

VietNam

ajour

Dansk Vietnamesisk Forening
Nr. 4 • 4. kv. 1999 • 24. årgang • 25 kr.



■ Konflikten i Det
Sydkinesiske Hav
■ Konference om
Vietnam-krigen

Det Sydkinesiske Hav: National eller regional sikkerhed?

Konflikten i Det Sydkinesiske Hav er en permanent trussel mod Vietnams nationale sikkerhed, mod landets integration i ASEAN, og mod en videre forbedring af forholdet til Kina. Konflikten truer også den regionale sikkerhed og de interesser befolkningerne omkring Det Sydkinesiske Hav har i at bekæmpe forurening, overfiskning og piratvirksomhed og undgå krig. Den måde Hanoi behandler situationen i Det Sydkinesiske Hav på, kan få stor betydning for Vietnams indflydelse i regionen i de nærmeste årtier.

af Stein Tønnesson, Center for Udvikling og Miljø, Universitetet i Oslo

Vietnams mål i Det Sydkinesiske Hav kan opdeles i de traditionelle nationale sikkerhedsmål og mål, bredere forbundet med fælles regional sikkerhed.

Til nationale sikkerhedsmål hører at forsvare den lange kystlinie mod invasioner, at forsvare suveræniteten over Paracel- (Hoang Sa) og Spratley- (Truong Sa) - øgrupperne, at have fuld kontrol over ressourcer på og under Vietnams kontinentalsokkel såvel som levende ressourcer i havet ud til en 200-sømile grænse, at opkræve told, at bekæmpe smugleri, piratvirksomhed og anden illegal aktivitet inden for en 12-sømile territorialfarvandsgrænse. Så længe der ikke er fastlagt havterritorielle grænser, vil forsøg på at opfylde disse sikkerhedsmål ofte føre til konflikter mellem Vietnam og nabolandene omkring Det Sydkinesiske Hav.

Til de bredere sikkerhedsmål hører at beskytte befolkningen mod ødelæggelser fra tyfoner, at sikre den fremtidige bestand af fisk og andre dyr i havet, at begrænse forurening, at bekæmpe olieudslip, at bygge moderne, sikre havneanlæg, at sikre åben kommunikation, tiltrække olieselskaber for at udnytte olie- og gasressourcer, at udvikle international handel og investering. Disse mål øger behovet for regionalt og internationalt samarbejde.

De omdiskuterede zoner og øer

Vietnams krav om en kontinentalsokkel og en 200-sømile eksklusiv økonomisk zone strider mod krav fra Cambodia, Malaysia, Indonesien, Brunei, Philippinerne, Kina og Taiwan, altså samtlige stater rundt om Det Sydkinesiske Hav undtagen Singapore og Thailand. Thailand er det eneste land, som Vietnam endeligt er nået til enighed med om afgrænsningen af maritime zoner, og dette skete så sent som i august 1997. Siden 1994 har Vietnam og



Kina forhandlet aktivt om fastlæggelse af maritime grænser i Tonkin-bugten, og de to regeringer har erklæret, at de har til hensigt at nå til enighed inden slutningen af år 2000. Fornylig blev Vietnam også enig med Cambodia om noget tilsvarende angående de maritime grænser i Den Thailandske Golf.

Vietnams krav om afgrænsning af de maritime zoner i den centrale del af Det Sydkinesiske Hav - eller „Østhavet“ som vietnameserne kalder det, vanskeliggøres af Kinas krav om suveræniteten over Paracel-øerne (øst for det centrale Vietnam, sydøst for Hainan-øen) og en række staters krav om suveræniteten over de mange småøer i et stort område mellem det sydlige Vietnam, det østlige Malaysia, Brunei og Palawan, som på europæiske kort ofte blev kaldt „Dangerous Grounds“. I dag kaldes området normalt „Spratly-øerne“, men oprindeligt var „Spratly“ det engelske navn på en enkelt af øerne, beliggende i den vestlige del af området, og som vietnameserne kalder Truong Sa-øen. Denne ø er i dag besat af Vietnam. Ikke kun Vietnam, men også Taiwan, Kina, Philippinerne og

Malaysia, har tropper på nogle af øerne i Spratly-området. Paracel-øerne, som Vietnam gør krav på, er besat af Kina.

National sikkerhed

Den Socialistiske Republik Vietnam tager sin sikkerhed særdeles alvorligt, dens sårbarhed er stor, på grund af den lange kyststrækning, vanskelighederne med sammenholdet mellem Nord og Syd, løsrivelsesbevægelser og mangelen på et bagland fjernt fra kystområderne. Den Kinesiske Folkerepublik er ligeledes særdeles ømtålelig hvad angår national sikkerhed, selvom den har et enormt bagland og aldrig har været fuldt ud koloniseret. Kina misunder Vietnam for den lange kyststrækning og mener at det selv på uretfærdig måde mangler „maritimt territorium“, på grund af eksistensen af ø-stater og halvø-stater som Nord- og Sydkorea, Japan, Philippinerne og Vietnam. Dertil kommer at Taiwan, som af Folkerepublikken opfattes som en kinesisk provins, ikke er under Pekings kontrol.

Kina og Vietnam har set deres stridigheder i Det Sydkinesiske Hav som rivalise-

rende krav om øer, „maritimt territorium“ og olieforekomster. Begge lande har udviklet en national mytologi omkring øgrupperne Paracel og Spratly, som kineserne kalder Xisha og Nansha, og som vietnameserne kalder Hoang Sa og Truong Sa. Begge - især Kina - mener (dog uden at kunne vide det) at Spratly-området har enorme olie- og gasressourcer. De såkaldte Spratly-øer er blot småøer, der aldrig har været permanent beboet af mennesker. Alligevel fremstilles de af begge lande som hellige dele af det nationale territorium fra gammel tid.

Ud fra et traditionelt perspektiv om national sikkerhed er der en tendens til lægge vægt på militær besættelse af øer, opbygning af flådestyrker, opførelse af militær-baser på kunstige øer, bygget på klippe- eller koralrev, udnyttelse af fiskeriflåden til nationale formål og mobilisering af nationale følelser omkring suverænitetskrav. Siden midten af 70'erne, da Kina tog den vestlige del af Paracel-øerne fra Syd-vietnam (som havde fået dem overdraget af Frankrig), og den nye Socialistiske Republik Vietnam overtog de sydvietnamesiske stillinger i Spratly-området, har der været verbal krig mellem Kina og Vietnam. Denne krig har manifesteret sig i talrige hvidbøger, alle med det samme argumentationsmønster: historiske kronologiske redegørelser, der skal dokumentere at de to øgrupper har tilhørt den ene eller

den anden nation længe før begrebet om national suverænitet opstod, samt beskyldninger mod den anden part for at krænke ens eget nationale territorium.

Under den kolde krig var både Vietnam og Kina svage flådemagter, men de allierede sig med hver sin af de to supermagter. Vietnam stillede faciliteter til rådighed for den sovjetiske flåde i den tidligere franske, japanske og amerikanske base i Cam Ranh-bugten, og Kina indgik i en de facto alliance med USA såvel som med ASEAN-landene med det formål at isolere Vietnam efter dets besættelse af Cambodia i 1978-79. Dette alliancemønster førte til en nedkøling af stridighederne i Det Sydkinesiske Hav, hvor den sovjetiske og den amerikanske flåde dominerede.

Efter afslutningen af den kolde krig ændrede situationen sig, og der åbnede sig nye muligheder: Den russiske flåde trak sig næsten helt ud af regionen, selv om den dog stadig i beskedent omfang er til stede i Cam Ranh, og den amerikanske flådes stilling blev midlertidigt svækket ved lukningen af basen i Subic Bay i Philippinerne. Da Kina med missilafprøvninger i 1996 søgte at skræmme Taiwan fra at afholde demokratiske valg, rykkede den amerikanske flåde demonstrativt ind i Taiwanstrædet og vendte dermed tilbage til spillet om magtbalancen. Siden har den 7. amerikanske flåde omhyggeligt demonstreret sin styrke over for de lokale regeringer, den har indgået besøgsaftaler med Philippinerne, har fået lovning adgang til basefaciliteter i Singapore, og USA's forsvarsministerium har erklæret sin beslutning om forsvaret for den frie ret til sejlsad.

Siden midten af 80'erne har Kina væsentligt styrket sin indflydelse i regionen gennem overbevisende økonomiske resultater, forbedret diplomatisk arbejde samt flådeopbygning. Siden de kinesisk-vietnamesiske sammenstød i Spratly-området i 1988 har Kina imidlertid afstået fra direkte konfrontation. Selv den militære opbygning på Mischief Reef i 1995 og 1998 havde næppe til formål at fremprovokere en konfrontation. Mischief Reef ligger tæt ved Philippinerne, men det var ikke besat, da de kinesiske tropper ankom.

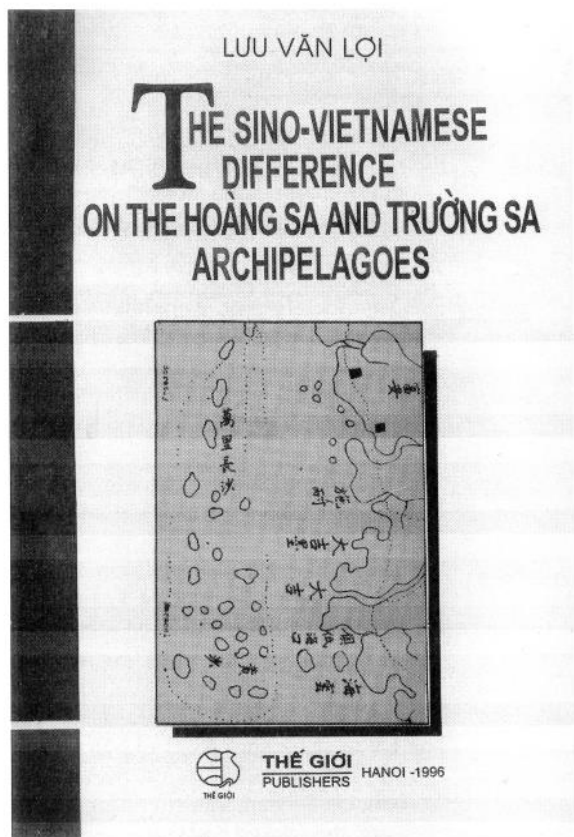
Hanoi har udnyttet 90'erne til en væsentlig forbedring af forbindelserne med Peking, Tokyo, Washington og hovedstæderne i ASEAN og EU. Vietnam har

indgået en aftale med Malaysia om oprettelse af en fælles udviklingszone i Den Thailandske Golf, og har, som før nævnt, underskrevet og ratificeret en aftale med Thailand om grænsedragning for havområderne. Det bliver interessant at se, om Kina og Vietnam kan leve op til deres løfte om at nå til enighed om grænsedragningen i Tonkin-bugten inden udgangen af år 2000. Det forbedrede klima mellem staterne i regionen har gjort det muligt at indlede dialoger om forskellige problemer vedrørende havområderne, bl.a. inden for ASEAN. Spørgsmålet er nu, om disse forandringer er det første skridt hen imod, at et mønster af uforsonlige konflikter om traditionel national sikkerhed afløses af opmærksomhed på fælles regional sikkerhed og opbygning af rammer for konfliktløsning, og spørgsmålet er hvilken rolle Vietnam vil spille i en sådan udvikling.

Havretskonventionen

FN's havretskonvention (The United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) er en selvstændig enhed inden for international jura. Dette er i sig selv bemærkelsesværdigt. Den ikke bare regulerer forholdet stater imellem, hvad angår havretsspørgsmål, den definerer også staternes forpligtelse til at værne om fælles menneskelige interesser såsom den frie sejlads og bevarelse af ressourcer. Rettighederne defineret i UNCLOS til kontinentalsokler, og til 200-sømile eksklusive økonomiske zoner (EEZ'er), skal ikke opfattes som retten til suverænitet, men som retten til at udnytte ressourcer på og under havbunden (kontinentalsoklen) og i havet (EEZ), og samtidig forpligtelsen til at behandle disse ressourcer med ansvarlighed. Fuld national suverænitet (og dermed fuld national jurisdiktion) gælder kun i interne farvande, dvs. inden for de basislinier staterne trækker langs deres kystlinier som udgangspunkt for at opstille krav om maritime zoner. En mere begrænset national suverænitet (med ret for andre til fredelig gennemsejling) gælder inden for 12-sømile territorialzonen, og en endnu mere begrænset suverænitet gælder i en yderligere 12-sømile zone. Ressourcer under havbunden uden for den nationale kontinentalsokkel og levende ressourcer uden for den 200-sømile EEZ tilhører det internationale samfund. En loyal fortolkning af UNCLOS indebærer derfor ansvar for de forhold der hører ind under begrebet fælles sikkerhed.

UNCLOS's betydning for Det Sydkinesiske Hav er dels, at den giver mulighed for at løse stridsproblemerne omkring afgrænsningen af nationale maritime zoner, dels at den giver retningslinier for udnyttelsen af ressourcerne i EEZ'erne. Et problem med UNCLOS, som undertiden er en styrke, er dens mangel på præcision. Dens bestemmelser bliver ustandselig omfor-



En af de vietnamesiske hvidbøger om konflikten

tolket. Havretsjuraen udvikler sig løbende, og mange af dens bestemmelser er endnu ikke alment anerkendt international lov, selv om de stater, der har ratificeret den, formelt er forpligtet af den.

Det tidligere Sydvietnam deltog i udformningen af UNCLOS indtil 1975, og fra 1977, da Den Socialistiske Republik Vietnam blev medlem af FN, tog Vietnam aktivt del i forhandlingerne og var blandt de oprindelige underskrivere i 1982. Fem år tidligere, den 12. maj 1977, havde Vietnam, umiddelbart før de indtrådte i forhandlingerne, gjort krav på hele rækken af maritime zoner, der skulle autoriseres i UNCLOS: en 12-sømile national territorial zone, en yderligere 12-sømile zone og en 200-sømile EEZ. I juli 1982, samme år som underskrivelsen af UNCLOS, enedes Vietnam og styret i Cambodia, som det kontrollerede, om sammen at administrere deres fælles „historiske farvande“ i Den Thailandske Golf. Den 12. november 1982 erklærede Vietnam den vestlige del af Tonkin-bugten for „historisk farvand“, og definerede et system af lige basislinier fra et punkt ud for grænsen til Cambodia til begyndelsen af Tonkin-bugten. På denne tid havde Vietnam også det standpunkt, at de øgrupper, det gjorde krav på i Det Syd kinesiske Hav, også havde krav på 200-sømile zoner.

Grundlæggende kan en kystnation som Vietnam følge to veje i forhold til UNCLOS: den kan forsøge at bøje dens bestemmelser, så de passer bedst til de nationale interesser, eller den kan tage konventionen alvorligt og varetage de nationale interesser inden for rammerne af en forsvarlig fortolkning af teksten og inden for generel international jura. Den første vej har den fordel at den giver den bedste udnyttelse af ressourcerne (forudsat at andre stater ikke protesterer eller reagerer). Den anden vej har den fordel, at den øger landets internationale anseelse og gør det til en troværdig partner i internationale forhold.

I lang tid fulgte Vietnam den første vej (i lighed med mange andre stater). Vietnam betragtede Hoang Sa (Paracel) og Truong Sa (Spratly) øgrupperne som to forskellige samlede øgrupper og ikke som samlinger af enkelte øer. Dermed krævede man at de som øgrupper havde ret til kontinentalsokler og 200-sømile EEZ'er. Set fra et havretssynspunkt er det imidlertid hverken indlysende, at Paracel og Spratly er to adskilte øgrupper, eller at de skulle have ret til kontinentalsokler og EEZ'er. Paracel'erne kunne betragtes som to grupper, Crescent og Amphitrite, og Spratly-øen er kun en enkelt ud af en stor samling småøer, klippe- og koralrev spredt over et enormt område, der ikke udgør en samlet gruppe. Nogle småøer kunne være under en stats suverænitæt, andre under en andens, afhængigt af afstanden til staterne

eller af hvem der i historiens løb har besat den. Hvis Spratly-området blev betragtet som en samlet øgruppe, ville det betyde at en enkelt stat skulle have den samlede suverænitæt, og at den samme stat skulle kontrollere havbunden og farvandene imellem øerne. Dette standpunkt virker ikke forsvarligt, hvis man tager udgangspunkt i international jura eller i ønsket om regional sikkerhed.

I 1982 bøjede Vietnam bestemmelserne i UNCLOS ved at trække lige basislinier ud for kysten, fra den ene ø til den anden. Dermed indtog man store havområder som interne farvande, hvor andre nationers skibe ikke havde ret til fredelig gennemsejling. Derudover fremførte Vietnam det krav at farvandene ud for Vietnam og Cambodia i Den Thailandske Golf tilhørte de to lande som „historiske farvande“, således at en basislinie kunne trækkes langt ude i havet. Ifølge det vietnamesiske synspunkt var den enorme Tonkin-bugt tilsvarende vietnamesisk og kinesisk „historisk farvand“, hvor hvert land efter en opdeling ville have fuld suverænitæt over sin halvdel. Vietnam valgte dette synspunkt til trods for at strædet mellem Hainan-øen og Liaochow-halvøen ifølge UNCLOS skulle betragtes som internationalt farvand.

Paradoksalt nok har dette radikale vietnamesiske standpunkt, som skulle have styrket Vietnams nationale interesser, i stedet givet bagslag ved at legalisere Kinas og andre landes tilsvarende bøjning af UNCLOS. Hvis Paracel'erne, som Kina altså holder besat, skal betragtes som en samlet øgruppe med basislinier rundt om, af den type Kina har trukket op, vil det kraftigt forøge Kinas kontinentalsokkel og EEZ på bekostning af Vietnams. (Det er sandsynligt at Kina før eller senere vil få accepteret suverænitæt over Paracel-øerne). Hvis Spratly'erne skal betragtes som en samlet øgruppe (som der kan trækkes basislinier rundt om), kunne Kina gøre krav på hele gruppen, baseret på Taiwans langvarige besættelse af den største ø, Itu Aba, og dertil gøre krav på et enormt havområde i henhold til UNCLOS's bestemmelser om kontinentalsokler og økonomiske zoner. Vietnams omfattende system af basislinier, blev nemlig fra kinesisk side beskyttet, da de trak deres egne basislinier fra Hainan med nordøst til hovedlandets kyst og yderligere trak en linie uden om hele Paracel-gruppen. Tilsvarende blev Vietnams krav om „historiske farvande“ i Den Thailandske Golf og Tonkin-bugten modsvaret af kinesiske og taiwanesiske krav på hele Det Syd kinesiske Hav som kinesisk „historisk farvand“. Krav om Tonkin-bugten som vietnamesisk og kinesisk historisk farvand afskærer Vietnam fra retten til fredelig sejlads mellem Hong Kong og Haiphong, hvor mange vietnamesiske skibe i tidens løb er blevet standset og kontrolleret af kineserne.

Vietnamesiske juridiske eksperter blev opmærksom på disse problemer i slutningen af 80'erne og begyndelsen af 90'erne, da vietnamesiske regeringsrepræsentanter begyndte at slække på de vidtgående „nationalistiske“ krav og tage bestemmelserne i UNCLOS mere alvorligt. Nu nærmede de sig det standpunkt, at øerne i Spratly-området kun skulle have krav på en 12-sømile territorialzone hver. Vietnams retorik om Hoang Sa og Truong Sa fortsatte i 90'erne, men ikke med samme styrke. I stedet syntes Vietnam at udvikle en ny holdning i havretsspørgsmål, der svarede bedre til den almindelige fortolkning af UNCLOS. Den vietnamesiske regering har øjensynlig forstået, at det bedre betalte sig at følge havretsbestemmelsernes ånd end at bøje dem for kraftigt i egen interesse. Denne nye linie har uden tvivl også hjulpet Vietnam til at løse uenighederne med Malaysia og Thailand, og til at fremme forhandlingerne med Kina om Tonkin-bugten.

Fra national til regional sikkerhed

Har de centrale spørgsmål i regionen ændret sig fra traditionel national sikkerhed til fælles, regional sikkerhed? Svaret er et forsigtigt ja. Der lægges mindre vægt på militær styrke og opbygning og mere på økonomiske resultater og forbedrede forhold staterne imellem. Endnu har dette dog ikke ført til et gennembrud for løsning af konflikterne i Det Syd kinesiske Hav. Den mest tøvende af staterne har været Kina, der hæmmes af sin rivalisering med Taiwan om de samme krav om maritimt territorium og sit behov for at demonstrere resultater over for sin egen befolkning.

I denne situation kan Vietnam vælge at lægge vægten på at forsvare af suverænitæten over maritimt territorium og de to øgrupper. Dette er problematisk, eftersom Vietnam stadig er fattigt og dårligt har råd til opbygge en flådestyrke, der kan hamle op med den kinesiske. Samtidig er medlemskabet af ASEAN ikke en reel modvægt over for Kina, da ASEAN ikke er en militær magtfaktor, men blot et løst samarbejde mellem mange stater. Alternativt kan Vietnam vælge som sit hovedmål at opretholde og fremme fred i regionen med hovedvægt på fælles sikkerhed. Dette vil betyde øget regional og international samhandel og øget samarbejde om juridiske, videnskabelige og miljømæssige spørgsmål.

Oversat og forkortet af Morten Rasmussen.