

Eine unmögliche Partnerschaft?

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich Indiens Verhältnis zu den Vereinigten Staaten fundamental verändert



Prof. Dr. SUMIT GANGULY, geb. 1954, hat den Rabindranath Tagore Chair in Indian Cultures and Civilizations an der Indiana University in Bloomington/USA inne. Er ist Mitgründer der Journale *India Review* und *Asian Security* und hat zahlreiche Bücher über Südasien verfasst.

Sumit Ganguly | **Delhi hat seine Wunschträume von einer multipolaren Weltordnung ad acta gelegt und pflegt sein neues Verhältnis zu Washington in bester realpolitischer Manier: Den gelegentlichen Ärger über das enge Bündnis der USA mit Indiens Erzfeind Pakistan machen die vielfältigen Vorteile der indo-amerikanischen Annäherung mehr als wett.**

Die indisch-amerikanischen Beziehungen – bisher zwischen Eiseskälte und reservierter Freundlichkeit hin- und herschwankend – könnten sich bald auf dem Niveau einer robusten Partnerschaft einpendeln. Indiens Bekenntnis zur Doktrin der Blockfreiheit und seine demonstrativ zur Schau gestellte Unabhängigkeit hatten in der Vergangenheit oft zu Konflikten mit den USA geführt. Dieser Artikel wird die Anfänge der entstehenden Partnerschaft nachzeichnen, ihren gegenwärtigen Zustand bewerten und zum Schluss mögliche zukünftige Entwicklungswege diskutieren.

Ihr Wandel wurde durch die Koinzidenz zweier Faktoren möglich: Zum einen führte das Ende des Kalten Krieges dazu, dass Indiens Handlungsspielraum in der neuen Weltordnung abnahm. Die indischen Politiker betonten zwar – wie ihre französischen, russischen und chinesischen Kollegen – die Wichtigkeit einer multipolaren Weltordnung und teilten auch die französischen Bedenken gegen die amerikanische „hyperpuissance“ (Hypermacht). Doch andererseits stellten sie schon bald ganz nüchtern fest, dass ihren Wunschvorstellungen einige harte, unabänderliche Fakten im Wege standen. Die lockere Koalition zwischen Frankreich, Russland, China und Indien konnte nicht genug Gemeinsamkeiten finden, um ein Gegengewicht zur amerikanischen Übermacht zu bilden. Diese Erkenntnis drang nach und nach zu den wichtigsten indischen Politikern durch. Einige klammerten sich weiter an die trügerische Hoffnung, dass eine antiamerikanische Koalition zu verwirklichen sei. Es gelang ihnen intellektuell nicht, sich mit den fundamentalen weltpolitischen

Veränderungen auseinander zu setzen, weil sie viel zu sehr an Nehrus Parole der Blockfreiheit festhielten. Andere, vor allem Premierminister Narasimha Rao, der auch der wichtigste Architekt des indischen Liberalisierungsprozesses war, erkannten, dass die alten Slogans der Blockfreiheit und der Solidarität der Dritten Welt einen Anachronismus darstellten. Daher versuchten er und seine Nachfolger, Indiens Außen- und Sicherheitspolitik allmählich zu verändern.

Vorsichtige Annäherung

Die USA begriffen nur langsam, dass Indien bereit war, einige seiner ehernen Prinzipien über Bord zu werfen, die während des Kalten Krieges noch die tragenden Säulen seiner Außenpolitik gewesen waren. Während der Regierungszeit von George H.W. Bush verbesserte sich das indisch-amerikanische Verhältnis kaum. Auch die erste Clinton-Regierung versäumte es, auf Indien zuzugehen, obwohl sie Indiens demokratischen Erfolg und seine vorsichtige Hinwendung zu einer marktfreundlicheren Wirtschaftspolitik durchaus wahrnahm. Stattdessen beschäftigte sie sich obsessiv mit Fragen der nuklearen Nonproliferation und mit Menschenrechtsverletzungen im von Indien kontrollierten Teil Kaschmirs, das zum Schauplatz eines überwiegend lokalen ethno-religiösen Aufstands geworden war.

Ironischerweise war es der indische Nukleartest im Mai 1998, der Washington zwang, Indien mehr zu beachten.

Den indisch-amerikanischen Beziehungen mangelte es an anderen Themen, die diese Kontroversen ausbalancieren konnten, und zudem widmete ihnen die amerikanische Regierung nur wenig Aufmerksamkeit, so dass es keinerlei Fortschritte gab.

Ironischerweise war es letztlich der indische Nukleartest im Mai 1998, der die Clinton-Regierung dazu zwang, Indien mehr Beachtung zu schenken: Die Atombombenexplosionen führten zu hochrangigen Gesprächsrunden zwischen dem stellvertretenden US-Außenminister Strobe Talbott und dem indischen Außenminister Jaswant Singh. Die 14 Verhandlungsrunden offenbarten tiefgreifende Differenzen zwischen Indien und den USA hinsichtlich des indischen Nuklearwaffenprogramms. Vielleicht gerade weil die Differenzen offengelegt wurden, gelang es jedoch beiden Seiten in der Folgezeit, einen Modus Vivendi zu finden und so ein entwicklungsfähigeres Verhältnis aufzubauen. In der Zwischenzeit bot Indiens – holprig verlaufende – wirtschaftliche Öffnung auch eine solide Basis für eine wirtschaftliche Partnerschaft.

Erst am Ende der zweiten Amtszeit Bill Clintons kam es zu einem tiefgreifenden Wandel der indisch-amerikanischen Beziehungen. Zur großen Überraschung der politischen Elite Indiens bezog die Clinton-Regierung nach dem Eindringen der pakistanischen Armee in den indisch kontrollierten Teil Kaschmirs im Mai 1999 eindeutige Stellung: Präsident Clinton machte beim Treffen mit dem pakistanischen Premierminister Nawaz Sharif im Blair House in Washington deutlich, dass die „Unverletzlichkeit der Kontrolllinie“ (also der internationalen De-facto-Grenze in Kaschmir) aufrechterhalten werden müsse. Der Grund für diese eindeutige Haltung der Clinton-Regierung war die offensichtliche Verwicklung des pakistanischen Militärs in den so genannten Kargil-

Konflikt (bei dem kaschmirische Rebellen, aber eben auch pakistanische Soldaten die Kontrolllinie überschritten hatten, *d. Red.*). In allen vorherigen indisch-pakistanischen Kriegen, das heißt 1947/48, 1965 und 1971, hatten die USA entweder eine propakistanische oder eine neutrale Position eingenommen. Dies war das erste Mal seit der Unabhängigkeit beider Staaten, dass die USA Pakistan als eindeutigen Aggressor verurteilten.

Clintons Position im Kargil-Konflikt überraschte viele in Neu Delhi positiv. Mehrere Jahrzehnte lang hatten sich indische Politiker bitterlich beklagt über Washingtons Mangel an Objektivität im Hinblick auf Fragen von Krieg und Frieden in den indisch-pakistanischen Beziehungen. Niemand im außen- und

Jahrzehntelang hatte Delhi
Washingtons Mangel an
Objektivität bitterlich beklagt.

sicherheitspolitischen Establishment in Neu Delhi hatte diese amerikanische Kehrtwende in der Kaschmir-Frage erwartet. Es war daher nicht verwunderlich, dass Präsident Clinton bei seinem Besuch in Indien im März 2000 ein Empfang bereitet wurde, wie ihn kein US-Präsident oder auch die meisten anderen Staatsoberhäupter vor ihm je erhalten hatten. Während seines fünftägigen Besuchs hießen ihn seine indischen Gesprächspartner und die Öffentlichkeit mit ungewöhnlicher Herzlichkeit willkommen.

Die Regierung George W. Bushs verfolgte gegenüber Indien und Südasiens eine Politik bemerkenswerter Kontinuität, trotz aller Bemühungen, sich von der Außenpolitik der Clinton-Regierung zu distanzieren. Bis zu den tragischen Ereignissen des 11. September 2001 setzten die USA die Isolierung Pakistans fort, zeigten kaum Interesse an den kleineren Ländern der Region und machten Indien zum Herzstück ihrer Südasiens-Politik. Nach den Anschlägen des 11. September waren die USA gezwungen, ihre Politik gegenüber Pakistan wegen seiner Nachbarschaft zu Afghanistan und seiner engen Verbindung zum Taliban-Regime zu überdenken. Einmal mehr gewann Pakistan, in erster Linie dank seiner geostrategischen Lage, an Bedeutung in den sicherheitspolitischen Erwägungen der USA.

Während des Kalten Krieges hätte jedes Bündnis mit Pakistan die Beziehungen der USA zu Indien beeinträchtigt. Doch in diesem Fall sah die konservative, von der Bharatiya Janata Partei (BJP) geführte Koalitionsregierung die Angelegenheit entspannt. Es gab keine reflexartige feindselige Reaktion aus Neu Delhi. Stattdessen bot Indien den USA die Nutzung seiner Militärbasen an. Diese indische Reaktion auf die Anschläge des 11. September bedarf einer Erklärung: Neben aufrichtigem Mitgefühl für die amerikanische Notlage ist sie auf eine starke antiislamistische Strömung in der BJP-geführten Regierung zurückzuführen. Die Regierung sah die Ereignisse des 11. September zweifellos als Chance, die amerikanische Reaktion mit ihrer eigenen unnachgiebigen Politik gegenüber radikalen Islamisten zu verknüpfen.

Die USA waren von dieser Geste positiv überrascht, lehnten das Angebot jedoch ab. Pakistan war dank seiner Nachbarschaft zu Afghanistan ein weitaus attraktiveres Aufmarschgebiet für den Krieg, der bald gegen das Taliban-Regime in Afghanistan geführt werden sollte. Die Bedeutung des indischen Angebots wurde in Washington aber sehr genau registriert.

Washingtons Dilemma

Schon bald kam es jedoch zu Differenzen über Pakistans Rolle als Unterstützer und Anstifter des Aufstands in Kaschmir. Diese wurde zum zentralen Thema, als am 13. Dezember 2001 die Mitglieder zweier pakistanischer Terrororganisationen, der Jaish-e-Mohammed und der Lashkar-i-Taiba, fast ungehindert den löchrigen Sicherheitsring rund um das indische Parlament durchbrachen und versuchten, die Menschen im Gebäude anzugreifen. Nur die Wachsamkeit eines unbewaffneten Wachdiensts, der Alarm auslöste, verhinderte ein Blutbad. Im anschließenden Feuergefecht wurden alle Terroristen getötet. Indische Geheimdienste stellten nach der Auswertung aufgezeichneter Handygespräche eine Verbindung der Terroristen mit Pakistan fest. In Anbetracht dieser Beweise setzte das US-Außenministerium beide Organisationen auf seine Liste ausländischer Terrororganisationen.

Nach den Anschlägen standen die USA vor einem großen Dilemma. Denn Indien übte massiven diplomatischen Druck aus, um die pakistanische Unterstützung für die Rebellen in Kaschmir zu beenden. Washington konnte es sich kaum leisten, Pakistan fallen zu lassen, war aber ebenso wenig bereit, seine neuen Beziehungen zu Indien zu gefährden. Deshalb spielte die Bush-Regierung die Rolle eines ehrlichen Maklers und versuchte, die Spannungen auf dem Subkontinent abzubauen. Durch eine Reihe von hochrangigen Staatsbesuchen in Indien und Pakistan gelang es, die Krise bis zum Ende des Sommers zu entschärfen.

Nach Terroranschlägen pakistanischer Gruppen in Indien versuchten die USA, die Rolle des ehrlichen Maklers zu spielen.

Obwohl die USA es vermieden, größeren Druck auf Pakistan auszuüben, versuchten die indischen Politiker, eine Abkühlung der aufblühenden Beziehungen zu vermeiden. Sie waren zu dem Schluss gekommen, dass eine Kooperation mit den USA – trotz aller Differenzen – Indiens langfristigen Interessen am besten dient. Bezeichnend für diese neue Flexibilität ist eine Bemerkung des damaligen indischen Außenministers Jaswant Singh, der nach einem Gespräch über die belasteten indisch-pakistanischen Beziehungen mit dem amerikanischen Außenminister Colin Powell sagte: „Meinungsverschiedenheiten tun unserer Freundschaft keinen Abbruch.“

Beginn einer wunderbaren Freundschaft?

Nach der Wahlniederlage der BJP-geführten Koalition im Jahr 2003 fürchteten viele Beobachter um die Zukunft der sorgfältig gepflegten indisch-amerikanischen Beziehungen. Einige kritische Kommentare von hochrangigen Mitarbeitern der außenpolitischen Bürokratie sowie der herrschenden Kongress-Partei über das Verhältnis bestärkten die Furcht vieler Analysten, Indien könnte zu seiner Feindschaft gegenüber den USA zurückkehren. Diese Ängste erwiesen sich jedoch schon bald als unbegründet, denn der neue Premierminister Manmohan Singh schaffte es schnell, die außenpolitische Agenda zu bestimmen und für eine Politik der Kontinuität zu sorgen.

Mehrere Faktoren trugen zu dieser politischen Kontinuität bei. Erstens hatte Indien vielversprechende Wirtschaftskontakte zu den USA etabliert. In

Die militärische Kooperation ist in den neunziger Jahren sprunghaft angestiegen.

absoluten Zahlen waren die amerikanischen Investitionen in Indien zwar gering, doch sie flossen in Schlüsselsektoren der indischen Wirtschaft, vor allem in den IT- und Pharmabereich sowie in die Bio- und Energietechnologie. (Die Kooperation im Bereich der Energietechnologie steht auf der Kippe: Falls der US-Kongress das Gesetz zur amerikanisch-indischen Energiekooperation ohne eine Vielzahl einschränkender Auflagen verabschiedet, würde sich die indisch-

amerikanische Kooperation im Energiesektor dramatisch erhöhen und zu einer weiteren Vertiefung der Beziehungen beitragen. Sollte die Vereinbarung allerdings scheitern, wäre dies ein bedeutender Rückschlag.) Zweitens ist die militärische Kooperation zwischen den indischen und den amerikanischen Streitkräften in den neunziger Jahren sprunghaft angestiegen, was sich an einer Vielzahl gemeinsamer Manöver ablesen lässt, die in so unterschiedlichem Gelände wie dem nordostindischen Dschungel und den eisigen Weiten Alaskas stattfanden. Darüber hinaus gab es nach den Anschlägen des 11. September gemeinsame Patrouillen der indischen Marine mit der 7. Flotte der US Navy in der Straße von Malakka. Ein weiterer Vorteil dieser Kooperation zeigte sich, als die beiden Länder im Dezember 2004 zusammen mit Japan und Australien eine Ad-hoc-Koalition bildeten, um Hilfslieferungen in die vom Tsunami zerstörten Gebiete Indonesiens und Sri Lankas zu bringen.

Drittens hatten beide Länder auch ihre diplomatischen Beziehungen verbessert. Bereits im Jahr 1992 hatte Indien seine unkritische Unterstützung der palästinensischen Sache aufgegeben und Israel, einem der wichtigsten amerikanischen Verbündeten, volle diplomatische Anerkennung gewährt. Es hatte auch seine scharfe antiamerikanische Rhetorik in den Vereinten Nationen und anderen globalen Foren eingestellt. Trotz der Vorbehalte einiger indischer Politiker gegen die wachsende Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten war die rationaler denkende Mehrheit des außenpolitischen Establishments nicht bereit, die seit dem Ende des Kalten Krieges erreichten Fortschritte wieder aufzugeben, obwohl die Differenzen über bestimmte Fragen anhielten. Streitpunkte wie die pakistanische Unterstützung für Aufständische in Kaschmir, die Erweiterung des UN-Sicherheitsrats und der von den USA geführte Krieg gegen den Irak galten zwar weiterhin als bedeutsam. Aber es bestand die Bereitschaft, diese Themen auszublenken, um die Kooperation zu vertiefen. Wenn sich Indien nicht mit der Macht und dem Einfluss der USA arrangiert und seine Interessen mit den amerikanischen in Einklang gebracht hätte, wäre das Risiko groß gewesen, marginalisiert und in der entstehenden Weltordnung irrelevant zu werden.

Anders als von einigen indischen Kommentatoren befürchtet, bestand dabei keine Gefahr, dass Indien die Positionen der USA zu umstrittenen außenpolitischen Themen unkritisch übernehmen würde. Auf die US-geführte Invasion in den Irak reagierte Delhi mit beredtem Schweigen. Für Indien kam zudem nie in Frage, als strategischer Stellvertreter gegen das aufstrebende China zu fungieren, wie einige amerikanische Neokonservative es gern gesehen hätten. Vielmehr waren Indiens Politiker bemüht, nicht nur das Verhältnis zu den USA zu verbessern, sondern auch die Schäden zu reparieren, welche die eigenen

Atomwaffentests sowie einige unüberlegte öffentliche Äußerungen den chinesisch-indischen Beziehungen zugefügt hatten. Sie sorgten für kontinuierlich wachsende Handelsbeziehungen zu China, führten die Verhandlungen über die Grenzstreitigkeiten fort (trotz minimaler Fortschritte) und vermieden alle weiteren öffentlichen Stellungnahmen, die den chinesischen Führungsanspruch hätten kränken können. Weil sie in der Vergangenheit jedoch bittere Erfahrungen mit dem großen Nachbarn gemacht hatten, verminderten Indiens „Verteidigungsplaner“ weder ihre Wachsamkeit an der gemeinsamen Grenze im Himalaya noch gaben sie ihr Streben nach ballistischen Raketen auf, die eine Reichweite bis zu den großen Bevölkerungszentren im Süden Chinas haben würden. Letztlich kamen sie zu der Überzeugung, dass gute Beziehungen zu China zwar sinnvoll seien, sie es sich aber kaum leisten könnten, nachlässig mit diesem von Konkurrenz geprägten und konflikträchtigen Verhältnis umzugehen.

Wohin geht die Reise?

Werden die indisch-amerikanischen Beziehungen weiter florieren? Könnten Regierungswechsel in den USA oder Indien sie beeinträchtigen? Werden Meinungsverschiedenheiten über Pakistans Verwicklung in den Terror auf dem Subkontinent und auch darüber hinaus das Verhältnis in Mitleidenschaft ziehen? Können andere Streitpunkte, z.B. die amerikanische Indifferenz gegenüber Indiens Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat, die neue Allianz unterminieren? Diese Fragen lassen sich unmöglich mit letzter Gewissheit zu beantworten. Doch es ist unwahrscheinlich, dass das Verhältnis wieder so frostig wird wie zu Zeiten des Kalten Krieges. Denn der Wandel, der seither in strategischer, wirtschaftlicher und diplomatischer Hinsicht stattgefunden hat, würde dies für eine oder beide Seiten sehr kostspielig werden lassen.

Es ist aus strukturellen Gründen unwahrscheinlich, dass das Verhältnis wieder so frostig wird wie zu Zeiten des Kalten Krieges.

Diese strukturellen Elemente der Beziehungen werden sie wahrscheinlich auf beständigem Kurs halten, trotz potenzieller Differenzen über eine Vielzahl von Themen. Ob sich die Beziehung zu einer robusteren Partnerschaft entwickeln wird, hängt von den politischen Entscheidungen ab, die in Washington und Neu Delhi in naher Zukunft getroffen werden. Wenn sich beide Seiten des wechselseitigen Nutzens der Partnerschaft bewusst werden, wird es mit ihr unweigerlich aufwärts gehen. Das eigentliche Risiko liegt in ihrer Asymmetrie. Indiens wirtschaftliche Stärke, seine militärische Schlagkraft und sein diplomatischer Einfluss wachsen zwar, doch es wird auch in den kommenden Jahrzehnten der schwächere Partner in der Beziehung bleiben. Dementsprechend wird es seine lange Tradition kratzbürstiger Unabhängigkeit zwar nicht aufgeben, aber doch einschränken müssen, wenn es eine dauerhafte Partnerschaft mit den USA aufbauen will. Beide Staaten haben – trotz politischer Differenzen – gemeinsame Interessen bei der globalen Terrorismusbekämpfung, beim Streben nach Wirtschaftswachstum und Wohlstand durch freie Märkte sowie bei der Bewahrung ihrer pluralistischen Gesellschaften.