA, eller för den delen Ryssland. Kinas aktivitet har en ökande säkerhetspolitisk komponent. Öppnandet av den amerikanska militärbasen i Manas samt Rysslands öppnande av en närliggande bas vid Kant fick Kina att för första gången i sin moderna historia genomföra militära övningar på en annan stats territorium, just i Kirgizistan, vilket upprepats årligen.

Stormakternas intresse för regionen motsvaras av ett intresse från de regionala staternas sida att erhålla ekonomiskt och säkerhetspolitiskt stöd utifrån. Svaga stater som Kirgizistan och Tadzjikistan, liksom Georgien, har flera stormakters trupper på sina territorier, dels ryska trupper som i regel inte tillför statskassan resurser, dels västliga stater som däremot betalar för sin närvaro.

Centralasiens säkerhetspolitiska situation är kroniskt instabil. Detta beror i första hand på att ingen av de många stormakter som har intressen i regionen och söker inflytande där tycks sätta Centralasien högst på sin utrikes- och säkerhetspolitiska prioriteringslista. Alla har ett eller flera områden eller frågor som begär större uppmärksamhet: Taiwan och Nordostasien för Kina; Irak, Afghanistan, transatlantiska relationer med mera för USA; Kaukasien och Europa för Ryssland; EU för Turkiet; Indien och Pakistan för varandra; Persiska viken för Iran etc.

Resultatet är att ingen av stormakterna tycks ha en

bestående strategi i området. De lanserar en rad initiativ men tvingas ofta rikta sin energi och uppmärksamhet mot andra frågor. Konsekvensen är att Centralasiens säkerhetspolitik lider av en konstant och strukturell oförutsägbarhet. Detta påverkar i sin tur de regionala staterna negativt, då en stor del av deras energi läggs på säkerhetspolitiskt balanserande, vilket försämrar möjligheterna till hållbara utvecklings- och reformstrategier.

GAMLA MAKTSTRUKTURER OCH NYA

Centralasiens stater är auktoritärt styrda. Samtidigt är staterna svaga och underregerade. Om ledarnas retorik och metoder är auktoritära, matchas inte detta av en stat som regerar i praktiken och upprätthåller fungerade myndigheter, ekonomisk styrning eller andra vitala samhällsliga institutioner. Frågan är om regionens auktoritära tendenser är ett tecken på styrka eller på svaghet.

Men varför har alla fem stater anammat ett auktoritärt eller semi-auktoritärt politiskt system? Ledarstil, kulturella faktorer, och det sovjetiska arvet har alla nämnts som exempel. Men de fem ländernas ledare har diametralt skilda bakgrunder. Kulturellt sett är alla länder muslimska, men språkligt är Tadzjikistan persiskt, medan de övriga är turkisktalande; än viktigare, de har helt olika samhällsstruktur, då tadjiker och uzbeker är bofasta jordbruksbefolkningar medan kazaker, kirgizer och turkmenner ursprungligen är nomadfolk som delvis tvingades bli bofasta på sovjettiden.

Den starka sekulariseringen, särskilt av eliten, talar också emot tesen att det islamiska arvet skulle vara den starkaste förklaringen. Det sovjetiska arvet är inte heller en tillfredsställande förklaring, då både balter och kaukasier också delade det men har helt andra former av politiska system.

I själva verket finns det fog för att hävda att auktoritära politiska system växte fram därför att de erbjöd en lösning på ett genuint problem, som i grunden är av kulturell natur: hanteringen av de starka subnationella informella nätverk och maktstrukturer, som ofta, något missvisande, refereras till som "klaner". Sovjetregeringen försökte

till en början, under Stalintiden, slå sönder de inhemska lokala maktstrukturer som hade funnits i området och bidragit till politisk och social stabilitet. Men Chrusjtjov och Brezjnev tillät dessa maktstrukturer att stärkas och i praktiken kontrollera republikerna, så länge de leverade social kontroll och ekonomisk produktion.

Sovjetsystemet skapade nya administrativa gränser vilka formade dessa strukturer, dels genom att skapa delrepublikerna men även genom att stärka den ekonomiska betydelsen av provinserna, de s k *oblasty*. Detta ledde till uppkomsten av en handfull regionala och/eller stambaserade sammanslutningar i varje centralasiatisk republik.

Inom det sovjetiska systemet skapades sålunda en balans inom de olika republikerna, baserad på ett slags sociala kontrakt mellan informella nätverk. Självfallet var dessa överenskommelser ibland fördelade på ett skevt sätt och vissa regioner blev förfördelade. I Kirgizistan och Tadzjikistan etablerade republikernas nordliga eliter en dominans till de södra regionernas förtret; i Uzbekistan var Ferganadalen först en ledande aktör för att sedan ersättas av en kombination av eliter från Tasjkent och Samarkand. Men under sovjettidens sista årtionden skapades en balans mellan regionala intressen, ett slags sociala kontrakt mellan regionala eliter.

Dessa informella överenskommelser och balanser garanterades i sin tur av starka ledargestalter som skänkte området en bestående politisk stabilitet. I Tadzjikistan regerade Jabar Rasulov 1951-1982; Uzbekistan leddes av Sjaraf Rasjidov 1959-1983; Dinmuchamed Kunajev styrde Kazakstan 1960-86. Kirgizistan dominerades av Turdiakun Usubaliev 1961-1985, medan Muhammednazar Gapurov kontrollerade Turkmenistan 1969-1985. Under de över 20 åren mellan 1961 och 1982 skedde alltså ett enda ledarskifte i Centralasien. I närmare ett kvartssekel karaktäriserades regionen av politisk och social stabilitet.

Allt detta förändrades på mitten av 1980-talet, då Michail Gorbatsjov, i korruptionsbekämpningens namn, avskaffade den ordning som gällt under hans företrädare och istället försökte toppstyra republikerna. Därmed rubbades de gamla balanserna.

Resultatet var en kort period av oroligheter och spän-

ningar. 1986 utbröt perestrojkatidens första allvarliga oroligheter i Almaty. Även i andra republiker kokade etniska spänningar över, särskilt i Ferganadalen mellan uzbeker och mescheter 1989 och mellan kirgizer och uzbeker 1990. De informella maktstrukturererna omgrupperade nu med avsikt att återställa den tidigare balansen genom nya, yngre ledare. Denna process genomfördes med framgång i alla republiker utom i Tadzjikistan. Där misslyckades man att nå en kompromiss, vilket resulterade i inbördeskrig.

Självständigheten innebar med andra ord för Centralasiens del ett återställande av tidigare balanser. Dock saknades centrala instrument för att återställa välstånd och stabilitet. Kommunistpartiet fanns inte längre och den sovjetiska maktapparaten mekanismer var borta. Statliga institutioner som skulle ha behövts efter självständigheten saknades, medan behovet att privatisera ekonomin riskerade att skapa nya ekonomiska maktstrukturer. Med andra ord var grunden lagd för skapandet av underregerade stater som de nya auktoritära ledarna inte mäktade få på fötter.

AUKTORITÄRA REGIMER, ISLAMISK RADIKALISM

De politiska eliterna i samtliga fem länder uppfattade vid självständigheten med rätta situationen som ytterst prekär. Befolkningens bristande identifiering med de nya nationalstaterna sågs som ett reellt hot mot staternas överlevnad, vilket inbördeskriget i Tadzjikistan illustrerade med all önskvärd tydlighet.

Överallt drogs slutsatsen att för mycket politisk frihet inte kunde tillåtas, då det riskerade att ge upphov till grupperingar som kunde omintetgöra de nyvunna staterna och deras självständighet. Auktoritära politiska system med olika variationer skapades, alltmedan ledarna försökte gräva i historien för att hitta historiska förebilder för att stödja nationsbyggnadsprocessen. Uzbekistan återknöt till den store erövraren Timur Lenk som en anfader till det uzbekiska folket; Tadzjikistan efter inbördeskriget såg den samanidiska dynastin som den ur-tadzjikiska staten; Kirgizistan återknöt till det tusenåriga Manas-eposet. I avsaknad av liknande historiska förebilder eller myter byggde Turkmenistans president Saparmurad Nijazov upp

en alltmer osannolik myt kring sig själv, och Kazakstan flyttade sin huvudstad norrut för att konsolidera kontroll över de ryskspråkiga regionerna.

Dagens problem i Centralasien är i hög grad relaterad till denna politiska utveckling. Kombinationen av det osäkra säkerhetspolitiska läget, svårigheterna att upprätta handelskontakter med omvärlden och de starka informella strukturer som styr området politik är ledande faktorer bakom avsaknaden av egentlig demokratisering och även bakom de kriser som tidvis präglar regionen.

Situationen har ytterligare komplicerats av den globala radikala islamismens framsteg, vilken även drabbat Centralasien. Islamistiska grupperingar som Uzbekistans Islamiska Rörelse, *Hizb-ut-Tahrir* och *Akromiya* har under de senaste 15 åren utnyttjat ekonomisk stagnation, en regional identitetskris, politisk repression och inte minst regionala spänningar.

Det är ingen tillfällighet att våldsbenägna islamistiska rörelser uppkommit i Ferganadalen i Uzbekistan och södra Kirgizistan eller att de mest allvarliga utmaningarna mot det politiska systemet i de två länderna kommit från dessa områden. Den så kallade tulpanrevolutionen i Kirgizistan 2005 hade sitt ursprung i de eftersatta södra regionerna, och i Uzbekistan har våldsamma grupper med islamistiska drag sedan början av 1990-talet varit koncentrerade till Ferganadalen. Det uppmärksammade upproret i Andizjan 2005, vilket förenklats och feltolkats i väst, är ett exempel på detta.

MISSRIKTAD VÄSTLIG POLITIK

Med denna situation som bakgrund finns ett behov av kritisk analys av den västliga politiken gentemot Centralasien. Den har ofta karaktäriserats av okunnighet om regionens historia och kultur och förenklade analyser, hämtade från andra, geografiskt närliggande regioner.

Inte minst har utvecklingssamarbetet varit högst problematiskt då det tidigt drog fundamentalt felaktiga slutsatser. Statsmakten i regionens länder ansågs vara korruperad och oreformerad. För demokratisering och utveckling satsades miljarder – men inte på att bygga upp

och reformera staten utan på att bygga upp parallella strukturer, det s k civila samhället. Det senare konceptet syftar i idealfallet till att bygga upp bestående icke-statliga strukturer och till att stödja frivilligorganisationer som, efter en tids bistånd, kan leva ett självständigt liv även efter det att västerländskt bistånd har avslutats.

Verkligheten, i Centralasien och annorstädes, är tyvärr ofta en annan. Många icke-statliga organisationer i regionen, inte minst kvinnogrupper, är lovvärda och seriösa. Men alltför många, för att inte säga de flesta, är på intet sätt frivilligorganisationer. De skapas på grund av existensen av finansiering från västliga givare. De överlever sällan det västliga biståndets tid. I stället skapas en västerniserad intellektuell elit, som lever på att positionera sig i opposition till regeringsmakten och att agitera mot den snarare än att arbeta med den.

Samtidigt har ytterst få resurser satsats på att stärka, reformera och effektivisera statsmakten. I synnerhet har säkerhetssektorn – militär, inrikesministerier, polis och domstolsväsende – ignorerats. Utan fungerande polis och domstolar är det otänkbart att de centralasiatiska staterna skulle kunna förvandlas till demokratier. Ej heller är det realistiskt att tro att man kan skapa demokratier genom att kringgå reformer av dessa myndigheter, vilket utvecklingsarbetets misslyckande så här långt tydligt visar.

Inrikesministerierna i synnerhet har tillåtits förbli högborgar för högst oreformerade, odemokratiska krafter som med varierande grader av systematik begår övergrepp på befolkningen. Detta har anförts som skäl för att ignorera eller isolera dessa myndigheter och istället satsa på det s k civila samhället. Denna strategi har nått vägs ände. De centralasiatiska staterna kommer inte att utvecklas i demokratisk riktning förrän deras säkerhetssektorer, med västerländsk hjälp, reformeras och förändras.

Som illustration till detta kan den diametralt skilda utvecklingen i Uzbekistans försvars- och inrikesministerium nämnas. Inrikesministeriet har konstant isolerats och undvikts av alla externa aktörer och är än i dag högkvarteret för det mest repressiva krafter som har starkt inflytande på regeringens politik.

Men försvarsministeriet och militären har sedan många

år utsatts för samarbete med NATO och dess medlemsländer, inte minst USA och Storbritannien. Enträgen reformpolitik, utbildning och bistånd, i en positiv dialog med regeringen, har gjort Uzbekistans militär till en av de mest professionella och progressiva i hela f d Sovjetunionen. Ingen hävdar att det är lätt att förändra dessa repressiva och korrupta strukturer, men det är inte heller omöjligt.

Detta ger en annan aspekt på repressionen av det våldsamma upproret i Andizjan i maj 2005. Det övervåld och de brott mot de mänskliga rättigheterna som skedde begicks just av de krafter som västvärlden ignorerat – inrikestrupperna. Att avbryta allt samarbete med Uzbekistan är därför inte bara paradoxalt utan kontraproduktivt, eftersom det just är avsaknaden av västliga kontakter som gjort inrikesstyrkorna i länderna från Armenien till Tadzjikistan till de kanske största hindren för regionens politiska utveckling och demokratisering.

Sedan ett par år har vinden börjat vända. OSSE och USA har i ökande grad börjat tänka om. De har accepterat att utvecklingssamarbetet så långt inte lett till resultat och börjat prioritera reformer av säkerhetssektorn. Detta är en hoppningivande utveckling.

Enbart genom att man reformerar och stärker statsmakten och möjliggör skapandet av fungerande statsstrukturer kan utvecklingen i Centralasien vändas. Det västliga utvecklingssamarbetet måste fokusera just på säkerhetssektorn och domstolsväsendet för att en positiv politisk utveckling skall komma till stånd i Centralasien. Frågan är när europeiska givare, inklusive Sverige, hoppar på tåget.