

# Indiens ‘Orientering mod Øst’-politik

Af Bart Gaens og Olli Ruohomäki

**Konkurrencen mellem Indien og Kina er stigende, både hvad angår sikkerhed og handel. Samtidig med at USA’s relative indflydelse i regionen er faldende, og Kina fremstår som en stadig mere selvbevidst regional magt, prøver Indien at omdefinere sin geostrategiske position. Premierminister Narendra Modis ‘Look East’ – ‘Act East’-politik bekræfter, at Indien er på vej væk fra sit traditionelle fokus, der hidtil har handlet om at skabe indflydelsessfærer i det umiddelbare nabolag.**

Det moderne Asien oplever et skift i magtbalancen. Kina udvikler sig hurtigt som en selvsikker og til tider skjult fjendtligt indstillet regional magt i Asien og Stillehavsområdet. USA’s indflydelse i regionen er i relativ nedgang på trods af Obamas og siden Trumps forsøg på at forblive en stormagt i området ved et øget fokus på Asien.

Trump-administrationen har formået at berolige nøgleallierede i regionen, men USA’s udtrædelse af frihandelsaftalen Trans-Pacific-Partnership (TTP) kombineret med en indtil nu uklar Asien-strategi styrker blot Kinas position som altafgørende regional magt. På lang sigt er det svært at se USA’s ‘unipolære periode’ som andet end lakkende mod enden. Dette efterlader andre spillere i Asien i en position, hvor de må gentænke deres strategiske interesser og alliancer.

Indien er dukket op som en naturlig allieret med USA i magtbalancen i Asien og Stillehavsområdet. Relationen mellem de to lande blomstrede i løbet af George W. Bushs præsidentperiode, og Indiens strategiske betydning var et kerneelement i Obamas ‘rebalancing to Asia’-politik.

Også i løbet af Trumps præsidentperiode vil Indien fortsat være en nøglepartner i USA’s fortsatte bestræbelser på at projicere styrke i regionen.

Bart Gaens er Project Director, CUSPP; Senior Research Fellow - the global security research programme, Finnish Institute of International Affairs (FIIA); Olli Ruohomäki er Visiting Senior Fellow - the global security research programme, FIIA. Artiklen er oprindeligt bragt på engelsk i FIIA Briefing Paper series (<https://www.fiaa.fi/en/publication/indias-look-east-act-east-policy?read>.)

Indien er det eneste land i Asien, der er sammenligneligt med Kina i forhold til størrelse og demografi. Samtidig er Indiens økonomi også vokset konstant i det sidste årti. Ikke desto mindre er Indien meget på vagt over for Kinas tiltagende styrke, og Indien er således begyndt at orientere sig mod andre af USA's allierede og partnere i Asien for skabe en modvægt mod et stadigt stærkere Kina.

### Hedging

Formålet med denne artikel er at undersøge Indiens 'Orientering mod Øst'-politik med fokus på de sikkerhedsmæssige og økonomiske dimensioner. Artiklen argumenterer for, at Indiens politik kan ses som en slags 'hedging-strategi'.

Begrebet hedging kommer fra økonomisk teori og henviser til, at aktører investerer i forskellige ting for at sikre sig mod uventede fejl. I dette tilfælde henviser hedging imidlertid til et eksternt sikkerhedssamarbejde med tredjelande gennem etablering af 'strategiske partnerskaber', men – og det er vigtigt at holde sig for øje – det indebærer også integration og samarbejds-mekanismer med det land, der skaber usikkerhed.

Med andre ord, hedging kombinerer både balancerings- og involveringsstrategier. Vi starter med at skitsere Indiens regionale omgivelser og New Delhis politiske skift mod Øst. Derefter undersøges de partnerskaber, som Indien etablerer med tredjelande i regionen, og til slut de nuværende

og fremtidige muligheder for involvering med Kina som en overordnet hedging-strategi.

### Opblomstrende Kina – aftagende USA

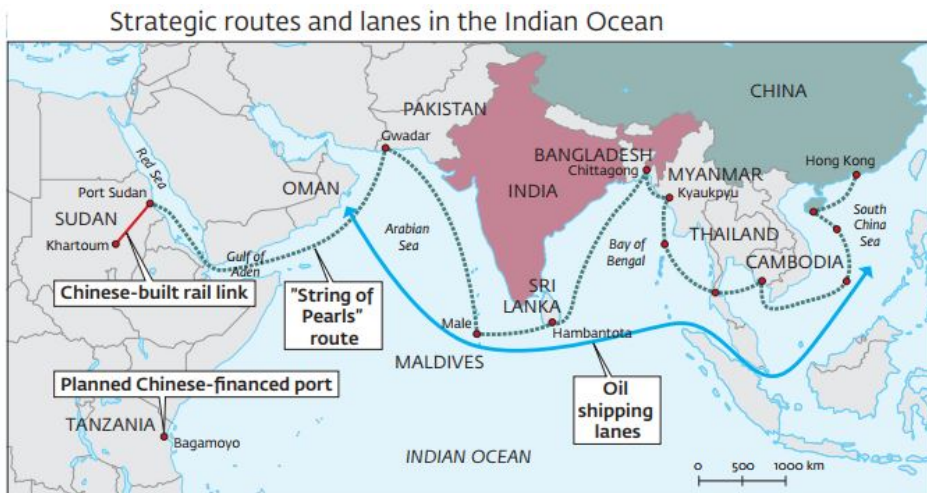
Sikkerhedsordnen i Asien og Stillehavsområdet efter den kolde krig bestod af tre søjler. Den første byggede på USA's sikkerhedsgarantier til forskellige asiatiske allierede og partnere. USA militære magt var i særklasse, og det udgjorde således fundamentet for den regionale sikkerhedsorden. Den anden søjle byggede på økonomisk vækst for amerikanske alliere-

de og partnere, hvilket også betød intern økonomisk afhængighed mellem de forskellige lande. Den tredje søjle var baseret på amerikansk garanti for lige adgang til globale goder, hvor især friheden til navigation står som den allervigtigste.

Med Kinas opblomstring både militært og økonomisk er den amerikanske garanterede regionale sikkerhedsorden i fare. Kina vokser langsomt, men sikkert frem som seriøs udfordrer, der kan give den amerikanske militære magt i regionen modspil. Kina har i dag en robust ubådsflåde samt stærke kapabiliteter til at hindre indgriben fra USA's eller en anden regional flåde. Kina udvikler fortsat sine maritime kompetencer. Ved hjælp af sine hangarskibe er Kina i stand til at udøve magt i og ud over øst- og sydøstasiatiske farvande. Eksempelvis er Kina aktiv i Adenbugten, hvor man har deltaget i antipirat-operationer.



**Med Kinas opblomstring både militært og økonomisk er den amerikanske garanterede regionale sikkerhedsorden i fare.**



KORT: Kauko Kyöstiö.

I det Indiske Ocean har Kina haft travlt med at udvikle flådefaciliteter i Kyaukpju, Myanmar, Chittagong, Bangladesh, Hambantota, Sri Lanka, Male, Maldives og Gwadar, Pakistan, og man har planer om at bygge en havn på Seychellerne. Indien ser dette som et led i Kinas perlerække-strategi, hvormed Kina kan inddæmme Indien i et område, som man i New Delhi anser som sin baghave. Indien har i længere tid været på vagt over for denne udvikling.

Som modtræk til Kinas aktiviteter i det Indiske Ocean er Indien begyndt at involvere sig i Malaccastrædet og det Sydkinesiske Hav, som Kina omvendt føler er deres interessesfære. Grundlæggende handler det om at vise Beijing, at Kina ikke er eneherkende i området.

I de seneste år har den indiske flåde været særdeles aktiv i forhold til at sikre forsvarsrelationer med store lan-

de i hele Asien-Stillehavsregionen som fx Japan, Vietnam, Australien, Indonesien, Sydkorea og Singapore. Disse forsvarsrelationer har indebåret regulære fælles flådeøvelser, kendt som Malabar-øvelser, mellem Indien og disse store lande. Øvelserne indeholder aktiviteter fra fingeret kamp med kampfly fra hangarskibe til maritime afskæringsøvelser.

### Indien, nabolandene og Kina

Indtil for nylig kunne Indiens udenrigspolitik karakteriseres som 'interessesfære i koncentriske cirkler'. Det henviste til, at Indien traditionelt set har fokuseret på det umiddelbare nabolag, dvs. Sydasiens. Sydasiatiske lande deler sprog, kultur, religion og har et fælles etnisk tilhørsforhold, og derfor er det heller ikke underligt, at Indien har anset området som sin baghave. Ikke desto mindre har forholdet til naboerne været alt andet end frede-

ligt. Som følge heraf har den sydasiatiske region ikke udviklet sig til et område med Indien som centrum.

Det mest problematiske forhold er dét mellem Indien og Pakistan. Indien anser sikkerhedstrusler fra Pakistan som et konstant element og forholder sig til det i sin udenrigspolitik. For Pakistan har Kina været en pålidelig ven og en stor leverandør af militærudstyr og økonomisk assistance, inklusive store infrastrukturprojekter.

Relationen mellem Kina og Indien har også været problematisk, ikke mindst på grund af uløste stridigheder om grænsedragninger mellem de to store naboer fx mellem Aksai Chin og Arunachal Pradesh. Der har været ikke mindre end fire grænseaftaler (1993, 1996, 2005 og 2013) for at undgå en grænsekrig som følge af manglende grænsedragning og stridigheder om den såkaldte Line of Actual Control (LAC) [demarkationslinjen, der adskiller det indisk-kontrollerede territorium fra det kinesisk-kontrollerede territorium i det tidligere fyrstedømme Jammu og Kashmir; red].

Indien har også haft problemer med næsten alle andre nabolande inklusive Sri Lanka, Maldiverne, Bangladesh og Nepal. Samtidig er Kina begyndt at bejle til alle Indiens naboer inklusive Afghanistan og Myanmar. Mange af Indiens naboer har være glade for Kinas interesse og set det som en modvægt til Indien, fordi Kina stort set ikke har nogen historik i regionen. Kina er også en særdeles attraktiv økonomisk partner for de mindre sydasiatiske lande. Fx har Kina leveret militærudstyr til Bangladesh, bygget

flådefaciliteter i Sri Lanka, investeret i vandkraft og andet infrastruktur i Nepal, og investeret store summer i økonomisk infrastruktur i Afghanistan og Myanmar.

Disse aktiviteter er en del af en større geopolitisk ambition for det Indiske Ocean og Afrika. Overordnet har Kinas interesse i Sydasiens fokuseret på at lave handels- og energikorridorer gennem regionen. At inddæmme Indien har utvivlsomt også været en del af Kinas ambitioner om at udbrede sin indflydelse i og hinsides Sydasiens.

Selvom Kina er Indien overlegen, hvad angår militær udvikling, så er grænsestridigheder – inklusive den i Arunachal Pradesh (Kina refererer til dette som Sydtibet), Dalai Lamas tilstedeværelse i Indien, Indiens hurtigt voksende flåde og voksende konkurrence om investeringer i Afrika eller satellitteknologi og rumforskning fortsat årsager til konflikter mellem Beijing og New Delhi.

### **Orientering mod Øst**

Grundet det faktum, at Indiens forhold til sine naboer har været præget af udfordringer og problemer kombineret med et stigende selvsikkert Kina og et USA, hvis indflydelse er langsomt faldende, har Indien været nødsaget til at gentænke sin udenrigspolitik. Derfor – startende med Narendra Modis premierministerpost – er Indien begyndt en 'soft power'-offensiv, som i første omgang skal forbedre de økonomiske bånd til nabolandene og andre. Disse økonomiske initiativer er blevet understøttet af strategiske sikkerhedsovervejelser.

I november 2014 ved en tale til Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), annoncerede Modi etableringen af 'Act East'-politikken. Den tidligere regering havde lanceret en 'Look East'-politik, der understregede behovet for at fokusere på regionen, der ligger øst for Indien. Men sidstnævnte forblev forholdsvis inaktiv med kun lidt handling bag. Modi søgte at understrege behovet for en mere aktiv politik, deraf navnet 'Act East'. Samtidig er Modi ganske opmærksom på, at Indien har brug for investeringer og teknologi.

**Derfor - startende med Narendra Modis premierministerpost - er Indien begyndt en 'soft power'-offensiv, som i første omgang skal forbedre de økonomiske bånd til nabolandene og andre.**

I Singapore 2015 gentog Modi sit løfte om at øge fokuset på landene øst for Indien. Han understregede behovet for at sikre navigationsfrihed i Asiens regionale farvande og nødvendigheden af at samarbejde med partnere for at sikre, at oceaner, cyber-området og rummet forbliver områder med mulighed for fælles velstand snarere end nye konfliktområder. Ca. halvdelen af de 40 rejser, som Modi har gennemført som premierminister, har været til Syd-, Sydøst- og Østasien.

Politikken om at orientere sig mod Øst mangler stadigvæk indhold, og der er langt fra ord til konkrete handlinger og investeringer. Sammenlignet med kinesiske investeringer i Sydasiens overgår Indien kun Kina i Nepal, hvor Indiens andel af handel har været omkring 50 pct., mens Kinas har været

omkring 30 pct. I forhold til Pakistan er Kinas andel af handelen ca. 20 pct., mens Indiens kun udgør godt 4 pct. Bangladesh importerer det meste af landets militærudstyr fra Kina, mens Indiens rolle er ubetydelig. Det er sandsynligt, at et seriøst fokus østpå er lettere end vestpå, som inkluderer Indiens problematiske umiddelbare naboer.

### Afsøgning af partnere i Østasien

Øst-orienteringen skal ses i den kontekst, at Kina og Indien konkurrerer om indflydelse i Asien. Det sagt, så er det utvivlsomt også en hedging-strategi, der hænger sammen med New Delhis be-

kymringer om Beijings ambitioner i Asien, snarere end en direkte fjendtlig rivalisering. Indien har ikke de økonomiske midler til at udfordre et selvsikkert, til tider fjendtligt indstillet Kina.

Et centralt element i denne strategi er søgen efter strategiske partnere i Østasien. Strategiske partnerskaber er (1) skabt med et generelt sikkerhedsformål; (2) er primært målstyret (positivt) snarere end trusselsstyret (negativ) tilknytning; (3) de er normalt uformelle i deres natur og indebærer en lav grad af forpligtelsesomkostninger snarere end indvævet i en formel traktat om alliance, der binder deltagerne til rigide fremgangsmåder som fx en fælles forsvarspagt; (4) de har økonomisk udveksling som kernerdrivkraften, men det er sikkerhedsdimensionen, der adskiller stra-

tegiske partnerskabsaftaler fra økonomiske partnerskabsaftaler.

Den hurtigt voksende ASEAN har meget at byde på. ASEAN er den syvende største økonomiske blok i verden, og ASEAN-Indien frihandelsaftalen trådte i kraft i juli 2015. ASEAN står nu for en betydelig større del af Indiens handel, end Kina gør. Indien har underskrevet olie- og forsvarsaftaler med Vietnam i 2014, men er nok mere vigtig som en geostrategisk partner i regionen, især med tanke på det ustabile forhold til Kina. Singapore er en af de vigtigste kilder til udlandsinvesteringer i Indien. Indonesien er en vigtig leverandør til Indiens stadigt voksende energisikkerhedsbehov og leverer allerede mere end 60 pct. af Indiens kulimport.

Australien er topproducent af flydende naturgas og en vigtig leverandør af kul. I tillæg hertil underskrev Australien og Indien i 2009 en strategisk partnerskabsaftale, og i 2014 blev begge lande enige om et sikkerhedssamarbejde. De to lande laver flådeøvelser sammen i den Bengalske Bugt og har sammen med Japan en fælles holdning til spørgsmålet om navigationsfrihed i det Sydkinesiske Hav. Australien og Indien lægger vægt på de samme værdier og principper og har givet tilsagn om at arbejde tættere sammen i forhold til forsvar, anti-terror, atomenergi og rummet.

I Nordøstasien har Indien lavet kystvagt-øvelser med fokus på samarbejde med Sydkorea. Derudover arbejder New Delhi tæt sammen med Seoul med hensyn til at udbygge flådekapabiliteter. I april 2017 underskrev

New Delhi og Seoul – i relation til landenes ‘Special Strategic Partnership’ – en aftale om bilateralt samarbejde om bygning af skibe til forsvaret.

Indiens strategiske og globale partnerskabsaftale med Japan er en mere iøjnefaldende aftale. Det bilaterale forhold bygger på ‘sammenfaldende globale interesser, kritisk maritimt samarbejde og voksende internationalt ansvar’. Partnerskabet omhandler i høj grad handel og økonomi. Som udtrykt af premierminister Modi: “en sammenslutning af verdens tredjestørste økonomi og verdens demografisk set andetstørste marked kan ende med tilblivelsen af klodens mest formidable økonomiske kraftcenter, som kan udmanøvrere selv USA og Kina inden for de næste 12-15 år”. Japan kan tilbyde Indien den infrastrukturelle udvikling, som landet behøver, mens Japan ønsker adgang til Indiens enorme marked.

Under sit besøg i Indien i december 2015 lovede Abe at øge Japans investeringer i landet og aftalte yderligere samarbejde inden for atomenergi og højhastighedstog. Japan tilbød favorable lån med en rente under 1 pct. til Indien til at finansiere det indiske jernbaneprojekt Mumbai-Ahmedabad High Speed Rail (MAHSR). Projektet skønnes at koste 1,8 billioner yen, hvoraf 80 pct. vil blive finansieret af yen-lån.

Sikkerhedsaspektet er ligeså vigtigt. Japan og Indien underskrev en fælles erklæring om samarbejde på sikkerhedsområdet i 2008.

På basis af en handlingsplan fra 2009, som skulle fremme sikkerhedssamarbejdet, har Japan og Indien styrket deres

sikkerhedsdialog, øget engagementet i bilaterale og multilaterale øvelser og samarbejdet ved anti-pirat-operationer. Fra 2015 har Japan været permanent partner i de trilaterale Malabar-flåde-øvelser, som i juni 2016 resulterede i, at USA, Indien og Japan sammen øvede anti-ubådskrig såvel som eftersøgning og redningsøvelser.

”En sammenslutning af verdens tredjestørste økonomi og verdens demografisk set andetstørste marked kan ende med tilblivelsen af klodens mest formidable økonomiske kraftcenter, som kan udmanøvrere selv USA og Kina inden for de næste 12-15 år”.

De to lande samarbejder også om forsvarsudstyr og teknologi især i forhold til det såkaldte US-2 amfibie-redningsfly og omkring deling af klassificeret efterretningsmateriale. I 2015 underskrev Japan og Indien en aftale om netop disse områder.

### **Spirende magtbalance?**

Tilsammen kan disse bilaterale partnerskaber mellem Indien og tredjelande ses som et tegn på den øgede konkurrence mellem Indien og Kina på sikkerheds- og handelsområdet. Konkurrencen er udtryk for et ønske om at positionere sig geopolitisk og en søgen efter en plads i den strategiske orden, der er under udvikling i Asien-Stillehavsområdet. På den sikkerhedspolitiske front har Indien ingen ‘systemformende’ kapabiliteter, men landet er i stand til at skabe en modvægt til Kinas ved at søge forsvarsalliancer med andre asiatiske partnere.

Samtidig har Indien og Kina fået en stærkere økonomisk relation. Handel og økonomiske relationer er vokset betydeligt siden århundredskiftet, og samhandlen mellem Kina og Indien forudses at overgå samhandlen mellem USA og Kina i 2020.

Både Kina og Indien støtter en multipolær verdensorden. Selvom Indien er en vigtig regional spiller i denne multipolære verdensorden, er det klart, at det stadigvæk er Kina, der fremstår som den stærkeste i Asien. Men billedet er ikke længere dystert, og Kinas og Indiens konkurrence om indflydelse og regional hegemoni behøver ikke længere ende i et nulsums-spil.

Forholdet mellem Kina og Indien er snarere karakteriseret ved øget konvergens i forhold til globale spørgsmål, men divergens på bilaterale spørgsmål.

Begge lande har en fælles interesse i globale handelsforhandlinger, omstrukturering af globale finansielle institutioner og klimapolitiske forhandlinger. Kina og Indien kan også ses som partnere i opbygningen af et ‘asiatisk århundrede’.

Et sådant partnerskab kan indledningsvis etableres ved at skabe bedre forbindelse mellem dem, hvilket også er formålet med Indiens ‘Look East’ – ‘Act East’-politik. Indien har været en frontløber i forhold til at øge transnationale projekter, der søger at knytte regionen tættere sammen ved hjælp af veje, jernbaner og maritime forbindelser.

Kina kan til en vis grad hjælpe Indien med denne politik, når det passer ind i Kinas økonomiske interesser. Et konkret eksempel herpå er færdiggørelsen af Bangladesh-Kina-Indien-Myanmar korridoren, der vil øge den økonomiske vækst i regionen markant.



**Forholdet mellem Kina og Indien er snarere karakteriseret ved øget konvergens i forhold til globale spørgsmål, men divergens på bilaterale spørgsmål.**

Denne korridor bliver den første handelsvej mellem Indien og Kina, der går gennem Myanmar og Bangladesh med det formål at sikre bedre markedsadgang til varer, services og energi.

Derudover kan den Sydasiatiske Sammenslutning for Regionalt Samarbejde (SAARC) blive forbedret betydeligt. SAARC har ikke været særlig effektiv i at fremme regionalt samarbejde, netop fordi en del af de mindre sydasiatiske lande har været på vagt over for Indien.

Sydasien skal øge den regionale integration, og Kina kan hjælpe med at styrke sammenhængen, idet det stort set er det eneste land med de nødvendige økonomiske muskler til at levere infrastrukturprojekter, der kan sikre bedre sammenhæng i regionen.

Øget økonomisk afhængighed i regionen vil betyde, at både Indien og Kina kan høste frugterne af samarbejde.

