

I väntan på ett indiskt militärt svar: risken för väpnad konflikt med Pakistan

Samuel Neuman Bergenwall

Efter ett terrordåd mot turister i Kashmir tyder mycket på att Indien kommer att agera militärt mot Pakistan och ta ytterligare steg upp på eskalationsstegen. Risken för upptrappning av konflikten mellan Sydasiens två kärnvapenstater är påtaglig.

DEN 22 APRIL 2025 gick fem beväpnade män till angrepp mot turister i den natursköna Baisaran-dalen, nära Pahalgam, i Indienkontrollerade Kashmir. Terroristerna valde ut och dödade hinduiska män, men lät överlag kvinnor, barn och muslimer vara. 26 personer uppges ha dött, framför allt indiska turister men också en nepales. Terrorattacken är den värsta mot civila i Indien på 17 år – sedan terrordådet i Mumbai 2008 – och jämförs med Hamas angrepp mot Israel 2023.

The Resistance Force (TRF) tog direkt på sig ansvaret för dådet, men drog tillbaka det ett par dagar senare, då gruppen påstod att deras digitala plattformar hade blivit hackade. Indiska myndigheter menar att TRF är ett ombud för den jihadistiska terrororganisationen Lashkar-e-Taiba (LeT), som i sin tur uppfattas vara ett instrument för Pakistans väpnade styrkor och säkerhetstjänst, Inter-Services Intelligence (ISI). Officiella källor i indisk media pekar ut LeT som utförare och Pakistans arméchef och tidigare generaldirektör för ISI, Asim Munir, som ytterst ansvarig. En initial indisk polisutredning pekar mot att minst två gärningsmän är pakistanier.

Premiärminister Narendra Modi beskriver terrorattacken som ett angrepp på landets själ och lovar att Indien kommer att "identifiera, förfölja och bestraffa" såväl terroristerna som deras beskyddare till världens ände". Straffet kommer vara sådant att det inte ens går att föreställa sig, säger Modi. Indiska ministrar, säkerhetsanalytiker och mediepersonligheter använder likaledes en mycket högt uppskruvad retorik; frågan uppfattas inte vara *om* utan *hur* Indien kommer att svara militärt mot Pakistan. Regeringen i Pakistan utlovar samtidigt ett militärt svar om nationens suveränitet kränks.

Angreppet i Pahalgam är den tredje större terrorattacken i Kashmir som Indien fått hantera under det senaste decenniet. De två tidigare attackerna, 2016 och 2019, var dock riktade mot indiska säkerhetsstyrkor, inte civila. Efter båda attackerna svarade Indien militärt, men förhållandevis begränsat, trots högljudd nationalistisk retorik. Denna gång riskerar New Delhis svar att bli hårdare än tidigare, utifrån försvarsmaktens fokus på avskräckning, den inrikespolitiska opinionens krav på hämnd och regeringens behov av bibehållen legitimitet och trovärdighet. Indiska bedömare menar att de hittillsvarande militära svaren mot Pakistan varit otillräckliga och att Indien bör skicka ett otvetydigt militärt budskap till sin ärkefiende om att upphöra med stöd för terrorism. I stora delar av världen tycks det dessutom finnas en större förståelse för Indiens perspektiv än tidigare, som kan ge Indien större handlingsfrihet att agera än tidigare.

Det globala säkerhetspolitiska läget kan samtidigt försvåra en diplomatisk lösning av krisen. Frågan är om USA, som under tidigare krissituationer lyckats medla mellan parterna, idag har den diplomatiska förmågan att få Indien och Pakistan att trappa ned konflikten.

INDISKA OCH PAKISTANSKA UTTALANDEN OCH ÅTGÄRDER

Personer i Modis närmaste krets har indikerat att Indiens svar kommer att bli hårt och även nå terroristernas understödjare och beskyddare. Försvarsminister Rajnath Singh påstår exempelvis att det indiska agerandet "inte enbart kommer att nå gärningsmännen [...] utan också aktörerna bakom scenen [...] som] snart

kommer uppleva ett högt och tydligt svar.” Regeringspartiet Bharatiya Janata Party (BJP) sprider ett budskap i samma linje. Mohan Bhagwat, den inflytelserika chefen för Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS), kärnan för den hindunationalistiska rörelsen, bidrar i sin tur med religiösa argument för nödvändigheten av krafttag mot Pakistan.

Indiens ledande oppositionspartier sluter samtidigt upp bakom regeringen. Oppositionsledaren Rahul Gandhi från Kongresspartiet ger fullt stöd för regeringens åtgärder som svar på terrordådet.

Indien genomför en kontraterroroperation i Indienkontrollerade Kashmir, varvid hus kopplade till terroristernas demolerats. Mot Pakistan har New Delhi dock hittills främst svarat med diplomatiska medel. Pakistanska medborgare har fått visum indragna och kommenderas att snarast lämna Indien. Personal vid försvarsavdelningen vid Pakistans *High Commission* i New Delhi betraktas vara *persona non grata* samtidigt som Indien minskar sin diplomatiska närvaro i Islamabad. Indien har också stängt sin sida av den symboliskt viktiga gränsövergången Attari–Wagah.

Den mest kraftfulla åtgärden hittills är att Indien suspenderat Indusvattenavtalet, fram till att Pakistan upphör med att stödja gränsöverskridande terrorism. Avtalet upprättades 1960 med hjälp av Världsbanken, för att reglera vattenflödena från Indus och dess bifloder, och upprätthölls under 64 år trots tre mellanstatliga krig. New Delhi kan använda förändrade vattenflöden som instrument för utpressning mot Islamabad, då Pakistans befolkning och ekonomi är beroende av vatten från Indus och andra floder, vilka passerar genom Indien. Den indiske ministern för vattenresurser CR Paatil hotar med ”att inte en enda droppe av vatten från Indus kommer rinna till Pakistan” och menar att Indien arbetar med åtgärder på kort, medellång och lång sikt, för att strypa vattenflödet till Pakistan. Bedömare anser dock att Indien inte kan begränsa flödet signifikant på kort sikt.

Pakistan förnekar inblandning i terrordådet och begär en oberoende utredning. Officiella pakistanska företrädare, såsom försvarsminister Khawaja Asif, påstår att dådet kan vara en indisk ”false flag operation”. Islamabad har svarat med ”tit-for-tat” på de indiska åtgärderna, i fråga om gränsövergången, visumfrågan och den diplomatiska närvaron. Islamabad hotar vidare att suspendera alla bilaterala avtal med Indien, inklusive Shimla-överenskommelsen från 1972, som upprättade kontrollinjen (Line of Control, LoC) i Kashmir. Vidare har Pakistan stängt luftrummet för indiska flyg och stoppat all handel med landet.

Pakistan meddelar vidare att en förändring av vattenflöden i Indus utgör en krigshandling som man kommer svara på med full kraft i alla dimensioner. Islamabad utlovar också ett militärt svar om nationens suveränitet kränks. Försvarsminister Asif hotar med att Pakistan kommer att använda kärnvapen om Pakistan upplever sig vara direkt existentiellt hotat.

VÄGEN TILL KRISEN

Pakistan och Indien har sedan självständigheten 1947 befunnits sig i en territorialkonflikt om Kashmir och stridit mot varandra i fyra krig, senast 1999. Indien har i decennier anklagat Pakistans militär och säkerhetstjänst för att uppvigla befolkningen i Kashmirdalen och aktivt understödja terrorgrupper, såsom LeT och JeM. Dessa jihadistiska organisationer har legat bakom flera högprofilerade terrorattentat i Indien, såsom mot parlamentet i New Delhi 2001 och i den finansiella huvudstaden Mumbai 2006 och 2008 (ofta beskrivet som Indiens 9/11). Efter angreppen 2001 och 2008 stod länderna vid randen till krig, men valde att trappa ned efter extern påtryckning.

Hindunationalistiska Bharatiya Janata Party (BJP), i regeringsställning sedan 2014, har länge förordat krafttag mot Pakistan i händelse av terrordåd. Kritiken haglade länge mot Kongresspartiets styre, som valde att trappa ned krisen med Pakistan 2008 istället för att svara militärt. Under de senaste tio åren har BJP fått hantera tre större kriser efter terrordåd i Kashmir. 2016 angrep JeM ett arméhögkvarter i Uri, som ledde till att 19 indiska soldater dödades. Indien svarade genom att genomföra ett ”kirurgiskt angrepp” med specialförband över kontrollinjen i Kashmir för att slå ut terrorbaser (något Pakistan förnekar). 2019 genomförde JeM ytterligare en attack i Indienkontrollerade Kashmir, med självmordsbombare, mot en konvoj med indiska paramilitära soldater i Pulwama, som ledde till 40 dödsoffer. Indien svarade genom att för första gången på över 50 år angripa mål i Pakistan, bortom omtvistade Kashmir, med flygvapnet. Utåt sett framställdes den indiska operationen som framgångsrik; i själva verket visar satellitdata att målet – ett träningsläger för JeM i Balakot – inte träffades. Pakistan svarade i sin tur med att angripa mål i Indienkontrollerade områden. I samband med det flög en indisk pilot, av oklar anledning, en ålderstigen sovjetisk MiG-21, över Pakistankontrollerat territorium; planet sköts ned och piloten omhändertogs av pakistanska myndigheter. Indien påstod samtidigt att man skjutit ned en pakistansk F-16, något man aldrig lagt fram bevis för; vad som dock står klart är att Indien sköt ned en av sina egna helikoptrar.

Säkerhetsläget var spänt under 2019 även genom att den indiska regeringen beslutade att dra undan Jammu och Kashmirs särskilda status i den indiska konstitutionen (artikel 370), samt att dela delstaten i två områden och styra dem centralt från New Delhi. Reaktionerna i Kashmirdalen och i Pakistan blev kraftfulla, och resulterade i oroligheter och ökad indisk-pakistansk beskjutning kring kontrollinjen i Kashmir. 2021 kom dock Indien och Pakistan överens om eldupphör, vilket resulterade i fyra år av relativt lugn.

Under de senaste åren har dock Indiens externa säkerhetstjänst (Research and Analysis Wing, RAW) anklagats för att ha genomfört en kampanj av extra-territoriella mord, framför allt i Pakistan. En lång rad framträdande företrädare för Pakistanbaserade LeT och JeM, liksom sikhiska separatister, har dödats. Trots åren av relativ stabilitet har konflikten mellan Indien och Pakistan bubblat under ytan.

INDISKA FÖRSLAG PÅ MILITÄRA MOTÅTGÄRDER

Medan Indiens försvarsmakt varit återhållsam med uttalanden efter terrorattacken har tidigare representanter för de väpnade styrkorna och säkerhetstjänsterna uttalat sig. Det dominerande narrativet är att Indien utan tvekan kommer att agera militärt, på ett sätt som man inte gjort tidigare, genom att slå mot Pakistanbaserade terrorgrupper men också mot mål direkt relaterade till de pakistanska väpnade styrkorna. Alternativ som framhålls är ett kraftfullare flygangrepp i Pakistan än det 2019, en större markoperation över LoC än 2016, och/eller en handelsblockad av Pakistan med marinen. Det talas också om cyberoperationer mot Pakistans strategiska kommunikation, riktade mord mot pakistanska militära ledare och agerande för att verka för den pakistanska statens sammanbrott genom att understödja väpnade uppror i delstaterna Baluchistan och Khyber Pakhtunkhwa. Många militära bedömare menar att Indien trots det höga tonläget i medierna inte bör agera förhastat, utan istället avvakta så att operationen bli välplanerad och uppnår sitt syfte. Nedan följer några konkreta exempel från diskursen:

General Manoj Mukund Naravane, tidigare chef för försvarsstaben och armén, likställer Pahalgamattacken med Hamas angrepp mot Israel och rekommenderar att Indien drar lärdomar av det israeliska agerandet. Han menar att katalysatorn för attacken var ett tal av Pakistans arméchef Munir dagarna före angreppet, då han talade om kampen för Kashmir, beskrev området som Pakistans "halspulsåder" och använde ett religiöst polariserande språkbruk. Naravane menar att Pakistan valde tidpunkten för attacken med omsorg, det vill säga

under ett besök av Modi i Saudiarabien och under ett fyradagarsbesök i Indien av USA:s vicepresident J D Vance med familj. Den före detta arméchefen anser således att Indien bör agera kraftfullt, men inte förhastat utan att först byggt upp internationellt stöd.

Andra pensionerade och tidigare högt uppsatta militärer talar på ett liknande sätt om nödvändigheten av ett kraftfullt svar. General V.P. Malik, indisk arméchef under det senaste kriget mellan Indien och Pakistan, menar att de indiska svaren under lång tid varit otillräckliga och att försvarsmakten nu bör använda alla tre vapenslag mot såväl terroristorganisationer som mot den pakistanska armén. Han tror att det internationella läget idag är lämpligt för en operation, då omvärlden överlag har en positiv bild av Indien. Fali Homi Major, flygvapenchef vid Mumbai-attacken 2008, framför ett liknande budskap då han jämför terrorattacken i Pahalgam med Hamas angrepp mot Israel, och genom att föreslå att Indien agerar på ett liknande sätt som Israel, för att en gång för alla avskräcka den pakistanska motståndaren. H. S. Panag, en pensionerad generallöjtnant, menar att Indien bör agera militärt, men att det finns stora risker om det sker på fel sätt. Han är kritisk mot Indiens agerande 2016 och 2019, och menar att Indiens försvarsmakt är svagare relativt Pakistans än vad många tror. Indien har i själva verket, enligt honom, inte något större övertag militärtekniskt, i luftrummet eller till havs. Däremot menar han att den indiska armén skulle kunna göra en bred markoffensiv ett par kilometer in i "Pakistanockuperade Kashmir".

Det är inte bara det indiska försvars- och säkerhets-etablissemangen som kräver ett kraftfullt militärt svar, utan även framträdande oppositionella som ofta uppfattas som "mjuka". Shashi Tharoor, parlamentsledamot för Kongresspartiet, tidigare högt uppsatt FN-tjänsteman och en av Indiens ledande intellektuella, jämför också terrordådet med Hamas attack mot Israel och anser att Indiens svar måste vara "självsäkert och beslutsamt" men inte "impulsivt och besinningslöst". Han menar att hela nationen står bakom regeringens beslut att låta Pakistan betala priset "för att ha orkestrerat massakern." Tharoor anser att Indien behöver använda diplomatiska medel, men påpekar att det finns få verkningsfulla icke-militära instrument kvar i verktygslådan. Enligt Tharoor skulle Indien kunna genomföra en militär operation mot terrorbaser i Pakistanockuperade Kashmir, som 2016, eller ett angrepp mot terrorinfrastruktur och terrorläger på pakistanskt territorium, som 2019. Andra alternativ är att genomföra ett större angrepp från luften än 2019, eller att attackera mål i Pakistan med robotar. Flottan skulle dessutom kunna sättas in för att begränsa

Pakistans maritima handel, tvinga upp försäkringspremier och därmed skada landets ekonomi. Tharoor menar att försvarsmaktens öppna angrepp måste kombineras med hemliga operationer, förslagsvis mot militära ledare och infrastruktur i Pakistan, cyberangrepp för att störa ut pakistansk militär kommunikation, och ett diplomatiskt initiativ för att bland annat få omvärlden att införa mer sanktioner mot Pakistan. Sammantaget menar Tharoor att Indien måste bestraffa och avskräcka Pakistans militär från framtida stöd till terrorattacker.

ANALYS: TOM RETORIK ELLER KRAFTFULLT MILITÄRT AGERANDE?

Kan inte Indiens svavelosande retorik följas av ett försiktigt militärt svar även denna gång? Indiens väpnade styrkor genomgår en modernisering men har i dagsläget stora brister. I synnerhet gäller det flygvapnet, som förmodas spela en central roll vid en konflikt. Vidare är Pakistan en motståndare med stor krigserfarenhet, moderna kinesiska och amerikanska vapensystem, samt en relativt stor kärnvapenarsenal. Pakistan har dessutom hotat med att använda kärnvapen först och på slagfältet medan Indiens kärnvapendoktrin utlovar ”massivt gensvar” i händelse av ett kärnvapenangrepp.

En möjlig utväg för Indiens regering, om man vill bibehålla legitimitet och undvika eskalering, är att agera som 2019: att genomföra en begränsat angrepp som inte får Pakistan att tappa ansiktet utan möjlighet att trappa ned, och samtidigt sprida narrativ om Indiens påstådda militära framgångar. Det internationella samfundet, skulle också kunna agera diplomatiskt för att få Indien att genomföra ett välkalibrerat svar och få Pakistan att backa från vidare eskalering. Historiskt har externa aktörer, framför allt USA, spelat konstruktiva roller när Indien och Pakistan närmat sig avgrunden.

Men det finns flera faktorer som talar för att Indien istället tar steg uppåt på eskalationstrappan.

För det första finns det en militär logik, där behovet av avskräckning är centralt. Indien har trots sina operationer de senaste åren inte fått Pakistan att, som man ser det, avhålla sig från att sponsra terrorismen. Om nationens nolltolerans för terrorism ska upprätthållas uppfattas Indien behöva ta i med hårdhandskarna, inte bara mot jihadistorganisationer, utan också mot deras uppbackare.

För det andra finns det ett inrikespolitiskt tryck att hämnas det värsta terrorattentatet på civila i Indien på nästan två decennier. Retoriken i media, bland politiker och i den hindunationalistiska rörelsen skapar ett krav på regeringen att agera kraftfullt. Om regeringen ska behålla legitimitet och trovärdighet, efter alla löften om hårt agerande, kan det vara svårt att agera försiktigt eller inte alls.

För det tredje, och relaterat, kan den indiska regeringens nationalistiska politik och syn på Indien som ”en stormakt i vardande”, att man till skillnad från tidigare väljer att agera kraftfullt snarare än försiktigt.

För det fjärde finns stora osäkerheter kring omvärldens förmåga att begränsa såväl ett indiskt angrepp som den efterföljande upptrappningen med Pakistan. USA, som har djupa relationer till både Pakistan och Indien, har uttryckt ”fullt stöd” till Indien, men samtidigt uppmanat bägge parter ”att arbeta mot en ansvarsfull lösning.” Det är därför oklart hur USA de facto ställer sig och agerar diplomatiskt. Läget i omvärlden och sympatierna för Indien kan således uppfattas ge New Delhi viss handlingsfrihet att agera militärt under en begränsad tidsrymd.

Samtaget bör omvärlden ta de indiska beslutsfattarnas ord på allvar och förbereda sig på att hantera följdverkningarna av en potentiell militär konfrontation mellan Indien och Pakistan. Efter terrorattackerna 2016 och 2019 dröjde det 10 respektive 12 dagar innan Indien agerade militärt. ■

Samuel Neuman Bergenwall, Förste analytiker vid FOI:s Asienprojekt.