

The not so noble art of boundary-negotiating (2)

Först en kort resumé: I *Merdeka* nr 73 beskrev jag hur Australien sedan 1960-talet sökt att definiera den maritima gränsen mot Indonesien och dåvarande Portugisiska Timor. Portugal sågs som en hopplös förhandlingspartner, medan Indonesien betraktades som mer resonabelt. Australiens insisterade på att gränsen skulle dras mellan kontinentalsocklarna, d.v.s. avsevärt närmare Indonesien och Portugisiska Timor än Australien, medan Indonesien företrädde argumentet att en medianlinje mellan ländernas kuster skulle dras; i enlighet med den internationella lagstiftning som då höll på att utvecklas. Spelplanen förändrades i grunden i och med Indonesiens invasion av Östtimor 1975 och efterföljande annektering 1976. Annekteringen erkändes inte av FN, men väl av Australien 1979. Som tack erhöll Australien ett avtal om den maritima gränsen 1989, det s.k. Timor Gap avtalet, där Indonesien gjorde avkall på sin position i en för Australien fördelaktig kompromiss mellan de två ståndpunkterna.

1999 skedde så den folkomröstning i FN:s regi som ledde till att Östtimor i maj 2002 blev en självständig nation. FN hade redan 1994 fastslagit i UNCLOS (Förenta nationernas havsrättskonvention) att medianlinjen gäller. Efter ett antal förhandlingar mellan de två länderna skapades i januari 2007 avtalet CMATS (Certain Maritime Arrangements in the Timor Sea), där Östtimor tillerkändes en stor del av vinsten från olje-/gasutvinningen mot att man förband sig att inte ta upp frågan om en permanent gränsdragning under de kommande 50 åren.

2013 blev Östtimor medlemmar av såväl UNCLOS som Wienkonventionen om traktaträtt, och i augusti 2016 inledde en process vid Permanenta skiljedomstolen i Haag, där man hävdade att CMATS skulle ogiltigförklaras eftersom Australien agerat bedrägligt under de förhandlingar som lett fram till avtalet. Domstolens utlåtande innebar bl.a. ett krav på att förhandlingar skulle föras under förlikning mellan de två länderna under de kommande tolv månaderna. Efter ett inledande knorrande ställde Australien upp på detta, till mångas förvåning. I april 2017 skedde i Washington den första av ett antal förhandlingsrundor mellan de två länderna, varav två i Köpenhamn. Efter det andra Köpenhamnsmötet tillkännagavs att ett genombrott nåtts i förhandlingarna, och det är detta som nu – efter ytterligare möten - slagits fast.

Ett undertecknande med brasklapp

Den 6 mars 2018 undertecknade Australiens utrikesminister Julie Bishop och Östtimors speciella minister för gränsfrågor, Hermenegildo Pereira, i FN-högkvarteret i New York det avtal som definierar den maritima gränsen mellan de två länderna. Det var första

gången som en sådan gränstvist avgjorts genom medling av förlikningsdomstolen vid Permanenta skiljedomstolen i Haag. Närvarande var även FN:s generalsekreterare Antonio Guterres, som i sin egenskap av Portugals premiärminister även varit närvarande vid Östtimors självständighetsceremoni i maj 2002. Noterbart frånvarande var Xanana Gusmão som lett förhandlingsrundorna för Östtimor. En vecka innan undertecknandet skrev han ett brev till förlikningskommissionen där han protesterade mot att avtalet inte innehöll någon klausul om var gasen och oljan från Greater Sunrise fälten skulle bearbetas. Han anklagade Australien för att ha spelat under täcket med oljebolag och förklarade att han varit villig att ge med sig på andra punkter om gasen leddes till Östtimor för uppbyggnad, vilket avtalet inte säger något om. I Gusmãos ögon innebar ett accepterande av avtalet utan en sådan klausul ett "härtill är vi nödda och tvungna", och framtida överläggningar som kan sluta hur som helst.

Bakgrunden till Gusmãos missnöje är Östtimors ekonomiskt prekära läge. Mer än 90 % av statsbudgeten härrör från olja/gas, och Östtimor bedöms vara det land i världen som först kommer att drabbas av att oljan/gasen sinar. Man är alltså beroende av att innan dess skapa en diversifiering. Utvecklandet av en infrastruktur för att inledningsvis kunna hantera gasflödet från Greater Sunrise och sedan attrahera även annan industriell verksamhet har också blivit en toppprioritering. Gusmão själv leder ett stort projekt kring Suai på sydkusten, där en internationell flygplats döpt efter honom själv invigdes på hans födelsedag den 20 juni 2017. Som läsaren förstår har Australien fördel på hand i förhandlingarna om var gasen ska processas; man har råd att dra ut på förhandlingarna för att sätta press på motparten om man så önskar.

Avtalets innebörd

Det viktigaste inslaget i avtalet delar havet mellan de två länderna vid medianlinjen i enlighet med internationell lagstiftning. En speciell klausul rörande Greater Sunrise ger Östtimor 80 % av vinsten om gasen processas i Australien, medan landet får 70 % om så kommer att ske i Östtimor; en fråga som dock återstår att lösa.

Trots Xananas vrede, så beskrev Agio Pereira, en annan av Östtimors ledande förhandlare, avtalet som det bästa Östtimor kunde hoppas på att uppnå enligt den internationella expertis som landet anlitat. Australiens utrikesminister Julie Bishop förklarade sig också nöjd, och betonade Australiens beslutsamhet att framgent och i alla lägen stödja UNCLOS vid maritima gränstvister; en smält häpnadsväckande omsvängning från ett land som så sent som 2002 drog sig ur Internationella

domstolens i Haag regelverk kring maritima frågor, och motsade sig medling från FN:s internationella domstol för havsrätt i akt och mening att undvika möjligheten för Östtimor att fastställa en permanent gräns med hjälp av internationell lag. Man kan måhända inte tala om en omvändelse under galgen, men väl under kraften av förändrade omständigheter inom 'the Indo-Pacific region'.

Bakgrunden – geopolitiska förändringar

Precis som de globala omständigheterna 1975 samverkade mot Östtimor så har de sedan 1989 snarast varit fördelaktiga för landet, först vid skapandet av självständigheten och nu vid gränsdragningen mot Australien. Det är inte enbart Östtimors ihärdighet som ligger bakom framgångarna, eller det faktum att man haft juridiskt rätt i själva sakfrågan. Det handlar också om ett nytt globalt politiskt/ekonomiskt scenario där Östtimor tillerkänns en helt annan dignitet än tidigare, vilket också bekräftas i en den vitbok för australisk utrikespolitik som presenterades 2017.

I vitboken framhålls att maktförhållandena i regionen är under förändring, där framför allt Kina utmanar USA:s dominerande roll. Utmaningen märks ekonomiskt, men också militärt och territoriellt när Kina visar musklerna i den politiska förkastningslinje som Sydkinesiska havet utgör. Vitboken påpekar vikten av att konflikter kring maritim gränsdragning löses med hjälp av internationell rätt och definierar ett australiensiskt stöd till UNCLOS som en viktig ingrediens i ett sådant scenario. Min bedömning är att Australiens tidigare motstånd mot en lösning på tvisten med Östtimor baserad på internationell rätt uppgavs som en eftergift till den större frågan, möjligen i samråd med viktiga allierade. Gissa vilken allierad jag främst åsyftar. Och oljan och gasen förväntas ju ändå sina inom en inte alltför avlägsen framtid.

Och sedan? Efter avtalet?

Man kan tycka att Östtimor i och med det avtal som i praktiken innebär en avslutning på självständighetsprocessen får en rejäl möjlighet att utan störande inblandning utifrån kunna lösa sina interna problem. Men inom landet finns också en politisk förkastningslinje; den mellan Fretilin/CNRT och – på individnivå - Mari Alkatiri/Xanana Gusmão. Det politiska dödläge mellan de två grupperingarna som blev följden av parlamentsvalet i juli 2017 (se *Merdeka* nr 73) ledde

i januari 2018 till att presidenten utlyste nyval. Den 6 maj 2018 erhöll AMP, en koalition kring Gusmão/CNRT, drygt 49 % av rösterna, medan Fretilin fick drygt 34 %. Xanana Gusmão utsågs till premiärminister och AMP erhöll 34 av de 65 platserna i parlamentet, gentemot Fretilins 23, en åtminstone i teorin fungerande majoritet. Jag skriver i teorin, för i Östtimor har det visat sig att politik långtifrån alltid handlar om att söka lösningar på specifika problem; alltför ofta rör det sig i stället om ett blatant maktspel mellan Fretilin och CNRT och mellan Mari Alkatiri och Xanana Gusmão där det framför allt handlar om att vinna poäng genom att sätta käppar i hjulet för den andre. Jag nämnde ovan den stora satsning som nu görs på sydkusten. Ett annat megaprojekt – med Östtimors mått mätt – har igångsatts i Oecusse, Östtimors enklav på den indonesiska sidan av ön. Symptomatiskt är att projektet i Oecusse styrs av Alkatiri medan Gusmão är affischnamnet för det på sydkusten. Det går inte att ha två elefanter i samma porslinsbutik!

Det nya och möjligtvis positiva (?) i det senaste valet var Khunto, ett av partierna i koalitionen AMP. Khunto brukar beskrivas som något av ett enfrågeparti, inriktat på situationen för landets ungdomar, främst då den omfattande arbetslösheten. Undersökningar har visat att unga människor i Östtimor är intresserade av politik, men att många också är cyniska gentemot den äldre generationen politiker. Min högst personliga spaning är att de fossila inkomsterna och det gamla gardet från frihetskampen 'sinar' ungefär samtidigt; resulterande i ett framtida Östtimor som jag inte vågar spekulera kring. Khunto må vara ungdoms-baserat och -inriktat, men är enligt uppgift sprunget ur de kampsportgrupper som är så rikligt förekommande i landet. Låt oss hoppas att de, innan deras tid är inne att ta över landet, i överförd bemärkelse smider om sina svärd och *nunchakos* till plogbillar.

Gudmund Jannisa

Källor: Australian Government, Department of Foreign affairs and trade. *Australia's Maritime Arrangements with Timor-Leste*. 2018. 05.

Australian Government, *2017 Foreign Policy White Paper*.

Democratic republic of Timor-Leste, Maritime boundary office, *Timor Leste's Maritime Boundaries*, August 2016.

Helen Davidson, 'Australia and Timor-Leste sign historic maritime border treaty'. *The Guardian*, 6 March 2018.

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>.