

Förhandlingar om ett ny Partnerskap- och samarbetsavtal mellan Turkmenistan – Europeiska unionen

Frågan om värderingar och pragmatisk politik ställs på sin spets när Europeiska unionen förhandlar om ett Partnerskap- och samarbetsavtal (PSA) med Turkmenistan. Europaparlamentet står på sig att turkmenska regimen ska visa verklig demokratisk förändring innan något avtal kan godtas. Kommissionen tror att regimen är demokratisk inriktad och vill godkänna ett närmare samarbete med den turkmenska regimen. Av Jens Westlund.

Under 2012 har det rapporterats om islossning i tre av världens mest slutna diktaturer Nordkorea, Burma och Turkmenistan. De ska visst öppna upp för utländska investeringar, frihandelsområden och införa demokrati för att få gång på ekonomin. Om det är en politisk saltomortal där regimerna plötsligt bestämt sig för att medborgarna ska få sina rättmätiga mänskliga rättigheter tillgodosedda är en fråga som många ställer sig. Burmaregimens oväntade carte blanche för Aung San Suu Kyis och dess utveckling har därefter gått med en häpnadsväckande fart. Aung San Suu Kyis har tagit plats i parlamentet och tillåts resa världen över som hon tidigare förvägrats. Världssamfundet reagerade omedelbart och under hösten har regimen uppvaktats av en mängd handelsdelegationer däribland en svensk. Nordkoreas reformarbete tycks däremot enbart vara varit en sten med vingar trots Kim Jong-Uns något valpiga intryck och schweiziska utbildning, men dock väl kanske en allvarlig spricka i glaciären. I Turkmenistan har sedan landets tillkomst efter Sovjetunionens fall 1991 alltid förkunnats ekonomisk tillväxt och demokrati enligt ”The Golden Age of Turkmenistan” som i sin realitet har inneburit att medborgarna utsatts för personkultindoktrinering i klass med det nordkoreanska folket och förvägrats sina mänskliga rättigheter. På det nya årets fjärde dag meddelade Turkmenistan att ännu en ny reform trätt in i det reformpaket som sattes i verket sedan landets andra president Kurbanguly Berdymuchamedov valdes till makten 2007. Turkmenistan ska nu på allvar, en gång för alla, visa omvärlden att Turkmenistan är en del av den fria världens nationer. Förutom att Turkmenistan uppfyller FN:s deklamationer om mänskliga rättigheter och är en konstitutionell demokrati med flera verksamma partier, garanteras alla turkmener från den 4 januari 2013 lagligt rätt att i valfri media utan hinder uttrycka sig i ämnen som rör det allmännas intresse.

Vad som är typiskt för auktoritära regimer utan liberaliserade ekonomier är att de över tid har varit oförmögna att skapa ekonomisk tillväxt, varför de återkommande för sin regimöverlevnad varit tvungna inför världssamfundet utlova inrikespolitiska eftergifter i utbyte mot ökat bistånd och ökad handel, som historien visar att de ofta ogenant utnyttjar utan faktisk förändring.

Förhoppningsvis menar president Thein Sein allvar denna gång och att Aung San Suu Kyis frihet betyder detsamma som Nelson Mandelas. Några nya svenska handelsdelegationer till Pyongyang lär dock dröja. Om Nordkorea och Burma har det rapporterats en hel del om och det har kommit böcker och reportage i TV och radio, men om Turkmenistan rapporteras det inte mycket om.

Få vet något om ökenlandet som har världens fjärde största gasreserver och placerar sig i ett av världens mest säkerhetspolitiska oroshärdar med Iran och Afghanistan i söder som grannar, Uzbekistan och Kazakstan i norr och Azerbajdzjan som granne på västra sidan av Kaspiska havet, vars statschef vill ingå Partnerskap- och samarbetsavtal (PSA) med Europeiska Unionen (EU). Detta ska vi nu titta närmare på.

I början av millennieskiftet pekade EU ut just de forna centralasiatiska sovjetstaterna som ett strategiskt område för medlemsstaternas ökade behov av energi i form av olja och gas och säkerhetspolitiska behov av att diversifiera importen av gas bort från Ryssland, som

tillhandahåller över 50 procent av EU:s import av gas. Azerbajdzjan anknöts 2006 närmare Europas gasledningsförbindelse genom en gas- och oljeledning som kryper fram från Baku till Turkiet via Georgien. Dock är behov än större och därför stödjer EU finansiellt och politiskt ett konsortium bestående av flera europeiska energibolag Nabucco-ledningen som ska transportera mängder av gas oberoende Ryssland från Turkiet långt in i Europa. Nabucco-ledningen har hängts upp på Turkmenistans deltagande och därför har Turkmenistan sedan landets första president Saparmurat Nijazovs, eller Turkmenbasji (alla turkmeners ledare) – den store, som han titulerade sig, bortgång i december 2006 intensivt uppvaktats av EU för att förmå den turkmenska regimen att anlägga gasledningen Trans-Caspian Gaspipeline under Kaspiska havet till Baku och förse den med gas. För att närma sig Turkmenistan var EU behov av ett nytt Partnerskap- och samarbetsavtal (PSA) som inte hade förnyats sedan 1989. Redan 1998 hade EU arbetat fram ett nytt avtal men lades ner i byrålådan på grund av att Turkmenbasjis brott mot de mänskliga rättigheterna. 2004 lyftes energifrågan upp på den europeiska agendan och Turkmenistan fick huvudfokus på grund av sina gasfyndigheter. Turkmenbasji såg sin chans att diversifiera sitt beroende av Ryssland och Iran som importörer och ratificerade avtalet genast eftersom han ansåg att förpliktelseerna om mänskliga rättigheter var uppfyllda och att landet inom kort skulle vara en fullvärdig demokrati. Bollen sköts till Bryssel.

I och med Turkmenbasjis bortgång december 2006 såg EU nya signaler från Kurbanguly Berdymuchamedov som utlovade precis det som behövdes för att bjudas in och hålla anförande om mänskliga rättigheter i FN-skrapan. Han besökte vidare Washington och flera universitet i USA där han talade om behovet av respekt för människors lika värde och demokrati, han bjöds in till Bryssel där han skakade hand med Kommissionens ordförande och fick gå på röda mattan både i Rom, Wien och Berlin. Bilderna på den acceptans han fick togs emot med stor omsorg av regimens propagandaavdelning och nu kunde de visa upp att presidenten var legitim och hans politik i vart fall accepterades i Europa och USA. I maj 2008 tecknar EU och Turkmenistan ett Memorandum of Understanding om gasdistribution och nu arbetar EU-diplomaterna med att förmå samtliga medlemsstater att ratificera PSA och att de Turkmeniska och Azerbajdzjanska regimerna ska göra upp om gasledningen Trans-Caspian Gaspipeline för att investerarna ska tro på projektet. Men det finns en hake som hittills har försvårat EU:s politiska närmande till Turkmenistan, eller rättare sagt Ministerrådet (medlemsstaterna) och Kommissionen så här långt. De får inte stöd av Europaparlamentet (EP) som kräver att Turkmenistan ska leva upp till EU:s värderingar om grundläggande mänskliga rättigheter och demokrati innan EU kan ge sig i lag med samarbetsavtalet. Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft december 2009 krävs att ett avtal med ett tredjeland måste ratificeras av både EP och samtliga medlemsstater för att det ska bli giltigt.

Huruvida och när EU ska ingå avtalet med Turkmenistan handlar om EU:s innersta väsen, dess sensmoral hur EU ska uppfattas. Demokrati och mänskliga rättigheter är EU:s hörnstenar och de viktigaste indikatorerna för EU. Uppriktighet, politiska och demokratiska värderingar och moral kontra politisk strategi och pragmatiska synsätt tycks vara en skiljevägg mellan EP och Ministerrådet och Kommissionen i frågan om när EU ska vara redo att ingå ett djupare handelssamarbete med Turkmenistan.

Efter att Kommissionen arbetat hårt med att få ett genombrott med EP når Kommissionen framgång 2006. Efter mycket diskussioner går EP med på ett tillfälligt och ett mindre avtal med Turkmenistan för att Kommissionen ska kunna arbeta vidare med att förverkliga Trans-Caspian Gaspipeline. Interimsavtalet ratificerar EP i april 2009 och blir gällande året därpå. EP uttrycker tydligt både 2006 och 2009 att något fördjupat PSA blir det inte tal om förrän Turkmenistan visat verklig förändring och uppger flera konkreta nyckeltal och att interimsavtalet ska av Turkmenistan tolkas som en god gest. Nu var det upp till president

Kurbanguly Berdymuchamedov att visa att alla reformer som sagts genomförts var verkliga och att regimen menar allvar. Bollen skickades tillbaka till Asjgabat.

EP står på sig och hänvisar till EU:s värden. De anser att Ministerrådet och Kommissionen är för godtrogna och respektlösa mot den turkmenska och europeiska befolkningen, att de litar för mycket på kollegiala ord och att de är alldeles för gasinriktade för att ta hänsyn till EU:s politiska mål. De menar att den turkmenska regimen är opålitlig och att EU kan gå i fällan och inte ha någon reträtt väg ur samarbetet. Det är president Kurbanguly Berdymuchamedov som ansvarig för situationen och EU ska inte anpassa sig eller låta sig luras av en auktoritär statschef.

PSA innehåller inte enbart förslag om hur EU ska få gas från Turkmenistan och frågor om mänskliga rättigheter, utan PSA har en hel katalog med samsamarbetsområden som EU vill att den turkmenska regimen ska samsamarbeta med och implementera. Exempelvis frågor om infrastruktur investeringar, beskattning, administration och standardisering av regler som rör import och export, men även sjukvård, skola, stipendier och media. Frågan som ställer detta avtal på sin spets är om EU ska ingå samsamarbetsavtal med en regim, som med stora farhågor, innebär att presidenten och den etablerade eliten inom regimen - utan verkliga förändringar när PSA väl är på plats - kan berika sig än mer och därmed än bättre trygga sin makt. Samtidigt med PSA- förhandlingarna pågår ett parallellt arbete med Turkmenistan genom EU:s Centralasienstrategi från juli 2007, där EU försöker skynda på samsamarbetet med Turkmenistan. EU och Turkmenistan träffas återkommande för att prata och nå framgång om bland annat mänskliga rättigheter som Kommissionen lyfter fram som särskilt tillfredsställande. Hittills har 4 stycken dialoger skett.

Om vi ser på Turkmenistans politik så drivs politiken inte av någon ideologi eller av samhällsligt engagemang. Det finns inga tidningar eller radio som talar om samhällsfrågor och ingen tillåts tala om någonting som kan uppfattas som kritik mot landet eller om någonting som hänt, exempelvis så oskyldigt som olyckor. Politiken styrs av Turkmenbasjis doktrin "Positiv neutralitet" som i sin kärna innebär att möjligheten till gasintäkter styr med vilka Turkmenistan har förbindelser med - som ger regimen inkomster och därmed förmågan till makt - och isolation från andra länders inflytande och influenser (ex ocensurerad internationell media, idéer om demokrati) som kan hota makten, varför regimen förespråkar bilaterala avtal och naturligt vänder sig till andra diktaturer som Ryssland, Iran, Azerbajdzjan och Kina. Regimens värsta farhågor är att befolkningen ska våga börja prata med varandra, våga synliggöra och delge varandras åsikter och därmed få styrka att gemensamt öppet visa missnöje, vilket enligt regimen ögon inte är sunt eller samhällsutveckling - utan är ett personligt hot.

Den turkmenska befolkningen har rätt att få sina mänskliga rättigheter tillgodosedda. De har inte valt sina egna företrädare och regimen är inte ett resultat av ett folkligt uppror. befolkningen har under 1900-talet drabbats av två avgörande olyckor, Sovjetimperiets auktoritet och ideologi och Turkmenbasjis maktövertagande. Vid självständigheten 1991 var Saparmurat Nijazov Turkmenistan SSR president och såg sig därför nödgad att fortsätta styra landet enväldigt. För att fylla tomrummet efter kommunismens fall och göra sig legitim ledare utropade han sig till "Alla Turkmeners ledare" (Turkmenbasji) 1993 och genomdrev därefter en postkommunistisk totalitär regim för att behålla makten. Han följer i stort sett Kim Il Suns recept för regimöverlevnad och förädlar historierevisionismens konst och lanserar 2001 den enda boken en turkmen behöver läsa, Ruhnama - själens bok. Boken är ett indoktrineringsverktyg och talar om att medborgarna ska respektera Turkmenbasji och att alla ska svära eden att inte förråda landet. När Turkmenbasji avlider 2006 utsågs Kurbanguly Berdymuchamedov som efterträdare och bevarare av regimen. Istället för att liberalisera och reformera mot en demokratisk utveckling stärkte Kurbanguly Berdymuchamedov sin position genom att fängsla de som stöttat honom. Stora delar av administrationen byts ut och för att få internationell

legitimitet börjar han prata om reformer som genast ger önskad effekt. Han bär mörkblå kostym, ljusblå skjorta, röd slips, har ett leende och ser ut som statschefer alltså gör i den fria världen. Frågan är om EU ska tro på Kurbanguly Berdymuchamedov och därmed ingå ett nytt samarbetsavtal?

Experter på området anser att det är omöjligt att kräva att den turkmeniska regimen ska reformera och ge medborgarna mänskliga rättigheter för att EU ska ingå PSA. Då kommer EU inte komma någon vart. EU:s hållning öppnar istället upp för att Ryssland, Iran och Kina ska lyckas än mer omfamna regimen som överhuvudtaget inte pratar om mänskliga rättigheter. Mänskliga rättigheter, demokrati och oberoende domstolar innebär att presidenten och regimen elit och de som lever på situationen kommer att förlora inflytande. Mänskliga rättigheter krockar helt enkelt med deras intressen. Istället ska EU förbehållslöst köpa gas och ingå PSA med Turkmenistan för att sedan sakta influera och implementera EU:s värderingar och forma landet till en marknadsekonomi.

Av Kommissionens uttalanden och svar i debatter med EP från 2009 fram till juli 2012 i frågan om huruvida EU ska ingå PSA med Turkmenistan eller inte, framgår av bland annat den före detta EU kommissionären för yttre förbindelser Benita Ferrero-Waldner och EU:s nuvarande utrikesminister Catherine Ashton, att de tror på de signaler som regimen i Asjagabat sänder ut. Kommissionen hänvisar till den mänsklig rättighetsdialog som förs som diplomatiskt kläs in i "positiva signaler", de projekt FN organisationer har med administrationen och att bland annat Röd Korset har släppts in och att regimen visar framsteg genom de reformer som genomförts för att EU ska ratificera PSA. En ratificering innebär att EU än mer kan arbeta med den turkmeniska regimen och kräva förändring som i dag enligt Kommissionen inte är möjligt. I mars 2012 ställde till och med Turkmenistan efter 14 år upp på att bli granskade av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, även kallad Mänskliga rättighetskommittén, för sitt arbete med att uppfylla medborgarnas rättigheter.

Det är en svårforcerad terräng att förhålla sig till. EU:s grundansats ska vara att ta ställning till ärliga och konkreta förändringar och verkligt reformarbete och inte förblindas av de ord och det samarbete som regimen deltar i. Den turkmeniska regimen politiska mål är att vidmakthålla makten och att diversifiera sin export av gas till så många som möjligt för att ge regimen handlingsutrymme. Om man ser på hur Turkmenistan förhåller sig till sin gas och export så ser de bara till att gasen går till gränsen och att allt därifrån är upp till motparten att sköta. Regimen håller sig taktiskt utanför investeringar och åtaganden som ligger utanför landets gräns för att kunna dra sig ur och därmed inte tvingas in i något som regimen uppfattar som ett hot.

Det samma gäller för avtal som Turkmenistan ingått. Turkmenistan har sedan självständigheten vid flera tillfällen fällts av internationella handelskammaren och dess skiljedomstol i Paris för avtalsbrott som de helt enkelt struntat i och detsamma ligger nära till hands när det gäller PSA:s innebörd med alla dessa paragrafer om demokrati och mänskliga rättigheter. Regimens politiska ambition är att godta och skriva under avtal för att få möjlighet att sälja gas och internationellt föra ut budskap om Turkmenistans framgångsrika reformarbete och godkännande. Enligt flertalet mänsklig rättighets organisationer och tankesmedjor är inget väsentligt i praktiken förändrat för medborgarna i Turkmenistan. Landet rankas alltså som en av världens värsta diktaturer och förvägrare av mänskliga rättigheter.

Det finns en uppenbar risk med Kommissionens signaler om den turkmeniska regimen "positiva steg framåt" och "goda samarbete" att Kurbanguly Berdymuchamedov kan tro att arbetet med att ratificera internationella konventioner är en bra strategi, som sammantaget med Kommissionens vilja, leder avtal. Detta förfarande kan snärja in Kommissionen. EP har till sitt försvar för sitt agerande även snärjt in sig mot Kommissionen i att de inte kommer att ratificera PSA förrän verklig förändring har skett. EP:s krav är "oupplösligt" att bland annat

politiska fångar ska släppas, NGO ska få fritt tillträde till landet och fri media ska införas. EP menar att bara för att Röda Korset har tillåtits släppas in ett antal gånger utan att egentligen fått besöka något väsentligt, så innebär det inte att kraven har uppfyllts. Inte heller att Turkmenistan i maj 2012 för första gången på 14 år rapporterade till Mänskliga rättighets kommittén. Var och en som tar del av hearingen och dokumentationen förstår att regimen utan respekt och genans vill förmedla en falsk bild av situationen i landet. Inte heller beskedet att Turkmenistan enligt konstitutionen är en demokrati. EP:s vill se konkreta förändringar, ”hur svårt kan det vara”. Flera gånger har EP:s undergrupp för mänskliga rättigheter skjutit upp möten och beslut om ratificering, nu senast oktober 2012 och dessförinnan i maj 2011, efter att en delegation från gruppen besökt Turkmenistan.

EU försöker sälja på Turkmenistan någonting som Turkmenistan inte vill ha i utbyte mot något som EU vill ha. EU är Turkmenistans andre stora handelspartner, men att Turkmenistan skulle vara i behov av en gasledning till Baku är inte nödvändigt. Nu säljer Turkmenistan gas till Ryssland, Iran och med Kina vill de utöka sin försäljning till. Att Trans-Caspian-Pipeline skulle vara avgörande för EU att försöka skaka om regimen värderingar och intresse saknar egentligen grund. Turkmenistan kommer enbart att förse gas till landets gräns, de kommer inte att ingå avtal som gör det politiskt och ekonomiskt omöjligt för dem att bryta. Azerbajdzjan känner förstås till detta och kommer att överlåta till Nabucco-konsortiet att finansiera och bygga gasledningen. Man kan också fråga sig varför Kommissionen stångar mot en vägg då det bara är att låta konsortiet att bygga klar ledningen, det är ju inte EU som äger eller ska driva den. Under året som gick signalerade president Kurbanguly Berdymuchamedov ännu mer signaler till sin EU. Han har under förra året utsetts till landets hjälte “Arkadag” – den allsmäktige, folket har inget att frukta längre eftersom de lever i ”Era of Supreme Happiness” och han har uttryckt ”May there be an eternal succession of happy generations” som får en och undra om det är fråga om en början på en dynasti som tar sin form Turkmenistan.

Vilka världen ska EU stå för och vilka ska vi stödja? Det är bra att Turkmenistan utsätter sig och ställer upp på det de hittills har gjort, men de ska inte låta sig tro att de kan komma undan kraven på mänskliga rättigheter bara för att de fuskar. Världens diktaturer och regimer har visat sig var mycket bräckliga. Vore det inte på sin plats att verkligen utmana Turkmenistans ledarskap och offentligt tala om EU:s värderingar för den turkmeniska befolkningen. Så länge diskussionerna endast når regimen och delar av administrationen och att det inte framförs någon hörbar kritik, så är det ingen fara. Regimen kan då imaginärt tro att folket inte vill påverka och utveckla Turkmenistan.

Publicerad 27 januari 2013

Jens Westlund
Statsvetare inriktning säkerhetspolitisk analys