

Die US-amerikanisch-indischen Beziehungen: Von „estranged democracies“ zu „natural allies“?

von
Heinrich Kreft¹

Die größte Demokratie der Welt und die demokratische Führungsmacht des Westens hatten bis weit in die 80er Jahre hinein ein sehr schwieriges, von Misstrauen und Vernachlässigung („neglect“) geprägtes Verhältnis zueinander.² Obwohl das Ende des Kalten Krieges auch die US-amerikanisch-indischen Beziehungen von den Zwängen der bipolaren Welt befreit hat, lastete der Schatten der Vergangenheit noch ein ganzes Jahrzehnt lang auf den bilateralen Beziehungen – insbesondere der indisch-pakistanische Antagonismus. 1998 waren es die indischen Nukleartests, die eine indisch-US-amerikanische Annäherung verzögerten. Die Besuche von US-Präsident Bill Clinton im März in Indien und der Gegenbesuch des indischen Premierministers Atal Bihari Vajpayee in den USA im September 2000 führten zu einer spektakulären Verbesserung der bilateralen Beziehungen, die schließlich im Herbst 2001 zu einer uneingeschränkten indischen Unterstützung für den US-amerikanischen Krieg gegen den Terrorismus nach den Anschlägen vom 11. September auf New York und Washington führte.

Die USA haben seit dem Ende des Kalten Krieges eine ganze Reihe konkreter Interessen in Südasien:

¹Der Autor vertritt ausschließlich seine persönliche Meinung.

²Vgl. Dennis Kux, *Estranged Democracies. India and the United States 1941-1991*, London, New Delhi 1994.

- die Entwicklung der ökonomischen und strategischen Beziehungen mit Indien,
- die Erhaltung der Integrität Pakistans,
- eine weitestmögliche Kontrolle des militanten islamischen Extremismus,
- die Zurückdrängung terroristischer Aktivitäten in Afghanistan und Pakistan,
- die Verhinderung eines destabilisierenden und daher gefährlichen nuklearen Rüstungswettlaufs,
- die Unterstützung von Friedensbemühungen in und um Jammu und Kaschmir.

Während der vergangenen anderthalb Jahrzehnte war die US-amerikanische Südasienpolitik bemüht, die richtige Balance zwischen diesen Interessen zu finden, allerdings mit einer stärkeren Parteinahme zugunsten Neu-Delhis gegen Ende der Clinton-Administration. Doch gleichzeitig unternahm Washington auch den Versuch, die Beziehungen zu Islamabad wieder aufzunehmen.³

1 Erste Annäherung unter Rajiv Gandhi

In der Endphase des Kalten Krieges kam es von Mitte der 80er Jahre an zu einer langsamen Annäherung zwischen Indien und den USA. Während der Regierungszeit Rajiv Gandhis (1984-1989) erfolgten einige hochrangige Besuche, die die Beziehungen deutlich entspannten. So besuchte 1985 Rajiv Gandhi selbst die USA, und der damalige US-amerikanische Verteidigungsminister Caspar Weinberger reiste im Folgejahr nach Indien. Die Einsetzung einer Indo-American Task Force on the Indian Ocean war eines der ersten Ergebnisse dieser Annäherung, und die USA akzeptierten Indien als Ordnungsmacht in Südasien.⁴ Mit der Öffnung der indischen Wirtschaft Anfang der 90er Jahre erhielten die bilateralen Beziehungen auch einen zusätzlichen ökonomischen Schub. Beide Seiten unterstrichen fortan die gemeinsamen demokratischen Werte und entdeckten gemeinsame Interessen zum Beispiel im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und den militanten islamischen Fundamentalismus, vor allem in Afghanistan.⁵ Neben dem Ausbau der wirtschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit vereinbarten beide Seiten im April 1991 auch eine militärische Kooperation, die u.a. gemeinsame Flottenmanöver im

³Stephen P. Cohen, US-South Asia: Relations Under Bush, in: *Oxford Analytica*, <http://www.brookings.org/views/articles/cohens/2001oa.htm>.

⁴Christan Wagner, „US-Außenpolitik gegenüber der Indischen Union“, in: Werner Draguhn (Hrsg.), *Indien 2000. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Institut für Asienkunde, Hamburg 2000, S.223-241, S.228.

⁵Vgl. Selig S. Harrison/Geoffrey Kemp, *India & America. After the Cold War*, Washington, 1993.

Indischen Ozean vorsah. Allerdings kam es auf anderen Gebieten, wie insbesondere im Nuklearbereich, zu keiner Annäherung der Positionen. So blieb Indien bei seiner Ablehnung, internationalen Abkommen wie dem Atomwaffensperrvertrag beizutreten, und legte im Herbst 1996 ein Veto gegen das allgemeine Teststoppabkommen ein. Dissens gab es zudem hinsichtlich des indischen Raketenprogramms und des damit verbundenen Technologietransfers. Hinzu kamen US-amerikanische Vorwürfe wegen indischer Menschenrechtsverletzungen insbesondere in Kaschmir und im Punjab, sowie zunehmend Konflikte im Handelsbereich (u.a. Vorwürfe von Patentverletzungen im Pharmabereich).

2 Der Rückschlag als Folge von Pokhram II⁶

Nach der Shakti 98 Campaign, d.h. der Detonation von fünf nuklearen Sprengsätzen am 11. und 13. Mai 1998, erklärte sich Indien zum Kernwaffenstaat und zur Weltmacht mit eigenem Anspruch auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Die Entscheidung für eine offene Nuklearisierung vor Ablauf der Ratifizierungsfrist des Teststoppabkommens (Comprehensive Test Ban Treaty – CTBT) dürfte bereits Mitte 1995 eingesetzt haben. Der Regierungsantritt der hindunationalistischen Bharatiya Janata Party (BJP) unter Premierminister Vajpayee, die seit langem die offene Nuklearisierung gefordert hatte, beschleunigte diesen Prozess.

Diese Entscheidung Indiens, der am 28. Mai die offene Nuklearisierung Pakistans folgte, hat die Sicherheitslage in Südasien grundlegend verändert und die Beziehungen zu vielen Staaten erheblich belastet. In den USA wurden die indischen Tests nach 24 Jahren Moratorium als gravierender Rückschlag für die jahrzehntelangen US-Bemühungen betrachtet, die Proliferation von Nuklearwaffen zu verhindern. Die Clinton-Administration machte unmittelbar nach den Nukleartests deutlich, dass sie der Aufnahme Indiens als gleichberechtigte Nuklearmacht in den Nichtverbreitungsvertrag (NVV) nicht zustimmen werde. Am 13. Mai 1998 verhängte Präsident Clinton ökonomische (und andere) Sanktionen (gemäß Absatz 102 des Arms Export Control Act – AECA). Die gleichen Strafmaßnahmen wurden am 30. Mai gegen Pakistan verhängt. Die Sanktionen gegen Indien führten u.a. zur Beendigung des US-amerikanischen Wirtschaftshilfeprogramms für Indien in Höhe von 21 Mio. US-Dollar, die Verschiebung von Krediten durch die Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) in Höhe von 1,7 Mrd. US-Dollar und zur Beendigung US-amerikanischer Waffenexporte unter dem Arms Export Control Act. US-Amerikanische Indienexperten fürchteten vor allem ein nukleares Wettrüsten

⁶Pokhram ist das indische Atomtestgelände in Rajasthan, wo schon 1974 der erste („zivile“) indische Atomtest durchgeführt worden war.

und in der Folge eine Destabilisierung Südasiens, auch wenn dafür auf pakistanischer Seite die wirtschaftlichen Voraussetzungen weitgehend fehlten. Die Clinton-Administration forderte Indien wie Pakistan zu fünf konkreten Schritten auf, um die befürchtete nukleare Destabilisierung und ein atomares Wettrüsten in der Region zu verhindern:

1. Verzicht auf weitere Atomtests sowie Unterzeichnung und Ratifizierung des CTBT

US-Amerikanischer und internationaler Druck nach den Atomtests führten zu Resolutionen des VN-Sicherheitsrates und der G-8, in denen Indien und Pakistan zur Unterzeichnung des Atomteststoppabkommens aufgefordert werden. Japan, der größte Entwicklungshilfegeber beider Staaten machte eine Wiederaufnahme seiner unterbrochenen Hilfsleistungen von einer Zeichnung des CTBT abhängig sowie von festen Zusagen, weder Know-how noch spaltbares Material an ein anderes Land weiterzugeben.⁷ Während sowohl Indien als auch Pakistan die Selbstverpflichtung auf einen Verzicht auf weitere Atomtests bisher einhalten, verweigern beide bis heute die Zeichnung des CTBT – eine Position die weniger schwer zu halten ist, seitdem die US-Ratifikation des Teststoppabkommens 1999 im Senat gescheitert ist.

2. Die Einstellung der Produktion spaltbaren Materials und eine kooperative Beteiligung an den Verhandlungen zu FMCT

Sowohl Indien als auch Pakistan haben sich bereit erklärt, sich aktiv und konstruktiv an den Verhandlungen zum Abschluss eines Fissile Material Control Treaty (FMCT) zu beteiligen. Beide haben es allerdings abgelehnt, die Produktion spaltbaren Materials zum jetzigen Zeitpunkt einzustellen.

3. Verzicht auf Test und Stationierung von Nuklearwaffen und Trägerraketen

Die Vereinigten Staaten haben Indien und Pakistan wiederholt, aber mit geringem Erfolg, zur Zurückhaltung bei der Entwicklung, Erprobung und Einführung von Trägerraketen aufgefordert. Am 11. April 1999 testete Indien seine Mittelstreckenrakete Agni II mit einer Reichweite von 1.250 Meilen. Am 14. und 15. April reagierte Pakistan mit dem Testflug seiner Raketenentwicklungen Ghauri II und Shaheen mit Reichweiten von 1.250 bzw. 375 Meilen. Zuletzt testete Indien eine längere Version seiner Kurzstreckenrakete Prithvi im Dezember 2001.

Im August 1999 veröffentlichte die indische Regierung den Entwurf einer vom National Security Advisory Board (NSAB) entwickelten Nukleardoktrin. Die Doktrin, in der am Verzicht auf den Ersteinsatz von Nuklearwaffen festgehalten wurde, forderte die Schaffung eines „credible nuclear

⁷Im Oktober 2001 hat Japan seine Sanktionen aufgehoben, um beide für ihre Unterstützung im US-angeführten Kampf gegen den internationalen Terrorismus zu honorieren.

deterrence and adequate retaliatory capability should deterrence fail“. Es schlug die Entwicklung von Nuklearwaffen vor „based on a triad of aircraft, mobile land-based missiles and sea-based assets...“.⁸ Die USA wie auch andere Staaten kritisierten dieses Dokument als destabilisierend und – falls umgesetzt – zu einem nuklearen Rüstungswettlauf in der Region führend.

4. Der Verzicht auf jeglichen Export sensitiver Güter und Technologie an andere Staaten

Sowohl Indien als auch Pakistan haben eine relativ saubere Weste, was die Verbreitung sensitiver Technologien angeht. Beide haben entsprechende Exportkontrollen eingeführt, die wirksam überwacht werden. Seit Mai 1998 haben beide Länder mehrer Expertengespräche mit US-Vertretern über diese Thematik geführt. Besorgnis erregte in Washington die Meldung, dass zwei pensionierte pakistanische Atomforscher mehrere Male nach Afghanistan gereist waren, um dort mit Osama Bin Laden und anderen Al-Qaeda-Mitgliedern zusammenzutreffen. Der Krieg in Afghanistan führte zudem zu Fragen hinsichtlich der Stabilität Pakistans und der Sicherheit seiner Atomanlagen im Fall eines radikalislamischen Umsturzes. Dies hat die Debatte über den Export sicherheitsrelevanter Technologie an Indien und Pakistan wieder entfacht. Indien seinerseits fordert ein Ende der Exportkontrollen für Dual-Use-Technologien, die Neu-Delhi für die Entwicklung seines zivilen Nuklearprogramms und seiner Raumfahrtprojekte benötigt.

5. Reduzierung bilateraler Spannungen einschließlich der in Kaschmir

Seit Beginn der 90er Jahre, als die Spannungen in und um Kaschmir zunehmend virulenter wurden, haben die USA sowohl Indien als auch Pakistan wiederholt zu vertrauensbildenden Maßnahmen aufgefordert mit dem Ziel die Spannungen zu reduzieren. Die Erfolge in diesem Bereich umfassen:

- die vorherige Notifizierung militärischer Bewegungen,
- die Etablierung einer Hotline zwischen den Militärkommandanten auf beiden Seiten,
- den Austausch einer Liste nuklearer Einrichtungen sowie
- ein Übereinkommen, diese Einrichtungen nicht anzugreifen,
- ein gemeinsamer Verzicht auf die Herstellung und den Einsatz chemischer Waffen
- sowie Maßnahmen zur Verhinderung von Luftraumverletzungen.

⁸„Draft Report of National Security Advisory Board on Indian Nuclear Doctrine“, www.meadev.gov.in/govt/indnucl.htm.

Im Februar 1999 unternahm Premierminister Vajpayee seine historische Busreise nach Lahore zum Gipfeltreffen mit dem damaligen pakistanischen Premierminister Nawaz Sharif. Die beiden Staatsmänner unterzeichneten dabei die sogenannte Erklärung von Lahore, in der sie sich verpflichten, alles zu unternehmen, die Spannungen zwischen den beiden Ländern zu reduzieren einschließlich der in Jammu und Kaschmir. Allerdings erhielten diese Entspannungsbemühungen durch den sogenannten Kargil-Krieg von Mai bis Juli 1999 einen erheblichen Rückschlag, als beide Seiten an den Rand eines vierten Krieges gerieten. In den heftigsten Kämpfen seit 1971 unternahm die indische Armee den blutigen, aber letztendlich erfolgreichen Versuch, etwa 700 aus Pakistan eingedrungene Guerillas zu vertreiben, die sich in den Bergen in der Nähe Kargils verschanzt hatten, von denen aus sie die wichtigste Versorgungsstrasse auf der indischen Seite der Line of Control (LoC) gefährdeten. Ein Treffen am 4. Juli 1999 zwischen Präsident Clinton und Premierminister Sharif in Washington führte zum vollständigen Abzug der Eindringlinge.

Die Spannungen zwischen Indien und Pakistan blieben allerdings in der Folgezeit des Kargil-Konflikts, der über 1.100 Opfer gefordert hatte, stark. Während des Jahres 2000 kam es wiederholt zu Artillerieduellen und Schusswechseln entlang der LoC in Kaschmir. Neu-Delhi bezichtigte Islamabad, ständig militante Islamisten in den von Indien regierten Teil Kaschmirs zu schicken, die dort wiederholt isolierte Militär- und Polizeiposten, aber auch Zivilisten angriffen. Pakistan seinerseits klagte Indien wegen angeblicher Menschenrechtsverletzungen in Kaschmir an. Nach indischen Angaben sind allein 1999/2000 5.000 Menschen den Unruhen in Jammu und Kaschmir zum Opfer gefallen. Die Vereinigten Staaten haben Indien und Pakistan wiederholt aufgefordert, ein Klima für eine Beilegung des Konflikts zu schaffen, die LoC zu respektieren, Gewaltanwendung zu verurteilen und zum Friedensprozess von Lahore zurückzukehren. Im November 2000 kündigte Indien einen unilateralen Stopp seiner Militäroperationen in Kaschmir während des Ramadan an. Im Dezember kündigte Pakistan an, dass seine Truppen entlang der LoC ein Höchstmaß an Zurückhaltung üben würden, und Islamabad zog einige Verbände von der LoC zurück. In der Tat ging die Zahl der Zwischenfälle erheblich zurück einschließlich der Infiltration extremistischer Kommandos in den indischen Teil Kaschmirs. Im Februar 2001 verlängerte Premierminister Vajpayee den Waffenstillstand bis Ende Mai d.J. Allerdings lehnte Kaschmirs größte militante Gruppierung den Waffenstillstand ab und setzte seine Angriffe gegen indische Soldaten und Regierungseinrichtungen fort. Im Mai 2001 kündigte Indien zwar an, den unilateralen Waffenstillstand nicht weiter zu verlängern, gleichzeitig lud Premierminister Vajpayee seinen neuen pakistanischen Counterpart General Musharraf zu Gesprächen nach Indien

ein. Allerdings brachte der Gipfel von Agra nicht einmal ein gemeinsames Kommuniqué, was dem Druck von Hardlinern auf beiden Seiten zugeschrieben wurde. Seitdem haben die Unruhen in Kaschmir, denen nach indischen Angaben 2001 mehr als 2.000 Menschen zum Opfer gefallen sind, zugenommen.

Am 16./17. Oktober 2001 besuchte Außenminister Collin Powell Pakistan und Indien. Teil seiner Mission war es u.a., die erneut gefährlich eskalierenden Spannungen in und um Kaschmir zu verringern. Indien hatte mit heftigem Artilleriebeschuss des von Pakistan kontrollierten Teils Kaschmirs auf einen Terroranschlag vom 1. Oktober reagiert, der von Pakistan aus operierenden Jaish-e-Muhammad zugeschrieben wurde und dem 38 Menschen zum Opfer gefallen waren. Am 29. Oktober bezichtigte der Chef der VN-Militärbeobachter (UN Military Observers Group in India and Pakistan – UNMOGIP) beide Seiten, politische Spielchen in Bezug auf Kaschmir zu spielen. In der ersten öffentlichen Verlautbarung seit 50 Jahren erklärte Generalmajor Hermann K. Loidolt: „My assessment is that the situation will become more tense in the time coming, not along the LoC but also in the whole of Jammu and Kashmir state.“

Am 13. Dezember 2001 griffen militante Islamisten das indische Parlament in Neu-Delhi an. Dieses Ereignis führte schließlich zur größten Mobilisierung pakistanischer und indischer Streitkräfte seit dem dritten Indopakistanischen Krieg von 1971, nicht nur in Kaschmir, sondern entlang der ganzen gemeinsamen Grenze.

3 Der historische Indienbesuch Präsident Clintons

Nach den indischen Atomtests gab es eine nie dagewesene Dichte politischer Gespräche zwischen Washington und Neu-Delhi. In diesen versuchte die Clinton-Administration Indien – erfolglos – zu einer Unterzeichnung des NVV bzw. des CTBT zu bewegen. Als Gegenleistung sollten die US-Sanktionen wieder aufgehoben und in für Neu-Delhi attraktiven Bereichen die Kooperation aufgenommen bzw. ausgeweitet werden. Im September 1998 bezeichnete Premierminister Vajpayee Indien und die USA als „natural allies“, forderte eine stärkere Berücksichtigung indischer Interessen u.a. in den Bereichen Sicherheit und Technologietransfer und erhob den Anspruch Neu-Delhis auf einen ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat.⁹

Mit seinem Besuch in Indien vom 19. bis zum 26. März 2000 unternahm Präsident Clinton den (ursprünglich schon für 1998 geplanten und durch die

⁹Wagner, a.a.O., S.229.

Atomtests verzögerten) Versuch, die US-indischen Beziehungen auf eine breite Grundlage der Kooperation zu stellen und das verbleibende gegenseitige Misstrauen abzubauen. In einem gemeinsamen Vision Statement vereinbarte er mit Premierminister Vajpayee einen bilateralen Dialog auf hoher Ebene und in Form verschiedener Arbeitsgruppen sowie regelmäßiger Gipfeltreffen. Erhebliche Bedeutung wurde auch der wirtschaftlichen Zusammenarbeit eingeräumt. Während des Besuchs konnten US-amerikanische Firmen Projekte mit indischen Partnern in einer Größenordnung von fast vier Milliarden US-Dollar abschließen. Während seines zehntägigen Besuchs in den USA im September 2000 kam Premierminister Vajpayee die Ehre zu, eine Rede vor dem US-Kongress zu halten, und Präsident Clinton gab ein Essen zu seinen Ehren im Weißen Haus. Während des Besuchs schlossen US-Firmen mehrere Verträge über drei große Energieprojekte in Indien im Wert von über 6 Mrd. US-Dollar ab. Am 15. September vereinbarten Präsident Clinton und Premierminister Vajpayee eine Zusammenarbeit in den Bereichen Rüstungskontrolle, Terrorismus und AIDS.

4 Die Konsolidierung der Annäherung unter Präsident George W. Bush

Mit der Amtseinführung von George W. Bush im Januar 2001 wurden die Aussichten auf eine Konsolidierung und Beschleunigung der Annäherung noch besser. Die neue Bush-Administration brachte erhebliche Bedenken gegen die verbliebenen Sanktionen gegen Indien mit ins Amt sowie die erklärte Absicht, die US-amerikanischen Beziehungen mit alliierten und befreundeten Staaten auszubauen. Hinzu kam ein erhebliches Misstrauen gegenüber China und seinem ökonomischen und politischen Aufstieg sowie eine tiefe Skepsis gegenüber verschiedenen Elementen des nuklearen Nichtverbreitungsregimes wie dem Atomteststoppabkommen. Würde all dies in Politik umgesetzt, stünden die US-amerikanisch-indischen Beziehungen vor einer goldenen Ära.

Und in der Tat, es kam 2001 zu einer weiteren deutlichen Verbesserung der Beziehungen. Der Nukleardialog blieb zwar auf der Agenda, wurde aber in einer sachlichen, „low-key“-Form fortgesetzt. Das Sanktionsregime kam (zumindest weitgehend) zu einem zügigen Ende, und die Verteidigungskooperation wurde wieder aufgenommen. Allerdings führten die Terroranschläge vom 11. September und die darauffolgende Erneuerung der engen US-amerikanisch-pakistanischen Beziehungen sowie die zunehmenden Spannungen zwischen Indien und Pakistan gegen Ende 2001 zu einer erneuten Belastung der Beziehungen.

4.1 Ein neuer Nukleardialog

Der Dissens im Nuklearbereich, der die US-amerikanisch-indischen Beziehungen über Jahre bestimmt hatte, erhielt mit Amtsantritt von George W. Bush einen deutlich niedrigeren Stellenwert. Die Aufforderung an Neu-Delhi zu deutlichen Schritten, wie z.B. der Zeichnung des Atomteststoppabkommens, wurde ersetzt durch die Diskussion von Präsident Bushs Vorschlag eines „new strategic framework“, in dem für die neue US-amerikanische Regierung der Raketenabwehr eine wichtige Rolle zukommt.

Indiens Reaktion auf die Rede Bushs vom 1. Mai 2001¹⁰ zur Raketenabwehr fiel ausgesprochen positiv aus. Dies war umso erstaunlicher, da sich Indien bisher immer gegen die damit verbundene unilaterale Aufkündigung des ABM-Vertrages durch Washington ausgesprochen hatte. In Washington wurde die indische Position, „that there is a strategic and technological inevitability in stepping away from a world that is held hostage by the doctrine of mutually assured destruction (MAD) to a cooperative, defensive transition that is underpinned by further cuts and a de-alert of nuclear forces“, freudig aufgenommen. Neu-Delhi wurde daraufhin in den Kreis derjenigen „friends and allies“ aufgenommen, denen die Bush-Administration die Raketenabwehrpläne eigens erläuterte. Zu diesem Zweck reiste im Sommer 2001 Vizeaußenminister Richard Armitage nach Indien. Als Präsident Bush im Dezember den ABM-Vertrag kündigte, gab es von der indischen Regierung nicht ein Wort der Kritik.

Wie stark sich der Charakter des Nukleardialogs zwischen den USA und Indien seit dem Amtsantritt von George W. Bush verändert hat, geht auch aus der ersten wichtigeren Rede des neuen US-Botschafters in Neu-Delhi, Robert Blackwill, hervor, der (Anfang September) Atomwaffen eher beiläufig erwähnte und erklärte, „the US has an equal interest in the shape and substance of India’s nuclear policy. This mutual preoccupation by our two countries seems entirely natural since each capital wants to be sure that the other takes no steps in the nuclear arena that could destabilize the strategic and regional stability.“¹¹ Der Besitz von Nuklearwaffen wurde von Blackwill nicht nur nicht in Frage gestellt, sondern es wurde Neu-Delhi sogar das Recht auf das gleiche Interesse („equal interest“) an der US-amerikanischen Nuklearpolitik zugestanden. Auch der Oberbefehlshaber der US-amerikanischen Streitkräfte im Pazifik, Admiral Dennis Blair, unterstrich diesen politischen Wandel der US-amerikanischen Indienpolitik hin zur De-facto-Anerkennung Indiens als Nuklearmacht. Bei einem Besuch in Indien erklärte er : „[... the US has] some pretty strong views on the steps that India can take now that India has

¹⁰Text der Bush-Rede auf <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/01>.

¹¹Robert Blackwill, „The Future of US-India Relations. Remarks to the Indo-American Chamber of Commerce and Indo-American Society, Mumbai, India, September 6, 2001“, US Department of State, <http://www.state.gov>.

developed nuclear weapons in terms of nonproliferation and safety of weapons and nuclear doctrine and so on. [...] The US can work with India to keep those terrible weapons in as safe a condition as they can. [...] I think the goals have remained the same for a high nuclear threshold and no counter proliferation, and responsible attitudes toward the weapons themselves [...] But I think you'll see those goals reached by more cooperation with India rather than less.“¹² Eine erstaunliche Abkehr von der heftigen US-Kritik in den Monaten nach den Atomtests.

4.2 Das Ende der Sanktionen

Die nach den Atomtests 1998 verhängten Sanktionen wurden von Neu-Delhi nach Amtsantritt von George W. Bush ganz oben auf die bilaterale Agenda gesetzt. Während seines Besuchs Ende April 2001 in Washington bezeichnete Indiens Außenminister Jaswant Singh sie als „counterproductive both economically and otherwise“.¹³ Das neue Bush-Team sprach sich für die Aufhebung der Sanktionen aus, so z.B. die designierte Assistant Secretary of State for South Asia, Christina Rocca, in ihrer Anhörung vor dem Senat. Hierüber kam es bis zum Sommer zu einem Tauziehen zwischen der neuen Regierung und dem Kongress, d.h. in erster Linie dem Senat, das sicherlich noch länger angedauert hätte, wenn die Terroranschläge vom 11. September nicht zu einer radikalen Änderung der außenpolitischen Agenda der Vereinigten Staaten geführt hätten.

4.3 Neue Verteidigungszusammenarbeit

Während die Anfänge der Militärbeziehungen zwischen den USA und Pakistan bereits in die 50er Jahre zurückgehen, ist die Verteidigungskooperation Washingtons mit Neu-Delhi ein Produkt der vergangenen Dekade. 1995 wurden gemeinsame Arbeitsgruppen („joint Indo-US steering committees“) eingerichtet, um die Beziehungen zwischen den Streitkräften einschließlich Besuchs Austausch, technischer Kooperation und gemeinsamer Manöver zu entwickeln und zu koordinieren.¹⁴ Die Arbeit dieser Komitees wurde 1998 nach dem indischen Nukleartest wieder eingestellt. Im April 2000 erklärte der Undersecretary of State Thomas Pickering: „We also cannot and will not be able to concentrate

¹²Admiral Dennis C. Blair, Commander in Chief, US Pacific Command, „Media Roundtable, July 10, 2001“, United States Pacific Command Transcript, USIS.

¹³http://www.indianembassy.org/special/2001/world_center.htm.

¹⁴Daneben gab es zwei weitere Abkommen im Bereich der Sicherheitskooperation: 1997 unterzeichneten Washington und Neu-Delhi ein bilaterales Abkommen über die Auslieferung flüchtiger Krimineller, ein wichtiger Schritt im gemeinsamen Kampf gegen den internationalen Terrorismus und Drogenhandel. Im Januar 2000 wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus eingerichtet.

on military issues until there is substantial progress on non-proliferation.“¹⁵ Dagegen machte die neue Bush-Administration von Anfang an klar, dass für sie die US-indischen Beziehungen auch eine wichtige verteidigungspolitische Komponente haben müssten: „...an expanding, intensified, focused, and mutually beneficial military relationship.“

Zu diesem Zweck gab es 2001 eine ganze Reihe Besuche hochrangiger Vertreter des Verteidigungsestablishments beider Seiten. Der wichtigste war der Besuch des Chairman of the Joint Chiefs of Staff (JCS), General Henry Shelton, Mitte Juli in Indien. General Shelton war der ranghöchste militärische Besucher seit den Atomtests und der erster Vorsitzende des JCS, der Indien überhaupt besucht hat. Von besonderer Bedeutung war seine Ankündigung, die Treffen der Defense Policy Group (DPG), der Schlüsselinstitution für die gemeinsame Verteidigungszusammenarbeit, wieder aufzunehmen. Die DPG traf sich erstmals nach fünf Jahren wieder am 3./4. Dezember in Neu-Delhi und kündigte eine Reihe gemeinsamer Projekte an, u.a. Training für humanitäre Lufttransporte, Training von Spezialeinheiten und Manöver der US-Marines mit entsprechenden indischen Einheiten. Auch die suspendierte Lieferung von Rüstungsgütern kehrte auf die Agenda zurück. Auf der indischen Wunschliste stehen u.a. Radarsysteme, Motoren sowie andere Systeme für leichte Kampfflugzeuge und Fluggerät der indischen Marine. Die USA sagten eine zügige Bearbeitung dieser indischen Wünsche zu. Um die Kooperation in diesem Bereich künftig zu erleichtern, kamen beide Seiten überein, eigens eine Arbeitsgruppe einzurichten, „to manage the defense supply relationship“.¹⁶

Trotz aller Fortschritte gibt es in diesem Bereich nach wie vor etliche Steine aus dem Weg zu räumen. So weigert sich Indien noch immer, eine Übereinkunft zum Schutz militärischer Informationen (General Security of Military Information Agreement) abzuschließen, die für Washington als Voraussetzung für einen weiteren Ausbau der Verteidigungskooperation angesehen wird. Die militärische Zusammenarbeit mit den USA stößt in Indien in Kreisen der parlamentarischen Opposition und linker Gruppierungen zum Teil auf erhebliche Kritik.

Die Verteidigungskooperation wird allerdings kaum zu einer militärischen Allianz führen – eine solche wäre allenfalls in ferner Zukunft denkbar – sollte sie überhaupt von einer der beiden Seiten jemals angestrebt werden. So erklärte der Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs, Peter Rodman: „India is not going to become an ally of the United States. I think India values its independence. It values its non-alignment. So I don't think anybody should expect that India is going to collude with us.“¹⁷

¹⁵Thomas Pickering, US Department of State, <http://www.state.gov/>.

¹⁶Joint Statement of the US-India Defense Policy Group, US Department of State, International Information Programs, <http://www.state.gov/>.

¹⁷Peter Rodman, Media Round Table with Peter Rodman, „ASD ISA, United States Department of Defense“, News Transcript, <http://www.defenselink.mil>.

Admiral Blair auf seiner bereits zitierten Reise nach Indien erläuterte, „[that the US] is not looking for a defense treaty. We are looking for cooperation in security matters that serves the interests of both countries“.¹⁸

5 Der 11. September und die Folgen

Nach den Terroranschlägen auf das World Trade Center in New York und das Pentagon bei Washington hat Premierminister Vajpayee die uneingeschränkte Solidarität Indiens mit den Vereinigten Staaten zum Ausdruck gebracht und jede Unterstützung einschließlich der Nutzung indischer Militärbasen für die folgende US-amerikanische Militäraktion in Afghanistan angeboten. Beides war in der Form nicht erwartet worden und wurde in Washington freudig begrüßt. Doch nicht die indische, sondern die pakistanische Kooperation (neben der Unterstützung zentralasiatischer Staaten) war für die Militäraktion und noch mehr für die Beschaffung von Informationen über das Taliban-Regime und Al Qaeda unabdingbar. Ein wichtiger Schritt der US-Außenpolitik war denn auch die Wiederbelebung der alten pakistanisch-US-amerikanischen Kooperation. Allerdings hatte die Bush-Administration schon vor dem 11. September klargemacht, nicht auf eine „India-only“-Politik zu setzen, sondern auch Pakistan nicht zu ignorieren. Am 10. Juli 2001 erklärte Admiral Blair: „Military relations with India will not take place at the expense of relations with Pakistan. We do not intend to shift from being seen as a friend of Pakistan to being seen as friend of India.“¹⁹ Und später im August erklärte Peter Rodman vom Pentagon: „Our relationship with Pakistan is valuable to us. And I don't think this administration is going to lose sight of that.“²⁰ Natürlich konnte die rasche und tief greifende Wiederbelebung der alten pakistanisch-US-amerikanischen Kooperation nach dem 11. September nicht im Sinne Neu-Delhis sein. Die indischen Sorgen wurden noch größer nach einem Anschlag auf das Parlamentsgebäude von Jammu und Kaschmir in Srinagar am 1. Oktober und, wie bereits an anderer Stelle erwähnt, dem bewaffneten Angriff auf das Parlamentsgebäude in der Hauptstadt Neu-Delhi. Indien bezichtigte Pakistan einer Teilverantwortung für diese Anschläge und betrachtete die Reaktion Washingtons darauf – zumindest was die Rolle Islamabad betraf – als unzureichend. Indiens Enttäuschung über diese Entwicklung konnte auch von Präsident Bush nicht ausgeräumt werden: „[India and the US] are increasingly aligned on a range of issues even as the US works closely with Pakistan.“

Es deutet viel darauf hin, dass der 11. September zu einem Paradigmenwechsel in der US-amerikanischen Außenpolitik geführt hat bzw. führen wird.

¹⁸Blair, a.a.O.

¹⁹Blair, a.a.O.

²⁰Rodman, a.a.O.

Präsident Bush hat zu Recht davor gewarnt, dass der Kampf gegen den internationalen Terrorismus lang, oftmals nicht wahrnehmbar und ohne klares Ende sein werde. Weder die USA, deren militärische Überlegenheit ohne historische Parallele ist, noch die NATO waren (und sind) in der Lage, derartige Angriffe abzuschrecken, weil die Attentäter keine Furcht um ihr Land haben mussten. Ein massiver Vergeltungsschlag ist geradezu Teil ihrer Strategie.

Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus wird unterschiedliche Phasen durchlaufen mit verschiedenen, möglicherweise wechselnden Frontstellungen. Eine breite internationale Koalition wird dazu nötig sein, um die weit verzweigten terroristischen Netzwerke zerstören zu können. Eine enge Kooperation ist notwendig beim Austausch von Informationen über terroristische Aktivitäten, für eine schärfere Kontrolle von Waffen-, Technologie- und Geldflüssen, für die Isolierung von Staaten, die Terroristen unterstützen oder dulden, sowie für militärische Aktionen. Im Grauen Krieg kommt es aber noch mehr als im Kalten Krieg auf die Stabilisierung der inneren Verhältnisse an, um die Brutstätten des Terrorismus zu isolieren und auszumerzen. Dazu gehören verstärkte Anstrengungen, um weltweit Lösungen für die dortigen Konflikte zu finden.

Die Terroranschläge haben die US-amerikanische Politik dauerhaft verändert bzw. werden sie verändern, vergleichbar allenfalls mit Pearl Harbour. Falls erwartungsgemäß schnelle Erfolge im Grauen Krieg ausbleiben und sich weitere gravierende Terroranschläge gegen die USA oder ihre Verbündeten ereignen, könnte es in der Tat zu einem Paradigmawechsel in der US-amerikanischen Politik kommen, vergleichbar mit dem Beginn des Kalten Krieges Ende der 40er Jahre. Diese Fokussierung auf den Kampf gegen die Sowjetunion führte zu den Allianzen, die wie die NATO in Europa und die Sicherheitspartnerschaften mit Japan und Südkorea in Asien noch heute Bestand haben. Antikommunistische Regierungen auf allen Kontinenten fanden US-amerikanische Unterstützung unabhängig von ihrer inneren Verfasstheit oder Achtung der Menschenrechte. Der Kalte Krieg wurde zum übergeordneten organisatorischen Prinzip für die US-amerikanische Politik, das erst nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Zusammenbruch der Sowjetunion verloren ging.

Wie zu Beginn des Kalten Krieges unternahm die Bush-Administration zunächst den mühevollen, aber erfolgreichen Versuch, eine breite internationale Koalition gegen den Terrorismus zu schmieden. Wie Präsident Truman 1947 zur „Unterstützung von freiheitliebenden Völkern gegen ihre Unterdrückung durch bewaffnete Minderheiten und gegen äußeren Druck“ aufrief und damit die Containment-Strategie gegen den sowjetischen Kommunismus ankündigte, so forderte Präsident Bush die Welt auf, gemeinsam mit den USA den

internationalen Terrorismus zu bekämpfen, was von einigen schon zur „Bush-Doktrin“ erhoben wurde.²¹

Gerade die Ausrichtung auf die Terrorismusbekämpfung könnte in den indisch-US-amerikanischen Beziehungen zu weit reichenden Komplikationen führen. Obwohl Washington und Neu-Delhi 2000 eine gemeinsame Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus gebildet haben, ist die Zusammenarbeit in diesem Bereich voller Fallstricke, die dazu führen könnten, dass Washington stärker als jemals zuvor in den indisch-pakistanischen Konflikt hineingezogen werden könnte. Indien war bereits vor dem 11. September zunehmend verärgert über die Weigerung Washingtons, Pakistan zu einem Land zu erklären, dass Terroristen unterstützt. Verschiedene militante Organisationen wie die Lashkar-e-Taiba (LET, Armee der Frommen) und die Jaish-e-Muhammad (JEM, Soldaten Mohammeds) operieren in Kaschmir von Pakistan aus. Im Januar 2000 erklärte der indische Verteidigungsminister George Fernandez im Rückblick auf Präsident Clintons Entscheidung vom August 1998, Cruise Missiles auf Afghanistan abzufeuern: „[...] when it comes to Bin Laden, the United States fires not one but scores of missiles with high-precision technology. What the United States and the world need to realize is that terrorism understands no country borders. To overlook what is happening across the borders in India at the hands of Pakistan is not addressing the question.“²²

Nach dem 11. September haben die USA eine erste Liste mit 27 Organisationen (und Individuen) aufgestellt, die des Terrorismus bezichtigt werden, eine davon operiert in Kaschmir. Während dies in Neu-Delhi positiv vermerkt wurde, gab es in Indien erhebliche Irritationen, als Washington nach dem Angriff auf das Unionsparlament Indien zur Zurückhaltung aufforderte und Pakistan in seiner Forderung unterstützte, Islamabad Beweistücke einer Verwicklung Pakistans in den blutigen Anschlag vorzulegen. Indien wirft Washington vor, unterschiedliche Maßstäbe bei der Einstufung von Terroristen anzulegen („double standards“). Für Neu-Delhi steht es außer Frage, dass Pakistan zumindest in der Vergangenheit in erheblichem Masse in Kaschmir operierende Terrorgruppen unterstützt hat. Entsprechend groß war die Verärgerung in Neu-Delhi, als die Bush-Administration die LET und JEM zwar auf die Terrorliste (des Office of Foreign Assets Control) setzte²³, sie aber als „staatenlose“ (!) Terrororganisationen bezeichnete.

Die indische Regierung zeigte sich auch ablehnend gegenüber Überlegungen in Washington, einen Sonderbeauftragten für die Region zu ernennen, mit den

²¹Vgl. Heinrich Kreft, „Vom Kalten zum 'Grauen Krieg'“, in: *Internationale Politik*, Nr. 12, Dezember 2001, S. 43-46.

²²http://www.indianembassy.org/special/2001/world_center.htm.

²³Damit ist es untersagt, diese Gruppen materiell zu unterstützen. Finanzinstitute in den USA müssen die Guthaben dieser Organisationen in den USA einfrieren. Vertreter dieser Gruppen kann die Einreise in die USA verweigert werden.

Worten von Außenminister Singh: „The United States of America has missions in New Delhi and Islamabad. Unless the missions are not up to the task, I don't see the need for a special envoy.“²⁴

6 Indien und Pakistan erneut am Rande ihres vierten Krieges

Zum Ende des Jahres 2001 standen Indien und Pakistan einmal mehr am Rande eines Krieges – diesmal mit der Gefahr einer nuklearen Eskalation. Einmal mehr stand der indisch-pakistanische Disput über Kaschmir im Zentrum des Konflikts. Im Dezember stellte dieser die USA vor eine zusätzliche Herausforderung bei der komplizierten und zuweilen heiklen diplomatischen Aufgabe, die nach dem 11. September gebildete internationale Koalition gegen den Terrorismus zusammenzuhalten. Nach dem Angriff auf das indische Parlament vom 1. Dezember 2001 erklärte Premierminister Vajpayee: „We do not want war, but war is being thrust on us, and we will have to face it.“ Pakistan reagierte darauf mit Vorwürfen der Kriegstreiberei, und in den darauffolgenden Wochen kam es zu einer Mobilisierung entlang der gemeinsamen Grenze sowie zu gegenseitigen Drohungen und Sanktionen.

Dank erheblicher US-amerikanischer Anstrengungen vor allem seitens Außenminister Powell, Sicherheitsberaterin Condoleeza Rice und Präsident Bush konnte eine weitere Eskalation vermieden werden. Anfang Januar kam es in Nepal zwar nicht zu dem erhoffen Gespräch zwischen Premierminister Vajpayee und Präsident Musharraf während eines Treffens der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), doch sie reichten sich zumindest die Hand.

Eine „India-first“- , aber keine „India-only“-Politik der USA in Südasien

Ohne jeden Zweifel haben sich die indisch-US-amerikanischen Beziehungen seit Mitte der achtziger Jahre erheblich verbessert. Allerdings war dieser Annäherungsprozess kein linearer Vorgang, sondern eher einer Achterbahnfahrt vergleichbar mit Höhen und Tiefen. Dem Honeymoon in der Folge des Amtsantritts von George W. Bush und seiner republikanischen Regierung in der ersten Hälfte des Jahres 2001 folgte im Herbst die Ernüchterung. Die neuen Prioritäten der US-amerikanischen Außenpolitik nach den Terroranschlägen vom 11. September führten zu erheblichen Verstimmungen in Neu-Delhi, insbesondere die Wiederbelebung einer engen Kooperation mit Pakistan, das von Indien

²⁴Jaswant Singh, http://www.indianembassy.org/special/2001/world_center.htm.

des Terrorismus bezichtigt wird. Die USA brauchen die Kooperation beider Länder – zumindest zur Zeit – für den Kampf gegen den Terrorismus, daher die massive Intervention Washingtons, als nach mehreren Terroranschlägen in Indien der vierte indisch-pakistanische Krieg drohte. Eine teilweise oder gar komplette Sperrung des Luftraumes insbesondere über Pakistan hätte die US-Operationen in Afghanistan erheblich erschwert. Angesichts der Komplexität und der Virulenz des Grundkonflikts über die Zugehörigkeit von Jammu und Kaschmir gibt es weder zur Zeit noch voraussichtlich in der näheren Zukunft eine ernsthafte US-Initiative zur Beilegung dieses Konflikts. „Dabei könne man sich nur die Finger verbrennen“, ist von Experten innerhalb und außerhalb der Administration zu hören.²⁵

Eine Reihe von Mitgliedern der neuen Regierung Bush betrachten Indien als potenziellen Partner zur Erhaltung der Stabilität in Südasien und im Bereich des Indischen Ozeans, insbesondere im Kampf gegen den islamischen Fundamentalismus, aber auch als potenzielles Gegengewicht für ein aufsteigendes China. Das Pentagon hatte sich bereits seit längerem für eine engere militärische Zusammenarbeit ausgesprochen. Nach dem Wegfall fast aller Sanktionen Ende 2001 ist dieser Weg bereits beschritten worden. Daneben werden die Wirtschaftsbeziehungen immer wichtiger für das bilaterale Verhältnis. Der Handel und die US-Direktinvestitionen in Indien nehmen insbesondere im Technologiesektor zu.²⁶

Der 11. September und vor allem der Krieg in Afghanistan haben zwar zu einem dramatischen Turnaround in den US-amerikanisch-pakistanischen Beziehungen geführt, doch „Pakistan combines the two major security threats to the United States: weapons of mass destruction and perceived links with terrorism“.²⁷

Ein neuer Faktor in den Beziehungen Washingtons zu Südasien ist der rasch wachsende Einfluss der Amerikaner indischer, pakistanischer und auch kaschmirischer Herkunft. Insbesondere die Gruppe der Indoamerikaner hat während der beiden letzten Präsidentschaftswahlkämpfe erheblich zu den Wahlkampfbudgets sowohl der Demokraten als auch der Republikaner beigetragen. Die Interessengruppe Indien, in der sich Abgeordnete zusammengefunden haben, umfasst inzwischen mehr als 120 Mitglieder und ist eine der größten Interessengruppen im Repräsentantenhaus. Mitglieder dieser Gruppe haben jahrelang Lobbyarbeit für verbesserte Beziehungen zu Indien betrieben und im Jahr 2000 Präsident Clinton zu seiner Indienreise gedrängt. Der Einfluss dieser Gruppe auf die US-amerikanische Südasienpolitik dürfte eher noch zunehmen.

²⁵So z.B. Stephen Cohen von der Brookings Institution und vormals im Planungsstab des State Department gegenüber dem Autor.

²⁶Allerdings noch nicht vergleichbar mit dem Wachstums der Wirtschaftsbeziehungen der USA mit China.

²⁷Stephen P. Cohen, *US-South Asia: Relations Under Bush*, a.a.O., S.2.

Südasiens wird auch nach einer Beendigung der US-amerikanischen Militäraaktionen in Afghanistan auf der außen- und sicherheitspolitischen Agenda Washingtons vorrangig bleiben. Die Annäherung an Indien dürfte sich weiter vertiefen. Die dargelegten größeren Divergenzen zwischen Washington und Neu-Delhi über Pakistan, Kaschmir und die Bekämpfung des Terrorismus werden allerdings sobald nicht auszuräumen sein. Es kann aber mit einiger Sicherheit davon ausgegangen werden, dass die USA auch in Zukunft an der von der Clinton-Administration initiierten „India-first“-Strategie festhalten werden, ohne aber auf eine „India-only“-Politik einzuschwenken. Die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Indischen Union stehen inzwischen auf einem soliden Fundament gemeinsamer demokratischer Werte. Sie sind geprägt durch gemeinsame Interessen in vielen Bereichen sowie wachsenden strategischen, ökonomischen, kulturellen und auch persönlichen Verbindungen zwischen beiden Ländern. Der Weg Washingtons und Delhis, „natural allies“ zu werden, ist ohne Zweifel beschritten.

Manuskriptbearbeitung: Vera Rathje
Satz und Textgestaltung in L^AT_EX auf Linux: Ruth Cordes, Dörthe Riedel
Gesamtherstellung: einfach-digital print edp GmbH, Hamburg

ISSN 1436-1841
ISBN 3-88910-280-8
Copyright Institut für Asienkunde
Hamburg 2002

CIP-Titelaufnahme:

<p>Indien 2002. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft/ hrsg. von Werner Draguhn. – Hamburg : IFA, 2002. – 428 S. ISSN 1436-1841 ISBN 3-88910-280-8</p>



VERBUND STIFTUNG
DEUTSCHES ÜBERSEE-INSTITUT
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Das Institut für Asienkunde bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Afrika-Kunde, dem Institut für Iberoamerika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Aufgabe des Instituts für Asienkunde ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Asien.

Das Institut für Asienkunde ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Nähere Informationen zu den Publikationen sowie eine Online-Bestellmöglichkeit bietet die Homepage: www.duei.de/ifa. Alle Publikationen des Instituts für Asienkunde werden mit Schlagwörtern und Abstracts versehen und in die Literaturlatenbank des Fachinformationsverbundes Internationale Beziehungen und Länderkunde (www.duei.de/dok) eingegeben.

Anfragen zur Asienliteratur richten Sie bitte an die Übersee-Dokumentation (Tel.: 040/42825-598 – Fax: 040/42825-512 – E-Mail: dok@duei.de).