

# The not so noble art of boundary-negotiating

Vid två tillfällen, i början av juni/slutet av augusti, hade jag det icke ringa nöjet att i Köpenhamn träffa delar av en delegation från Östtimor som var där för att på neutral plan förhandla med Australien om 'maritime boundaries'; om gränsdragningen i havet mellan de två länderna. Som vi alla vet så handlar det inte enbart om ett tänkt streck på vattenytan, utan fastmer om vad som finns på botten, d.v.s. olje- och gasfyndigheter. Jag hade ingen önskan att försöka pumpa någon på upplysningar om detaljer i förhandlingarna – som ju givetvis ändå var konfidentiella – men tolkade stämningen som 'trött, men positiv på gränsen till uppsluppen'. Men för att i görligaste mån ge en förklaring till de två besöken i Köpenhamn är det nödvändigt att göra en kort historia lång.

## Bakgrund

Upprinnelsen står att finna i en kombination av teknisk utveckling inom oljeindustrin och den politiska utvecklingen i Indonesien under mitten av 1960-talet. Vad gäller det tekniska, så hade det gradvis skett en förskjutning av oljeutvinning på fast mark till "off-shore"; att borra efter olja eller gas på havsbotten. Politiskt hade general Suharto tagit makten i Indonesien efter ett mycket omdiskuterat försök till statskupp, som resulterade i en masslakt av påstådda kommunister, där ett okänt men mycket stort antal människor fick sätta livet till, och ett styre där Suharto och en klick höga militärer tillskansade sig allt mer makt. Inåt förlitade man sig på en kombination av *pempangunan* (utveckling) och en maktapparat som sträckte sig in i minsta by; utåt använde man sig på ett skickligt sätt av det rådande världsläget, d.v.s. det kalla kriget. Ledarskiktet var genomkorrumpat, och internationella oljebolag fann snart att den nya regimen var lätt att ha att göra med. Kontrakt skrevs mellan dem och det statliga indonesiska bolaget Pertamina, där man delade vinsten från verksamheten. 1970 hade trettio sådana avtal skrivits, och 1974 var det mesta av Indonesiens oljefält off-shore fördelade till utländska bolag.

## 'Shilly-shallying' kontra lukrativa deals

I det som då var Portugisiska Timor, hade det alltid funnits uppenbara oljetillgångar; olja sipprade ut ur marken på ett trettiotal ställen och användes av lokalbefolkningen till belysning. 1902 fick ett Sydneybaserat företag tillstånd av de portugisiska myndigheterna att borra på ön. Det hela var visserligen resultatlöst, men ryktet spred sig ändå. Under årens lopp bildades ett antal bolag, och geologiska undersökningar visade ett stort potential i området. Ett problem visade sig emellertid vara den portugisiska staten. Vid ett tillfälle ansökte det australiska bolaget Timor Oil i Dili om tillstånd att

provbörja, men hänvisades av guvernören till Lissabon – där kolonialministern i sin tur hänvisade tillbaka till Dili. Timor Oil gav den gången upp försöket, p.g.a. Denna 'shilly-shallying' (ung. oförmåga till beslutsfattande). Under 1950-talet återaktiverade Timor Oil sin verksamhet och borrade på olika ställen, men verksamheten lades ned under 1960-talet, d.v.s. samtidigt som andra oljebolag slöt fördelaktiga avtal med Pertamina.

Australien och Indonesien inledde överläggningar om den maritima gränsdragningen 1971. Australiens åsikt var att gränsen skulle dras mellan kontinentalsocklarna – innebärande en fördel för Australien – medan Indonesien hävdade mittlinjen mellan landmassorna, räknat från strand till strand. I slutändan nåddes en kompromisslösning, vilken samtidigt lämnade ett stort område, det s.k. Timor gap, med oklar juridisk status. Australien sökte en liknande lösning med Portugal som med Indonesien, men Portugal valde att avvakta resultatet av FN:s Law of the Sea Conference, som förväntades fastslå medianlinjen som global norm.

## Det stora sveket

I december 1975 kom så den indonesiska invasionen och ockupationen av Östtimor, med dess fasansfulla följder. Då det var som allra värst, erkände Australien 1979 Indonesiens inkorporerande av Östtimor som landets 27:e provins. Detta lade grunden för det avtal som de två länderna slöt 1989, 'The Timor Gap Treaty'; en kombination av de båda ländernas territoriella krav över havet mellan de två länderna. Portugal svarade med att anmäla Australien till ICJ (International Court of Justice, FN:s internationella domstol) i Haag. Domstolens utslag kom 1995: eftersom Indonesien inte var part i målet, och inte heller medlem i ICJ, föll frågan utanför domstolens jurisdiktion. Dock fastslog ICJ att i händelse av framtida självständighet för Östtimor skulle det ingångna avtalet mellan Australien och Indonesien inte längre vara bindande.

## David mot Goliat

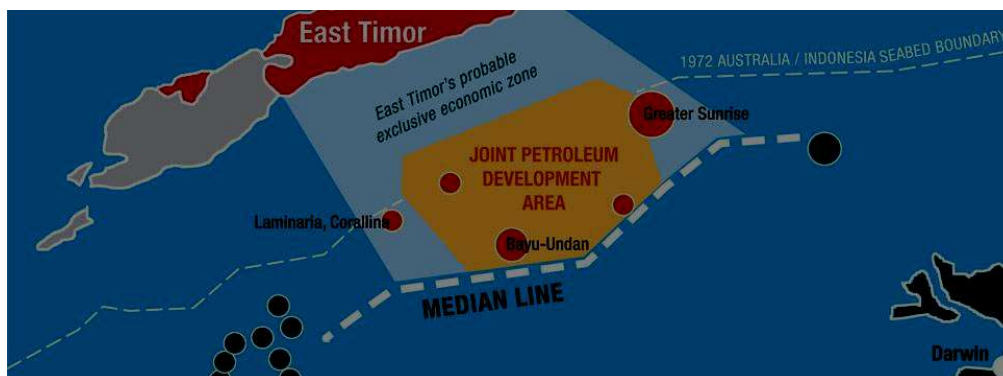
1999 kom så den folkomröstning som resulterade i en överväldigande majoritet för alternativet självständighet; följt av en våldsam urladdning som ledde till en nästan total förstörelse av territoriet och uppemot 2000 döda. Under ett återuppbyggnadsskede inför självständigheten administrerades Östtimor så av UNAMET (United Nations Administration of East Timor). I januari 2000 besöktes UNAMET av en australisk delegation vars syfte var att få den nya administrationen att acceptera 1989 års Timor Gap Treaty, att helt enkelt ersätta Indonesiens namn på avtalet med Östtimor/UNAMET. Så skedde också; den 10 februari skrevs ett 'memorandum of understanding', ett icke juridiskt

bindande samarbetsavtal, som innebar en förlängning av det gamla avtalet.

Emellertid accepterade inte Östtimors ledarskap detta; de ville i stället ha ett avtal som baserades på mittlinjeprincipen, och refererade till artikel 15 i UNCLOS (United Nations Convention on the Law of the Sea, Förenta nationernas havsrättskonvention) som slagits fast 1994, och som även ratificerats av Australien. Där står:

Where the coast of the two states are opposite or adjacent to each other, neither of the two states is entitled, failing agreement to the contrary, to extend its territorial sea beyond the median line, every point of which is equidistant from the nearest points on the basis from which the breadth of the territorial sea of each two states is measured.

Förnyade överläggningar resulterade i ett 'Timor Sea Arrangement', den 5 juli 2001, där man enades om en 'Joint Petroleum Development Area', där Östtimor skulle erhålla 90% av vinsten från olje- och gasfältet Bayu Undan och 18% från Greater Sunrise, medan Australien ensidigt skulle utvinna Laminaria/Corallina. Om medianlinjen gällde, skulle alla dessa fält tillfalla Östtimor.



Timor Sea disputed area. Source: Timor Sea Justice Campaign.

Den 21 mars 2002 drog sig Australien ur Internationella domstolens i Haag regelverk kring maritima frågor, och motsade sig samtidigt medling från ITLOS (International Tribunal for the Law of the Sea, FN:s internationella domstol för havsrätt). Därmed uppgavs också möjligheten att fastställa en permanent gräns med hjälp av internationell lag.

På den första dagen av självständighet skrev Östtimor och Australien åter under en Timor Sea Treaty, med i stort sett samma innehåll som avtalet från 2001. I likhet med det tidigare avtalet innehöll det en klausul om att det skulle upphöra om parterna längre fram enades om ett permanent avtal. I mars 2003 gjordes vissa justeringar rörande Greater Sunrise (fälten Sunrise och Troubador tillsammans) i ett separat avtal, och 2004 fortsatte underhandlingarna utan några påtagliga resultat, fränsett ett som jag strax återkommer till.

The Timor Sea Treaty ersattes i januari 2007 av

CMATS (Certain Maritime Arrangements in the Timor Sea). CMATS hade visa fördelar för båda parter jämfört med the Timor Sea Treaty. Östtimors del av vinsten i Greater Sunrise steg nu från 18% till 50%, dock till kostnad av att man förband sig att inte ta upp frågan om en permanent maritim gräns under de kommande 50 åren.

## David laddar slungan

2012 framkom att Australien i samband med förhandlingarna 2004 och under förevändning av hjälpa till med återuppbyggnaden hade buggat regeringssalar i Dili, innebärande att man sedan dess alltid legat ett steg före i förhandlingarna med Östtimor. I januari 2013 blev Östtimor medlemmar av såväl UNCLOS som the Vienna Convention on the Law of Treaties (Wienkonventionen om traktaträtt), och i april 2013 initierades en process vid Permanenta skiljedomstolen i Haag, där Östtimor hävdade att CMATS skulle förklaras icke-giltigt, eftersom Australien spionerat på Östtimor, och därmed agerat mot Wienkonventionens krav att underhandlingar ska ske i "good faith".

Som om detta inte var nog, så framkom i australisk press i december 2013 att ASIO (the Australian Security Intelligence Organisation, motsvarigheten till SÄPO),

brutit sig in hos den advokat som representerade Östtimor i Haag. Dessutom häktade ASIO och beslagtogs passet för en misstänkt 'whistle-blower' som hade för avsikt att resa till Haag och ge domstolen sin bild av det inträffade. Svaret från Östtimors sida blev att ta fallet till ICJ, där man krävde att de dokument som tillvaratagits i advokatens kontor omedelbart skulle återlämnas.

I februari 2016, skrev Östtimors dåvarande premiärminister, Rui Maria de Araújo, till sin australiske motsvarighet, Malcolm Turnbull, och erbjöd en fortsättning på samtalen kring maritima gränser. Den här gången valde Australien en icke-respons. Eftersom Australien lämnat möjligheten till bindande samtal med internationell medling, återstod dock en annan möjlighet. I UNCLOS Annex V, Sektion 2 stadgas rättigheten för en part i ett tvistemål att kräva obligatorisk förlikning, och detta gjorde också Östtimor den 11 april 2016; den första gången någonsin en sådan procedur initierats vid

UNCLOS. Obligatorisk förlikning innebär att parterna framför sina argument inför en oberoende panel som tillsatts för att nå en för båda sidor acceptabel uppgörelse. Tilläggas bör att även om båda parter är tvingade att delta är UNCLOS utslag i målet inte juridiskt bindande. Dock skulle ett för den ena parten (d.v.s. Australien) negativt utslag medföra en diplomatisk förlust i omvärldens ögon.

Den 28 augusti 2016 gjorde Östtimor och Australien sina öppningsanföranden inför förlikningspanelen vid Permanenta skiljedomstolen i Haag. Båda sidornas argument var tydliga nog – Östtimor krävde en gräns baserad på internationell rätt; d.v.s. mittlinjen mellan de två länderna, medan Australien hävdade att 2006 års CMATS skulle gälla. Australien hävdade dessutom att permanenta skiljedomstolen saknade juridisk rättighet att avgöra fallet. Den 26 september kom skiljedomstolens svar: Den hade funnit att den hade full juridisk rätt att hantera frågan och att förhandlingar mellan Australien och Östtimor skulle föras under den kommande tolv månadersperioden.

### Goliat räddar ansiktet?

Ett genombrott kom i januari 2017, då de båda ländernas utrikesministrar tillsammans med representanter för permanenta skiljedomstolen tillkännagav att Australien släppt sitt krav att CMATS skulle fortsätta gälla. Bara någon vecka senare drog Östtimor formellt tillbaka sin anklagelse om spioneri mot Australien, innebärande att ännu ett hinder för en permanent överenskommelse nu röjts ur vägen.

Tidigt i april 2017 hölls samtal i Washington, följt

av Köpenhamn i juni (där jag träffade ”trötta, men positiva på gränsen till uppsluppna” delegater) och Singapore i juli. Officiella släpp från mötena berättade om konstruktiva samtal, men att svåra frågor kvarstod att lösa. Den ettåriga tidsramen – från september 2016 – förväntades knappast räcka till.

Så kom då ännu en förhandlingsrunda i Köpenhamn, 28 augusti – 1 september, som resulterade i ett pressmeddelande från permanenta skiljedomstolen där det talades om ett genombrott i förhandlingarna; att parterna hade enats om (ännu icke preciserade) centrala punkter. Exakt vad som kommits överens om förväntas offentliggöras i oktober 2017, men Xanana Gusmão, som ledde förhandlingarna i Köpenhamn vid båda tillfällena, har redan talat om en historisk överenskommelse och om en ny era av vänskap mellan Östtimor och Australien.

*Gudmund Jannisa*

Källor: Kim McGrath, *Crossing the line. Australia's secret history in the Timor Sea*. Carlton, Victoria: Redback, 2017.

La'o Hamutuk, *Information about the Treaty between Australia and Timor-Leste on Certain Maritime Arrangements in the Timor Sea (CMATS)* September 2017.

Maritime Boundary Office, Government of the Democratic Republic of Timor-Leste. *Timor-Leste's Maritime Boundaries*.

Timor Sea Justice Campaign, *Significant progress in Timor Sea negotiations, but don't pop the champagne yet*, 2 September 2017

Detta verk är licensierat under Creative Commons Erkännande-Ickekommersiell-Inga bearbetningar 2.5 Sverige licens. För att se en kopia av denna licens, besök <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/se/> eller skicka ett brev till Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California, 94105, USA. Material som publiceras i Merdeka & ÖsttimorInformation kan också publiceras i <http://www.globalarkivet.se>.