Gassrørledningsprosjektet Iran-Pakistan-India

FAGFELLEVRDERT

Multilaterale prosjekter som den planlagte naturgassrørledningen Iran-Pakistan-India kan føre til økt samhandling mellom stater. Transnasjonale samarbeidsprosjekter mellom rivaliserende land kan også være vanskelig gjennomførbare. Kan det uansett komme noe godt ut av selve forhandlingene rundt slike prosjekter?

Av Saira H. Basit, forsker ved Institutt for forsvarsstudier
og PhD-kandidat ved Universitetet i Oslo.

Naturgassrørledningen Iran-Pakistan-India (IPI) har vært høyt på agendaen i de respektive landene, og fått mye oppmerksomhet fra både amerikanerne og russerne. Regjeringene i Teheran, Islamabad og New Delhi har siden 2005 holdt en rekke bilaterale og trilaterale prosjektforhandlinger, uten at prosjektet har blitt realisert. En materialisering av IPI ville vært politisk banebrytende. Energiforsyningslinjen skal krysse grensen mellom erkefiendene Pakistan og India. Forholdet mellom Iran og Pakistan har heller ikke vært problemfritt. Planleggingen av IPI er den første gangen i historien landene forhandler om et trilateralt prosjekt.¹ Det er av disse grunnene gassrørledningen har fått kallenavnet «Fredsrørledningen».

Selv om IPI tilsynelatende vil gi vinning til alle involverte parter, har prosjektet møtt alvorlige utfordringer. Forhandlingene startet for mer enn et tiår siden, og rørledningen er fremdeles ikke realisert. Like etter at Iran fremla ideen om en Iran-Pakistan-India-gassrørledning til Pakistan på 1990-tallet, ble den lagt på is i mange år grunnet spenninger mellom India og Pakistan, og forhandlingene startet ikke opp igjen før i 2004–2005.

I løpet av de siste årene har India og Pakistan hatt energisikkerhet som toppprioritet. Dette brakte nytt liv i prosjektet. Pakistan har også slitt med interne konflikter. Gassrørledningen er planlagt å gå gjennom de balutsjiske områdene som tidligere har vært utsatt for sprenging av rørledninger av balutsjiske opprørsgrupper. I tillegg har Iran møtt politisk press og økonomiske sanksjoner fra det internasjonale samfunnet grunnet landets atomprogram. Iran besitter 16 prosent av verdens påviste naturgassreserver og ser sitt snitt til å tjene raske penger og bygge vennskap til sine naboer i øst gjennom IPI.²

IPI kan belyses på bakgrunn av teorier om gjensidig avhengighet, noe blant annet Robert Keohane og Joseph Nye har tatt til orde for. Statsviterne har notert seg at gjensidig avhengighet – særlig økonomisk – mellom stater har økt, samtidig som det har vært en nedgang i bruken av militær makt og maktbalansering, selv om disse også er viktige faktorer i internasjonale relasjoner. Ifølge Keohane og Nye blir stater mer avhengige av hverandre når økonomisk samarbeid mellom stater styrkes. Bedrede økonomiske relasjoner vil oppfordre stater til å utvikle andre tenkelige

Den planlagte IPI-ruten strekker seg fra Asaluyeh via Bandar Abbas og Iranshahr i Iran, via Khuzdar, Karachi og Multan i Pakistan til New Dehli i India.⁴

samarbeidsområder, og dette vil igjen redusere faren for krig og konflikt.³

Denne studien drøfter IPI-prosjektet i lys av Keohane og Nyes gjensidig avhengighets-teori. I hvilken grad har forhandlingene rundt IPI-prosjektet, til tross for at det enda ikke har blitt realisert, ført til en bedring av forholdet mellom Iran, Pakistan og India?

Flokete relasjoner

Historisk sett har det indisk-pakistanske forholdet vært utsatt for konflikter siden Pakistan ble skilt fra India i 1947. Uenigheten om de omstridte områdene Jammu og Kashmir – som førte til krig mellom de to landene i 1947 og 1965, og Kargil-konflikten i 1999 – er stadig hovedårsaken til uro. Videre har de to landene vært involvert i et missil- og atomvåpenkappløp. En tredje årsak er misnøye grunnet deres respektive allianser. India regner Kina som sin hoved-

rival, mens Kina og Pakistan deler svært gode relasjoner. Det har vært flere forsøk på å varme opp det indisk-pakistanske forholdet, ofte forgjeves. Riktignok så det bilaterale forholdet ut til å mykne opp i løpet av den siste halvdel av 2000-tallet, men Mumbai-terrorangrepet i november 2008 satte de eksisterende fredsforhandlingene på vent.⁵

Siden tidlig 1990-tallet har Iran og India samarbeidet militært på lavt nivå. I 2003 ble samarbeidet oppgradert til et strategisk partnerskap. Andre samarbeidsområder er deres Sentral-Asia-strategi, og sikring av transportårene i Persiabukta. India har flere infrastrukturprosjekter i Iran, og har inngått langsiktige energisamarbeidsavtaler.⁶ India ser på Iran som en inngangsport til Sentral-Asia, et privilegium Pakistan ikke har ønsket å gi India. I tillegg er den indiskbygde havnen i iranske Chahbahar strategisk plassert for å overvåke

energimporten gjennom Omanbukta. Litt øst for Chahbahar-havnen, i pakistanske Gwadar, ligger det konkurrerende kinesisk-bygde dypvannshavnprosjektet. I løpet av de siste årene har det indisk-iranske forholdet møtt vanskeligheter, mye grunnet Indias bedre forhold til USA. I 2008 fullførte USA en omdiskutert sivil atomkrafts-avtale med India. Avtalen førte til komplikasjoner i det indisk-iranske forholdet.

Sannsynligvis grunnet press fra USA stemte India mot Iran i en IAEA-resolusjon i 2005, som konkluderte med at Iran ikke fulgte opp sine internasjonale forplikt-

*Iran ville ha en høyere gasspris
enn det India og Pakistan mente var
realistisk.*

elser. Den iranske republikken ble sittende igjen med såre følelser. Påfølgende år stemte India mot Iran i en annen IAEA-resolusjon, som anbefalte at problematikken rundt Irans atomprogram skulle tas opp i FNs sikkerhetsråd. I dets anstrengelser for å isolere Iran har USA, særlig under Bush II-administrasjonen, presset India til å legge fra seg alle tanker om større samarbeid med Iran. Videre har New Delhis strategiske partnerskap med Washington ført til forbedrede forhold mellom India og Israel, enda et ømt punkt for Iran.

Når det gjelder det iransk-pakistanske forholdet, var Teheran først ut med å anerkjenne Pakistan etter delingen fra India i 1947, og Pakistan var det første landet som anerkjente den islamske republikken i 1979. De to muslimske statene har stort sett hatt et stabilt forhold. Et felles mål har

vært å stabilisere både iranske og pakistanske Balutsjistan, og sent på 1970-tallet assisterte den iranske hæren Pakistan med å slå ned et balutsjopprør. I løpet av 1990-tallet førte to faktorer til at forholdet ble endret til det verre: Det vokste frem anti-sjiagrupper i Pakistan, som også ble beskyldt for drapet på en høytstående iransk diplomat i Lahore i 1990.⁷ For det andre tydeliggjorde den sovjetiske militære tilbaketrekningen fra Afghanistan meningsforskjeller. Iran ønsket å øke sin innflytelse i Afghanistan, og spesielt fremme hazara-sjiaenes rettigheter. Pakistan, i samarbeid med Saudi-Arabia, støttet det pash-tun-dominerte Taliban. Da Taliban tok over regjeringsmakten, ble forholdet ytterligere forverret. Taliban drepte tusenvis av hazaraer og elleve iranske diplomater. I tillegg konkurrerte Iran og Pakistan om innflytelse i de nyetablerte sentralasiatiske statene. Etter 11.9. og Talibans foreløpige nedgang, så de bilaterale relasjonene bedre dager. Men mange uenigheter gjenstår grunnet Pakistans tette dialog med USA, og Irans forhold til India.

Et banebrytende prosjekt

Planen med IPI er å transportere omtrent 110–130 millioner standard kubikkmeter per dag. Omtrent 25 prosent vil gå til innenlands bruk i Iran, 25 prosent til Pakistan, mens India skal få de resterende 50 prosent.⁸ Pakistan ønsker å motta 500–600 millioner dollar i transittavgifter per år fra India.⁹ Lengden på IPI er beregnet å være 2600 kilometer, og prosjektet vil koste 7–8 milliarder dollar.¹⁰ Ruten rørledningen skal ta er Assaluyeh-Khuzdar-Multan-New Delhi. I tilfelle justeringer i forespørselen etter gass, kan diameteren på rørledningen justeres, eller det kan bygges en parallell

rørledning.¹¹ Pakistan har allerede uttrykt ønske om mer gass enn det som var opprinnelig planlagt.¹²

Den indiske økonomien har hatt en sterk og jevn vekst siden tidlig 1990-tall, og økonomien til Pakistan har også vært på opptur. Tilstrekkelig tilførsel av energi er imidlertid en forutsetning for at denne veksten kan opprettholdes for begge landene. Både India og Pakistans energiforbruk er forventet å mer enn fordobles innen 2025. Ingen av dem har tilstrekkelig innlands olje- og gassreserver, og blir i økende grad avhengig av import.

Sørasiatiske ledere har vist stor interesse i å undertegne energikontrakter med energirike land i Midtøsten. Iran har verdens nest største olje- og gassreserver, og er dermed en attraktiv samarbeidspartner når det gjelder energi. De siste årene har Iran utviklet en energieksporthet som ser østover, i dets leting etter nye strategiske partnere. India signerte en langtids energikontrakt med Iran i juni 2005, som skal forsyne India med flytende naturgass (LNG) i 25 år.¹³ For Pakistan vil en realisering av IPI være den største energikontrakten inngått med Iran.

Økonomiske utfordringer

Iran, Pakistan og India har mange økonomiske utfordringer rundt IPI, også knyttet til pris på selve gassrørledningsprosjektet. I 2006 ble prisomfanget til hele IPI-prosjektet dramatisk forandret grunnet en 60 prosents økning i stålprisen. Tidlige prisoverslag viste at prisen på IPI kom på 4 milliarder dollar. Den korrigerte prisen var mer enn 3,5 milliarder dollar høyere. Rørledningskostnaden økte fra 77,90 dollar per fot i 2000 til 200 dollar i 2006, hovedsakelig grunnet økt etterspørsel etter stål,

særlig i Kina.¹⁴ Stålprisen fortsatte å øke i 2007–2008. Det kan derfor være mer lukrativt for India å vurdere billigere alternativer, som for eksempel LNG. Økt pris på stål kan ha gjort IPI mindre fristende for alle involverte parter.

Lenge var partene uenige om hvordan gassprisen skulle beregnes. Iran ville ha en høyere pris enn det de to andre partene mente var realistisk.¹⁵ I september 2006 var prisningsmekanismen ennå ikke fullført, men en ny sak kom opp: Iranerne hevet gassprisen på langtidsavtalen inngått med India, selv om avtalen egentlig ble fullført året før.¹⁶ India reagerte med å si at plutselige prisøkninger ikke var en del av landets kontraktpolitikk.¹⁷ Den indiske oljeministeren uttalte at «forsinkelser i LNG-kontrakten ville hindre utførelsen av Fredsrørledningen».¹⁸

I juli 2007 ble Iran, Pakistan og India endelig enige om hvordan de skulle beregne gassprisen. Prisningsmekanismen ble basert på naturgassprisen i Japan, og prisen ble fastsatt til 4,93 dollar.¹⁹ Men partene hadde ikke blitt enige om hvor ofte man skulle kunne revurdere gassprisen.²⁰ Sent i 2007 ble Pakistan og Iran enige om hva den bilaterale delen av IPI-avtalen skulle inneholde.²¹ Samtidig virket det som Iran og India fremdeles ikke hadde blitt enige om prissettingsutfordringene.

En av de største utfordringene IPI står overfor i dag er Pakistans og Indias uenighet rundt transittavgiftene. Pakistan forventer å få 500–600 millioner dollar i transittavgifter årlig fra India. Inderne synes prisen er for høy, og krever at avgiftsforslaget senkes. India har gjentatte ganger uttrykt tvil når det gjelder å fullføre rørledningsprosjektet i løpet av de siste årene, og valgt å ikke ha trilaterale møter.²² Dette kan

bli forklart gjennom oppfatninger om relative vinninger: Stater er bekymret for at deres samarbeidspartnere kommer gunstigere ut enn dem fra felles ytelser, i tillegg til å være bekymret for at de andre statene vil jukse.²³ For å forsikre seg mot at Pakistan «jukser» ved å for eksempel tappe ekstra gass fra rørledningen underveis, har India foreslått en rekke mekanismer som skal sikre trygg ankomst av gassen gjennom Pakistan og til India. Eksempelvis vil India at Iran skal erstatte all gass som eventuelt forsvinner på veien, og inderne betale for gassen først etter at den er levert.²⁴

Inderne er bekymret for at Pakistan skal komme bedre ut av prosjektet enn India. Pakistan har tenkt lignende tanker: Da Iran først foreslo IPI-prosjektet for Pakistan, tilrådte det pakistanske etterretningsbyrået Inter-Services Intelligence landet om å ikke akseptere ideen om en forlengelse av rørledningen til India, siden iransk gass kunne styrke Indias økonomiske og industrielle kapasitet.²⁵

Tanker om relativ vinning har vært en medvirkende faktor til hvorfor India nøler med å gjennomføre IPI. India og Pakistan deler en lang historie med kompliserte konflikter og uenigheter. Ingen av landene vil at andreparten vinner relativt sett mer når de vurderer samarbeidsprosjekter. I begynnelsen av 2008 prøvde Pakistan tilsynelatende å få India til å delta i IPI-forhandlingene ved å tilby omforhandling av transittavgiften, og gjøre den kompatibel med internasjonale normer.²⁶ Dette førte visnok til at Iran, Pakistan og India i samråd fastsatte dato for et trilateralt møte.²⁷

Samarbeidsutfordringer

I løpet av de siste årene har man sett uenigheter mellom det iranske petroleumsde-

partementet og Majlis' energikomité, altså mellom teknokrater og politikere.²⁸ Debatter har vært konsentrert rundt hvorvidt Iran bør eksportere gass, og hvor mye landet i tilfelle kan eksportere. Narsi Ghorban, direktør av NarKangan International Gas to Liquid Company, mener at «selv om Iran, med de foreløpig påviste gassreservene, ikke kan være likegyldig til LNG-eksport i fremtiden, bør gassinjeksjon, innenlands forbruk, gassbasert industri inkludert GTL [gas to liquid], samt eksport gjennom rørledninger til det indiske subkontinentet og Europa prioriteres.»²⁹

Et vesentlig antall politikere i energikomiteen har argumentert for at reinjisering og innenlands forbruk av gassen bør prioriteres.³⁰ Reinjeksjon av gass i gamle oljefelt fører til at mer olje kan utvinnes, og mesteparten av gassen vil kunne komme tilbake sammen med oljeproduksjonen i et langsiktig perspektiv. Men bare begrensede mengder gass kan injiseres i gamle oljefelt. De som er for eksport, mener at Iran uansett ikke får brukt mer enn 40 prosent av sine reserver i de kommende 20–25 årene.³¹ Teknokratene legger vekt på at gasseksporten vil styrke Irans rolle i regionen, og samtidig forbedre økonomien. Ifølge et iransk energikonsulentfirma, lente Iran seg mot å eksportere gassen fra 2006 og utover.³² Ifølge en anerkjent energirådgiver, har det å ha «observert trenden i Iran i løpet av de siste 20 årene ledet til konklusjonen om at teknokrater alltid vinner i lengden, selv om det tar mye tid og energi».³³

Den pakistanske provinsen Balutsjistan huser militante opprørsgrupper som ønsker å se et uavhengig Balutsjistan. Det er også provinsen som huset størsteparten av landets gassreserver, i tillegg til å være den

fattigste provinsen. Balutsjaktivister mener at de blir urettferdig behandlet av den «punjabidominerte» regjeringen, og gjør krav på større deler av gassinntektene.³⁴ Ut fra provinsens totale gassproduksjon bruker Balutsjistan 17 prosent, og får 12,4 prosent av inntektene.³⁵ Opprørsgruppene – spesielt Baluch Liberation Army – har sabotert rørledninger i det pakistanske Sui-gassnettverket. Man frykter at det samme skal skje med IPI.³⁶ I 2006 ble lederen av Baloch Liberation Army drept etter et bombeangrep utført av det pakistanske flyvåpenet.³⁷ Dette førte til flere uroligheter og protester de balutsjiske områdene, og flere gassrørledninger ble sabotert.³⁸ Det er også en fare for at opprøret i Pakistan smitter over til de iranske balutsjiske områdene. Balutsjopprøret gjør det vanskelig for pakistanske myndigheter å realisere nye prosjekter i området, men måten det har forhindret IPI-prosjektet mest på er indiske bekymringer for at opprøret skal vedvare. Videre har inderne vært bekymret for at Pakistan skal bruke en materialisert IPI som politisk pressmiddel i mulige fremtidige konfliktscenarioer.³⁹ Indisk skepsis mot Pakistan nådde en ny topp etter terrorangrepet i Mumbai 2008. Pakistan har også selv vært utsatt for innenlands terroristan-grep og ustabilitet.⁴⁰

I tillegg har USA – spesielt under George W. Bush – vært en sterk motstander av IPI, og forsøkt å presse både Pakistan og India til å trekke seg ut av prosjektet.⁴¹ Grunnen er ønsket isolasjon av Iran. Til India uttrykte tidligere utenriksminister Condoleezza Rice at for å gjennomføre en sivil atomkraft-avtale mellom USA og India, måtte India nedprioritere forholdet til Iran, med tydelige henvisninger til IPI.⁴² USA og India fullførte atomkraft-avtalen i

2008. Obama-administrasjonen har foreløpig ikke uttalt seg angående IPI.

Spillovereffekter⁴³

Energispørsmål har brakt Iran, Pakistan og India sammen, og de bilaterale og trilaterale møtene mellom dem kan skape ulike spillovereffekter i sektorer som diplomati, økonomi og sikkerhet. Den mest åpenbare spillovereffekten er den diplomatiske. Multilaterale forhandlinger rundt et prosjekt med viktighetsnivået til IPI krever positive handlinger i form av en forpliktelse til samarbeid fra alle parter. Det krever

Inderne har vært bekymret for at Pakistan skal bruke rørledningen som et politisk pressmiddel i fremtiden.

også en fremgangsvilje, mens andre potensielt vanskelige saker gjerne må holdes utenfor forhandlingene.

Da India og Pakistan vurderte å bli del av prosjektet tidlig på 1990-tallet, ble andre politiske saker raskt brakt inn i diskusjonene. Islamabad ville bruke rørledningen til å gjøre fremgang i Kashmir-saken, mens India ville at Pakistan skulle oppheve begrensningene på bilateral handel og ville forhandle frem betingelser for transittrettigheter for handelslinken med Afghanistan.⁴⁴ De indiske og pakistanske atomvåpentestene, etterfulgt av Kargil-konflikten i 1999, forverret sikkerhetsforholdet mellom de to betraktelig. Høynivådialogen stoppet midlertidig helt opp. I 2001 ble det indiske parlamentet angrepet av terrorister med angivelige koblinger til Pakistan. I 2004 hadde dialogen kommet i gang igjen,

og de to partene gikk inn i fredsforhandlingene, men det var ikke lett å iverksette en nyttig dialog.⁴⁵

I den samme dialogprosessen ble imidlertid IPI trukket frem som et mulig samarbeidsprosjekt. Etter møtet uttrykte Pakistans utenriksminister Kasuri at India og Pakistan hadde stadfestet viktigheten av tilgang til energiresurser i regionen.⁴⁶ Denne felles forståelsen for mulig energisamarbeid dannet fundamentet for gjensidig forpliktelse. Dette har vært viktig

India foretrakk å forhandle kun med Iran, og formidlet beskjeder til Pakistan gjennom iranerne.

i utformingen av indisk-pakistanske bilaterale relasjoner de siste årene, og det var første gang partene gikk sammen i et samarbeid med en tredjepart.⁴⁷ Da forhandlingene startet i 2005, var møtene bilaterale for å forhindre politiske disputer mellom India og Pakistan.⁴⁸ India foretrakk å forhandle kun med Iran, og formidlet beskjeder til Pakistan gjennom iranerne. Etter runder med samtaler senere i 2005, bestemte India og Pakistan for å holde vanskelige politiske temaer unna rørledningsprosjektforhandlingene. På slutten av året ble de enige om å delta i trilaterale møter. Det første fant sted i januar 2006.⁴⁹ De tre partene ble enige om grunnaspekter i IPI-prosjektet. I tillegg til tjenestemenn fra de tre landene, deltok viktige aktører fra gassindustrien.

Iran og India startet en velfungerende dialog og signerte en rekke avtaler om bilateralt samarbeid allerede før 2005. De

hadde også diskutert alternative ruter for en Iran-India-gassrørledning som omgikk Pakistan. Etter at IPI-forhandlingene startet ble det bilaterale forholdet sterkere, selv om det møtte vanskeligheter i 2005 grunnnet Indias avstemning mot Iran i sikkerhetsrådet. Ifølge det indiske utenriksdepartementet, «så året 2004–05 ytterlige forbedring og konsolidering av de indisk-iranske båndene. Den økte iveren for høynivåutvekslinger, institusjonelle knutepunkter mellom deres nasjonale sikkerhetsråd og Joint Commission-møter var høydepunktene i 2004–05».⁵⁰

I februar 2005 holdt India og Iran et nytt Joint Commission-møte. I løpet av året møttes de også i den fjerde runden av deres strategiske dialog, den første runden i «asiatiske ministre om regionalt samarbeid i olje- og gassøkonomien», og i den tredje India-Iran Special Joint Working Group. I 2005 ble det bekreftet at de to landene samarbeidet om å utvikle havnen i iranske Chahbahar, som skal fungere som en alternativ inngangsport til Sentral-Asia.⁵¹ I september 2006 uttalte Ahmadinejad at «Iran ikke setter noen grenser for videre utvidelse av båndene til India». Rundt samme tid kom den indiske statsministeren med uttalelser om at India ønsket å forbedre kulturelle, økonomiske og politiske bånd til Iran.⁵²

Tross presset India møter fra USA, og Indias bekymringer rundt Irans atomprogram, fortsetter New Delhi å holde fast på forholdet til Iran, hovedsakelig grunnet Irans enorme olje- og gassreserver. Under Bush II-administrasjonen fikk inderne tydelige hint om at de måtte velge mellom rørledningen fra Iran og atomavtalen med USA. Atomavtalen ble signert, og IPI utsatt, men ifølge inderne var det i 2009

fremdeles aktuelt å bli med i gassrørledningsprosjektet.⁵³

På 1990-tallet ble det iransk-pakistanske forholdet forverret betraktelig. Dette kan tilskrives den voksende sjia-sunni-konfliktene i Pakistan, Irans forbedrede forhold til India, og uenigheter om Afghanistan.⁵⁴ Etter 11.9. endret Islamabad sin offisielle Taliban-politikk og allierte seg med USA i kampen mot terror. Det at Pakistan ikke lenger støttet Taliban, samt den at tidligere iranske president Mohammad Khatamis besøkte Pakistan i 2002, dempet den dårlige stemningen. Tross dette, og et antall til-lits- og sikkerhetsbyggende grep initiert av begge parter, var det langt igjen til normali-sering av forholdet, og det var dårlig med både økonomisk og sikkerhetsmessig sam-arbeid.⁵⁵

Under et Pak-Iran Joint Commission-møte i 2004 var IPI et av temaene. De to partene ble enige om å signere flere inten-sjonsavtaler og øke bilateral handel.⁵⁶ I feb-ruar 2005 skrev et anerkjent pakistansk nyhetsbyrå rett før pakistanske statsminist-er Shaukat Aziz' Teheran-besøk: «Hoved-fremstøtet under Iran-besøket vil være å styrke bilaterale relasjoner ved å bedre handel og økonomisk samarbeid [...] i denne konteksten vil den trans-pakistanske gassrørledningen til India opptre som pro-minent i diskusjonene, ved siden av mulig-heten for andre felles infrastrukturpro-sjekter.»⁵⁷

I de siste årene har Iran og Pakistan for-pliktet seg til å samarbeide innenfor flere områder. Denne utviklingen kan selvfølge-lig ikke tilskrives IPI alene, dels grunnet felles engasjement i fora som SAARC,⁵⁸ men det kan heller ikke benektes at rørled-ningen er en vesentlig faktor. I mars 2008 beskrev avisen Tehran Times IPI som

«perlen» i forholdet mellom Teheran og Islamabad.⁵⁹

Før IPI-forhandlingene begynte var ikke forholdene mellom Iran, Pakistan og India særlig gode. De tre landenes høynivåmøter har lagt fundamentet for mer intense bilaterale og trilaterale diplomatiske bånd. Bare det at IPI var første gang India og Pakistan gikk inn i trilaterale forhandlinger sammen er en historisk viktig faktor. Uten arenaen IPI skapte, er det ikke sikkert de tre landene hadde møttes på denne måten. IPI-møtene kan også ha ført til økonomisk spillovereffekter. Den tidligere pakistanske utenriksministeren Kasuri uttalte i 2004:

*Grunnet utfordringene Iran, Pakistan
og India må overvinne, kan den
fullstendige versjonen bli lagt på is.*

«dersom våre sikkerhetsbekymringer blir tatt godt nok hånd om, kan dette prosjektet vise seg å være den økonomiske berg-grunnen som kan føre til mange flere pro-sjektforslag om økonomisamarbeid.»⁶⁰ Etter et Pak-Iran Joint Ministerial Com-mission-møte det samme året beskrev Pakistan Times de to partenes syn på revurdering av rørledningsprosjektet, i til-legg til en avtale om veitransport og opp-rettelsen av Iran-Pakistan Joint Investment Company: «De to sidene uttrykte tilfreds-stillelse over fremgangen på disse områd-ene, og håpet at enighet ville oppnås snart, som senere kan lede til opprettelsen av en effektiv kommunikasjons og finansinfra-struktur mellom de to landene, for å videre fremme økonomisk samarbeid.»⁶¹

Sent på 1990-tallet og til midt på 2000-

tallet ønsket ikke Pakistan å diskutere handelsrelasjoner med India før de to partene fant en løsning på Kashmir-konflikten.⁶² Deres bilaterale handel var lenge begrenset til ulovlig smugling av varer over grensen.⁶³

I april 2005 kom den indiske statsministeren Manmohan Singh og tidligere pakistanske president Pervez Musharraf med en felles uttalelse angående en tentativ enighet om å reetablere et organ for å promotere handel og sikre flere tillitsbyggende mekanismer. Partene ble enige om å videre utforske muligheten for et IPI-prosjekt, og bedre økonomisk og kommersielt samarbeid generelt.⁶⁴ I oktober 2005 bestemte de seg for å reetablere Joint Economic Commission etter 16 år.⁶⁵ To år senere krysset en lastebil grensen mellom India og Pakistan for første gang på 60 år.⁶⁶ Den bilaterale handelen økte fra 251,01 millioner dollar i 2002–2003 til 1671,55 millioner dollar i 2006–2007, altså mer enn en seksdobling på fire år. Pakistansk eksport til India ble syvdoblet, mens Indias eksport til Pakistan økte seksdoblet seg i samme periode. Handelsbalansen har hittil vært i Pakistans favør.

I 2009 har man ikke kommet nærmere en løsning på Kashmir-konflikten, men grunnet en til tider bedre diplomatisk atmosfære har det blitt åpnet muligheter for økonomisk samarbeid. Den sterke fellesinteressen for IPI har bidratt ved å bygge broer for å muliggjøre dette.

Ifølge Asia Times hadde energisamarbeidet mellom Iran og India allerede i 2005 ført til opprettelsen av relasjoner i andre arenaer, inkludert handel og militært samarbeid.⁶⁷ Sett bort fra petroleumsprodukter og råolje, økte den totale handelen mellom India og Iran fra 913,03 millioner dollar i

2002–2003 til 9071,52 millioner dollar i 2006–2007, en tidobling på fire år. Irans import fra India ble mer enn fordoblet, mens Indias import fra Iran økte med nesten tretti ganger så mye. Irans råolje utgjør omtrent 85 prosent av indisk import hvert år.⁶⁸ Handelsbalansen har dermed vært på Irans side.

Den totale handelen økte dramatisk i perioden 2005–2006 til 2006–2007, rett rundt da forhandlingen rundt IPI begynte. Den indisk-iranske handelen femdoblet seg i denne korte perioden, mens bilateral handel mellom India og Pakistan ble fordoblet.

De iransk-pakistanske handelsforbindelsene er også forbedret. I 2004 hadde den bilaterale handelen vært på vei ned med 3 prosent, og den var svært lav før 2004.⁶⁹ I mars 2004 møttes myndighetene fra de to landene for å drøfte økonomisk samarbeid. Blant spørsmålene som ble drøftet var byggingen av en gassrørledning fra Iran til Pakistan, et fremtidig felles iransk-pakistansk investeringssselskap, samt bedre transportforbindelser. Toneangivende politikere i begge land oppfordret til kompaniskap mellom iranske og pakistanske bedrifter. Samtalene bar raskt frukter. Handelen mellom Iran og Pakistan utgjorde 376 millioner dollar i 2005, med handelsbalanse i Irans favør. Samme år ble myndighetene enige om et felles mål om at handelen skulle nå 1 milliard dollar, og nye handelsavtaler ble signert og det felles investeringssselskapet etablert. I perioden 2006–2007 nådde handelen over grensen 573,30 millioner dollar. Import til Pakistan var 405,80 millioner dollar og import til Iran utgjorde 167,50 millioner dollar.⁷⁰ Myndighetene jobber fortsatt for å øke den bilaterale handelen.

Den felles interessen for IPI-prosjektet har gitt Iran, Pakistan og India et påskudd for å møtes. I mange møter hvor IPI har vært hovedtema, har også muligheter for annet samarbeid blitt lagt frem, som oljeimport, agrikultur og investering i industri.⁷¹ Dette har igjen skapt et felles fundament for å møtes oftere og ha mer interaksjon. Bilateral handel mellom alle parter har gått opp betraktelig etter 2005. Mye tyder på at de tre landenes felles interesse i IPI er en medvirkende faktor til de økte bilaterale handelsnivåene, og til å ha skapt en arena for å videreutvikle handelsforbindelsene. Riktignok er den økte handelen bare en liten brøkdel av det fulle potensialet. Selv om de fremdeles har en lang vei å gå, kan det sterkere økonomiske samarbeidet mellom dem bane vei for samarbeid i sikkerhetssektoren.

Foreløpige resultater

Grunnet utfordringene Iran, Pakistan og India må overvinne for å realisere IPI, kan den fullstendige versjonen av prosjektet bli lagt på is. Uansett vil deler av prosjektet bli gjennomført, enten i form av en innenlandsk iransk gassrørledning, eller et Iran-Pakistan-prosjekt. India og Pakistan har hatt bilaterale IPI-forhandlinger med Iran i tillegg til de trilaterale møtene.

Det rapporteres at iranerne har kommet i gang med byggingen en innenlandsk gassrørledning, IGAT-7, som tar samme rute som den foreslåtte IPI. Det er for tidlig å si om dette er starten på et fullt realisert IPI-prosjekt, eller om det ender som en innenlandsk gassrørledning i Iran.⁷² Iranske Khatam ol-Anbia, ingeniørene i den iranske Revolusjonsgarden, er ansvarlig for prosjektet.⁷³ I mai 2009 undertegnet Iran og Pakistan en bilateral IP-gassrørlednings-

avtale, og avtalen ble godkjent i Pakistan Economic Committee i august 2009.⁷⁴ India har fortsatt å være forsiktig med å love for mye til Iran når det gjelder å delta. Imidlertid presser Iran på for at India skal delta, og «truer» med at Kina kommer til å overta Indias opprinnelige rolle i prosjektet.⁷⁵ Ifølge en iransk energirådgiver vil en islamsk bank og/eller andre land assistere Pakistan med prosjektet.⁷⁶ Slik støtte vil være sentral for Pakistan, i tilfelle prosjektet begrenses til bare en Iran-Pakistan-rørledning, som ikke medfører transittavgiftskostnader fra India.

Konklusjon

Ifølge «gjensidig avhengighet»-teorien har stater som er økonomisk integrerte et bedre grunnlag for å inngå sikkerhetssamarbeid. Det er usikkert om det iransk-pakistansk-indiske gassrørledningsprosjektet noen gang kommer til å bli realisert i tråd med de opprinnelige planene. Denne studien viser imidlertid at selve forhandlingene rundt prosjektet allerede har bidratt til å bygge bånd, og skapt arenaer for bedre diplomatisk dialog og økt økonomisamarbeid. Slik sett synes studiens materiale å illustrere effekten som «gjensidig avhengighet»-teorien forutsier.

De tre involverte partene møttes på et politisk nivå grunnet deres felles interesse i å diskutere gassrørledningen. Konstruktive møter kan ha ført til økt forståelse mellom Iran, Pakistan og India. Ettersom interaksjonen blir hyppigere og forståelsen mer intens, blir fundamentet for å bygge tillitt lagt. Økt tillit øker sjansene for andre typer samarbeid, og også at gassrørledningen faktisk realiseres.

IPI har potensialet til å styrke de politiske båndene mellom Iran, Pakistan og

India, og til syvende og sist redusere risikoen for konflikt. Multilaterale rørledninger kan skape nye økonomiske og politiske samarbeidsmønstre mellom energiproducerende stater, transittstater og energitrenge stater. Vi har tidligere sett eksempler på at politiske rivaler har samarbeidet om gassrørledningsprosjekter. Et eksempel kan hentes fra Jonathan Sterns arbeid, som viser at sovjetisk gass fra 1970-tallet ble levert til de tyske politiske rivalene Forbundsrepublikken Tyskland og Den tyske demokratiske republikk.⁷ Når interessen er sterk nok, kan samarbeid gjennomføres, også mellom rivaler som India og Pakistan.⁸

Det finnes ingen finansielt sett mer attraktive gassimportalternativer for Iran, Pakistan og India enn IPI. India og Pakistan vil få mer energitilførsel for å opprettholde økonomisk vekst, samtidig som Iran får inntekter, og muligheten til å bedre forholdet til sine naboer i øst. Vanskelige utfordringer må overvinnes før prosjektet kan bli realisert. Grunnet disse utfordringene har India stilt seg nølende til å delta på de trilaterale møtene siden 2007. Dette kan forsinke full realisering av IPI, men India utelukker ikke videre deltakelse. Det synes sannsynlig at fredsprosessen mellom India og Pakistan vil bli tatt opp igjen. Om det i tillegg innføres tilstrekkelig med sikkerhetsmekanismer for å gjøre India fornøyd, samt at Obama-administrasjonen til tross for det spente forholdet til Iran stiller seg positiv til IPI, kan det være nye utsikter for å fullføre gassrørledningen som vil krysse grenser og bygge politiske bånd.

• f •

- 1 Intervju i Teheran, 10. september 2006.
- 2 Denne artikkelen er basert på et prosjekt gjort i 2006–2007, som ble oppdatert og omskrevet i 2008. Under et feltarbeid i Iran gjennomførte jeg 13 intervjuer med sentrale politikere involvert i IPI-prosessen, samt andre høytstående myndighetspersoner fra blant annet India, Pakistan og Iran, og iranske energirådgivere. Jeg har anonymisert alle mine intervjuobjekter, men vurderer deres utsagn som troverdige. I tillegg har jeg også brukt sekundærlitteratur som bøker og nyhetsartikler. For mer detaljert fremstilling av forholdene som dekkes av artikkelen, samt kilder, se Basit, Saira H.: "The Iran-Pakistan-India Pipeline Project: Fuelling cooperation?", i Oslo Files on Defence and Security, 4/2008.
- 3 Se for eksempel Keohane, Robert and Nye, Joseph: «Power and Interdependence: World Politics in Transition». Boston: Little, Brown and Company,, 3. utgave 2000. De beskriver sin teori om gjensidig avhengighet mellom stater, som de kaller "complex interdependence theory".
- 4 Google/Babylon.
- 5 Se for eksempel "Terror attacks traced two from Pakistan", i NY Times, 4. desember 2008 [online 14. oktober 2009]; og "Composite dialogue: India presses the pause button", i Hindu, 2. desember 2008 [online 14. oktober 2009].
- 6 Mitra, Pramit og Haté, Vibhuti: "India-Iran Relations: Changing the Tone?", i South Asia Monitor, nr. 92, 8. mars 2006, (Center for Strategic and International Studies [online 18. juni 2008]).
- 7 "Sipah-e-Mohammed Pakistan, Terrorist Group of Pakistan", i South Asia Terrorism Portal, [online 15. oktober 2009].
- 8 Williams, Stephen: "Decision Time Beckons", Middle East, juli 2006, s. 44-45.
- 9 Escobar, Pepe: "The Roving Eye: Russia and Iran Lead the New Energy Game", i Asia Times Online, 14. juli 2006 [18. juni 2008].
- 10 "Experts to Set Pipeline Gas Price", BBC, 4. august 2006 [online 18. juni 2008].
- 11 Williams, "Decision Time Beckons".
- 12 Ibid.
- 13 Ibid.
- 14 Hutson, Alan C. og Gibson, Russel L., "Challenges for Pipeline Bidding in a Seller's Market", i Freese and Nichols, 2006, (Texas AWWA [online 19. juni 2008]).
- 15 "Iran Economic Digest", Iran Consulting Group, 10. august 2006; Intervju i Teheran, 18. september 2006.
- 16 "Iran Economic Digest", Iran Consulting Group, 5. september 2006.
- 17 Intervju i Teheran, 18. september 2006.
- 18 "Iran Economic Digest", Iran Consulting Group, 16. september 2006.
- 19 "Iran, Pakistan, India agree gas price for transnational

- pipeline", RIA Novosti, 16. juli 2007 [online 2008].
- 20 Maleki, Abbas: "Iran-Pakistan-India Pipeline: Is it a Peace Pipeline?" The Audit of Conventional Wisdom, MIT Center for International Studies, september 2007.
- 21 Ahmadi, Gisoo Misha: "Iran, Pakistan finalize IPI deal", i Press TV, 29. september 2007 [online 19. juni 2008].
- 22 Maleki, Abbas: "Iran-Pakistan-India Pipeline..."; "India to skip Tehran meeting on pipeline deal", i Press Trust of India, 5. februar 2008, (NDTV Convergence Limited [online 19. juni 2008]).
- 23 Se for eksempel Grieco, Joseph M.: «Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade». Ithaca & London: Cornell University Press, 1990.
- 24 Ibid.
- 25 B. Raman, "Indo-Pak Economic Ties: Ground Realities", South Asia Analysis Group, nr. 1173 (2004) [online 18. juni 2008].
- 26 "Pak says ready to lower transit fee for Iran gas to India, invites Deora for talks", i Indian Express, 4. februar 2008 [online 19. juni 2008]; "Pakistan ready to lower IPI gas pipeline fee", i Daily Times, 5. februar 2008, (WorldCALL Internet Solutions [19. juni 2008]).
- 27 "Peace pipeline talks next month in Tehran", i Tehran Times, 24. juni 2008 [online 26. juni 2008].
- 28 Ghorban, Narsi: "Monetizing Iran's Gas Resources and the Debate Over Gas-Export and Gas-Based Industries Options", Middle East Economic Survey, vol. 49, nr. 28 (10. juli 2006), s. 25; og intervju med rådgivningsselskap, Teheran, august 2006.
- 29 Ghorban, Narsi: "The Need To Restructure Iran's Petroleum Industry (Revisited After Eight Years)", Middle East Economic Survey, vol 48, nr. 24, 13. juni 2005.
- 30 Ghorban: "Monetizing Iran's Gas Resources...".
- 31 Ibid.
- 32 Intervju med energirådgiver, Teheran, 4. september 2006.
- 33 Intervju med rådgivningsselskap, Teheran, 29. august 2006.
- 34 Intervju med Nawabzada Balach Marri, leder for Baluch Liberation Army: Zulfiqar, Shazada: "We have launched a struggle for Baloch freedom from the yoke of Punjab's slavery", i Baluch Voice, September 2004 [online 19. juni 2008].
- 35 Grare, Frédéric: "Pakistan: The Resurgence of Baluch Nationalism", Carnegie Endowment for International Peace, no. 65, 2006, s. 4.
- 36 Daly, John C.K.: "The Baloch Insurgency and its Threat to Pakistan's Energy Sector", i Terrorism Focus, vol. 3, no. 11, 21 March 2006, (The Jamestown Foundation [online 19. juni 2008]); "Pakistan's Battle over Baluchistan", i BBC, 26 August 2006 [online 19. juni 2008].
- 37 Rashid, Ahmed: "Rebel Killing Raises Stake in Pakistan", i BBC, September 2006 [online 19. juni 2008].
- 38 Ibid: "Gas pipeline blown up in Balochistan", i Top news.in, 9. november 2007 (Drupal [online 19. juni 2008]); og "Gas pipeline blown up in Quetta's outskirts", i Daily Times, 4. mars 2008, (WorldCALL Internet Solutions [online 19. juni 2008]); "Gas pipeline blown up", i Dawn, 25. februar 2008 [online 19. juni 2008].
- 39 Williams, "Decision Time Beckons".
- 40 Khan, Muhammad Khurshid: "Analyzing domestic terrorism as a threat to Pakistan's security and the policy response", i IPRI Journal, vol. IX, nr. 2, sommer 2009, s. 49-76.
- 41 "US 'Strongly Opposes' a Rival Pipeline from Iran", i Iran Mania, 16. august 2006 [online 19. juni 2008].
- 42 Williams, "Decision Time Beckons".
- 43 Med «spillovereffekt» menes en ikke-intendert sideeffekt eller tilleggs-effekt som kan være både positiv og negativ.
- 44 Temple, David: "The Iran-Pakistan-India Pipeline: The Intersection of Energy and Politics", IPCS Research Papers, nr. 8, 2007 [online 18. juni 2008], s.26.
- 45 "Oiling" the Indo-Pak Peace Process", i Kashmir Telegraph, vol. 4, nr. 5 (september 2004), [online 19. juni 2008].
- 46 Ibid.
- 47 Intervju i Teheran, 10. september 2006.
- 48 Temple, "The Iran-Pakistan-India Pipeline...", s. 7-8.
- 49 Temple, "The Iran-Pakistan-India Pipeline...", s. 8.
- 50 "Annual Report 2004-2005", i Indian Ministry of External Affairs, [online 19. juni 2008], s. 6.
- 51 "Annual Report 2005-2006", i Indian Ministry of External Affairs, [online 19. juni 2008], s. 47.
- 52 "President Supports Stronger India Ties", i Iran Daily, 18. september 2006.
- 53 Joshi, "India walks tightrope..."; "Pipeline: Iran could ditch India for China", i Times of India.
- 54 Montazeran, Ahmed og Mumtaz, Kashif: "Iran-Pakistan: Cooperation for Regional Stability and Peace", i Strategic Studies, vol. XXIV, nr. 1, våren 2004 [online 19. juni 2008].
- 55 Mazari, Shireen M.: "Iran-Pakistan Cooperation in the New Strategic Environment", i Strategic Studies, vol. XXII, nr. 1, våren 2002.
- 56 "Pakistan-Iran agree to enhance cooperation in Investment, Trade", i Pakistan Times, 5. mars 2004 [online 19. juni 2008].
- 57 "Four agreements to be signed with Iran", i Dawn, 19. februar 2005 [online 19. juni 2008].
- 58 South Asian Association for Regional Cooperation.

- SAARCs effektivitet er omdiskutert. Se for eksempel Raghav Thapar, "SAARC: Ineffective in Promoting Economic Cooperation in South Asia", i Stanford Journal of International Relations, vol. 7, nr. 1, vinteren 2006, [online 19. juni 2008].
- 59 "Iran, Pakistan look to the future", i Tehran Times, 18. mars 2008 [online 19. juni 2008].
- 60 "Oiling' the Indo-Pak Peace Process" i Kashmir Telegraph.
- 61 "Pakistan-Iran agree to enhance cooperation in Investment, Trade", i Pakistan Times, 5. mars 2004 [online 19. juni 2008].
- 62 Thapar, Raghav: "SAARC: Ineffective in Promoting Economic Cooperation in South Asia", i Stanford Journal of International Relations, vol. 7, nr. 1, vinteren 2006, [online 19. juni 2008], s. 3.
- 63 Thapar, "SAARC: Ineffective in Promoting...", s. 4.
- 64 "India, Pakistan agree to enhance economic, commercial cooperation", i Hindu Business Line, 18. april 2005 [online 19. juni 2008].
- 65 "Pakistan, India Re-Establish Economic Cooperation Commission" i Voice of America, 4. oktober 2005 [online 19. juni 2008]; "India-Pakistan Joint Statement", i BBC, 18. april 2005 [online 19. juni 2008].
- 66 "India and Pakistan in trade boost" i BBC, 1. oktober 2007 [online 19. juni 2008].
- 67 Bajpae, Chietigi: "India, China locked in energy game", i Asia Times Online, 17. mars 2005 [online 19. juni 2008].
- 68 Kronstadt, K. Alan og Katzman, Kenneth: "India-Iran Relations and U.S. Interests", CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 2. august 2006 [online 19. juni 2008].
- 69 "Iran, Pakistan to facilitate growth in private sector", i Pakistan Times, 7. mars 2004 [online 19. juni 2008].
- 70 "Saeid Kharazi for steps to boost Pakistan-Iran Trade", i Pakistan Times, 21. januar 2008 [online 19. juni 2008].
- 71 Se for eksempel "Iran ready to sign IPI gas pipeline pact soon", i Thaindian News, 6 March 2008 [online 19. juni 2008].
- 72 "Gas Pipeline: Iran", Nah- und Mittlost-Verein (NUMOV), 2006 [online 19. juni 2008]
- 73 Ibid.; Intervju i Teheran, 10. september 2006; "Country analysis briefs: Iran", Energy Information Administration, februar 2009 [online 20. september 2009], s. 9. IGAT-7 vil gå gjennom Irans mindre utviklede områder. Estimerer viser at rørledningen vil koste \$1.3 milliarder og være 920 kilometer lang. Prosjektet er planlagt avsluttet i 2009.
- 74 "Pakistan economic committee approves IP pipeline", i Pipelines International, 25. august 2009 [Great Southern Press, online 20. september 2009].
- 75 "Pipeline: Iran could ditch India for China", i Times of India, 17. September 2009 [Bennett, Coleman & Co. Ltd., online 20. september 2009].
- 76 Intervju i Tehran, november 2006.
- 77 Jonathan Stern, "Gas pipeline co-operation between political adversaries: examples from Europe", Chatham House, januar 2005.
- 78 Et eksempel på samarbeid mellom India og Pakistan knyttet til et annet svært viktig område er Indus Waters Treaty, en vanndelingspakt mellom India og Pakistan.