

Hvor Hender Det?

30.mars/20. april 1998
Red.: Ivar Windheim
Årgang: 1997/98

Nr.
28/29

I 1996-97 utkom to engelskspråklige bøker som begge lot 3. verdenskrig bryte ut i Sør-Kinahavet, og i filmen *Tomorrow Never Dies* greier James Bond å forhindre at det bryter ut krig i Sør-Kinahavet. Alle landene rundt dette havet, Kina, Taiwan, Vietnam, Filippinene, Malaysia, Brunei og Indonesia, gjør krav på overlappende havområder. Thailand og Singapore er også berørt av konflikten. Dessuten er Sør-Korea og Japan avhengige av å holde skipsrutene åpne gjennom Sør-Kinahavet for å få olje fra Midtøsten. Amerikanske krigsskip seiler jevnlig mellom Singapore og flåtebasen i Okinawa.

- Hva er bakgrunnen for konflikten i Sør-Kinahavet?
- Hvem er parter i konflikten?
- Hva er innholdet i konflikten og hva bygger de forskjellige partene sine krav på?
- Hvordan kan konflikten løses?

Stein Tønnesson

KONFLIKTEN I SØR-KINAHAVET

Konflikten i Sør-Kinahavet har bidratt til at statene rundt har vært de beste kundene for verdens våpenhandlere siden slutten på den kalde krigen. Så seint som i 1988 var kinesiske og vietnamesiske marinefartøyer i åpen kamp med hverandre. Likevel er nok ikke krigsfaren så stor som Bond-filmen gir inntrykk av. Selv om det ikke har vært noen forhandlinger mellom statene, har det siden 1990 vært årlige, halvoffisielle samtaler med

sikte på å skape en forhandlingsvennlig atmosfære.

Krig er ikke det eneste som truer i Sør-Kinahavet. Skipsfart, leting etter olje og gass og økt fiske skaper en betydelig **miljøtrussel**. Så lenge statene verken greier å samarbeide eller dele havet mellom seg, finnes det ingen myndighet som kan ivareta miljøet. Hvis et tankskip forliser, er det uklart hvem som skal bekjempe oljesølet.

GEOGRAFI

Sør-Kinahavet er et halvveis innelukket hav. Skip går inn fra Indiahavet i **vest** gjennom Malakkastredet, Sundastredet eller Lombokstredet, fra Stillehavet i **øst** gjennom Luzonstredet eller Taiwanstredet.

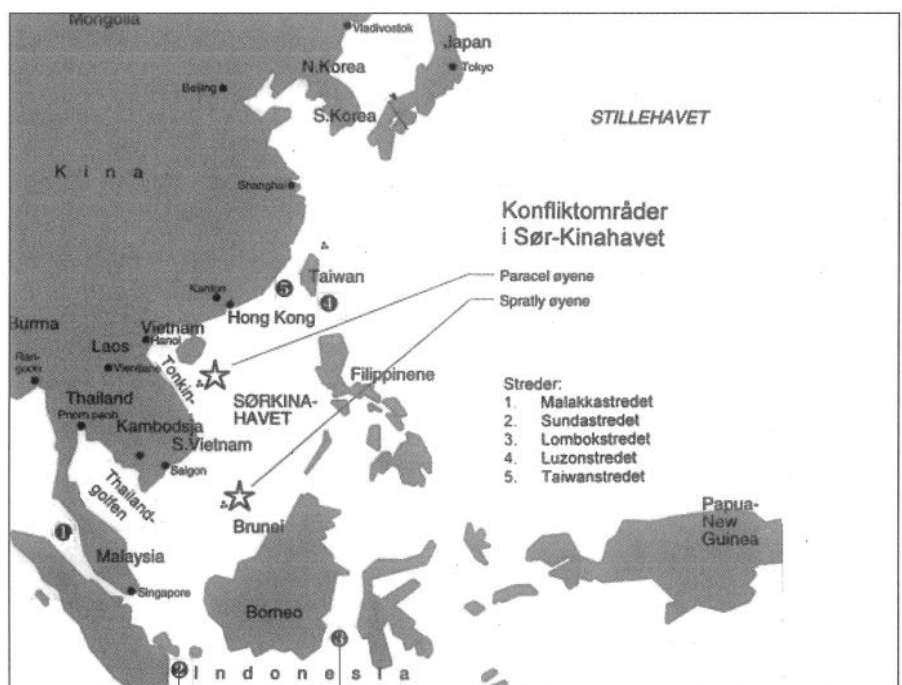
Inne i Sør-Kinahavet må skipene styre unna farlige rev, øyer og banker. Lengst i sør ligger den store **Natuna-øya** som står under indonesisk herredømme. I nordøstlig retning derfra ligger et **kjempestort område** med opptil 235 skjær, rev og småøyer. Ingen av

Hvorfor konflikten i Sør-Kinahavet?

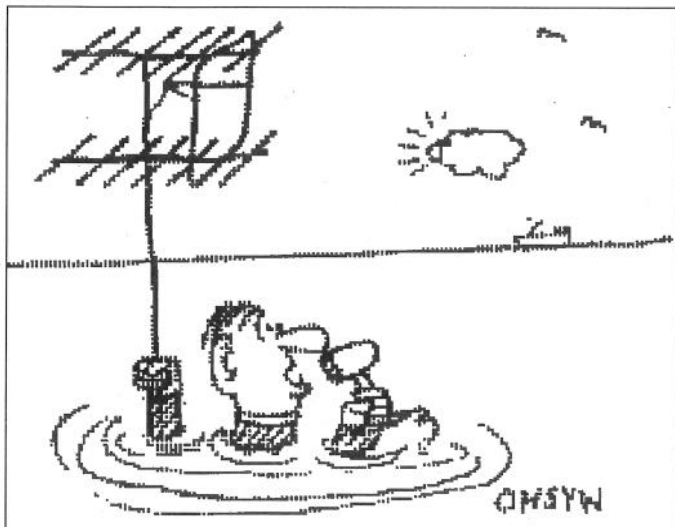
Denne artikkelen er blant annet ment som en gjennomgang av en aktuell internasjonal konflikt og forskjellige sider ved denne. Hva er kjerneinnholdet i konflikten; hva dreier en konflikt seg om? Hvordan har konflikten utviklet seg over tid? Hvordan legger internasjonal utvikling nye føringer på en konflikt? Hvilke vurderinger gjør partene? Hvordan kan konflikten løses? Vi tror konflikten i Sør-Kinahavet kan tjene som en god illustrasjon på konflikters natur.

dem har noen egentlig bosetning, bare soldater og besøkende fiskere. Øyene ligger langt fra hverandre. Likevel går de under **fellesbetegnelsen Spratly-øyene**. Så mange skip har forlist her at lokale herskere gjennom mange hundre år konkurrerte om retten til å hente vrakgods. I dag holder tropper fra Vietnam, Kina, Malaysia, Filippinene og Taiwan **hver sine rev og øyer okkupert**. Det er ikke noe hyggelig sted å gjøre militærtjeneste. Når det er storm og høyvann, kan bølgene skylle over hele revet slik at soldatene må søke ly på en plattform.

Nordvest for **Spratly-øyene** går den viktigste skipsleia, og nord for den igjen ligger **Paracel-øyene**, som Kina erobret fra Sør-Vietnam i 1974 og som Vietnam gjør krav på. Enda lenger nord, sørøst for Hongkong, finner vi **Pratas-øya**, som Taiwan holder okkupert.



Okkupanter i Sør-Kinahavet



Alt er OK her på revet - hadde det bare ikke vært for det plagsomme høyvannet. Kilde: Internett

Vest i Sør-Kinahavet ligger to bukter. Thailand-golfen går inn mellom den malaysiske halvøya, Vietnam, Kambodsja og Thailand, og Tonkin-golfen smyger seg inn bak den store øya Hainan. Denne kinesiske øya utgjør det viktigste grunnlaget for Kinas territoriale krav.

JURIDISK KONFLIKT

Når stater skal forsvare territoriale krav, tyr de til alle tenkelige begrunnelser. Det gjelder å styrke sin forhandlingsposisjon. De som har **de mest omfattende kravene** i Sør-Kinahavet, er Kina, Taiwan og Vietnam. Den kinesiske folkerepublikken og Republikken Kina på Taiwan har samme krav, for begge mener de representerer Kina. Selv om de ellers er i konflikt, støtter de hverandre i Sør-Kinahavet.

Kineserne og vietnameserne legger vekt på **historiske begrunnelser** - at folk derfra har hatt virksomhet i farvannet rundt gjennom lang tid. Nasjonale historikere har gravd i arkivene for å bevise at deres lands sjøfolk og fiskere har oppholdt seg på Paracel- og Spratly-øyene gjennom mange hundre år og at øyene ble betraktet som en del av keiserriket. Kina, Taiwan og Vietnam gjør krav på alle Paracel- og Spratly-øyene. Med disse som utgangspunkt mener de at det meste av havet tilhører dem som økonomisk sone.

Filippinene, Malaysia og Brunei gjør bare krav på noen av Spratly-øyene og tyr i liten grad til eldre historie når de begrunner sine krav.

Filippinene mener at de øyene landet har okkupert siden 1950-årene, **var ingenmannsland** inntil da. For Filippinene er det også viktig at **avstanden** derfra til de nærmeste Spratly-øyene er kort. Malaysia og Brunei bygger sine krav på at noen av Spratly-øyene ligger **innenfor deres 200 miles økonomiske sone**, beregnet fra nordkysten av Borneo og

på at disse øyene tilhører Borneos kontinentalsokkel.

Økonomiske soner

Prinsippet om en 200 miles eksklusiv økonomisk sone (engelsk: EEZ) er fastsatt i **FNs havrettstraktat**. Den ble ferdigforhandlet i **1982** og ble gjeldende folkerett i **1996**, da 60 land hadde ratifisert (godkjent) den. Prinsippet om 200 miles økonomisk sone har **tilspisset** konflikten i Sør-Kinahavet: Ettersom en stat kan få eiendomsrett til alle ressurser i en sone som strekker seg 200 nautiske mil fra land, er det blitt enda viktigere enn før å bevise at man eier øyer som gir rett til slike soner. For tiden er statene rundt Sør-Kinahavet opptatt av å trekke grunnlinjer langs kystene og øyene sine som grunnlag for framtidige forhandlinger.

For å kunne dele opp den sentrale delen av Sør-Kinahavet i territorialfarvann og økonomiske soner er det først nødvendig å bli enig om Paracel- og Spratly-øyene er å regne for øyer i havrettslig forstand (dvs. om de er beboelige) og hvem som eier dem. Det er nokså klart at flere av Paracel-øyene er beboelige, men ikke så lett å avgjøre om de tilhører Kina eller Vietnam, selv om Kina har holdt dem okkupert siden 1974. Når det gjelder de opptil 235 revene og skjærene i Spratly-øygruppen, er det 15-30 (omstridt tall) som kan gjøre krav på å være øyer, men selv de er meget små. Humoristiske diplomater har bemerket at de håper FNs klimaforhandlinger slår feil. Da kan nemlig

havet stige så mye at det ikke lenger finnes noen øyer å slåss om.

Hvorfor okkupere ubebodde øyer?

- Vietnam er det landet som holder flest rev og øyer okkupert av Spratly-øygruppen, trolig 21 (blant dem selve Spratly-øya). Den vietnamesiske okkupasjonen tok til i begynnelsen av 1970-årene.
- Kina okkuperte sine første rev og skjær etter et sjøslag med vietnameserne i 1988 og kontrollerer i dag 8-9 "øyer".
- Filippinene har 8
- Malaysia 3 (hvorav en med turisthotell)
- Taiwan har helt siden 1950-årene okkupert den største av alle Spratly-øyene: Itu Aba
- Brunei gjør bare krav på en (Louisa Reef), men har ikke okkupert den.

Grunnen til at så mange ubebodde øyer holdes okkupert, er at effektiv okkupasjon brukes i Folkeretten som grunnlag for å fastsette hvilket land en øy tilhører. Statene i området vil bruke øyene som **grunnlag for å fastsette økonomiske soner**. Inntil det er avgjort om Spratly-øyene er øyer og hvem som eier dem, er det for eksempel ikke mulig å fastsette grenser mellom Indonesia og Vietnam nord for Natuna-øya, der også Kina gjør krav gjeldende.

I to av Sør-Kinahavets "hjørner" vil det likevel være mulig å bli enige uten å løse Spratly-konflikten først. Det gjelder Thailand-golfen, der Thailand og Vietnam nylig undertegnet en grensetraktat, og Tonkin-golfen, hvor Kina og Vietnam tar sikte på en traktat innen utgangen av 2000.

Er Sør-Kinahavet et greit navn?

Sør-Kinahavet er et typisk europeisk navn. For kineserne er havet "Sørhavet", for vietnameserne "Østhavet" og for filippinerne "Vesthavet". Navnet Sør-Kinahavet er likevel blitt så innarbeidet gjennom vestlige kartverk at det knapt kan endres.

Kanskje kunne likevel "Stillehavsasiasjøen" være et alternativ. Det lyder godt på engelsk: "Pacific Asian Sea" og er nøytralt i forhold til konflikten. Dessuten betyr "pacific" ikke bare "stille", men også "fredelig".

Når det forhandles om grenser i havet, må følgende spørsmål besvares:

- Hva er øyer og hva er skjær? Kun øyer har rett til territorialfarvann (12 nautiske mil) og utvidet økonomisk sone (200 nautiske mil). En øy skal være "beboelig", men hva som skal til for å være beboelig, er omstridt.
- Hvem tilhører øyene?
- Skal grensene kun ta utgangspunkt i avstand til kystene (midtlinjepriippet), eller skal det også tas **hensyn til kontinentalsokkelen** (dvs. et lands forlengelse under vann ut til der det blir brådypt)?
- Hvordan skal en landegrense føres videre ut i havet (f.eks. mellom Brunei og Malaysia)?
- Er de **grunnlinjene** som statene har trukket på kartet langs kystene sine, akseptable som utgangspunkt for avstandsberegning?

Positive jurister

Foreløpig har det ikke vært ført forhandlinger om Paracel- eller Spratly-øyene, og lite tyder på at dette vil endre seg i nærmeste framtid. Likevel er det skjedd en positiv utvikling siden slutten av 1980-årene. I tillegg til nasjonalistiske historikere og marinestrategiske offiserer er det blitt utdannet en ny generasjon løsningsorienterte jurister med inngående kjennskap til internasjonal havrett. Det er ikke mange av dem, men de snakker samme språk, er opptatt av å produsere løsninger og nyter respekt i sine lands utenriksdepartementer.

MILITÆR KONFLIKT

Bak juristenes ønske om å produsere løsninger ligger krigsfrykt. I det 20. århundre har de militære maktforholdene i Sør-Kinahavet **skiftet raskt**. I 1939 okkuperte den japanske marinen Hainan, Paracel- og Spratly-øyene og brukte dem som baser for invasjonen av Sørøst-Asia i 1942. Først i januar 1945 våget amerikanske hangarskip seg inn gjennom Luzonstredet og gjorde slutt på det japanske herredømmet i Sør-Kinahavet. Etter den japanske kapitulasjonen fulgte en periode med britisk-amerikansk hegemoni. De franske og nederlandske flåtene trakk seg ut etter at koloniene deres ble uavhengige 1949-55. USA beholdt en marinebase og en flybase i det uavhengige Filippinene og overtok franskmennenes base i det viet-

namesiske Cam Ranh Bay. Kina fulgte en defensiv forsvarspolitik. Hovedmålet var å stå imot en amerikansk invasjon.

Sovjetunionens rolle

Det britisk-amerikanske herredømmet varte til 1970-årene, men brite- ne måtte spare og trakk flåten sin vest for Suez. Deretter tapte USA Vietnamkrigen og forlot basen i Cam Ranh Bay. USA og Kina nærmet seg hverandre; Kina styrket flåten sin og erobret Paracel-øyene fra Vietnam. Vietnam allierte seg med Sovjetunionen og lot den sovjetiske flåten benytte Cam Ranh Bay. Resultatet ble en ny konstellasjon der Kina, USA og de fleste statene i Sørøst-Asia oppfattet Vietnam og Sovjetunionen som **hovedtrussel**.

Kina seiler opp

I andre halvdel av 1980-årene var det Sovjetunionens tur til å spare på marinebudsjettet. Dermed kom Vietnam i en utsatt stilling, og Kina benyttet anledningen til å bemektige seg noen av Spratly-øyene. Siden 1989 har Vietnam nærmet seg de andre sørøstasiatiske landene, og i 1995 ble landet medlem av samarbeidsorganisasjonen ASEAN (Association of South East Asian Nations).

Også Filippinene er blitt utsatt for kinesiske framstøt. Flertallet av filippinerne ønsket å avskaffe de amerikanske basene, og USA forlot dem i 1992. Det ga Kina anledning til å okkupere Mischief Reef, nær Filippinene, i 1994-95. Ettersom Vietnam er svekket mens Kina seiler opp, er det i dag Kina som blir oppfattet som **hovedtrussel** i området. De sørøstasiatiske landene har svart med militære moderniseringsprogrammer og har styrket samarbeidet seg imellom. Flere av dem håper på et fortsatt amerikansk nærvær, og Singapore vil stille en ny flåtehavn til disposisjon for amerikanske marinefartøyer.

Til tross for at USA ikke lenger har noen baser i Sør-Kinahavet og at basen på den japanske øya Okinawa er upopulær blant øyboerne, er **den amerikanske marinen fortsatt overlegen**. USA har 15 hangarskip, Kina ennå ikke ett. Skulle USA redusere sitt nærvær, er det sannsynlig at det rike Japan igjen vil melde seg på banen.

Hvor sterkt er Kina?

Er den kinesiske marinen sterk nok til å okkupere og holde på Spratly-

øyene? Ikke hvis USA blander seg inn. Det er alle enige om. Derimot er det omstridt om Kina vil kunne ta Spratly-øyene hvis de sørøstasiatiske statene går sammen om å forsvare dem. Det er langt fra Kina til Spratly. Filippinene og Vietnam har svake marinere, men Malaysia, Indonesia, Singapore, Thailand og Brunei har gjort mye for å styrke sine marinere og flyvåpen. Kanskje er det likevel tvilsomt om de greier å samarbeide militært; det finnes ikke noe sørøstasiatisk NATO.

Hvilke sikkerhetspolitiske virkninger har **den pågående økonomiske krisen i Asia**? Den svekker de militære moderniseringsprogrammene i Indonesia, Malaysia, Thailand og Filippinene, mens Kina, Taiwan, Singapore og Brunei kan fortsette å ruste opp. De er nemlig mindre rammet av krisen. Samtidig har vi sett en forbedring i det kinesisk-amerikanske forholdet. Ledelsen i Beijing er for tida opptatt av å unngå konflikter med andre land. Derfor er det lite trolig at Kina vil føre en bevisst aggressiv politikk i Sør-Kinahavet de nærmeste årene.

ØKONOMISK KONFLIKT

En militær konfrontasjon i Sør-Kinahavet kan oppstå selv om den ikke er planlagt, med utgangspunkt i lokale konflikter om økonomiske ressurser. I Spratly-området er det **betydelige fiskeresurser**. De raskt voksende kystbyene i området etterspør store mengder sjømat. Havbruk fyller en del av behovet, men langs kystene har overfiske ført til at båtene må gå lenger til havs. I Spratly-øygruppen er det ikke bare fiskere fra de nærliggende landene Filippinene, Malaysia og Vietnam, men også fra Taiwan, Thailand, Kina og andre land. Det går ikke lang tid mellom hver gang regjeringene i området utveksler protester på grunn av episoder på fiskefeltene.

Olje og gass

Konflikt kan også oppstå om **olje og gass**. De eksisterende feltene ligger stort sett nær kystene, men i 1992 ga Kina konsesjon til et amerikansk oljeselskap for å lete etter olje i et område vest for Spratly-øyene, og i 1995 svarte Vietnam med å gi konsesjon til et annet amerikansk oljeselskap i det samme området. Dermed kan konkurrerende borefartøyer dukke opp med støtte fra hver sin marine. Statoil-BP-alliansens gassfelt utenfor Vietnam ligger i et område som

Lenkemuligheter på Internett

1. <http://gurukul.ucc.american.edu/ted/spratly.htm>
 2. <http://www.cfcsc.dnd/links/wars/index.html>
 3. <http://www.law.ubc.ca/centres/scsweb/scsweb.htm>
 4. http://137.132.32.52/staff_www/research/ocean/coral/coral.html
 5. <http://andreae.unbc.ca/igrads/Jason/thesis.html>
 6. <http://www.reedbooks.com.au/heinemann/hot/sprat.html>
- Denne kilden har flere spørsmål og ytterligere bakgrunnsinformasjon – blant annet militære styrkeforhold – beregnet på skolebruk.

Kina gjør krav på. Kina og Vietnam krever også det store gassfeltet nordøst for Natuna, der Exxon forbereder produksjon med konsesjon fra Indonesia. Hvor mye olje og gass det er under selve Spratly-øygruppa, er det visst ingen som vet. Blir det gjort et stort oljefunn i dette området, vil konflikten utvilsomt bli tilspisset.

Skipsruter

Den viktigste av alle "ressursene" er **skipsrutene**. USA er lite opptatt av striden om Paracel- og Spratly-øyene, men begrunner sitt flåtenærvær med behovet for å sikre fri skipsfart. USA er opptatt av at krigsskip skal kunne gå korteste vei mellom Japan, Korea og Midtøsten, og enda viktigere er det å sikre den kommersielle skipsfarten. Den er ikke avgjørende for USA selv, men livsviktig for USAs allierte, Japan og Sør-Korea, og dessuten for Taiwan. Hvis Kina ønsker å virkelig gjøre sine mål i Sør-Kinahavet uten amerikansk innblanding, må Beijing overbevise Washington om at den frie skipsfarten ikke vil bli truet.

KONFLIKTLØSNING

Hvordan kan konflikten løses? Den kan **ikke** sendes til **Den internasjonale domstolen i Haag**, for det krever at alle de berørte statene er enige om å la domstolen avgjøre. Det blir de neppe.

Neste mulighet er å holde en **regional konferanse** eller en serie

konferanser med multilaterale (mangesidige) forhandlinger. Foreløpig har Kina motsatt seg multilaterale forhandlinger. Kina vil bare ha bilaterale (tosidige) forhandlinger, dvs. med hvert land for seg.

En tredje mulighet er å **ha uoffisielle eller halvoffisielle samtaler**. Slike har faktisk vært holdt årlig siden 1990, på initiativ fra Indonesia (med havrettsspesialisten Hasjim Djalal som koordinator) og med deltakelse fra alle landene rundt Sør-Kinahavet. Disse konferansene har latt de territoriale kravene ligge og i stedet **diskutert emner det går an å samtale om**, slik som havforskning. Konferansene har etablert en rekke ekspertgrupper som møtes jevnlig. Hensikten med samtalene har vært å legge grunnlag for offisielle drøftinger, men Kina har strittet imot.

ASEANs regionale forum

For å kunne føre multilaterale forhandlinger er det nødvendig med **en institusjonell ramme**. En slik ramme kan være ARF (ASEANs Regionale Forum) som ble etablert i 1992. I ARF holder de ni ASEAN-landene sikkerhetspolitiske drøftinger med bl.a. Kina, Japan, India, EU, Russland og USA. Ved ARFs møte i Kuala Lumpur i desember 1997 godtok Kina for første gang at konflikten om Sør-Kinahavet ble tatt opp i et multilateralt forum.

For å understøtte en prosess i retning av konfliktløsning kan det være nyttig med en engasjert internasjonal opinion. ASEAN-landene har slått fast prinsippet om å unngå enhver bruk av vold. Jo mer internasjonal oppmerksomhet det blir om nødvendigheten av fredelige løsninger i Sør-Kinahavet, desto sterkere vil de kreftene bli som arbeider for slike løsninger innenfor hvert enkelt land.

Smultringteorien

Initiativtakeren til de halvoffisielle konferansene, Hasjim Djalal, har framsatt et forslag til en mulig framtidig ordning i Sør-Kinahavet. Forslaget kalles "smultringteorien". Navnet skyldes at han tenker seg et område midt i Sør-Kinahavet som er internasjonalt farvann **under administrasjon av en overnasjonal institusjon**. Områdene rundt kan så bakes inn i hvert lands territorium. Forslaget er blitt negativt mottatt i Kina, som krever hele området mellom Paracel- og Spratly-øyene, og i Vietnam fordi

forslaget synes å godta Kinas okkupasjon av Paracel-øyene, mens de som ønsker å skape samarbeid, og de som vil sikre fri skipsfart, synes å like forslaget.

EN MØYSOMMELIG VEI Å GÅ

Det vil utvilsomt gå lang tid før konflikten i Sør-Kinahavet blir løst. Først trengs det et målrettet arbeid langs flere linjer:

- mobilisering av en **internasjonal opinion** som forandrer språkbruken om Sør-Kinahavet fra strid om hvem som eier øyene og havet, til en diskusjon om hvordan ressursene kan utnyttes på en forsvarlig måte.
- etablering av **konkret samarbeid** mellom statene i området om ulike tiltak for ressursutnyttelse og beskyttelse; tillitsbyggende tiltak mellom myndigheter i ulike land, ikke minst de militære.
- langvarige **multilaterale forhandlinger** med en etappeplan for en serie av bilaterale og multilaterale avtaler som til slutt kan utgjøre et fullstendig avtaleverk.
- fortsatt nærvær av den overlegne **amerikanske marinen** inntil faren for militær konflikt i området er redusert.

ARBEIDSOPPGAVER

1. Hva menes med
 - territorielle krav?
 - multilaterale/ bilaterale forhandlinger?
2. Hvorfor står det så stor strid om grensdragningen i Sør-Kinahavet?
3. Hvordan kommer konflikten i Sør-Kinahavet konkret til uttrykk mellom landene i området (og enkelte andre land)?
4. Hva er forskjellen mellom territorialfarvannet og den økonomiske sonen til et land?
5. Hvorfor er forskjellen mellom øyer og rev/ skjær så viktig i havrettsammenheng?
6. Gjør greie for hvilke interesser stater som ikke grenser opp til Sør-Kinahavet, har i området.
7. Diskuter mulighetene i de forskjellige løsningsforslagene som lanseres og eventuelle andre.
8. Diskuter hvordan Norge har flere av de samme stridsspørsmålene i forhold til naboland som dem vi finner i Sør-Kinahavet.

Stein Tønnesson er professor 2 ved Senter for Utvikling og Miljø (SUM), Universitetet i Oslo. Der leder han et forskningsprosjekt om Sør-Kinahavet. Han er også tilknyttet Nordisk Institutt for Asia-studier i København og arbeider som Asia-konsulent for Statoil.