

Obama i New Delhi

– ett nytt kapitel i den indo-amerikanska relationen

Samuel Bergenwall

Barack Obamas symboliskt betydelsefulla besök i New Delhi den 25-27 januari signalerar en nystart för relationerna mellan Indien och USA. De sista olösta frågorna kring den bilaterala kärnenergiöverenskommelsen tycks efter många om och men ha fått en lösning. Försvarsöverenskommelser har förnyats och fördjupats, t ex avseende försvarsindustriellt samarbete och militärövningar. Parterna har dessutom antagit en gemensam strategisk vision för "Indo-Pacific" (från Afrika till Ostasien) med udden riktad mot Kina. Obama uttrycker fortsatt amerikanskt stöd för Indiens framväxt som stormakt, stärkta position i multilaterala organ och välkomnar dess roll i Asia-Pacific. I denna briefing analyseras besökets säkerhetspolitiska dimensioner samtidigt som det placeras i en vidare geostrategisk kontext där Kina, Ryssland, Pakistan och Japan är nyckelaktörer.

Symbolisk betydelse

Efter det att hindunationalistiska BJP kom till makten i maj 2014 har relationerna mellan USA och Indien fått nytt momentum. Indiens premiärminister Narendra Modi, som tidigare nekats visum till USA på grund av sitt förmodade ansvar för upploppen i Gujarat 2002, besökte Vita huset i september 2014. Indien svarade med att bjuda in Barack Obama att närvara vid republikens dag (26 januari). Det symboliska värdet av Obamas deltagande under högtidsdagen och medverkan vid den årliga militärparaden har förstärkts av den påstått goda personkemin regeringscheferna emellan, synliggjord genom publika "björnkramar".

Även på det ekonomiska planet är besöket av symbolisk betydelse då ledarna för världens största ekonomi respektive världens snabbast växande större ekonomi från och med 2016 (enligt IMF:s och Världsbankens prognoser) träffades och gjorde utfästelser om investeringar och ökad handel. De ekonomiska kurvorna pekar i många avseenden uppåt för både USA och Indien samtidigt som en stor del av övriga världen kämpar med sjunkande tillväxtsiffror, växande underskott eller hot om deflation.



Foto: TT/EPA/HARISH TYAGI

Den nukleära överenskommelsen

Den indisk-amerikanska överenskommelsen om civil kärnenergi från 2005 var av avgörande geopolitisk betydelse då den i praktiken innebar att både USA och därefter flera andra stater implicit accepterade Indien som kärnvapenmakt. År 2005 skrev Indien och USA också under ett tioårigt och långtgående ramverk för försvarssamarbete. Avtalet om civilt nukleärt samarbete har dock inte lett till amerikanska investeringar i civil kärnenergi i Indien. Efter många motsättningar längs vägen – inrikespolitiska,

ideologiska och juridiska – verkar de sista hindren för ett bilateralt kärntekniskt avtal nu vara undanröjda. Det främsta hindret har varit The Nuclear Liability Act, vilken Indien antog 2010 och som lägger ansvar på leverantören, inte bara operatören, i händelse av olycka. Detta har effektivt lagt krokben för amerikanska investeringar i civil kärnenergi. Genom att skapa en ”försäkringspool” verkar nu Indien ha lyckats gå runt problemet. Samtidigt har USA retirerat vad gäller ”tracking” av indiskt nukleärt material. Visst juridiskt finlir återstår, men det mesta tyder på att knäckfrågan nu är löst.

Överenskommelserna som rör kärnenergi har länge varit en stor symbolfråga i den bilaterala relationen. Dess förmodade bokslut innebär att en gammal surdeg kan rensas bort och tilliten kan öka mellan staterna. Indiska företrädare hoppas att överenskommelsen och dess förmodade spill över-effekter på andra aktörer (läs: USA:s allierade) på sikt kan innebära att Indiens energimix, som i dag främst består av kol, olja och gas, blir mer klimatvänlig och mindre importberoende. Amerikanska företag (som Westinghouse och General Electric) verkar dock inte vara lika entusiastiska över överenskommelsen.

Att notera är att uppgörelsen kom till stånd en dryg månad efter det att Vladimir Putin vid sitt besök i Delhi (i december) skrev under ett principavtal om att bygga tolv nya kärnreaktorer i Indien. Vissa indiska analytiker menar att Rysslands förmåga att snabbt lägga vikt bakom orden genom direkt politisk styrning av den statligt kontrollerade industrin är en fördel i förhandlingarna med Indien jämfört med USA, som är beroende av att den privata sektorn ser goda vinstmöjligheter.

Indiens framväxt som stormakt – USA:s intresse

Obamas retorik före och under besöket innebär i sig inte mycket nytt, men förstärker bilden av att USA av geostrategiska skäl vill understödja Indiens framväxt som politisk, ekonomisk och militär makt. Obama uttryckte (återigen) att Indiens framväxt är i USA:s intresse och positivt för regional och global säkerhet. Att USA ser på Indien som ”a natural partner” och att den bilaterala relationen är ”a defining relationship of the 21th century” återupprepas närmast som mantran medan Washington fortsatt välkomnar ökad indisk närvaro i Asia-Pacific-

regionen (läs: västra Stilla havet). Talet om Indien som avgörande för USA:s ombalansering, vilket tidigare inte tagits emot väl i Delhi, har däremot uteblivit.

Obama uttrycker återigen sitt stöd för Indien som permanent medlem av FN:s säkerhetsråd och som medlem av the Nuclear Suppliers Group (NSG), the Missile Technology Control Regime (MTCR), The Wassenaar agreement och the Australia group. Dessutom välkomnar Washington indiskt medlemskap i Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) och lovar att arbeta för att öka Indiens ”voice and vote” i internationella finansiella institutioner. Parterna kom också överens om att tillsammans arbeta för att stärka The East Asia Summit som forum för säkerhetspolitisk dialog.

Gemensam strategisk vision för ”Indo-Pacific”

Under besöket framlade parterna a Joint Strategic Vision för ”Asia-Pacific and the Indian Ocean region” (från Afrika till Ostasien). Visionen är uttryckligen grundad på de ”möjligheter” som USA:s ombalansering till Asien och Indiens s.k. ”Act East policy” utgör. Visionen har både ekonomiska och säkerhetsmässiga dimensioner. Referenserna och signalerna till Kina är tydliga.

Parterna betonar vikten att arbeta för ökad ekonomisk integration, inte minst i Syd- och Centralasien (där indiska företrädare oroar sig för ökad kinesisk ekonomisk penetration och på sikt militär närvaro). Vidare innehåller texten följande rader riktade mot Peking: ”We affirm the importance of safeguarding maritime security and ensuring freedom of navigation and over flight through the region, especially in the South China Sea.” Dessutom ska territoriella och maritima konflikter lösas genom principer i internationell lag, som United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS).

Efter dokumentets offentliggörande var USA:s vice nationella säkerhetsrådgivare Ben Rhodes snabbt ute och påpekade att syftet inte är ”containment” av Kina utan upprätthållandet av en ”legal based order” i regionen. (Man kan dock undra om den strategiska visionen uttolkas på samma sätt i Peking.)

Någon gemensam global strategisk vision handlar det inte om. Indiens ovilja att fördöma Rysslands aggression i Ukraina och USA:s fortsatta nära militära relation till Pakistan är ännu hinder på vägen mot bredare strategisk samsyn.

Fördjupat försvarssamarbete

Det tioåriga och långtgående ramverket för försvarssamarbete har förnyats och fördjupats. Områden som rymd, cyber, kontraterrorism och maritim säkerhet har fått ökad betydelse. Den strategiska dialogen ska hädanefter även inkludera en kommersiell dimension. "Hotlines" ska etableras mellan Indiens premiärminister och USA:s president samt mellan respektive nationella säkerhetsrådgivare.

USA:s försvarsminister Chuck Hagel refererade till överenskommelserna som "groundbreaking"; från indisk sida var man betydligt mer försiktiga.

Centralt i försvarssamarbetet är stärkandet av de årligen återkommande indo-amerikanska militärövningarna Malabar, som över tid fått mer substans (vad gäller typer och antal plattformar), geografisk bredd (förutom Indiska oceanen också västra Stilla havet) samt fler deltagande stater (Japan och Australien). Jayant Sinha, Indiens amerikaskolade "minister of state for finance", hävdade att USA:s och Indiens flottor genomförde ca 50 militärövningar under 2013. Efter en tillfällig nedgång, enligt medierapporter till följd av starka kinesiska protester, förväntas Malabar uppgraderas igen. Militärsamarbeten och övningar trilateralt (med Japan) och quadrilateralt (plus Australien) kommer att fördjupas, enligt Sinha. Även fler aktörer, som Vietnam, kan komma att medverka.

Den försvarsindustriella relationen är sakta men säkert på väg att övergå från att vara "transactional" till att fokusera på gemensam utveckling och produktion. Modi och Obama uttryckte hopp om att samarbetet genom The Defence Technology and Trade Initiative (DTTI) ska resultera i nya gemensamma projekt inom kort. Under besöket signerade man dock endast avtal om fyra mindre gemensamma s.k. "pathfinder projects" inom ramen för DTTI, t ex gemensam produktion av "minidronaren" Raven och moduler för underrättelse och spaning till C-130J Super Hercules (som produceras av Lockheed Martin i Hyderabad). Partnerna ska framgent föra dialog om amerikansk hjälp vad gäller teknologier för indiska hangarfartyg och jetmotorer (två områden där indisk försvarsindustri inte lyckats leverera resultat).

Därutöver förhandlar Indien och USA, enligt indisk media, om kontrakt vad gäller ett antal helikoptrar: 15

Chinook CH-47F (Boeing), 22 AH-64D Block III Apache (Boeing) och 16 S-70B Seahawk (Sikorsky).

Under de senaste fem åren har Indien importerat ca 70 procent av sin militärmateriel från Ryssland. Under förra året övertog dock USA rollen från Ryssland som största exportör av militärmaterial till Indien. Om intentionerna med DTTI förverkligas och t ex avtalen om helikopterköp realiserar kan det mycket väl innebära att USA övertar rollen som Indiens främsta försvarsindustriella partner även på sikt.

Den indo-amerikanska våren i en geopolitisk kontext

Tecknen på närmare strategiska relationer mellan Indien och USA sker i en geopolitisk kontext där aktörer såsom Kina, Pakistan och Ryssland tar notis och signalerar missnöje.

Samtidigt som Obama besökte Indien, vilket inte åtföljts eller föregåtts av visit i Pakistan, var den pakistanske arméchefen Raheel Sharif, som av en händelse, i Peking. I en hälsning till Indiens president under republikens dag uttryckte Kinas president Xi Jinping en önskan om uppgraderad strategisk relation. Att Islamabad och Peking inte uppskattar tövädret mellan Delhi och Washington är inte svårt att ta miste på.

Barack Obamas besök i Delhi föregicks av en visit i Indien av Rysslands försvarsminister Sergei Shoigu, som deltog i the Russia-India Inter-Governmental Commission on Military-Technological Cooperation. Besöket skulle enligt medieuppgifter egentligen ägt rum i oktober 2014 men blev förskjutet till januari 2015 till följd av "events related to Ukraine". Shoigu hann däremot under tiden bege sig till Pakistan (i november) för det första försvarsministerbesöket sedan det kalla kriget och signera det första rysk-pakistanska avtalet om försvarssamarbete.

Under Shoigus besök i Indien diskuterades, enligt indisk media, frågan om gemensam utveckling och produktion av den femte generationens stridflyg (som sedan flera år varit kantad av problem och motsättningar). Vidare har ett ryskt förslag om att årligen producera 400 helikoptrar – Mi-17 och Kamov Ka-226 – i Indien (som del av Modis "Make in India"-satsning) diskuterats. Förslaget går också ut på att helikoptrar därefter ska kunna exporteras till tredje part. Uttalanden från indiska försvarsdepartementet tyder på att partnerna inte nått fram till uppgörelse i någon av frågorna.

Avslutande analys

Obamas besök kan ha lagt grunden för fortsatt fördjupade militärstrategiska relationer mellan New Delhi och Washington. Ben Rhodes, den amerikanske vice nationelle säkerhetsrådgivaren, menade att samtalen mellan Modi och Obama "sent a message to the world [that the] US and India are going to be closer partners." Kommenterar av indiska analytiker pekar i samma riktning.

I ett historiskt och geopolitiskt perspektiv är fortsatt indisk omorientering västerut signifikant. År 1971 slöt Indien av rent realpolitiska skäl nära strategiska band med Sovjetunionen mot bakgrund av Nixonadministrationens rapprochement med Kina. Den gemensamma oron för Kinas snabba militära modernisering och agerande i Öst- och Sydkinesiska haven i dag har dock åtminstone delvis förändrat de strategiska kalkylerna i båda Delhi och Washington. Inflytelserika indiska analytiker menar att det tjänar Indiens nationella intresse att balansera Kina med hjälp av USA, på samma sätt som Indien under det Kalla kriget gjorde rätt i att balansera Kina med hjälp Sovjetunionen.

Det är därför inte minst mot bakgrund av det gemensamma intresset av att hantera Kinas växande makt som man bör förstå de sakta men säkert fördjupade strategiska relationerna mellan Washington och Delhi under det senaste decenniet.

Frågan är om Obamas symboliskt viktiga besök kommer resultera i att de strategiska relationerna uppgraderas ytterligare en nivå. Det återstår fortfarande att se om deklARATIONERNA om samarbete, samsyn och vänskap kommer att konkretiseras – eller om Indien väljer att på klassiskt "non alignment-manér" försöka spela ut stormakterna mot varandra för att extrahera så fördelaktiga avtal som möjligt vad gäller investeringar, teknologi, energi och försvarsmateriel.

Indikatorer att hålla utkik efter vad gäller den indo-amerikanska strategiska relationens utveckling är huruvida fler gemensamma försvarsindustriella samarbeten kommer till stånd, om köpen av amerikanska helikoptrar blir av och om de maritima militärövningarna bilateralt samt med andra partnerstater (som t ex Japan och Australien) faktiskt blir fler och mer substantiella. Andra indikatorer som kan tyda på stärkta relationer är ökat samarbete i Afghanistan, minskat amerikanskt bistånd till Pakistan, färre indiska

försvarssamarbeten med Ryssland och indo-amerikanskt samarbete i kampen mot terrorismen i Mellanöstern.

Om de strategiska relationerna mellan USA och Indien fortsätter att stärkas och Delhi de facto graviterar längre "västerut" så kommer det att påverka det strategiska tänkandet och agerandet inte bara i Tokyo och Canberra utan också i Peking, Moskva och Islamabad/Rawalpindi. Vad som står klart är dock att Indiens ökade inflytande regionalt och framväxt som stormakt håller på att förändra internationella relationer.

Samuel Bergenwall

Samuel Bergenwall är forskare vid FOI:s Asienprogram och gästforskare vid Insitute for Defnce Studies and Analyses i New Delhi. Analysen är baserad på offentliggjorda dokument och rapportering i indisk media samt deltagande vid The US India Strategic Dialogues (24-25 januari) varvid bland annat fyra indiska ministrar och BJP:s generalsekreterare belyste de bilaterala relationerna från olika perspektiv. Den strategiska dialogen arrangerades av Observer Research Foundation och Network 18. Bland talarna fanns: Ravi Shankar Prasad (Minister for Communications and Information Technology); Ram Madhav (generalsekreterare för BJP); Jayant Sinha (Minister of State for Finance); Prakash Javadekar (Mininster for Environment, Forests and Climate Change); Suresh Prabhu (Union Minister for Railways); och Anand Mahindra (ordförande i the Mahindra group).