

INTERFET

- International Force East Timor -



Tillfällig framgång eller framtida modell för humanitära militära interventioner?

Mike Winnerstig

INTERFET

- International Force East Timor -

Tillfällig framgång eller framtida modell för humanitära militära interventioner?

Mike Winnerstig

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--0404--SE	Klassificering Användarrapport
	Forskningsområde 1. Försvar- och säkerhetspolitik	
	Månad, år Februari 2002	Projektnummer A1118
	Verksamhetsgren 1. Forskning för regeringens behov	
	Delområde 11 Försvarsforskning för regeringens behov	
Författare/redaktör Mike Winnerstig	Projektledare Niklas Granholm	
	Godkänd av Jan Foghelin	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsdepartementet	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel INTERFET - International Force East Timor - Tillfällig framgång eller framtida modell för humanitära militära interventioner?		
Sammanfattning <p>INTERFET-operationen brukar betraktas som en framgångsrik militär humanitär intervention. Den centrala frågan i denna studie är om det går att dra några generella slutsatser med tanke på kommande sådana interventioner eller om INTERFET:s framgång var ett undantag som berodde på operationens speciella förutsättningar.</p> <p>Övergripande slutsatser är att INTERFET:s framgångar möjliggjordes av vissa speciella omständigheter, men också att operationen i sin helhet var mer framgångsrik än vad enbart dessa omständigheter kan förklara. Den kan alltså i viss utsträckning tjäna som modell för kommande operationer med liknande inriktning. De speciella omständigheterna har i betydande grad att göra med bristen på direkta stormaktskonflikter i området och om Östtimor. Operationen underlättades också av att ha klart men inte restriktivt och förhindrande mandat från FN:s säkerhetsråd. En praktiskt-operativ aktör gavs det operativa ansvaret för operationens genomförande. Australiens roll som "lead-nation" i INTERFET-sammanhanget är svår att överskatta. Erfarenheterna från operationen understryker också vikten av att både fredsfrämjande, icke stridande uppgifter och vanlig markstrid kan hanteras – om och när den senare blir nödvändig. Besluts-underlaget i termer av goda underrättelser framstår också som väsentligt.</p> <p>Sveriges förmåga att med militär trupp bidra till flera fredsfrämjande operationer samtidigt är idag begränsad. Ett bättre underrättelseläge hade dock sannolikt positivt förändrat villkoren för det svenska deltagandet i INTERFET.</p>		
Nyckelord INTERFET, Östtimor, humanitära militära interventioner, fredsfrämjande operationer, Australien, Indonesien		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 10-1942	Antal sidor: 57 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--0404--SE	Report type User report
	Research area code 1. Defence and Security Policy	
	Month year February 2002	Project no. A1118
	Customers code 1. Policy Support to the Government	
	Sub area code 11 Policy Support to the Government (Defence)	
Author/s (editor/s) Mike Winnerstig	Project manager Niklas Granholm	
	Approved by Jan Foghelin	
	Sponsoring agency Ministry of Defence	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) INTERFET – International Force East Timor: Temporary Success or a Model Humanitarian Military Intervention?		
Abstract <p>The INTERFET operation is usually considered a successful military humanitarian intervention. The research question of this report is whether it is possible to draw general conclusions from the operation or if the success of INTERFET was an exception that was due to the special circumstances under which it was deployed.</p> <p>The general conclusion of this report is that although a large part of the success of INTERFET did relate to certain special circumstances and conditions, the operation was in fact more successful than what could have been expected. Thus, to an extent it can serve as a model for future similar operations and interventions. The special circumstances related above all to the lack of great power confrontation in the area. On the general level, the operation was substantially supported by a clear but not restrictive UN Security Council mandate and by the responsibility taken by the "lead nation", Australia, and its armed forces. Furthermore, experiences from the operation underline the importance both of good intelligence and the capability of the participating troops to perform both traditional peace support tasks and conventional ground warfare, should the latter become necessary.</p> <p>Sweden's capability to participate substantially in several peace support or humanitarian missions simultaneously is rather limited. Better intelligence and better intelligence analysis, particularly concerning remote parts of the world such as East Timor, had most likely enhanced the Swedish contribution to the INTERFET operation.</p>		
Keywords INTERFET, East Timor , peace operations, Australia, Indonesia		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 57 p.	
	Price acc. to pricelist	

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	i
Sammanfattning	iii
1. Introduktion	1
1.1 Inledning	1
1.2. Läsanvisningar	1
1.3 Frågeställningar	2
1.4 Tänkbara förklaringsfaktorer	3
1.5 Studiens uppläggning	3
1.6 Avgränsningar	4
1.7 Källor	4
2. Den historiska bakgrunden	5
2.1 Östtimor-konflikten	5
2.2.1 Australien	12
2.2.2 USA	21
2.2.3 EU-länderna	25
2.2.3.1 EU förutom Sverige	25
2.2.3.2 Det svenska agerandet	27
2.2.4 Kina	28
2.2.5 FN	29
3. INTERFET-operationen 1999	32
3.1 Inledning	32
3.2 Mandatet och de folkrättsliga förutsättningarna	32
3.3 INTERFET-styrkans uppbyggnad	33
3.3 Genomförandet	35
3.3.1 Övergripande	35
3.3.2 Genomförandet på marken från den 20 september 1999	36
3.4 Operativa erfarenheter	38
3.5 Ledningserfarenheter	40
4. Sammanfattning och slutsatser	41
4.1 Inledning	41
4.2 Sammanfattning	41
4.3 Övergripande slutsatser	45
Referenser	48

Förord

Det strategiska landskapet är under förändring. Under 1999 blev två större öppna konflikter föremål för internationell krishantering i det större formatet. I bägge fallen - Östtimor respektive Kosovo - medförde konflikterna internationell intervention. Det sätt på vilket interventionerna utfördes var sinsemellan mycket olika. Denna studie försöker genom att undersöka fallet Östtimor bidra till att svara på frågan varför utvecklingen där blev så olikartad den i Kosovo. Fokus i studien ligger på den strategiska och operativa nivån.

Även av andra skäl är de internationella insatserna i Östtimor relevanta att studera. För det första innebar Östtimor ett exempel på en insats som tidigt fördes upp på dagordningen genom att EU-medlemmen Portugal sedan gammalt hade intressen där och ingående kunskaper om den allt allvarligare situationen. Frågan fördes därmed snabbare upp på EU:s dagordning. Detta utgör ett exempel på en kris i ett område långt borta där Sverige hade ringa kunskaper och intresse, men ändå behövde ha en välgrundad uppfattning om vad krisdynamiken kunde innebära. Inte minst är detta av betydelse då utvecklingen av en faktisk förmåga till gemensam europeisk krishantering nu står i fokus. Skulle en liknande situation uppstå, kanske med andra europeiska intressenter med ett kolonialt förflutet, kan Sverige komma att ställas inför beslutssituationer där kvalificerat underlag på kort tid behöver tas fram som grund för svensk policy. Östtimor ställde det svenska systemet inför några av de nya försvars- liksom säkerhetspolitiska frågeställningar som utvecklingen av den gemensamma europeiska kris- och konflikthanteringen innebär.

För det andra är Östtimor-operationen ett exempel på hur de fredsfrämjande operationerna utvecklats efter det kalla krigets slut. En ledande nation med intressen i regionen, Australien, bidrog aktivt till att driva frågan om intervention i ett krisområde. Sanktion för operationen erhöles av FN:s säkerhetsråd och en "de villigas koalition" sattes samman för att söka stabilisera regionen. Efter att så skett och styrkan dragits tillbaka, övertog FN administrationen av Östtimor för att söka bygga upp landet och leda det på vägen mot stabilitet och självständighet. I det avseendet kan insatsen i Östtimor sägas indikera hur "nya" fredsfrämjande operationer kan se ut.

Som led i kvalitetssäkringen har vi anlitat en extern granskare av rapporten. Det arbetet har förtjänstfullt utförts av docent Kjell-Åke Nordquist, Uppsala Universitet.

Rapporten har utarbetats vid FOI:s Institution för Säkerhetspolitik och Strategi för Försvarsdepartementets räkning, inom ramen för projektet Internationella operationer – stöd och analys.

Niklas Granholm

Projektledare

Sammanfattning

INTERFET-operationen (International Force East Timor) igångsattes 1999 efter att de kravaller med mord och plundring mm som då utbrutit i Östtimor gjort det mycket svårt för omvärlden att vara passiv. En andra avgörande faktor var en starkt förändrad politik och operativ planering hos Australien, en central aktör i området. Med början 1998/99 intog landet snabbt en aktivistisk linje och började planera för en fredsfrämjande operation i Östtimor. Den asiatiska ekonomiska krisen var en tredje orsak: den hade drastiskt försvagat Indonesien, vilket gjorde det mycket svårt att hålla emot kraven på en internationell fredsfrämjande intervention. En fjärde orsak var att Kina och Ryssland accepterade den australisk-ledda fredsfrämjande styrkans insättande i Östtimor. Såväl folkrättsliga som realpolitiska motiv till detta förelåg.

Australien framstod som tydlig ledarnation för hela processen. I viss utsträckning hade också USA och Nya Zeeland viktiga roller. FN:s roll som internationell legitimerare för operationen i sin helhet var inte heller oväsentlig, och sannolikt viktig för de ryska respektive kinesiska accepterna av interventionen.

Förändringarna efter det kalla krigets slut förefaller ha varit centrala för den australiska regeringens agerande. Ingen officiell praktisk aktivitet i Östtimor igångsattes dock innan Indonesien godkänt allt, även om mindre enheter ur australiska specialförband uppenbarligen rekognoscerat situationen på ön under några månader innan den fredsfrämjande operationen igångsattes.

Olje- och andra ekonomiska intressen kan knappast sägas ha varit centrala för det australiska agerandet, men de fanns och var inte oviktiga. Detsamma gäller mer kortsiktiga inrikespolitiska motiv.

FN tilläts spela en stor, framför allt legitimerande roll i slutskedet av konflikten, efter en lång period av mindre framgångsrikt hanterande av den.

I konflikten, liksom avseende INTERFET-operationen som sådan, hade emellertid EU i sin helhet endast en mycket marginell betydelse. I den praktiska INTERFET-operationen deltog emellertid många EU-länder, även om de flestas bidrag var numerärt marginellt (t ex Sveriges). Orsakerna till detta torde stå att söka i de stora geografiska avstånden till Europa och bristen på tydliga nationella intressen i området för de flesta europeiska länder, samt uttömda resurser för fredsfrämjande operationer.

Övergripande slutsatser är att INTERFET:s framgångar möjliggjordes av vissa speciella omständigheter, men också att operationen i sin helhet var mer framgångsrik

än vad enbart dessa omständigheter kan förklara. Den kan alltså i viss utsträckning tjäna som modell för kommande operationer med liknande inriktning.

De speciella omständigheterna har i betydande grad att göra med bristen på direkta stormaktskonflikter i området och om Östtimor. Operationen underlättades också av att ha ett klart men inte restriktivt och förhindrande mandat från FN:s säkerhetsråd. En praktiskt-operativ aktör bör ha det operativa ansvaret för operationens genomförande. Australiens roll som "lead nation" i INTERFET-sammanhanget är svår att överskatta.

Erfarenheterna från operationen understryker också vikten av att både fredsfrämjande, icke stridande uppgifter och konventionell markstrid kan hanteras – om och när det den senare blir nödvändig. Ett gott underrättelseläge synes vara en ytterligare förutsättning för ett effektivt agerande.

Sveriges förmåga att med militär trupp ägna sig åt flera fredsfrämjande operationer samtidigt framstår dock, i ljuset av bidraget till INTERFET-operationen – vilken ägde rum parallellt med den fredsfrämjande operationen i Kosovo samma år - som tämligen begränsad.

1. Introduktion

1.1 Inledning

INTERFET – International Force in East Timor - den internationella militära interventionen i Östtimor som initierades under september 1999, ger upphov till en mängd intressanta frågeställningar och möjliga slutsatser vad gäller förutsättningarna för framtida internationella operationer.

Efter att en östtimoriansk folkomröstning i slutet på augusti 1999 resulterat i en stor majoritet för ett framtida självständigt Östtimor utbröt kravaller och andra svåra oroligheter i den dåvarande indonesiska provinsen. Två veckor senare, den 15 september, beslutade FN:s säkerhetsråd genom sin resolution 1294 att genomföra en militär humanitär intervention enligt kapitel VII i FN-stadgan – alltså med möjlighet till fredsframtvingade insatser. Ytterligare en vecka senare landsattes de första kontingenterna av den internationella styrka – INTERFET, International Force in East Timor – som skulle genomföra interventionen under australisk ledning. Därefter lyckades INTERFET-styrkan att på mycket kort tid få kontroll över Östtimor och kunde några månader senare lämna över landet till en FN-administration. INTERFET-operationen kan således betraktas som en anmärkningsvärt snabb och – med tanke på säkerhetsrådets acceptans av operationen – synbarligen okontroversiell internationell, militär humanitär intervention. Denna studies huvudfråga är således om INTERFET kan ses som ett möjligt framtida mönster för lyckosamma sådana interventioner.

Som bekant har humanitära militära interventioner ofta karaktäriserats av att varken vara snabba eller okontroversiella. Här kan t ex nämnas de misslyckade eller obefintliga försöken till interventioner i Rwanda under 1990-talet och den NATO-operation (Allied Force) som visserligen genomfördes i Kosovo under våren 1999 men som var högst kontroversiell inom världssamfundet.

Denna rapport genomför därför en analys av INTERFET-operationen ur centrala, strategiska aspekter samt diskuterar de konsekvenser som operationen kan antas få för den framtida utformningen av internationella operationer.

1.2. Läsanvisningar

Studien är upplagd på följande sätt. Kapitel 2 innehåller en historisk bakgrundsteckning avseende Östtimor-konflikten. Kapitel 3 analyserar därefter INTERFET-

operationen ur några centrala aspekter. I det avslutande kapitel 4 sammanfattas studiens resultat samt dras slutsatser i stort.

För den läsare som är väl bekant med den historiska bakgrunden i anslutning till Östtimor men intresserad av INTERFET-operationen som sådan rekommenderas därför att läsningen tar sin början vid kapitel 3.

1.3 Frågeställningar

Studien berör flera nivåer, av vilka den strategiska internationella nivån står i fokus. Av särskilt intresse är här frågor rörande de viktigaste statsaktörerna och deras agerande, FN:s roll och beslutsfattandeprocesser, samt hur resultatet av både beslutsprocessen och av operationen som sådan kan tolkas i jämförelse med Kosovooperationen. Slutsatser om den svenska handlingsberedskapen för operationer liknande den i Östtimor kommer också att dras.

Analys av och förklaringsansatser till skeendet baseras på ett mindre antal vedertagna men olika förklaringsmodeller. De senare baseras dels på staters nationella intressen, dels på folkrättsliga överväganden vilka antas styra staters utrikespolitik, samt vissa inrikespolitiska faktorer betydelse. Studiens frågeställningar är de följande:

- 1) Varför igångsattes INTERFET-operationen och varför gick det att genomföra den så relativt snabbt och okontroversiellt?**
- 2) Vilka var de centrala aktörerna a) internationellt, b) lokalt/regionalt?**
- 3) Vilka drivkrafter förefaller ha legat bakom de centrala aktörernas handlande?**
- 4) Vilka beslutssituationer fanns a) lokalt/regionalt, b) inom FN-systemet, c) internationellt i övrigt?**
- 5) Hur och varför agerade EU och/eller enskilda EU-stater under händelseförloppet?**
- 6) Vilket kunskapsläge och vilken handlingsberedskap fanns inom det svenska regeringskansliet inför denna operation?**
- 7) Vilka slutsatser kan dras vad gäller förutsättningar och möjligheterna för konfliktförebyggande verksamhet mot bakgrund av INTERFET-operationen?**

1.4 Tänkbara förklaringsfaktorer

INTERFET-operationens synbarliga framgång kan tänkas förklaras av några delvis motsägande faktorer. I den mån som geopolitiska eller andra strategiskt viktiga nationella intressen dominerat aktörernas agerande torde förekomsten av sådana vara den viktigaste förklaringen. Med geopolitik avses här den realpolitiska skolan inom internationell politik som ser staters geografiska placering och omgivning som centrala faktorer i deras utrikespolitiska beslutsfattande. Skolan betonar också staters hävdande av sina säkerhetspolitiska egenintressen på bekostnad av "mjukare" värden, som mänskliga rättigheter eller demokrati. Denna typ av förklaringsfaktorer sågs som dominerande under det kalla kriget. Detta är dock något missvisande eftersom det kalla kriget också innefattade en stark ideologisk dimension som inte hade någonting med geopolitik i sig att göra.

Om däremot folkrättsliga eller andra former av icke-strategiska drivkrafter varit de dominerande, torde den ökning av dessas vikt efter det kalla krigets slut, som ofta påtalas i den säkerhetspolitiska debatten, påtagligt kunna bidra till förklaringen av varför INTERFET-operationen kunde sättas in så snabbt och så synbarligen utan internationella protester. En av de främsta förväntningarna som uppstod efter Sovjetunionens sammanbrott var ju att FN-systemet skulle slippa den låsning som supermakternas veton i säkerhetsrådet innebar. Om så är fallet skulle alltså ideologiska förklaringsfaktorer – skillnaden mellan det kommunistiska Sovjetunionen och det demokratiska Ryssland – utgöra en stor del av förklaringen av varför INTERFET framstår som en så lyckosam operation. Den kinesiska faktorn är emellertid oförändrad ur ideologisk synvinkel, vilket gör det extra intressant att diskutera operationens framgång.

1.5 Studiens uppläggning

Studien är en fallstudie av operationen i Östtimor under tiden september-november 1999. Den inleds med en kort historisk bakgrundsteckning samt en kronologi över händelseförloppet. Därefter görs en mer ingående granskning av olika aktörers ageranden och bevekelsegrunder enligt frågeställningarna ovan. Avslutningsvis dras slutsatser varvid försök till förklaringar av händelseförloppet görs.

1.6 Avgränsningar

Som nämnts ovan fokuserar studien på det strategiska planet, dvs. några detaljerade studier av enskilda beslutsfattares avvägningar kommer inte att göras. Länderaktörer och internationella organisationer är här de centrala.

Vidare kommer studien att koncentreras till INTERFET-operationen i sig, och inte följa den senare utvecklingen i Östtimor under UNTAET-operationen (United Nations Transitional Administration in East Timor) som formellt ersatte INTERFET-styrkan i februari 2000.

1.7 Källor

Studien bryter i viss mån ny mark då den kombinerar en analys av internationella operationer som sådana med ett fokus på en i Sverige relativt okänd region. Detta ställer krav på tillförlitliga källor och uppgiftslämnare. En stor litteratur om Östtimorkonflikten i sig föreligger, men av förklarliga skäl har inte mycket om INTERFET-operationen i sig skrivits än. Studiens bas är historisk och säkerhetspolitisk litteratur om Östtimor och dess närområde, men tal, uttalanden och aktuella rapporter samt andra relevanta regeringsdokument från de inblandade länderna analyseras också. Urvalet har skett genom databassökningar. Vidare har personal på mellan hög nivå – departementsråd, ambassadråd och motsvarande - inom de amerikanska, australiska, indonesiska, kinesiska, nyzeeländska, portugisiska och svenska utrikes- eller försvarsförvaltningarna, samt en mindre krets kvalificerade journalister baserade i området, intervjuats i december 2000 och januari-februari 2001. Intervjuerna genomfördes emellertid under "background"-villkor, dvs. utan personlig attri-buering. Den relevanta information som framkom refereras därför i det nedanstående genom begreppet "intervjuuppgifter".

2. Den historiska bakgrunden

2.1 Östtimor-konflikten

Den historiska bakgrunden till Östtimorkonflikten är mycket komplex och beroende av två av de centrala utvecklingsförloppen under 1900-talet: avkoloniseringsprocessen och det kalla kriget. I det följande skall en skiss tecknas av såväl den interna situationen i Östtimor och Indonesien samt av de viktigaste enskilda aktörernas agerande i anslutning till konflikten kring Östtimor.¹

Indonesiens intresse för den portugisiska kolonin Östtimor, geografiskt lokaliserad i det sydostliga hörnet av den indonesiska arkipelagen relativt nära Australiens nordkust, var mycket begränsat innan 1974. Dels berodde detta på att den portugisiska koloniala strukturen fram till dess varit relativt fast, dels på att Indonesien under 1960- och 1970-talen var inblandat i en mängd andra konflikter i avkoloniseringsens kölvatten, bl a rörande Irian Jaya (västra delen av den ö vars östra halva består av Papua Nya Guinea) och en utdragen konflikt med Malaysia – den s k *Confrontasi*-politiken.²

Efter den oblodiga portugisiska statskuppen 1974, då resterna av den diktatur som byggts upp av Antonio Salazar slutligen föll, tilldrog sig dock de portugisiska kolonierna i bl a Asien ökat intresse. Omedelbart efter kuppen 1974 tog indonesisk militär kontakt med sina portugisiska kollegor och frågan om Östtimors framtida status diskuterades. Bedömare har antagit att den s k *Operasi Komodo* (Operation Draken, Indonesiens annektering av Östtimor) tog fast form vid denna tidpunkt. Politiska partier bildades för första gången också i Östtimor under 1974-75. Vissa av dessa argumenterade för integration med Indonesien, andra för östtimoriansk självständighet. Till de förra – integrationsvänliga – partierna hörde Apodeti, medan UDT (Östtimors demokratiska Union) och det till namnet socialdemokratiska partiet ASDT (som snart bytte namn till FRETILIN) klart tog ställning för en framtida självständighet för Östtimor.

Under 1975 organiserades val i Östtimor under portugisisk kontroll, då avkoloniseringsprocessen just inletts. FRETILIN fick stora framgångar i lokalvalen, och uppnådde omkring 55% av rösterna. FRETILIN:s valseger föranledde emellertid UDT-partiet att iscensätta en kupp i den östtimorianska huvudstaden Dili, dels för att hej-

¹ Där inget annat anges baseras uppgifterna i hela detta kapitel på Taylor 1999:204-230.

² Dunn 1983:103.

da FRETILIN och dels för att snabbt avsluta den portugisisk-ledda avkoloniseringsprocessen, som formellt skulle ta slut först 1978.

Element ur den indonesiska armén misstänktes dock allmänt att ligga bakom subversionsförsök och understöd av UDT:s kupp, allt inom ramen för *Operasi Komodo*.³ Reguljära indonesiska trupper anföll under hösten 1975 också städer på gränsen mellan Östtimor och det Indonesien tillhörande Västra Timor. Vid en sådan attack mot staden Balibo sköts fem västerländska journalister - hemmahörande i Storbritannien, Australien och Nya Zeeland - ihjäl av indonesisk militär.

FRETILIN:s styrkor kunde emellertid besegra UDT-trupperna i september, och FRETILIN kontrollerade nu de facto hela Östtimor.⁴ Politiskt var FRETILIN en vänsterinriktad rörelse, dominerad av socialister som kände en stark gemenskap med andra socialistiska grupperingar i tredje världen, framför allt dem i andra portugisiska kolonier som t ex MPLA i Angola och FRELIMO i Mozambique. FRETILIN:s ledare har av sympatiskt inställda bedömare karakteriserats som socialister och nationalister, men också som troende katoliker och inte som doktrinära marxister. Element från de då tidstypiska marxistiska attributen fanns dock: partiet leddes av en "centralkommitté" och fick åtminstone ideologiskt stöd av det kommunistiska Kina etc.⁵

Under senhösten 1975 fortsatte emellertid skärmytslingar mellan FRETILIN och indonesiska trupper, framför allt på gränsen mellan Öst- och Västtimor. Det förelåg också tecken på en upptrappning från indonesisk sida. Den 28:e november förklarade FRETILIN Östtimor självständigt, vilket av många västliga bedömare sågs som en omogen, provokativ aktion utan chans att lyckas i praktiken. Andra bedömare menar dock att självständighetsförklaringen, utan tvivel en chanstagnation som i praktiken inte fick något internationellt erkännande, mer bör betraktas som ett desperat aktion för att göra världen uppmärksam på vad man från FRETILIN:s sida såg – och hade goda skäl att se – som indonesisk aggression.⁶

³ Dunn 1983:119f.

⁴ Dunn 1983:180f.

⁵ Dunn 1983:208-216. Det hör dock till saken att merparten av de kineser som befann sig på Östtimor inte sympatiserade med det kommunistiska Kina utan med Taiwan; den portugisiska administrationen hade noggrant utestängt kommunistiska kinesiska sympatisörer från kolonin Östtimor. Intervjuuppgifter för denna studie gör gällande att det kinesiska stödet till Fretilin i mitten på 70-talet uteslutande var moraliskt-ideologiskt.

⁶ Dunn 1983:275f.

Den 7 december 1975 genomförde så Indonesien en fullskalig invasion av Östtimor. Omkring 15 000-20 000 man sattes in, och svåra övergrepp mot civilbefolkningen - inte minst mot den i konflikten neutrala kinesiska minoriteten - ägde rum.⁷

Under 1976 inbjöd de östtimorianska partier, som var positiva till en integration med Indonesien, den indonesiske ledaren Suharto att förklara indonesisk suveränitet över Östtimor. I juli samma år undertecknade sedan Suharto en lag som integrerade Östtimor som en de facto-provins i Indonesien. FRETILIN fortsatte dock kampen mot den indonesiska ockupationsmakten på gerillabasis, och drog sig upp i bergen och djungeln. Det beräknas att omkring 100 000 östtimorianer, av en befolkning på omkring 700 000, dödats sedan invasionen ett knappt år tidigare.

Under 1977 var det mycket svårt för de indonesiska trupperna att agera mot FRETILIN-gerillan, som var tämligen väl beväpnad genom kvarlämnad portugisisk utrustning av NATO-standard.⁸ Man hade också ett betydande folkligt stöd. Gerillan uppgav att man vid denna tid kontrollerade omkring 80% av Östtimors territorium.

Under 1977-78 trappade emellertid de indonesiska stridskrafterna upp kampen mot gerillan, bl a genom flygattacker mot gerillans ställningar. Ett ökande antal övergrepp mot civilbefolkningen blev också allt mer rapporterat i västliga media, där förekomsten av massvält, tvångssteriliseringar och summariska avrättningar särskilt noterades. I december 1978 led FRETILIN ett svårt bakslag, då dess president Lobato infångades och sköts ihjäl av indonesiska trupper.

Internationell press avslöjade under 1979 att undernäring var utbredd över hela Östtimor, och Indonesien vidgick att man endast kontrollerade halva den östtimorianska befolkningen. Man uppgav också att 120 000 personer omkommit sedan vad man kallade "inbördeskriget" tog sin början i december 1975.

I början på 1980-talet genomförde den indonesiska militären nya offensiver mot gerillan, som nu inte hade samma framgång som tidigare. Förutom de rena stridshandlingarna kom också en relativt strid ström av rapporter om massakrer av civila. I september 1981 bedöms t ex omkring 500 civila östtimorianer ha dödats i en massaker vid en kyrka nära staden Lacluta.

I val anordnade av den indonesiska administrationen på Östtimor i mitten på 1982 fick det indonesiska statsbärande och militärstödda partiet Golkar 98,8% av rösterna. Omvärlden reagerade dock med stor skepticism mot dessa uppgifter.

⁷ Dunn 1983:282-292.

⁸ Detta rörde sig bl a om stora mängder G3-karbiner, motsvarande den svenska Ak 4.

Året därpå förhandlades en vapenvila fram mellan FRETILIN och den indonesiska militären. Vapenvilan bröts dock under senare delen av 1982, då indonesiska trupper genomförde en ytterligare militär offensiv. I en massaker i staden Viqueque rapporterades 200-300 civila invånare ha dödats av militären, och den indonesiske presidenten Suharto proklamerade undantagstillstånd på Östtimor.

Under 1984-1986 trappade Indonesien upp såväl de militära operationerna på Östtimor som olika kampanjer, bl a massteriliseringskampanjer, mot civilbefolkningen.⁹ Rapporter vid denna tidpunkt gjorde gällande att den kinesiska minoriteten på Östtimor hade "minskat i antal" med 3/4 sedan den indonesiska invasionen tio år tidigare. Den östtimorianska oppositionen noterade dock en politisk framgång då FRETILIN och UDT-partiet gick in i en koalition.

1988 inkorporerades Östtimor formellt som Indonesiens 27:e provins. Delvis som svar på detta genomförde FRETILIN-gerillan militära offensiver mot indonesiska trupper och posteringar.

Under de två följande åren fick Östtimor celebra internationella besök, bl a av påven. De demonstrationer som civilbefolkningen genomförde efter dessa besök slogs ner brutalt av den indonesiska militären.

En ny stor indonesisk militäroffensiv på Östtimor drogs igång under 1991. Under en demonstration i november vid Santa Cruz-kyrkan i huvudstaden Dili genomfördes en massaker av den indonesiska militären, som filmades av internationella TV-team. Då mer än 200 människor dog vid detta tillfälle ledde händelsen till en stor internationell reaktion mot den indonesiska framfarten på Östtimor. Året därpå drabbades dock gerillan av en svår motgång: Xanana Gusmao, ledaren för FRETILIN:s väpnade styrkor tillfångatogs av indonesiska trupper och dömdes 1993 till tjugo års fängelse.

1992-1995 fortsatte rapporterna om övergrepp och brott mot de mänskliga rättigheterna i Östtimor. "Ninjas", våldsamma gäng med indonesisk militär anknytning, bildades och trakasserade självständighetssträvande östtimorianer. Sannolikt på grund av internationell kritik ledde en mindre massaker i staden Liquiçá, i vilken sex östtimorianer dödades, till riksrett och fängelsestraff för de inblandade indonesiska officerarna.

En delvis avgörande motgång för den indonesiska ockupationen blev också 1996 års fredspris till Alfred Nobels minne, som tilldelades två östtimorianer: biskop Belo, den östtimorianska katolska kyrkans överhuvud, och José Ramos-Horta, Fretilins ex-

illedare. Detta fredspris, och framför allt dess internationella uppmärksamhet, har bedömts vara centralt för den östtimorianska självständighetsrörelsens senare framgångar.¹⁰ Oroligheterna fortsatte dock också under 1997, då en ny stor indonesisk militär offensiv drogs igång.

Detta år ledde emellertid den stora valutakrisen i Asien till svåra ekonomiska problem för Indonesien. De ekonomiska svårigheterna ledde till interna indonesiska krav på Suhartos avgång. Kravaller utbröt också på många håll i Indonesien, inte minst riktade mot kinesiska intressen.¹¹

I början på 1998 vägrade president Suharto att godkänna betydande delar av den internationella valutafondens (IMF) villkor för att ge fortsatta lån och akuta lån till Indonesien. Bland villkoren fanns bl a krav på att de monopol som kontrollerades av Suhartos närmaste släkt och som styrde stora delar av det indonesiska näringslivet skulle avskaffas. Med detta gick den indonesiska ekonomin i fritt fall nedåt. Prisökningar och inflation ledde till fortsatta svåra inre oroligheter i Indonesien, och kravaller utbröt bl a i huvudstaden Jakarta.

På grund av oroligheterna tvingades Suharto att avgå i maj 1998, och ersattes omgående av vicepresidenten B.J. Habibie. Denne utlovade kort efter sitt makttillträde att alla östtimorianska politiska fångar skulle släppas om området av dess invånare erkändes som en indonesisk provins. Förslaget förkastades av hela den östtimorianska oppositionen till förmån för krav på folkomröstning och självbestämmande. Under året fortsatte också de samtal om Östtimor mellan Indonesien och Portugal under FN:s överinseende som tagits upp ett par år tidigare, där man bl a diskuterade ett förslag om långtgående autonomi för området. Denna idé förkastades snabbt av FRETILIN och övriga partier i Östtimor. Oroligheter bröt också ut i Östtimor i form av hungerstrejker och protestaktioner för självständighetens sak.

Händelserna tog emellertid en ny vändning under januari 1999. Då meddelade den indonesiska regeringen under Habibie att man var beredd att "låta Östtimor gå", dvs bli självständigt, om inte förslaget om autonomi inom Indonesien skulle accepteras av östtimorianerna. Regeringen fick i detta sammanhang officiellt medhåll av den indonesiska krigsmakten (TNI). I själva Östtimor genomfördes flera demonstrationer för självständighet, men möttes av våldsamheter iscensatta av beväpnad milis som krävde fortsatt integration med Indonesien.

⁹ Se t ex Pires & Scott 1998 (I Retbøll [red.] 1998)

¹⁰ Intervjuuppgifter.

¹¹ Taylor 1999:xvf.

En månad senare förkastade Megawati Sukarnoputri - dotter till den 1967 avsatte presidenten Sukarno och ledare för PDI, det största oppositionspartiet i Indonesien - Habibies förslag om Östtimor och krävde istället att provinsen även fortsättningsvis skulle ha samma status som alla övriga indonesiska provinser.

Under våren 1999 angrep paramilitär indonesisk-östtimoriansk milis byar och demonstrationståg i Östtimor som tog ställning för självständighet från Indonesien. De indonesiska väpnade styrkorna sågs av flertalet bedömare som starkt inblandade i milisens framfart, även om detta förnekades officiellt. TNI hade starka ekonomiska intressen på Östtimor; bl a kontrollerade man det östtimorianska kaffemonopolet, som var öns största inkomstkälla. Den ekonomiska faktorn var av stor betydelse, eftersom den indonesiska krigsmakten bedöms få in bortåt 75% av sina finansiella medel genom t ex vinstdrivande företag av olika slag, utanför de ordinarie försvarsanslagen från den indonesiska staten. Militärägda, kommersiella företag på Östtimor var en viktig del av dessa.¹² Därtill hade den indonesiska militären under över tjugo års kamp mot gerillan på Östtimor lidit betydande förluster, vilket kan ha lett till en än starkare övertygelse om att man inte ville släppa kontrollen där – i det läget skulle ju förlusterna ha varit förgäves.

I maj 1999 signerade Indonesien och Portugal efter FN-medling ett avtal i New York om hållandet av en folkomröstning i Östtimor i augusti 1999. Våldet i Östtimor fortsatte dock, och milisen tvingade tiotusentals människor som tagit ställning för självständighet att fly sina hem.

En FN-mission, UNAMET (UN Assistance Mission in East Timor) utplacerades i juni för att hjälpa till med folkomröstningsförberedelserna. Oroligheterna fortsatte dock; milisen anklagade UNAMET för att vara anti-integrationistisk och därmed partisk. Milisen anklagades dock i sin tur – bl a av det australiska utrikesministeriet – för att vara kopplad till den indonesiska militären.¹³ I indonesiska parlamentsval som hålls samtidigt blev Sukarnoputris parti det största, följt av Suhartos gamla parti Golkar. Sukarnoputri hävdade efter valet att hon inte skulle erkänna resultaten av omröstningen i Östtimor om hon blev vald till president senare under året.

Internationella rapporter i augusti gav vid handen att 4 000-5 000 personer omkom bara under oroligheterna 1999 i Östtimor, och att 80 000 hade flytt sina hem.

¹² Intervjuuppgifter.

¹³ Enligt intervjuuppgifter rådde det bland de flesta bedömare inget tvivel om att milisen – som till stor del bestod av östtimorianer – var såväl organiserad som kontrollerad av den indonesiska militären.

Den 30 augusti hölls så folkomröstningen om Östtimors framtida status. Trots stora våldsaktioner från milisens sida uppgick valdeltagandet till omkring 90%. Resultaten tillkännagavs den 4 september, då UNAMET meddelade att 78,5% av östtimorianerna vill ha självständighet, medan endast 21,5% röstat för autonomi inom Indonesiens ram. Milisaktioner och kravaller bröt därefter omgående ut över hela Östtimor.¹⁴

Tre dagar senare ställde FN:s generalsekreterare Kofi Annan ett ultimatum till Indonesien om att 48 timmar senare återinföra ordning i Östtimor. Indonesien svarade med att införa undantagstillstånd i hela Östtimor och att frige Xanana Gusmao, ledaren för FRETILIN:s väpnade gren och ordförande för den timorianska självständighetsrörelsens paraplyorganisation CNRT (Nationella Rådet för Timoriansk Mots-tåndskamp).

Den 8:e september växte starka internationella påtryckningar för att få Indonesien att acceptera en internationell fredsfrämjande operation i Östtimor. Den indonesiske utrikesministern Ali Alatas förkastade dock omgående förslaget och hävdade att en sådan styrka i så fall får "skjuta sig in i Östtimor". Dagen därpå sköt IMF upp ett planerat akutlån till den indonesiska ekonomin.

Den 10:e september nådde oroligheterna i Östtimor en sådan omfattning att UNAMET-missionen evakuerades från Östtimor till Darwin på Australiens nordkust. Dili var som de flesta östtimorianska städer i stort sett helt förstört och nedbränt efter milisens härjningar. 300 000 östtimorianer rapporterades vara internflyktingar inom landet.

Milisen hade också, inte olikt det som skedde på Balkan under 1990-talets första hälft, använt systematiska massvåldtakter som en del av krigföringen mot det östtimorianska civilbefolkningen.¹⁵

Ett par dagar senare accepterade president Habibie en insats med en internationell fredsfrämjande styrka i Östtimor för att implementera folkomröstningens resultat. Den indonesiske guvernören i Östtimor var dock fortsatt trotsig och utlovade väpnad kamp mot styrkan. Beslut om insättning av en internationell styrka under kapitel VII i FN-stadgan – som alltså auktoriserade fredsframtvingande verksamhet för denna styrka – togs den 15 september av FN:s säkerhetsråd.

Trots den indonesiska acceptansen av vad som de facto var en australisk-ledd operation, sade Indonesien den 16 september upp den begränsade säkerhetspakten med

¹⁴ Se t ex Lintner 2000a.

¹⁵ Mydans 2001.

Australien, med motivet att det australiska agerandet i Östtimorfrågan varit till starkt men för de bilaterala relationerna länderna emellan.¹⁶

Den 19 september avreste en fredsfrämjande styrka (INTERFET, International Force in East Timor) under australisk ledning från Darwin. Dagen därpå nådde de första trupperna (1190 man) av INTERFET-styrkan Dili. 24 timmar senare uppgick den till 2300 man.

Under hela INTERFET-deployeringen förekom stora anti-australiska demonstrationer i Indonesien, och starkt kritiska kommentarer från officiellt indonesiskt håll mot det australiska agerandet kom regelbundet från Jakarta.¹⁷

I det följande presenteras de viktigaste internationella aktörernas agerande i samband med Östtimor, dels historiskt och dels i direkt anslutning till beslutet om att genomföra INTERFET-styrkan. I nästa kapitel genomförs en detaljerad analys av operationen som sådan, med tonvikt på dess insättande och initiala period i Östtimor.

2.2.1 Australien

Den enskilt viktigaste aktören, både under den indonesiska ockupationen av Östtimor och under INTERFET-skedet, var utan tvekan Australien.¹⁸ Givet dess geografiska närhet till Indonesien och Östtimor, samt dess ekonomiska och i viss utsträckning militära makt har landet i modern tid alltid spelat en central roll i området.

Australiens direkta gemensamma historia med Östtimor går tillbaka till andra världskriget. 1941 ockuperades den dåvarande portugisiska kolonin Östtimor av Australien för att tjäna som buffertzona för en väntad japansk aggression mot den australiska kontinenten. Genom en japansk invasion av den indonesiska arkipelagen, inklusive Östtimor, under kriget blev dock de australiska trupperna tvungna att evakuera sina positioner i Östtimor. Även om det aldrig genomfördes något japanskt anfall mot Australien som sådant efter denna händelse, ledde den japanska ockupationen av Östtimor till svåra lidanden och umbäranden för den östtimorianska civilbefolkningen. Man har beräknat att omkring 40 000-60 000 östtimorianer dog som en

¹⁶ Stratfor September 1999:9.

¹⁷ Se t ex Reuters 20000302. (i CNN.com)

¹⁸ Där inget annat anges är källan även i detta delkapitel Taylor 1999:204-230.

direkt följd av den japanska ockupationen, dvs omkring 10% av områdets dåvarande befolkning.¹⁹

Efter det andra världskriget återgick emellertid Östtimor till sin status av portugisisk koloni. Med detta förlorade Australien intresset för området, och var enligt bedömare också ointresserat av en framtida avkolonisering av Östtimor.²⁰

Givet Australiens mycket ringa befolkning (omkring 19 miljoner invånare 2000) relativt landets storlek blev det självständiga Indonesien med en närmare tolv gånger så stor befolkning snabbt det land som i närområdet kom att spela en helt central roll för australisk utrikespolitik under 1900-talets andra hälft.

I september 1974 kom den dåvarande premiärministern Gough Whitlam (Labour) överens med Indonesiens dåvarande härskare Suharto att Östtimor på sikt måste införlivas med Indonesien. Den australiske ambassadören Richard Woolcott i Jakarta uttryckte den australiska Östtimorpolitiken omkring ett år senare på följande sätt: i händelse av oroligheter och indonesisk annektering bör den australiska politiken i första hand inriktas på att få ut de kvarvarande australierna från Östtimor och sedan, om och när en indonesisk invasion kommer, låta händelserna ha sin gång på ett sätt som minimerar reaktionerna i den australiska folkopinionen mot Indonesien. Samtidigt, menade han, bör Australien privat tala om för indonesierna att man har förståelse för deras aktion.²¹

Denna politik anses av många bedömare ha styrt både Whitlam-regeringen och dess efterträdare under Malcolm Fraser (Liberal).²² Representanter för den australiska oppositionen lär också, även innan Whitlam-regeringens fall i november 1975, ha förmedlat ett budskap till Indonesien om att man inte skulle protestera om det senare landet "använder våld för att upprätthålla ordningen i Östtimor".²³ Den australiska relativa passiviteten gentemot Indonesien kan också illustreras av att det praktiskt

¹⁹ Dunn 1983:26, 127f. Se också Hainsworth & McCloskey 2000:1f.

²⁰ Dunn 1983:81ff.

²¹ I princip hela den australiska diplomatiska korrespondensen – inklusive förutvarande hemligt material – rörande Östtimorfrågan under perioden 1974-1976 publicerades under 2000 av det australiska utrikesdepartementet i en volym omfattande nästan 900 sidor (se Way [red.] 2000).

²² Dunn 1983:188. Till saken hör att Woolcott så sent som 1995 hävdade att denna politik varit funktionell och att möjligheten för en FN-administrerad östtimoriansk självbestämmandeprocess förmodligen "passerat". Se Gunn 1997:64.

²³ Dunn 1983:225.

taget inte gavs någon officiell reaktion från den australiska regeringen efter de ovan nämnda morderna på fem journalister, varav två australiska, i Balibo i oktober 1975.²⁴

Trots ett visst missnöje inom Labour-partiet med partiledningens Östtimor-politik föll dock Whitlam-regeringen av inrikespolitiska faktorer. En valförlust i senaten ledde till ett dödläge i budgetförhandlingarna under november 1975; parlamentet vägrade att acceptera regeringens budgetförslag och regeringen vägrade att formulera ett nytt, varvid den australiske generalguvernören – den brittiska monarkens ställföreträdare – avskedade regeringen och utlyste nyval.²⁵ En konservativ koalitionsregering under Malcolm Fraser bildades efter valet, och utsattes tämligen omgående för påtryckningar från bl a australiska och internationella oljebolag om att inte spoli- era relationerna med Indonesien, den viktigaste ekonomiska samarbetspartnern i det australiska närområdet.²⁶

1978 gav Fraser-regeringen – i motsats till alla andra västligt orienterade länder - ett australiskt de facto-erkännande av Indonesiens ockupation av Östtimor. Samma år genomfördes betydande mängder oljeborrprov i Timor-sundet av bl a australiska oljeintressen.²⁷

Östtimorfrågans inrikespolitiska slagkraft i Australien ökade emellertid i december 1980, när australiska media avslöjade att landets regering långt i förväg hade känt till de indonesiska invasionsplanerna 1975 och dessutom samtyckt till dessa.²⁸

Tre år senare kom Labour-partiet åter till makten och Bob Hawke valdes till premiärminister. Labours valplattform hade innehållit vissa vallöften om förbättringar av det australiska engagemanget för mänskliga rättigheter (MR), särskilt inom ramen för Östtimorfrågan. I regeringsställning valde man dock tämligen snabbt att priorite-

²⁴ Dunn 1983:243ff. Dunn, en f d australisk konsul i Dili – då i tjänst hos det australiska utrikesdepartementet – beskriver sina kollegor och deras världsbild på följande inte alldeles smickrande sätt (ibid. 243):

”[In the Australian] socially incestuous elite community, the diplomat soon learns that his loyalties (...) are in the first instance to his peers and those above him. Such career perceptions tend also to shape the way he views Australia’s role in the world. The most important countries (...) are the major powers and those that rival Australia in size, economic strength or military power. The important countries are, in a sense, the measure of progress in a diplomat’s career [such as] postings to Tokyo, Jakarta, London or Paris”.

²⁵ Det bör betonas att frågan om huruvida generalguvernörens agerande var konstitutionellt korrekt fortfarande är mycket omstridd i Australien. Det har bl a kallats en ”konstitutionell statskupp”; se t ex Pilger 1999:255.

²⁶ Taylor 1999:75f.

²⁷ Taylor 1999:170f.

²⁸ Taylor 1999:204.

ra arbetet med att förbättra relationerna med Indonesien snarare än att gå på offensiven beträffande Östtimor.²⁹

I augusti 1985 tog man ett ytterligare steg i indonesisk-vänlig riktning, när Labour-regeringen under Hawke erkände indonesisk suveränitet över Östtimor. Under samma år inledde Indonesien och Australien diskussioner om ett Timor Gap-avtal om oljeutvinning. Timor Gap-området, ett område mellan Australien och Östtimor, hade länge rönt stort intresse från internationella och australiska oljebolag då det ligger mitt i Timor-sjön. Det senare är världens 23:e största oljefält, med beräknade resurser på 5 miljarder fat olja och 1,4 triljoner kubikmeter naturgas.³⁰

De australisk-indonesiska förhandlingarna ledde 1989 fram till ett officiellt avtal om gemensam australisk-indonesisk exploatering av Timor Gap-området. Timor Gap-oljan har av många bedömare setts som en av de större drivkrafterna för den australiska Indonesien-politiken, även om frågan är synnerligen omtvistad. En vanlig delförklaring till varför Australien – som enda land – erkände Indonesiens annektering av Östtimor är förhoppningar om att få lejonparten av oljan i Timor-sundet.³¹ Enligt vissa uppgifter blev också Timor Gap-avtalet synnerligen fördelaktigt för Australien; bedömare har antagit att oljeintäkterna från detta område enligt avtalet till över 98% skulle tillfalla australiska intressen.³²

Den gamla – och folkrättsligt legitima – kolonialmakten Portugal reagerade emellertid starkt mot Timor Gap-avtalet, och lämnade in en formell protest om detta till den internationella domstolen i Haag (ICJ) under 1991.³³ Ur folkrättslig synvinkel är också avtalet ytterst problematiskt, eftersom det förutsatte att Östtimor är en laglig del av Indonesien. Detta var folkrättsligt sett inte fallet eftersom annekteringen tillkommit genom våldsmakt, och avtal som relaterar till olagligt inkorporerade territo-

²⁹ Dunn 1983:vii. Se också Taylor 1999:134f, som gör bedömningen att premiärministern Hawke själv i praktiken gick helt emot ALP:s valplattform på detta område.

³⁰ Gunn 1997:58.

³¹ Se t ex Aditjondro 1999. Det finns dock ett inneboende problem med oljeifrågans betydelse i litteraturen och forskningen om Östtimor. Flera författare noterar – korrekt – att australiska och andra västliga oljebolag hade stora intressen av att få oljekoncessioner i Timor-sundet. Därefter drar de – i regel utan belägg – slutsatsen att "västliga oljebolag styrde den australiska Timor- och Indonesienpolitiken". Detta är inte nödvändigtvis korrekt, eftersom en mängd andra faktorer – t ex strategiska eller geopolitiska – kan ha bidragit minst lika mycket till Australiens agerande. I detta sammanhang är det dock intressant att notera att Australien under år 2000 – efter Östtimors självständighet de facto om inte de jure – i förhandlingar med Östtimor krävt att det gamla avtalet fortfarande skall gälla, vilket drastiskt skulle missgynna Östtimors ekonomi till förmån för australiska intressen. Se Lintner 2000b:15.

³² Aditjondro 1999:33.

³³ Gunn 1997:59.

rier är normalt inte giltiga.³⁴ Å andra sidan har inte Indonesien erkänt den internationella domstolen, varför den senare efter ett eventuellt domslut endast skulle kunna agera gentemot Australien.³⁵ Mot bakgrund av detta valde den internationella domstolen efter flera månaders överläggningar 1991 att inte ta upp den portugisiska protesten. Man erkände i domslutet dock Östtimors rätt till självbestämmande, vilket var en stor internationell framgång för den östtimorienska självständighetsrörelsen.³⁶

Under första halvan av 1990-talet betraktade bedömare fortsatt den australiska utrikespolitiken gentemot Indonesien som "appeasement"-orienterad, och styrd av geopolitiska och ekonomiska faktorer.³⁷ Östtimor-frågan fanns dock hela tiden med i den australiska inrikespolitiken, och tog sig ibland konkreta uttryck – t ex i form av den mindre grupp östtimorienska båtflyktingar som 1995 nådde Australiens nordkust.³⁸ Någon större flyktingström från Östtimor till Australien har dock aldrig registrerats, delvis beroende på avsaknanden av hamnar på Östtimors sydkust och den starkt begränsade sjövanan bland östtimorianerna.³⁹

I december 1996 fick Australien ånyo en konservativ koalitionsregering under John Howard. Den Indonesien-vänliga politiken förändrades dock inte nämnvärt; tvärtom ingick man samma år en begränsad säkerhetspakt med Indonesien.⁴⁰ Mänskliga rättigheter utmålades dock som en central del av den nya australiska utrikespolitiken, även om MR-villkoren i Östtimor inte tog upp alltför stor plats i denna.⁴¹

I augusti 1997 publicerade Howard-regeringen under utrikesminister Alexander Downer en omfattande vitbok om australisk utrikes- och handelspolitik, talande betitlad *In the National Interest*. Dokumentet ger ett flertal ledtrådar om den dåvarande politiken, inte minst beträffande Indonesien och Östtimor, varför det förtjänar en särskild granskning.

Redan i vitbokens första stycken klargjordes att australisk utrikes- och handelspolitik går ut på att främja Australiens och australiernas intressen, definierade som (militär) säkerhet för den australiska staten och arbetstillfällena och (högre) levnads-

³⁴ Clark 1995:75-85. (i Carey & Betley [eds.] 1995).

³⁵ Gunn 1997:59f.

³⁶ Aditjondro 1999:34.

³⁷ Gunn 1997:63-67.

³⁸ Jannisa 1997:263.

³⁹ Dunn 1983:7.

⁴⁰ Jannisa 1997:263.

⁴¹ Se t ex Downer 19960730:1, 6 och Downer 19970326:10.

standard för australierna.⁴² Man konstaterade också – i realpolitisk anda – att FN-systemets förmåga att fungera är begränsat till vad dess medlemsstater låter det göra.⁴³ Beträffande relationerna med Indonesien nämns att Australien delar ett nära och expanderande partnerskap med detta land av ekonomiska och geopolitiska skäl,⁴⁴ och att relationerna med Indonesien därför är helt avgörande för Australien:

“Australia’s relations with Indonesia will always be fundamentally important. This reflects Indonesia’s strategic location astride Australia’s northern approaches through which 60% of Australia’s exports pass and its size – Indonesia is by far the largest and most populous country in Australia’s immediate vicinity. Its relative size and position guarantee it a long-term leadership role in South East Asia.”⁴⁵

Det konstaterades vidare att Australien skulle fortsätta att stödja stabilitet och ekonomisk tillväxt i Indonesien, och att de två länderna delade “betydande strategiska intressen” och en “expanderande samarbetsstruktur” inom strategiska områden och försvarssamarbete.⁴⁶

Beträffande Östtimor nämndes att frågan har stor betydelse för den australiska *opinionens* syn på Indonesien, och att Australien kommer att uppmuntra förbättringar av MR-situationen därstädes. Men formerna för detta uttrycktes i folkrättsligt intressanta vändningar:

“While the overall administration of the Province [of East Timor] is primarily a matter for the Indonesian government to determine, the Australian Government considers that an improved human rights situation and a greater role in the administration of the Province for indigenous East Timorese would contribute to an overall resolution of the issue.”⁴⁷

Här uttrycktes alltså så sent som 1997 en klar uppfattning om att Östtimor var en legal del av Indonesien. Det säger sig självt att denna syn borde ha konsekvenser för möjligheterna till framtida förändringar av Östtimors status.

I början av 1999 genomförde dock den australiska regeringen en mycket betydande förändring av denna politik. Den 12 januari meddelade utrikesminister Downer officiellt att Australien nu ansåg att möjligheterna till försoning i Östtimor bäst skulle gagnas av att någon gång i framtiden genomföra en “act of self-determination” efter

⁴² INI 1997:§§1, 2.

⁴³ INI 1997:§6.

⁴⁴ Se t ex INI 1997:§ 79.

⁴⁵ INI 1997:§148.

⁴⁶ INI 1997:§151.

⁴⁷ INI 1997:§152.

en betydande period av autonomi.⁴⁸ Visserligen hävdade Downer samtidigt att detta inte nu förändrade den australiska politiken som innefattade erkännande av Indonesiens suveränitet över Östtimor, men utspelet togs emot av de flesta bedömare som en klar australisk signal till östtimoriansk självständighet.

Den första mars 1999 höll Downer ett större linjetal i Sydney om förändringarna i australisk Indonesienpolitik, framför allt i fråga om Östtimor. Talet var inte minst intressant då det bl a innehöll en längre förklaringskatalog till det tidigare australiska agerandet gentemot Östtimor. Downer hävdade att tidigare australiska regeringar – Labour-ministärer såväl som konservativa – styrts av i huvudsak strategiska-geopolitiska faktorer i formandet av Östtimorpolitiken:

”The resignation of President Suharto last May cleared the way for a resolution of the East Timor question. Before that, the fall of the Berlin Wall and the end of the Cold War took away a key rationale for Australia’s quiet acceptance of Indonesia’s incorporation of East Timor. [Australia] endorsed Indonesian sovereignty over East Timor because Australia did not want to see the [balkanization] of Indonesia (...). The Portuguese left East Timor in a state of civil war [and] there were concerns that an independent East Timor would be economically weak and susceptible to interests inimical to Australia’s and Indonesia’s interests. (...) The Whitlam Government was understandably concerned at the prospect of a fiercely left-wing government sympathetic to the Soviet Union controlling East Timor at a time when the Cold War perhaps came closer to Australia’s shores than ever before”.⁴⁹

I denna huvudsakligen geopolitiska förklaring till det tidigare australiska agerandet kan det noteras dels att inga ekonomiska orsaker tas upp, dels att Downer – representerande en konservativ regering – intar en mycket förstående attityd till den Labour-regering som initierade Östtimorpolitiken på 1970-talet. Den geopolitiska och ideologiska kampen mot Sovjetunionen anges alltså här som den främsta förklaringen till den tidigare australiska politiken.

I detta tal noterade Downer också att den australiska regeringen gjorde bedömningen att varje form av självständighetsprocesser i Östtimor skulle kräva en internationell operation för att garantera säkerheten på marken, och att en sådan utan tvivel skulle innehålla australisk personal, inklusive militär sådan.⁵⁰ Vissa uppgifter röran-

⁴⁸ Downer 19990112:1. I ett senare tal (Downer 19990301:3) konstaterade utrikesministern att premiärminister Howard skrivit ett personligt brev till Indonesiens president Habibie innehållande detta förslag redan en månad tidigare, i december 1998. Det går att anta att Habibies uttalande i januari 1999 om att man var beredd att ”låta Östtimor gå” var ett svar på detta brev.

⁴⁹ Downer 19990301:4.

⁵⁰ Downer 19990301:5f.

de denna tidpunkt i utvecklingen gör dock gällande att det man från australisk sida egentligen menade var att Australien, unilateralt snarare än i form av en multilateral FN-operation, skulle bistå Indonesien med hjälp avseende Östtimor. Syftet med en sådan operation skulle vara att få stopp på oroligheterna utan att riskera de goda australisk-indonesiska relationerna.⁵¹

I mars rapporterade också den australiska underrättelsetjänsten om den entydiga kopplingen mellan den indonesiska militären på Östtimor och den indonesientrogna milisen på ön, vars våldshandlingar nu skakade ön.⁵² Dessa uppgifter bekräftades av hemliga operationer på Östtimor utförda med början i april 1999 av flera av den australiska underrättelsetjänstens operativa förband och försvarsmaktens specialförband (bl a SAS, Special Air Service och flottans Clearance Diving Team, CDT). Enheter ur dessa förband genomförde spaning mot indonesiska förband på Öst- och Västtimor, rekognoscerade Dilis hamn och andra möjliga landsättningsplatser, samt placerade avlyssningsutrustning på strategiska platser.⁵³

Under sommaren upprepade den australiska regeringen, främst genom Downer, sitt stöd för en internationell operation i Östtimor i anslutning till självständighetsomröstningen i augusti, och utmålade sig själv som den verkliga drivkraften i hela den process som nu dragits igång.⁵⁴ Rapporten i media om att det skulle föreligga svåra meningsskiljaktigheter mellan Australien och USA inför insättandet av en eventuell framtida fredsfrämjande operation förnekades med jämna mellanrum av den australiska regeringen.⁵⁵

Det stod dock utom allt tvivel att den australiska regeringen förutsatte att FN:s säkerhetsråd skulle ge ett mandat till en sådan operation. Några planer på att genomföra en Kosovo-liknande operation – dvs. utan att "värdlandet" godkännt den – fanns inte från australisk sida. En talesman för utrikesdepartementet hävdade så sent som den 2 september 1999 att 'Australien inte tänker invadera Indonesien'.⁵⁶ Efter att FN:s

⁵¹ Ball 2000:17.

⁵² Ball 2000:15. Ball menar själv att detta var ovälkomna nyheter för den australiska regeringen, eftersom den i detta läge hävdade att den indonesiska militärledningen i Jakarta inte var inblandad i oroligheterna på Östtimor.

⁵³ Ball 2000:18f.

⁵⁴ Se t ex AGR June 1999:5 och Downer 19990720.

⁵⁵ Se t ex Downer 19990805:2. Det föreligger dock rapporter om att USA och Australien var oense om hur konflikten skulle hanteras redan i februari 1999. Då gällde emellertid något omvända förtecken; amerikanska företrädare skall då ha pekat på behovet av en internationell fredsfrämjande operation under australisk ledning, medan Australien då menat att en diplomatisk lösning av konflikten utan intervention var möjlig. Se Ball 2000:25.

⁵⁶ Se också Downer 19990910:1, Downer 19990913:1,

säkerhetsråd hade beslutat om ett sådant mandat, dessutom enligt kapitel VII i FN-stadgan (dvs med tillåtelse av våldsanvändning), den 15 september tog det endast tre dagar innan en internationell fredsframtvängande styrka under australisk ledning avseglat från Darwin mot Dili.

Omsvängningen i australisk Östtimor-politik jämfört med den under det tidigare kvartssekklet kunde knappast vara tydligare. Orsakerna till denna omsvängning är svåra att särskilja, då det uppenbarligen fanns flera motivbilder. Dels hade den tidigare politiken i hög grad bestämts av geopolitiska faktorer, framför allt hänsynen till Indonesien, samtidigt som politiken av moraliska och ideologiska skäl varit mycket impopulär i Australiens hemmaopinion. Det indonesiska svaghetstillstånd som följde den ekonomiska krisen i slutet på nittioalet gjorde en politikförändring möjlig, vilket appellerade till flera australiska inhemska grupper och organisationer – inte minst den katolska kyrkan, som med ungefär 30% av befolkningen är en betydande maktfaktor. Trots den ovan redovisade historiska samsynen mellan Labour- och konservativa regeringar i Östtimorfrågan finns det också möjligheter att se andra inrikespolitiska motiv för Howardregeringens positionsförändring. Genom att det var en Labour-regering som initierat och kommit att symbolisera den real- och geopolitiskt orienterade Indonesienvänliga politiken från 1975 och framåt, kunde den nya konservativa regeringen dra stora inrikespolitiska växlar på att omforma politiken i folk- rättslig och humanitär riktning. Att initiativet emellertid kom först efter att Indonesien hade svängt i fråga om folkomröstningen i Östtimor i början på 1999 torde dock stå utom allt tvivel – det var den indonesiska, och inte den australiska regeringen som satte igång processen.⁵⁷

Debatten om den australiska insatsen betonar i regel INTERFET:s framgångar, men kritiska australiska röster har höjts avseende konsekvenserna som operationen långsiktigt kommer att få för Australiens relationer till Indonesien. Utvecklingen av de senare kommer alltså att kunna utgöra den slutliga mätaren på operationens kostnader.⁵⁸

⁵⁷ Detta stycke är baserat på intervjuuppgifter.

⁵⁸ Se t ex Bell 2000.

2.2.2 USA

Den amerikanska Indonesien-politiken förändrades under den första hälften av 60-talet, då den dåvarande president Sukarno blev allt mer västfientlig.⁵⁹ USA välkomnade därför generalen Suhartos maktövertagande 1967, eftersom den indonesiska armén väsentligen förblev västvänlig trots landets formellt alliansfria politik; Indonesien var ju ett av förgrundsländerna inom den tredje världen-dominerade s k alliansfria rörelsen under det kalla kriget. Under Suharto skapades inga formella säkerhetsförbindelser med USA men Indonesien gav ett konsekvent stöd till USA:s allmänna strategi mot Sovjetunionen.

Detta ledde till ett uttalat dilemma vid tiden för den indonesiska invasionen av Östtimor. CIA, den amerikanska underrättelsetjänsten, rapporterade i augusti 1975 om en förestående indonesisk operation mot Östtimor. I realpolitisk anda utfärdade dock det amerikanska utrikesministeriet under Henry Kissinger detta år instruktioner till den amerikanska ambassaden i Jakarta om att skära ner på rapporteringen om Östtimor. När det stod klart att invasionen skulle genomföras uttryckte den dåvarande amerikanske ambassadören i Jakarta i samma realpolitiska anda en förhoppning om att indonesierna, om de nu tänkte invadera Östtimor, skulle göra detta "snabbt, effektivt och utan att använda vår [dvs. amerikansk] utrustning".⁶⁰

Denna linje hade ett starkt samband med den dåvarande situationen i Sydostasien, där USA med Sydvietnams fall 1975 drabbats av ett mycket påtagligt geopolitiskt och ideologiskt bakslag. Utrikesminister Kissinger och hans medarbetare Brent Scowcroft såg efter Saigons fall Suhartos Indonesien som en "staunch and powerful friend in a sea of turmoil", vilken man inte skulle provocera med protester rörande situationen för de mänskliga rättigheterna i Östtimor.⁶¹

Till detta kom de komplicerade amerikanska relationerna till Portugal efter revolutionen där 1974. Trots det portugisiska NATO-medlemskapet var den amerikanska lusten att hjälpa den vänsterorienterade regeringen i Portugal med kolonialmaktsproblemen i Östtimorfallet begränsad – kolonialfrågor har dessutom aldrig haft någon plats inom NATO:s ram. Ett ytterligare renodlat geostrategiskt förhållande var en hemlig överenskommelse mellan USA och Suharto om att amerikanska strategiska ubåtar fick gå i undervattensläge genom indonesiskt vatten, framför allt genom

⁵⁹ Där inget annat anges är källan även i detta delkapitel Taylor 1999:204-230.

⁶⁰ Dunn 1983:346.

⁶¹ Dunn 1983:348. Se också Eanes 1995:xi (i Carey & Betley [eds.] 1995).

vissa sund nära Östtimor, utan att kunna upptäckas av sovjetiska spionsatelliter.⁶² Vissa av dessa sund var också strategiska ur transporthänseende; skulle de stängas för amerikanska krigsfartyg skulle omvägar ta flera dagar extra.⁶³

Den realpolitiska amerikanska politiken gentemot Indonesien och Östtimor fortsatte också efter invasionen 1975. Visst amerikanskt militärt bistånd och träning indonesisk militär personal förekom, och 1978 såldes 16 amerikanska stridflygplan av typen A-4, specialutrustade för gerillabekämpning, till Indonesien. Att de skulle användas bl a i Östtimor stod tämligen klart.

I slutet på 70-talet gjorde Asienexperten och den senare namnkunnige Balkandiplomaten, Richard Holbrooke, ett uttalande inför den amerikanska senaten, i vilket de real- och geopolitiska grunderna för den amerikanska politiken under Jimmy Carter gentemot Indonesien – och därmed också gentemot Östtimor – klarlades. Indonesien, menade Holbrooke, är ett helt centralt land i Asien för USA. Det är det befolkningsmässigt femte största landet i världen och det största muslimska; det är en moderat medlem av den alliansfria rörelsen (dvs i praktiken ett provästligt land); det är en viktig oljeproducent och vän till USA i den asiatiska samarbetsorganisationen ASEAN. Sammantaget menade Holbrooke att USA mycket högt värdesatte sina samarbetsorienterade relationer med Indonesien.⁶⁴

Under 80-talets början övertog Reagan-administrationen denna policy, även om man konstaterade att en "valid act of self-determination" inte hade ägt rum i Östtimor trots att det internationella samfundet krävde detta.⁶⁵

Mot 80-talets slut ökade den amerikanska kritiken mot Indonesien något. 1987 kritiserade fyrtio av de hundra senatorerna i den amerikanska kongressen den indonesiska ockupationen. 1991 antog kongressen en deklaration om att avbryta alla militära övningsprogram med Indonesien pga den ovannämnda Santa Cruz-massakern.⁶⁶

1997 tog den dåvarande presidenten Clinton upp Östtimor-frågan vid ett besök i Indonesien, dock utan att göra det till någon stor affär.

Efter att den indonesiska regeringen 1999 accepterat idén om en folkomröstning i Östtimor om provinsens framtida status tog emellertid den amerikanska regeringens intresse för regionen fart. Den dåvarande biträdande statssekreteraren vid ameri-

⁶² Anderson 1995:138f. (i Carey & Betley [eds.] 1995).

⁶³ Taylor 1999:54. Se också ibid.:74f.

⁶⁴ Dunn 1983:353f.

⁶⁵ Dunn 1983:354.

⁶⁶ Se 2.1 ovan.

kanska UD Stanley Roth varnade president Habibie för att försöka skjuta upp folkomröstningen i Östtimor, och menade att detta skulle påverka de indonesisk-amerikanska förbindelserna. Utrikesministern, Madeleine Albright, underströk under en presskonferens i mars 1999 den viktiga geopolitiska roll man tillskrev Indonesien också efter Suhartos fall, men också vikten av en fortsatt fredlig demokratiseringsprocess.⁶⁷ Därefter låg den amerikanska regeringen officiellt tämligen lågt i både Indonesien- och Östtimorfrågan. Inofficiellt och i praktisk handling var dock profilen helt annorlunda, eftersom bl a U.S. Air Force från april t o m november 1999 levererade stora mängder elektronisk avlyssningsutrustning, datorer mm till Canberra. Syftet med dessa leveranser var att hjälpa det allierade landet Australien att agera i Östtimor, genom underrättelseinhämtning och analys.⁶⁸

Det går att anta att såväl externa, realpolitiska och inrikespolitiska faktorer påverkade det amerikanska beslutsfattandet. Clinton-administrationen såg inga direkta amerikanska intressen hotade i Östtimor, och befann sig under press från kongressens republikaner, som inte ville att USA skulle blanda sig i ytterligare humanitära operationer av något slag. Såväl administrationen som kongressen hade dessutom länge uttryckt uppfattningen att USA:s allierade inte gjorde tillräckligt i denna typ av operationer, vilket gjorde att det frivilliga australiska ledarskapet i frågan föll bägge parter väl i smaken. De amerikanska och australiska regeringarna koordinerade dessutom sin politik nära under flera månader innan INTERFET-operationens igångsättande.⁶⁹

I mitten på augusti, under folkomröstningskampanjen, gjorde dock utrikesminister Albright ett uttalande som fördömde vissa indonesiska tjänstemäns uttryckta uppfattning om att inbördeskrig skulle utbryta om folkomröstningen utmynnade i en seger för självständighetslinjen.⁷⁰ Denna linje upprepades, dock utan specifika hot om sanktioner mot Indonesien från den amerikanska sidan, i flera officiella uttalanden från det amerikanska utrikesdepartementet under augusti och början på september.

Efter att våldsamheterna eskalerat i september blev Albright intervjuad av CNN vid ett besök i Auckland, Nya Zeeland, den 8 september. På journalistens direkta fråga om USA, i likhet med t ex Nya Zeeland, förberedde en fredsfrämjande operation på Östtimor eftersom läget där försämrades, svarade Albright mycket undvi-

⁶⁷ Albright 19990304

⁶⁸ Ball 2000:25.

⁶⁹ Intervjuuppgifter.

⁷⁰ Albright 19990812.

kande. Det gick inte alls, menade hon, att jämföra Östtimor med Kosovo eller Rwanda eftersom FN här ledde verksamheten och en process pågick inom ramen för FN. Något amerikanskt deltagande i en eventuell fredsbevarande operation planerades det inte för, att döma av Albrights uttalanden.⁷¹ En talesman för amerikanska UD blev samma dag tillfrågad om USA på något sätt samarbetade med Australien i detta lands öppna förberedelser för en fredsfrämjande operation, och svarade likaledes undvikande att detta är "för tidigt att säga".⁷² Som nämnts ovan hade dock USA och Australien vid det laget i det tysta koordinerat politiken i frågan under flera månader.

Dagen därpå beslöt USA emellertid att avbryta alla militära band med Jakarta, inklusive alla försvarsmaterielleveranser, som svar på vad man uppfattade som indonesisk oförmåga – eller ovilja - att säkerställa ordningen i Östtimor. President Clinton kritiserade starkt den indonesiska militären för våldsamheterna.

Den 14 september, dvs dagen innan beslutet togs i FN:s säkerhetsråd om att sätta in en operation med ett kapitel VII-mandat, uppträdde Albright i amerikansk TV. Hon blev där än en gång tillfrågad om USA planerade att delta med trupp på marken i Östtimor, men svarade nekande på detta; USA ska, menade hon, "bidra med vad vi är bäst på: logistik, IT och strategisk flygtransportkapacitet." Detta fortsatt undvikande svar kompletterades med Albrights uppfattning om att USA:s och andra länders påtryckningar efter folkomröstningens genomförande i september aktivt fått den indonesiska regeringen under Habibie att acceptera idén om en internationell fredsstyrka.⁷³ Från USA:s sida hade man förstått att Australien av politiska skäl egentligen också ville ha stridande amerikansk marktrupp i operationen, men beslöt trots detta att sätta in endast omkring 250 man icke stridande trupp, i huvudsak C3I-specialister (ledning, kommunikation och underrättelser) samt ingenjörer och logistiker.⁷⁴

Förutom de direkta insatserna hade emellertid USA handlingsberedskap av en helt annan omfattning. Under en treveckorsperiod från den 8 oktober och framåt låg ett amerikanskt marinkårsfartyg för ankar utanför Dilis hamn. Ombord på fartyget fanns närmare 1800 marinkårssoldater, som i ett krisläge med stor sannolikhet hade

⁷¹ Albright 19990908

⁷² Foley 19990908.

⁷³ Albright 19990914, min översättning.

⁷⁴ Intervjuuppgifter.

kunnats sättas in på Östtimor.⁷⁵ Detta inträffade dock inte, och det är oklart vilka or- der denna styrka egentligen hade.

Under INTERFET-operationens genomförande och praktiska fas fortsatte denna något tillbakadragna amerikanska linje, vilken – ju längre tiden gick och ju längre det blev uppenbart att INTERFET varit en framgång – kompletterades med amerikanska hyllningar av det australiska ledarskapet för operationen och konstateranden på te- mat att 'detta går ju utmärkt trots att vi inte själva deltar, vilket är mycket positivt'.⁷⁶ Denna sorts kommentarer ligger i linje med en under det sena 1990-talet allt mer po- pulär amerikansk uppfattning om att fredsfrämjande operationer av olika slag är nå- got som landets allierade, snarare än USA självt, bör ägna sig åt.

2.2.3 EU-länderna

2.2.3.1 EU förutom Sverige

Det är knappast någon överdrift att hävda att Östtimor-frågan länge inte rönt någon stor officiell uppmärksamhet inom EU-länderna, förutom en verbal kritik mot den indonesiska ockupationen.⁷⁷ Med det portugisiska EG-inträdet 1986 inträdde dock förändringar i politiken.

Den nye portugisiske presidenten Eanes hade redan 1982 initierat en ny politik gentemot den indonesiska ockupationen av Östtimor. Den portugisiska strävan var att skapa en "gemensam portugis-språklig front" mot Indonesien. 1984 startades en portugisisk diplomatisk offensiv, som drev på de dåvarande EG-länderna i frågan. Samtidigt skedde ett närmande mellan Portugal och Indonesien, som 1985 resulterade i att länderna återupprättade de diplomatiska förbindelserna, vilka avbrutits efter ockupationen av Östtimor 1975.

Europaparlamentet började också att aktivera sig i Östtimor-frågan och kritiserade i ett uttalande 1986 den indonesiska ockupationen. De flesta bedömare ser emellertid det portugisiska agerandet som det helt avgörande för EG/EU i denna fråga, utan vilket några multilaterala steg i termer av kritik av Indonesien knappast hade tagits.⁷⁸

Under 1987 släppte den nya portugisiska socialdemokratiska regeringen kravet på självbestämmande för Östtimor till förmån för en flexibilitet i förhandlingarna med

⁷⁵ Ryan 2000: 76-80, Childs 2001:1f.

⁷⁶ Se t ex Pickering 19991023:5, Albright 19991103.

⁷⁷ Där inget annat anges är källan även i detta delkapitel Taylor 1999:204-230.

⁷⁸ Intervjuuppgifter.

Indonesien. Detta och de samtal om Östtimor som försiggick mellan Indonesien och Portugal under FN:s auspicier underlättade de multilaterala ansträngningarna.

Året därpå undertecknade de dåvarande EG-länderna för första gången en gemensam position om Östtimor, som stödde det arbete inom FN:s generalförsamling som syftade till att säkra östtimorianernas rättigheter och kulturella identitet. Samma år krävde Europaparlamentet med stor majoritet att de indonesiska trupperna skulle dras tillbaka och att Östtimor skulle få rätt till självbestämmande.

Under 1991 blev några europeiska länder, däribland Sverige och Finland, direkt inblandade i Östtimorkonflikten när sju östtimorianer sökte, men nekades, skydd vid dessa länders ambassader i Jakarta. De asylsökande fick dock sedan resa till Lissabon.

1995 intensifierades de indonesisk-portugisiska relationerna. Samma år antog EU-parlamentet en hårt formulerad resolution mot Indonesiens politik, mot västlig vapenförsäljning till landet, och för Östtimors självbestämmande. EU-ländernas, och framför allt EU-parlamentets, allt intensivare kritik av Indonesien hindrade dock inte att flera EU-länder fortsatte att sälja militär utrustning till landet. Under perioden 1996-97 sålde bland annat Storbritannien 24 Hawk-stridsflygplan till Indonesien, av vilka några användes av de indonesiska styrkorna i Östtimor.

Under oroligheterna i Indonesien från 1997 och fram till självständighetsomröstningen i Östtimor i augusti 1999 framstod emellertid inte EU som den mest framträdande aktören. Enskilda länder, framför allt Portugal, drev en intensiv kamp - bl a i FN - till förmån för östtimoriansk självständighet och mot den indonesiska militärens framfart på ön. I ett uttalande inför FN:s säkerhetsråd den 11 september 1999 formulerade sig den portugisiska FN-ambassadören bl. a. på följande inte särskilt lågmälda sätt:

*"The rape of East Timor has taken place before our eyes. (...) Step by step, the 'militias' – in fact, a mere extension of the Indonesian security forces on the ground – have been slaughtering people, looting property and destroying all public buildings in the capital city of Dili. (...) As hard to believe as it is, elements of the security forces of a Member State of the United Nations have been carrying out this action."*⁷⁹

Denna dag införde också EU-länderna, inklusive Storbritannien, ett fyra månaders moratorium mot all export av militär materiel till Indonesien. Detta var emellertid en av mycket få gemensamma EU-aktioner i frågan. Även om EU under merparten av

⁷⁹ Monteiro 19990911:1f.

90-talet uttryckt mycket starkt politiskt-verbalt stöd för Östtimors sak så var det europeiska agerandet i helt övervägande grad nationellt beslutat och implementerat.⁸⁰

Under försommaren 1999 gjorde Australien formella framstötningar till flera EU-länder, däribland Sverige, om deltagande i den blivande INTERFET-operationen. Gensvaret blev dock begränsat, men Danmark, Frankrike, Irland, Italien, Portugal, Storbritannien, och Tyskland deltog med militär trupp i operationen. Norge bidrog också med en mindre stabskontingent.⁸¹

2.2.3.2 Det svenska agerandet

I det svenska fallet uppfattade ansvariga departement den australiska förfrågan som oklar. På tjänstemannanivå uppfattades operationen allmänt som något Sverige vare sig behövde eller kunde engagera sig i, i alla fall inte med militär trupp - på grund av resurs- och underrättelsebrist. Det förelåg dock en betydande politisk vilja – främst från utrikesdepartementets sida – att synligt delta i operationen. Detta föranledde handläggare på försvarsdepartementet, som initialt antagit att Sveriges resurser inte räckte till för ett deltagande, att eftersöka underrättelser och information om läget i Östtimor. Detta ledde dock till relativt magra resultat, eftersom det svenska underrättelse-systemet inte tidigare bearbetat det aktuella området. Australien approachades också i syfte att därifrån inte bara inhämta underrättelser om området i allmänhet utan också att få insikt i den planerade australiskledda operationen. Det senare misslyckades, eftersom den australiska hållningen var att endast truppbidragande länder kunde få ta del av planeringsförutsättningarna. Detta i kombination med den svenska hållningen, att insikt om det senare var en förutsättning för svenskt truppbidragande, ledde till en "moment-22"-liknande situation. Inom utrikesdepartementet ansåg man sig ha ett bättre underrättelseläge, vilket även infattade viss insikt i den australiska planeringen.

Ytterst framstår det emellertid som klart att resursbrister, framför allt på den personella sidan, förhindrade ett mer substantiellt militärt svenskt deltagande. Såväl Bosnien som den nyligen initierade operationen i Kosovo band helt enkelt upp alla de då tillgängliga svenska personella resurserna för fredsfrämjande verksamhet.

Efter hand, och efter en behovsprövning som genomförts av försvarsdepartementet, beslöts dock att två svenska officerare skulle tjänstgöra som observatörer i Östtimor, samt att ett tiotal civilpolis skulle ställas till INTERFET-operationens förfo-

⁸⁰ Intervjuuppgifter.

gande. Räddningsverket bidrog också till operationen med en mindre mängd personal. Den svenska kontingenten kom dock på plats först i oktober, dvs några veckor efter operationens igångsättande.⁸²

2.2.4 Kina

De kinesisk-indonesiska relationerna försämrades dramatiskt i mitten på 1960-talet, då över 500 000 indonesiska kommunister, varav många kineser, massakrerades av grupperingar som stod den dåvarande general Suharto nära.⁸³ Dessa ansträngda relationer ledde till förväntningar om kinesiskt stöd till FRETILIN, men detta inskränkte sig huvudsakligen till moraliskt och verbalt sådant. Vid tidpunkten för den indonesiska invasionen av Östtimor 1975 pågick dessutom fortfarande den kinesiska kulturrevolutionen, och dess omvälvningar av det kinesiska samhället medförde att landet hade svårt att fokusera på externa, internationella problem. Kina, som i princip backade upp många gerillor eller befrielseörelser i tredje världen, agerade därför inte nämnvärt starkt mot Indonesiens offensiv.⁸⁴ Till saken hör att Sovjetunionen, som under 1970-talet låg i strategisk konflikt med Kina, inte heller agerade nämnvärt starkt mot Indonesien. Den främsta anledningen till detta var att FRETILIN:s fall av den sovjetiska ledningen sågs som ett ur realpolitisk synvinkel välkommet bakslag för den kinesiska tredjevärlden-politik med vilken man konkurrerade.⁸⁵

Under tiden från 1997 fram till tiden för den östtimorianska folkomröstningen 1999 inträffade emellertid upprepade kravaller i Indonesien som ofta riktades mot den kinesiska minoriteten i landet. Indonesisk-kinesiskägda butiker och fabriker stacks i brand, och systematiska våldtäkter av kinesiska kvinnor genomfördes bl a i och kring Jakarta. Även om den kinesiska regeringens kontakter med de indonesier av kinesisk härkomst som drabbades i dessa kravaller var mycket begränsad, stärkte det inträffade inte de officiella kinesisk-indonesiska relationerna.

Under 1999 låg emellertid den kinesiska regeringen lågt i förhållande till den eskalerande konflikten på Östtimor. En vanlig uppfattning var dock att Kina skulle lägga in sitt veto i säkerhetsrådet mot en humanitär militär intervention även i detta fall.

⁸¹ Se kap. 3 nedan och Ryan 2000:127-130.

⁸² Hela detta delkapitel baseras på intervjuuppgifter.

⁸³ Där inget annat anges är källan även i detta delkapitel Taylor 1999:204-230.

⁸⁴ Intervjuuppgifter.

⁸⁵ Eanes 1995:xif (i Carey & Betley [eds.] 1995).

När förslagen om en internationell humanitär intervention konkretiserades under våren och sommaren kom inte några invändningar från Kina, trots landets annars utomordentligt restriktiva syn på denna typ av operationer. Den motivering till detta som ges av kinesiska företrädare är utpräglad legalistisk: Östtimor var inte en del av Indonesien eftersom det var ett med våld annekterat territorium. Därmed kan inte Indonesien sägas vara skyddat från inblandning i sina interna angelägenheter på Östtimor. Det finns inte heller, menade Kina, några folkrättsliga hinder för att genomföra en sådan operation om Indonesien väl accepterat den.⁸⁶

Efter att FN:s säkerhetsråd beslutat om en internationell insats i Östtimor förklarade också Kina att man var beredd att understödja denna med en mindre styrka civilpoliser. Denna direkta inblandning i Östtimoroperationen, om än symbolisk, underströk den kinesiska acceptansen av beslutet. Bedömare antog dock att denna delvis nya politik från Kinas sida var i högre grad maktbalans- och geopolitiskt än rent folkrättsligt baserad: genom att legitimera säkerhetsrådets beslut stärkte man sin egen maktposition i detta, och genom att delta på marken i Östtimor breddade man också sitt inflytande i regionen på ett konkret sätt.⁸⁷ Detta ökade inflytande spelade också Kina i händerna genom att Taiwan traditionellt varit en av den östtimorianska självständighetsrörelsens större supportrar. Genom att spela en positiv roll i Östtimor efter folkomröstningen kan alltså Kina ha velat mota ut de taiwanesiska intressena där.

2.2.5 FN

FN:s roll i Östtimorkonflikten har pendlat i betydelse. Framför allt var det länge generalförsamlingen, snarare än säkerhetsrådet, som var agerande parten inom FN-systemet. I december 1975 uppmanade dock FN:s säkerhetsråd att dra tillbaka sina trupper från Östtimor, något som upprepades året därpå.⁸⁸

I november 1976 förkastade FN:s generalförsamling den indonesiska annekteringen av Östtimor och krävde en folkomröstning om självbestämmande för östtimorierna. Detta krav upprepades under generalförsamlingens sessioner de kommande två åren.

⁸⁶ Intervjuuppgifter.

⁸⁷ Stratfor 19990920.

⁸⁸ Där inget annat anges är källan även i detta delkapitel Taylor 1999:204-230.

I december 1979 fördömde generalförsamlingen den indonesiska ockupationen av Östtimor och upprepade kravet på en folkomröstning. Året därpå lade generalförsamlingen till ett krav på indonesiskt trupptillbakadragande, och detta kravpaket upprepades vid generalförsamlingens årliga sessioner t o m 1982, då generalförsamlingen även gav FN:s generalsekreterare i uppdrag att genom rådslag med de inblandade parterna försöka lösa konflikten.

1983 fördömde FN:s kommission för mänskliga rättigheter brotten mot de mänskliga rättigheterna i Östtimor och krävde östtimorianskt självbestämmande. Året därpå återkom generalsekreteraren till generalförsamlingen, och rapporterade att mycket få framsteg gjorts i Östtimor. Emellertid ansåg generalförsamlingen att generalsekreterarens arbete och de samtal mellan Indonesien och Portugal som initierats borde fortsätta, och valde därför att avvakta tills generalsekreteraren kommit med sin slutrapport om Östtimor. Denna rapport publicerades inte förrän 1987, och FN:s roll under denna period och tio år framöver var understödjande snarare än drivande; man stödde de indonesisk-portugisiska förhandlingarna, några av FN:s institutioner publicerade regelbundna rapporter om läget på Östtimor men man tog inte några egna större initiativ i frågan. 1997 startades dock en dialog under FN:s överinseende i Österrike, där indonesiska och östtimorianska företrädare bl a kunde diskutera allt utom just frågan om Östtimors framtida status.

Först under 1998 började Östtimorfrågan, då som en följd av den asiatiska ekonomiska krisen och de oroligheter som brutit ut över hela Indonesien på grund av denna, komma tillbaka till FN:s intressefokus. De indonesisk-portugisiska förhandlingarna under FN:s överinseende ledde i maj året därpå till en överenskommelse om en östtimoriansk folkomröstning om självständigheten i augusti. Under det första halvåret 1999 utarbetade FN också planerna för UNAMET (UN Assistance Mission in East Timor), en FN-mission med uppgift att assistera Östtimors befolkning och den indonesiska administrationen under folkomröstningsförberedelserna. UNAMET drog igång sin verksamhet på Östtimor i början på juni, och omfattade omkring 5000 personer, varav ungefär 1000 var internationella tjänstemän, poliser och frivilliga. De övriga 4000 var lokalrekryterade östtimorianer.

UNAMET ansvarade för och organiserade en stor del av folkomröstningen, inklusive registreringen av väljare. Efter att folkomröstningen i slutet av augusti utfallit till självständighetsförslaget fördel, blev emellertid förutsättningarna för UNAMET snabbt sämre, då den Indonesienvänliga och –stödda milisen började attackera UNAMET:s personal och installationer. FN beslutade därför en dryg vecka senare,

då våldet ytterligare eskalerat, att evakuera UNAMET:s personal till Darwin i Australien. Ett tiotal personer, bl a inklusive en svensk polisman, stannade kvar i Dili dels för att ge moraliskt stöd till civilbefolkningen och dels för att protestera mot FN:s beslut att evakuera.

Samtidigt krävde säkerhetsrådet att Indonesien skulle acceptera utplaceringen av en internationell fredsfrämjande styrka på Östtimor. Efter protester accepterades detta av den indonesiska regeringen den 12 september, varefter säkerhetsrådet beslutade att insätta en sådan tre dagar senare, den 15 september.⁸⁹ Mindre än en vecka efter säkerhetsrådets beslut avseglade INTERFET-styrkan från Darwin till Dili.

⁸⁹ Säkerhetsrådets resolution 1294, antagen den 15 september 1999.

3. INTERFET-operationen 1999

3.1 Inledning

I detta kapitel kommer INTERFET-operationen som sådan att presenteras och analyseras. I det följande kapitlet dras slutsatser från studien i stort.

3.2 Mandatet och de folkrättsliga förutsättningarna

I säkerhetsrådets resolution 1294, avgiven den 15 september 1999, definierades situationen på Östtimor som ett hot mot internationell fred och säkerhet, samtidigt som man uttryckte sin respekt för den indonesiska suveräniteten och territoriella integriteten.⁹⁰ Resolutionen auktoriserade sedan insättandet av en multinationell styrka med "enhetlig kommandostruktur" med följande uppgifter:

- att återställa ordning och säkerhet på Östtimor
- att skydda UNAMET-missionen och dess utförande av sina uppgifter
- att underlätta humanitära operationer

Säkerhetsrådet auktoriserade dessutom de i operationen ingående staterna att använda "alla nödvändiga medel", dvs även militärt våld. Den folkrättsliga grunden för detta lades genom att resolutionen hänvisade till kapitel VII i FN-stadgan, det vill säga den auktoriserade även fredsframtvingade aktioner av styrkan ifråga.⁹¹

Den "enhetliga kommandostrukturen" utgjordes i praktiken av ett högkvarter – HQINTERFET – under befäl av den australiske generalmajoren Peter Cosgrove. Denne ställde upp ytterligare tre uppgifter för, eller syften med styrkan:

- att bevara den internationella koalitionen sammanhållning, framför allt genom att undvika stridigheter med reguljära indonesiska militära förband
- att tillse att Australien inte hamnar i krig - inte ens lokalt – med Indonesien
- att undvika onödiga australiska förluster genom försiktighet och återhållsamhet, även om detta skulle gå ut över operationens tempo

Dessa punkter var, som lätt inses, inte oberoende av nationella australiska intressen. Den sista av dessa specifika punkter, som i praktiken ledde till att stora delar av ope-

⁹⁰ Där inte annat anges refereras i detta delkapitel till Kelly et al. 2000.

⁹¹ Resolutionen finns återgiven in extenso i t ex International Peacekeeping 2000:1, s. 265f.

rationen fick ett relativt långsamt tempo, blev utsatt för viss internationell kritik, inte minst i brittisk press. Den blev dock allmänt accepterad i det långa loppet.⁹²

Det kvarstod emellertid, trots FN-mandatets tydliga skrivningar, stora folkrättsliga problem för operationens praktiska genomförande. På Östtimor rådde, vid tidpunkten för operationens igångsättande, ett civilt och politiskt vacuum. Det fanns ingen laglig regering, men inte heller rådde undantagstillstånd. Det var svårt att definiera något gällande legalt ramverk, vilket gjorde det problematiskt för INTERFET-soldaterna att t ex legalt arresteras och kvarhålla misstänkta milismedlemmar under längre perioder.

Den australiska försvarsmakten, som genom ett visst tolkningsföreträde dominerade INTERFET-operationen även folkrättsligt, såg dock på läget som att någon väpnad konflikt inte heller förelåg; Indonesien hade ju accepterat styrkans insättande på Östtimor och INTERFET var alltså på inget sätt i krig med indonesiska styrkor. Australien betraktade därför den pro-indonesiska milisen inte som soldater utan som beväpnade kriminella.⁹³ Med det australiska erkännandet av Östtimor som del av Indonesien – vilket gjorde landet unikt bland övriga INTERFET-bidragande länder – ansåg man också att indonesisk lag fortfarande gällde, och hade uppfattningen att FN de facto accepterade detta.⁹⁴ Detta synsätt kom pragmatiskt att accepteras av övriga deltagande länder.

3.3 INTERFET-styrkans uppbyggnad

INTERFET kom att som mest uppgå till en styrka om totalt 12 600 man från närmare två dussin länder.⁹⁵ Många kontingenter var dock mycket små. Planeringsläget var besvärligt. Även om mycket tyder på att operationen kan ha planerats flera månader i förväg av australisk militär, tog den australiska regeringen många av kontakterna med de eventuellt truppbidragande länderna först i september 1999.⁹⁶ Den mest påtagliga insatsen gjordes av den ställföreträdande australiske ÖB:n flygmarskalken

⁹² Ryan 2000:94f.

⁹³ Kelly et al 2000:10.

⁹⁴ Kelly et al. 2000:24.

⁹⁵ Där inte annat anges är uppgifterna i detta delkapitel hämtade från Ryan 2000:127-130. Det bör noteras att siffror över truppstyrkor mm inte är helt fullständiga, då det även för australiska analytiker varit svårt att få fram exakta uppgifter från flera av de truppbidragande länderna.

⁹⁶ Ryan 2000:43-60.

Doug Riding under några dagar precis före operationens igångsättande (14-18 september).⁹⁷

Det australiska bidraget var det ojämförligt största och omfattade 5521 soldater, dvs 44% av hela operationen. Chefen för INTERFET, generalmajoren Cosgrove, hämtades från posten som chef för Defence Joint Forces HQ (DJFHQ), det australiska högkvarteret för internationella operationer mm i Brisbane.⁹⁸

Den australiska kontingenten bestod på marinsidan av tre fregatter, ett landstigningsfartyg av lastfartygstyp och tre av annat slag (katamaraner mm), en större tankbåt och ett attackdykerteam samt andra marina specialförband. På armésidan satte man upp operationens högkvarter (HQINTERFET) samt en separat brigadstabsplats. Kontingenten bestod i övrigt av två infanteribataljoner, en mekaniserad bataljon, en ingenjörbataljon, två spaningsskvadroner varav en mekaniserad, ett signalkompani, specialförband, logistik- och underhållsförband mm. Flygkomponenten bestod uteslutande av transportflygplan, i form av tolv C-130 Hercules, två Boeing 707 och fyra Caribou-plan (det senare ett litet tvåmotorigt propellerplan).

Den näst största kontingenten var den thailändska, med omkring 1500 soldater, som dessutom inkluderade den ställföreträdande chefen för INTERFET (generalmajoren Songkitti Jaggabatra). Den thailändska huvudstyrkan anslöt i början på oktober.⁹⁹ Förutom infanteri förde den också med sig tre örlogsfartyg.

Övriga länders kontingenter kan för denna studies ändamål delas upp i tre grupper: substantiella, specialiserade och marginella. I den första gruppen återfanns Nya Zeeland, som bidrog med en fregatt, en tankbåt, en infanteribataljon, två C-130 och sex transporthelikoptrar. Sydkorea och Jordanien bidrog med personellt relativt stora styrkor, en infanteribataljon vardera, men utan någon högre grad av materiell utrustning.

Till de specialiserade hörde USA:s bidrag, som indirekt var större än vad som framkommit i mycket av rapporteringen kring operationen. Det direkta marina bidraget utgjordes av en AEGIS-kryssare samt tre logistik- och underhållsfartyg. På armésidan fanns på marken på Östtimor en logistikgrupp, stabsofficerare, ett signalkompani samt underrättelsepersonal. På transportflygsidan sattes in bl a fyra C-130 samt tre tunga transporthelikoptrar. Ett signalspaningsflygplan av typen EP-3 användes också. Indirekt fanns också en potentiellt potent resurs i form av närmare

⁹⁷ Ryan 2000:40.

⁹⁸ Kelly et al. 2000:7.

⁹⁹ Stratfor October 1999:1.

1800 sjömän och marinkårssoldater från den 31. marinkårsexpeditionsstyrkan ombord på supportfartygen. Dessa fartyg låg med sina marinkårssoldater still i tre veckors tid från början av oktober alldeles utanför mynningen till Dilis hamn.

Andra specialiserade truppbidrag kom från Kanada, som satte in ett infanterikompani och en ingenjörstropp tillsammans med diverse flyg- och marina supportförband, och Storbritannien, som förutom en patrullerande jagare i vattnen runt Östtimor också skickade ett infanterikompani och två transportflygplan av typen C-130. Italien bidrog med ett landstigningsfartyg, ett infanterikompani, två transportflygplan och fyra transporthelikoptrar. Från Kenya kom ett infanterikompani och en ingenjörstropp och från Filippinerna en "humanitär insatsstyrka" om några hundra man samt två C-130. Frankrike bistod med en fregatt och ett landstigningsfartyg samt tre C-130, och därutöver med en civil sjukvårdsstyrka.

Marginellt bidrog följande länder till operationen. Singapore satte in två landstigningsfartyg och ett sjukvårdsteam, och Portugal en fregatt. Fiji bidrog med ett infanterikompani, och Irland med en pluton jägarsoldater samt med ett mindre antal stabsofficerare. Egypten bidrog med en sjukvårdsenhet om sjuttio man, Brasilien med en militärpolispluton, och Tyskland med en mindre sjukvårdsenhet samt två transportflygplan av typen C-160. Från Norge, Danmark och Malaysia kom ett mindre antal stabsofficerare. Från Kina deltog ett halvduzin civilpoliser och från Sverige två militära observatörer, ett tiotal civilpoliser samt fem anställda vid Räddningsverket. Det marginella i dessa bidrag understryks stundtals av rapporter om de få uppgifter som personalen ifråga fick; så rapporteras t ex endast en av de omkring trettio malaysiska stabsofficerarna som ingick i styrkan att ha fått en heltidssysselsättning inom INTERFET-styrkans ram.¹⁰⁰

Vissa andra länder, t ex Japan, bidrog inte alls med trupp eller personal till operationen men däremot till dess finansiering – i det japanska fallet med 100 miljoner USD.

3.3 Genomförandet

3.3.1 Övergripande

INTERFET-operationen genomfördes som en operation i fyra faser.¹⁰¹ Den första fasen ("kontroll") utgjordes av landstigningen i Dili och staden Bacau utanför huvud-

¹⁰⁰ Ryan 2000:100.

¹⁰¹ Där inget annat anges är uppgifterna i det följande hämtade från Bostock 2000:23-27.

staden under 20-23 september. Nästa fas – ”konsolidering” – utgjordes av en stegvis utbredning av INTERFET-kontrollerat territorium från Dili över hela Östtimor, inklusive enklaver och småöar utanför kusten. Denna fas pågick fram till den 21 november. Transitionsfasen - från INTERFET till UNTAET (United Nations Transitional Authority for East Timor), den nya operation som övertog ansvaret för administrationen påbörjades sedan och avslutades i februari 2000. Den fjärde och sista fasen – ”återvändande” – som innebar att INTERFET-styrkan återgick till sina hemländer påbörjades den 23 februari. En betydande del av INTERFET-styrkans förband integrerades dock i UNTAET och stannade därför kvar på Östtimor.¹⁰²

3.3.2 Genomförandet på marken från den 20 september 1999

Av naturliga skäl är den tillgängliga dokumentationen av de praktiska aspekterna av INTERFET-operationen ännu relativt begränsad och huvudsakligen fokuserade på australiska sammanhang. Detta förhållande styr därför även den nedanstående framställningen.

Den internationella benämningen på INTERFET-operationens första delar var Operation STABILIZE. Det australiska deltagandet i detta benämndes Operation WARDEN. Den utvecklades på följande sätt.

Den 20 september med början kl. 0600 säkrade australiska och nyzeeländska SAS-förband – de senare i huvudsak etniska maorier - Komoro-flygplatsen utanför Dili samt Dilis helikopterflygplats.

Sex timmar senare landade en australisk infanteribataljon ur Royal Australian Regiment (2RAR) på Dilis flygplats. Förutom soldater förde C130-planen också med sig två M113 pansarskyttefordon. Styrkan utgrupperade snabbt runt Dili. Samma dag landsteg också ett brittiskt Gurkha-kompani, vanligtvis baserat i Brunei, tillsammans med INTERFET HQ under generalmajor Cosgrove.¹⁰³

Den 21 september landsteg ytterligare en australisk infanteribataljon (3RAR) per båt i Dilis hamn. Samtidigt landsattes också tjugotvå australiska åttahjuliga lätta pansarfordon (ASLAV). Landstigningen begränsades av att Dilis hamn endast har kapacitet för att lossa två fartyg åt gången. Senare samma dag landade tolv australiska Blackhawk-helikoptrar på Dilis helikopterflygplats.

¹⁰² Kelly 2000:14f.

¹⁰³ Ryan 2000:70.

Dagen efter påbörjade de australiska styrkorna att säkra området runt Dili och sedan ett allt större område upp till 100 km väster om Dili. Samarbetet med de indonesiska styrkorna flöt väl, och de senare påbörjade officiellt sin urdragning från hela Östtimor den 25 september. Samtliga indonesiska reguljära trupper hade lämnat Östtimor en dryg månad senare, den 31 oktober.

Konsolideringsfasen av INTERFET-operationen flöt nu på i lugnt men stabilt tempo. Vissa, men mycket begränsade, eldstrider utbröt mellan INTERFET-soldater och den pro-indonesiska milisen. Den 23 september förekom sporadisk krypskytteeld i Dili-området. Den 29 september utsattes australiska och nyzeeländska trupper för eldgivning i Suai på Östtimors sydkust. Elden besvarades utan att skador inträffade på endera sidan.

Den 6 oktober försökte en milislasterbil ta sig igenom en australisk avspärrning i Suai. De australiska soldaterna öppnade eld och skadade sex milismän. Senare samma dag, under en transport av de skadade och nu arresterade milismännen, utsattes australisk trupp för ett bakhåll. De besvarade elden och sköt ihjäl två milismän. I eldstriden skadades också två australiska soldater.

Den 9 oktober genomförde milisen ett bakhåll mot en australisk SAS-patrull som besvarade elden bla a med kulspruta. En indonesisk polisofficer dödades och två milismän skadades.

Ett liknande bakhåll genomfördes den 16 oktober, när 20 milismän genomför bakhåll mot en australisk sexmannapatrull. När australierna besvarade elden dödades fyra milismän och fyra sårades.

Den 18 oktober kom förstärkningar till den internationella operationen genom att samtliga ytterligare 43 pansarfordon från 2RAR landsattes per båt. Ett par veckor senare bestod INTERFET-styrkan av 8200 man, dvs. omkring två tredjedelar av dess totala, slutgiltiga storlek.

I slutet på november, dvs. ungefär två månader efter operationens igångsättande kunde HQINTERFET meddela att hela Östtimor var säkrat, inklusive enklaven Oecussi på Västtimor. Det sista området som säkrades av INTERFET var ön Atuario utanför Dili, vilken intogs utan motstånd den 21 november.

Strax innan detta, den 26 oktober 1999, beslutade FN:s säkerhetsråd att Östtimor skulle ställas under FN-administration, och en ny FN-operation, United Nations Transition Authority for East Timor (UNTAET) om närmare 9000 man sätts upp.¹⁰⁴ Den australiske utrikesminister Downer meddelade samtidigt att INTERFET-styrkan

skulle lämna över ansvaret för ordningens uppehållande på Östtimor till UNTAET i januari-februari 2000.

Under den följande tiden rapporterades mycket få väpnade incidenter. Vissa eldväxlingar mellan milis och australisk trupp, framför allt vid gränsen till Västtimor, rapporterades under slutet på december och början på januari, under vilka minst en milisman men inga australier dödades.

Som nämndes ovan avslutades INTERFET-operationen med att ansvaret för ordningen på Östtimor överlämnades till UNTAET i slutet på februari 2000.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas, att INTERFET-operationen uppfyllde alla delar av FN-mandatet, och var heller inte i närheten av att komma i direkt krig med indonesiska militära förband. Den lyckosamma utgången av operationen understryks också av att INTERFET inte heller hade några egna förluster i döda och ytterst få i sårade. Inte heller ledde operationen till någon "collateral damage" med dödlig utgång avseende den östtimorianska civilbefolkningen.

3.4 Operativa erfarenheter

Från australisk sida har det kommit vissa sammanställningar av operativa och andra erfarenheter från INTERFET-operationen.¹⁰⁵

Generellt kunde det noteras ett mycket svagt motstånd från milisens sida. Detta anses ha hängt samman med den tämligen lösa organisering som kännetecknade denna.

Den australiska delen av styrkan var i allt väsentligt en arméstyrka, som genomförde en infanterioperation i enlighet med den australiska doktrinen om fredsfrämjande operationer. Enligt australiska bedömare blev INTERFET också en tydlig validering av denna doktrin för denna typ av operationer. Några specifika erfarenheter från den australiska sidan kan sammanfattas som det följande.

Konsolidering: Den tämligen långa konsolideringsperioden om två veckor i Dili, innan styrkan i praktiken rörde sig utanför staden, blev uppfattad som bra och nödvändig givet styrkans mandat, förutsättningar och politiska krav (få eller inga egna förluster etc).

¹⁰⁴ Stratfor October 1999:2.

¹⁰⁵ Där inget annat anges är uppgifterna i detta delkapitel hämtade från Bostock 2000:23-27.

Mörkerstridsförmåga: Förmåga till strid och bevakning i mörker framstod som central, då milisen av utrustningsskäl var lamslagen på natten och INTERFET således kontrollerade omgivningarna.

Relationer till lokalbefolkningen: Goda relationer till lokalbefolkningen upparbetades snabbt av styrkan, vilket sannolikt inte var så svårt med tanke på milisens och den indonesiska militärens tidigare härjningar på ön. Förtroendefulla relationer sågs hur som helst som centrala, även om risken för falska angivelser (t ex att en bybo falskeligen angav en annan som milismedlem på grund av individuella konflikter) inte var helt liten.

Pansarfordon: Vikten av pansarförband även inom fredsfrämjande operationer understryks ofta i australiska utvärderingar Östtimor-operationen. M-113A1-fordonen var helt centrala för INTERFET, och det enda fungerande fordonet på vissa platser under monsunperioden. De ansågs t om som bättre än helikoptrar under vissa perioder med svårt regn, eftersom de sällan eller aldrig fastnade i leran och var nederbördsberoende. Dess nackdelar var en tydlig sårbarhet vad gäller pansarbrytande vapen, samt åldersfaktorn. Många av dessa pansarbandvagnar var 30 år gamla, vilket gjorde dem underhålls- och reservdelskrävande. Dessutom saknade de effektiv eldlednings- och riktmedelsutrustning, moderna navigeringssystem mm.

ASLAV-hjulfordonen bedöms delvis på samma sätt. Reservdelar, underhåll och ännu större sårbarhet utmålas som deras största problem.

Besättningarna samt befälhavarna inom de australiska pansarförbanden uttryckte starka önskemål om uppbackning från stridsvagnsförband, främst Leopard AS1-förbanden tillhörande 1st Armoured Rgt som stod kvar i Darwin under standby-order hela operationen igenom.

Samstämmiga uppgifter hävdar också att pansarförbandens del i operationens framgång var central; alla de australiska befälhavare som uttalat sig om detta förefaller anse att ju mer pansar en operation kan uppbringa, desto bättre. Närvaron av pansarfordon hindrade många situationer från att eskalera till våldsanvändning; inte ens eldgivning från fordonen i form av varningsskott behövdes i många fall. "Pansarets psykologiska effekter" ses som helt centrala – milissoldaterna uppfattades ofta som synnerligen rädda för pansarfordonen i sig själva.

Mot detta står rapporter om de problem som den – i och för sig modesta - australiska pansarstyrkan förde med sig i några av de andra truppbidragande nationeras ögon. Bl a lär de thailändska soldaterna ha reagerat starkt negativt på deras austra-

liska kollegors pansarfordon och allmänt krigiska framtoning, t ex det utbredda bärandet av solglasögon.¹⁰⁶

Amerikanskt stöd: Australiska bedömare menar att INTERFET i sin helhet endast var möjligt genom amerikanskt stöd, i synnerhet vad gäller strategisk flygtransportkapacitet. Om USA hade deltagit i större omfattning någon annanstans, skulle INTERFET-operationen i sin helhet inte ha kunnat genomföras på det sätt som nu skedde.¹⁰⁷

3.5 Ledningserfarenheter

På ledningssidan har man från australisk sida också dragit vissa övergripande slutsatser.

Enhetlig befälsstruktur: Bedömare pekar på den synnerliga vikt som låg i att generalmajor Cosgrove hade operativ kontroll över hela INTERFET-styrkan, men själv lydde under den australiske överbefälhavaren. De nationella kontingenterna lydde i sin tur också direkt under sina nationella överbefälhavare, som dock hade direktkontakt med den australiske överbefälhavaren.¹⁰⁸ Den thailändske ställföreträdande chefen Jaggabatara satt dock inte i INTERFET HQ utan i ett eget nationellt HQ i Dili, vilket gällde de flesta andra truppbidragande länderna. Inga länder hade någon större närvaro i INTERFET HQ vid sidan om Australien.¹⁰⁹

En allmän erfarenhet var också att språk- och kulturproblem var mycket vanliga, framför allt mellan asiatiska och västliga soldater. Intressant nog uppstod språkproblem även mellan irländare och australier.¹¹⁰

På det strategiska planet anses det i Australien att operationen som sådan visat att det befintliga högkvarteret DJFHQ (avsett för ledning av fredsfrämjande operationer utomlands) fungerat mycket väl. INTERFET som sådant anses också ha väl demonstrerat den nya australiska doktrinen om att försvara landet utanför dess gränser genom internationella operationer.¹¹¹

¹⁰⁶ Independent 20010307.

¹⁰⁷ Ryan 2000:xiii.

¹⁰⁸ Ryan 2000:27f.

¹⁰⁹ Ryan 2000:82f.

¹¹⁰ Ryan 2000:88-94.

¹¹¹ Ryan 2000:86 et passim.

4. Sammanfattning och slutsatser

4.1 Inledning

I detta kapitel sammanfattas studien genom att de de frågor som inledningsvis ställdes besvaras. Därefter dras slutsatser från studien i stort.

4.2 Sammanfattning

1) Varför igångsattes INTERFET-operationen och varför gick det att genomföra den så relativt snabbt och okontroversiellt?

Ett sammanfattande svar på denna fråga tar avstamp i händelseutvecklingen på marken. Den mängd kravaller, mord, plundring och den folkfördrivning som inträffade i Östtimor under några månader 1999 hade under alla omständigheter gjort det mycket svårt för omvärlden att vara passiv. Flera tusen döda och över 100 000 fördrivna östtimorianer bidrog till detta. En andra avgörande faktor var en starkt förändrad politik och operativ planering hos en central aktör/lead nation, nämligen Australien. Som visats ovan förde Australien en Indonesien-vänlig och tämligen passiv Östtimorpolitik under decennier, för att därefter svänga drastiskt med början 1998/99. Därefter intog landet snabbt en aktivistisk linje och började planera för en fredsfrämjande operation i Östtimor flera månader innan den blev verklighet under australisk ledning.

En tredje orsak kan hittas i det faktum att stormakter som varit traditionella interventionsmotståndare, framför allt Kina och Ryssland, nu utan invändningar accepterade den australisk-ledda fredsfrämjande styrkans insättande i Östtimor. De officiella motiven till denna något oväntade accept kläddes i folkrättsliga termer, men andra motiv av mer realpolitisk natur torde också ha spelat in.

Ett bakomliggande viktigt villkor torde också ha varit att den asiatiska ekonomiska krisen drastiskt försvagat Indonesien som stat och samhälle. Den ekonomiska krisen bidrog påtagligt till att försvaga det indonesiska politiska etablissemangets möjligheter att hålla emot kraven på en internationell fredsfrämjande intervention.

2) Vilka var de centrala aktörerna a) internationellt, b) lokalt/regionalt?

Internationellt såväl som lokalt/regionalt framstår Australien som en självutnämnd men mycket tydlig och internationellt accepterad ledarnation för hela processen. I viss utsträckning hade också USA och Nya Zeeland viktiga roller, inte minst som

underlättare av den australisk-ledda operationen. På det regionala planet torde det också ha haft betydelse att Thailand, som asiatiskt land, spelade en viktig roll militärt inom styrkan och bl a besatte posten som dess ställföreträdande chef. EU i sin tur spelade ingen stor roll som aktör i konflikten. FN:s roll som internationell legitimerare för operationen i sin helhet var emellertid väsentlig, och sannolikt viktig för de ryska respektive kinesiska accepterna.

3) Vilka drivkrafter förefaller ha legat bakom de centrala aktörernas handlande?

Den förändrade strategiska situationen efter kalla krigets slut förefaller ha varit central för den australiska regeringens bedömningar och agerande i fråga om möjligheterna för en militär humanitär intervention. Indonesien var inte längre lika strategiskt viktigt, samtidigt som instabilitet där fortsatte att vara ett problem. Med tanke på risken för ökande flyktingströmmar från t ex ett kaotiskt Östtimor torde detta problem dessutom ha varit i växande. Detta hindrade inte att Australien tog stor hänsyn till Indonesien under hela operationen. Ingen officiell praktisk aktivitet i Östtimor igångsattes innan Indonesien godkänt allt, även om mindre enheter ur australiska specialförband uppenbarligen rekognoscerat situationen på ön under några månader innan den fredsfrämjande operationen igångsattes.

Andra intressen än de humanitära förelåg uppenbarligen också. Olje- och andra ekonomiska intressen kan knappast sägas ha varit centrala för det australiska agerandet, men de fanns och var inte oviktiga. Detsamma gäller mer kortsiktiga inrikespolitiska motiv. Med sitt agerande lyckades den konservativa regeringen dels ställa flera tidigare Labour-ministärer i dålig dager, samtidigt som man själv fick en starkt ökad internationell respekt; bägge omständigheterna torde vara stora förtjänster t ex inför kommande val.

I och med att operationen hölls strikt inom formella FN-ramar (även om den indonesiska accepten torde ha skett under tvångsliknande former) behövde inte Australien eller någon annan ta drastiska steg à la Kosovo-operationen 1999, där interventionen saknade en formell FN-sanktion.

USA intog som aktör en tydlig "hands off"-attityd på det politisk-retoriska planet; efter Kosovokriget föreföll det inte att finnas någon större vilja från amerikanskt håll att engagera sig i ännu en konflikt som man uppfattade vara av begränsad strategisk betydelse. Som noterats ovan motsvarades dock denna retorik inte fullt ut av de praktiska aktiviteterna på fältet, som var tämligen omfattande. Den expeditionsstyr-

ka från den amerikanska marinkåren på 1 800 man som ankrade utanför i Dilis hamn är det viktigaste tecknet på detta.

Vissa enskilda EU-medlemsländer hade stor betydelse för debatten om Östtimor; utan det portugisiska engagemanget sedan 1980-talet hade frågan knappast uppmärksamats alls inom EU-ländernas ram. Detta engagemang baserades inte enbart på humanitära skäl utan givetvis också på den portugisiska koloniala historien och de intressen som härstammade från denna. Inför själva konflikten, liksom avseende INTERFET-operationen, hade EU som sådant endast en mycket marginell betydelse.

FN, slutligen, tilläts spela en stor roll i slutskedet av konflikten. En viss blockering av dess aktionsmöjligheter innan 1999 ersattes detta år av en fungerande, legitimerande roll utan operativ inblandning på marken. Detta förefaller att ha varit en funktionell modell, även för framtida operationer.

4) Vilka beslutssituationer fanns a) lokalt/regionalt, b) inom FN-systemet, c) internationellt i övrigt?

Det går att identifiera fyra beslutssituationer på lokal/regional nivå. För det första beslöt den indonesiske presidenten Habibie att tillåta en folkomröstning på Östtimor tidigt 1999. I denna situation kan hela processen sägas ha tagit sin början.

Det andra beslutstillfället för vissa aktörer, främst Australien, torde ha förelegat under milisgruppernas tilltagande härjningar under våren 1999. Här beslöts t ex för första gången att sätta in trupp, i form av små specialförbandsenheter, i Östtimor.

Den tredje beslutssituationen av betydelse kom under folkomröstningen och de påföljande kravallerna under augusti-september 1999. Här formades det internationella svaret mot bakgrund av de grova brott mot mänskliga rättigheter som begicks i Östtimor. Detta ledde fram till den fjärde situationen, nämligen det officiella insatsbeslutet som togs under andra veckan i september 1999.

Det framstår dock som osannolikt att planeringen inför operationen igångsattes sent i processen; vissa uppgifter tyder, som nämnts ovan, på att man i Australien planerat för en insats under större delen av första halvåret 1999.

För FN-systemet och det internationella samfundet förefaller centrala beslutssituationer att föreligga vid följande tillfällen: för det första inför och vid folkomröstningen, när UNAMET sattes upp, därefter innan beslutet om uppsättande av en fredsfrämjande styrka när kravaller och plundringar brutit ut på allvar, därefter beslutet om styrkans mandat samt slutligen beslutet om insättande i september. Huvudin-

trycken av utfallet av dessa beslutssituationer är att de förefaller att ha varit lyckosamma. Inte minst säkerhetsrådets agerande framstår som effektivt och rationellt.

5) Hur och varför agerade EU och/eller enskilda EU-stater under händelseförloppet?

Som nämnts ovan förekom det inget praktiskt samlat EU-agerande i Östtimorkonflikten 1999, förutom på den retoriska nivån där en del gemensamma ståndpunkter mm formulerades. Ett enskilt EU-land, Portugal, hade dock varit drivande i frågan under 20 års tid. Landets historia som den gamla kolonialmakten torde ha varit den allt dominerande orsaken till detta.

I den praktiska INTERFET-operationen deltog emellertid många EU-länder, även om de flestas bidrag var numerärt marginellt (t ex Sveriges). Orsakerna till det begränsade EU-engagemanget i Östtimor torde stå att söka i de stora geografiska avstånden till Europa och bristen på tydliga nationella intressen i området för de flesta europeiska länder, samt uttömda resurser. Balkan-problematiken, framför allt avseende Kosovo, sög under 1999 upp det mesta som fanns till hands av fredsfrämjande kapacitet och uppmärksamhet i Europa.

6) Vilket kunskapsläge och vilken handlingsberedskap fanns inom det svenska regeringskansliet inför denna operation?

Kunskapsläget och handlingsberedskapen inom det svenska regeringskansliet var varierande. Inom utrikesdepartementet ansåg man sig ha ett gott kunskapsläge om området och situationen i Östtimor, och även en viss insikt i den australiska planeringen. Inom försvarsdepartementet bedömdes det svenska underrättelsesläget – framför allt vad gäller läget på marken – samt insikt i det australiska planerandet vara mycket bristfälligt.

Handlingsberedskapen för en eventuell svensk insats var – på grund av den nämnda underrättelseproblematiken men framför allt på grund av personell resursbrist – därför mycket inskränkt. Den kontingent på ett tjugotal officerare, poliser och räddningspersonal som slutligen sattes in i oktober 1999 var det maximala bidrag som Sverige i det rådande läget ansåg sig kunna ställa upp med. Kontingenten kom dessutom till operationsområdet relativt långt efter operationens igångsättande.

4.3 Övergripande slutsatser

Den sista frågan som ställdes inledningsvis i denna studie var den följande:

7) Vilka slutsatser kan dras vad gäller förutsättningar och möjligheterna för internationella operationer mot bakgrund av INTERFET-operationen?

Den bakomliggande frågan här är alltså om INTERFET-operationen var en tillfällig framgång eller om den kommer att framstå som en modell för kommande militära humanitära interventioner.

Mot bakgrund av vad som presenterats ovan kan man tentativt dra slutsatsen, att INTERFET:s framgångar möjliggjordes av vissa speciella omständigheter, men också att operationen i sin helhet var mer framgångsrik än vad enbart dessa omständigheter kunde bidra med. Den skulle alltså i viss utsträckning kunna tjäna som modell för kommande operationer med liknande inriktning.

De speciella omständigheterna har i betydande grad att göra med bristen på direkta stormaktskonflikter i området och om Östtimor. Detta bidrog starkt till operationens framgång, från hanteringen i FN:s säkerhetsråd till det praktiska genomförandet på marken och de internationella reaktionerna på operationen som sådan. Mest påtagligt här, jämfört med t ex Kosovo-operationen 1999, var att Ryssland och Kina inte lade hinder i vägen för operationen trots deras tidigare ofta formulerade kritiska förhållningssätt till militära humanitära interventioner. Folkrättsligt sett kunde därför operationen/interventionen genomföras "by the book", dvs i enlighet med traditionella uttolkningar av FN-stadgan.

Vidare fanns i omvärlden ett stort mått av oro och upprördhet över milisgrupperingarnas härjningar i Östtimor, vilket starkt bidrog till att operationen fick ytterligare legitimitet förutom den folkrättsliga.

Vad gäller operationen som sådan går det att dra vissa övergripande lärdomar för kommande operationer.¹¹² På den internationella nivån kan konstateras att alla operationer underlättas av att ha ett klart men inte restriktivt och förhindrande mandat från FN:s säkerhetsråd. Detta möjliggör i sin tur ett aktivt eller passivt politiskt stöd från alla viktigare aktörer i området.

På den lokala-interna nivån är givetvis ett starkt stöd bland befolkningen för operationen ifråga av stor betydelse. På Östtimor var detta mycket märkbart samtidigt

¹¹² För andra studier av INTERFET som kommit fram till liknande slutsatser som de som dras här, se Dee 2001.

som den part som ställde till problem – dvs milisgrupperna – inte var lokalt förankrade.¹¹³

På den operativa nivån framstår det först och främst som klart att en praktiskt-operativ aktör, dvs någon form av "lead nation" snarare än FN som organisation, bör ha det operativa ansvaret för operationens genomförande. Australiens roll som "lead nation" i INTERFET-sammanhanget är svår att överskatta, även om den initialt ledde till negativa kommentarer från vissa asiatiska aktörer.

För det andra, vilket hänger ihop med "lead nation"-frågan, bör en enhetlig ledningsstruktur finnas för operationen. Denna struktur kan i och för sig vara multilateralt baserad – i INTERFET-fallet var den dock alldeles övervägande australisk – men måste vara enhetlig.

För det tredje understryker erfarenheterna från INTERFET vikten av att en fredsfrämjande operation både kan hantera fredsfrämjande, icke stridande uppgifter och konventionell markstrid – om och när sådan blir nödvändig. Det militära motståndet på marken var visserligen mycket svagt, men ett antal tidigare fredsfrämjande operationer har hämmats av en – möjligen ogrundad – uppfattning om att olika lokala aktörer skulle kunna bjuda substantiellt militärt motstånd utan att detta prövats, vilket ibland bidragit till att operationerna stagnerat – UNPROFOR i f d Jugoslavien torde vara ett sådant exempel. Vikten av kraftfulla plattformar – t ex pansarfordon – som ett effektivt psykologiskt instrument för fredsfrämjande operationer och egen-skydd understryks i detta sammanhang också av de australiska erfarenheterna.

På den svenska nivån, slutligen, bör det noteras att Sveriges förmåga att med militär trupp bidra till flera fredsfrämjande operationer samtidigt idag är mycket begränsad. Av flera skäl, inte minst resursmässiga, framstår det som svårt att koncentrera svensk fredsfrämjande verksamhet på två operationer samtidigt. I fråga om områden där Sverige normalt inte agerar – t ex Sydostasien – kommer också underrättelse-aspekter in: ett bättre underrättelseläge hade sannolikt förändrat villkoren för det svenska deltagandet till det bättre. Den svenska förmågan till fredsfrämjande operationer kan därför sammanfattningsvis antas bestämmas av såväl materiella resurser, underrättelseförmåga som av politisk vilja att använda resurserna. Den senare är givetvis den del som är svårast att förutsäga och planera operativt för.

Samtliga dessa faktorer kommer att spela en stor roll för framtida överväganden av vad t ex Sveriges bidrag till EU:s kommande krishanteringsstyrka skall/kan bestå av.

¹¹³ Här går det möjligen att dra en parallell till talibanregimen i Afghanistan, som uppenbarligen hade ett betydligt mindre stöd bland befolkningen än vad som allmänt antogs bland västliga bedömare.

Avslutningsvis kan det konstateras, att frågan om huruvida INTERFET skulle kunna betraktas som en framtida modell för t ex fredsfrämjande operationer eller militära humanitära interventioner sannolikt är starkt beroende av att stormaktskonflikter i området behålls på nuvarande nivå eller minskar. Om de ökar, ökar risken för att denna typ av operation ånyo omöjliggörs.

Referenser

- Aditjondro, G. J. 1999:** *Is Oil Thicker than Blood? A Study of Oil Companies' Interests and Western Complicity in Indonesia's Annexation of East Timor* (Commack, NY: Nova Science Publishers)
- AGR June 1999:** 'Improving, but...Australia's Regional Dialogue on Human Rights', The Australian Government Response to the Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade Report (http://www.dfat.gov.au/hr/reports/jun99_jscfadt.html)
- Anderson, B. R. O'G. 1995:** East Timor and Indonesia: Some Implications, i **Carey & Betley [eds.]** *East Timor at the Crossroads: The Forging of a Nation* (London: Cassel)
- Albright 19990304:** Secretary of State Madeleine K. Albright and Indonesian Minister of Foreign Affairs Ali Alatas Joint Press Conference, Ministry of Foreign Affairs, Jakarta, Indonesia, March 4, 1999 (Press release, Department of State, Washington D.C.)
- Albright 19990812:** Secretary of State Madeleine K. Albright Statement on Voting in East Timor, Washington, D.C. August 12, 1999 (Press release, Department of State, Washington D.C.)
- Albright 19990908:** Secretary of State Madeleine K. Albright Interview by CNN Correspondent Andrea Koppel, Auckland, New Zealand, September 8, 1999 (Press release, Department of State, Washington D.C.)
- Albright 19990914:** Secretary of State Madeleine K. Albright Interview by Margaret Warner on The Lehrer Newshour September 14, 1999, Washington, D.C. (Press release, Department of State, Washington D.C.)
- Albright 19991103:** Secretary of State Madeleine K. Albright, Secretary of Defense William S. Cohen, Foreign Minister of Australia Alexander Downer, and Defense Minister of Australia John Moore remarks following the U.S.-Australia Ministerial Meeting, Washington, D.C., November 3, 1999 (Press release, Department of State, Washington D.C.)
- Ball, D. 2000:** *Silent Witness: Australian Intelligence and East Timor*. Unpublished paper. (Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University)
- Bell, C. 2000:** "East Timor, Canberra and Washington: A Case Study in Crisis Management", *Australian Journal of International Affairs*, vol. 54:2.
- Bostock, I. 2000:** "By the Book: East Timor: An Operational Evaluation", *Jane's Defence Weekly*, 3 May.

- Carey, P. 1996:** "East Timor: Third World Colonialism and the Struggle for National Identity", *Conflict Studies*, October/November.
- Carey & Betley [eds.] 1995:** *East Timor at the Crossroads: The Forging of a Nation* (London: Cassel)
- Childs, J. W. 2001:** "Australian Report: U.S. Troops' Presence Ensured Success of E. Timor Mission", *Pacific Stars and Stripes*, March 20, 2001.
- Clark, R.S. 1995:** *Timor Gap: The Legality of the 'Treaty on the Zone of Cooperation in an Area between the Indonesian Province of East Timor and Northern Australia'*, i **Carey & Betley [eds.]**: *East Timor at the Crossroads: The Forging of a Nation* (London: Cassel)
- Dee, M. 2001:** "'Coalitions of the Willing and Humanitarian Intervention: Australia's Involvement with INTERFET'", *International Peacekeeping*, vol. 8:3, Autumn.
- Downer 19960730:** "Human Rights in Australian Foreign Policy", address by the Hon Alexander Downer, MP, Minister for Foreign Affairs, at Consultations between the Department of Foreign Affairs and Trade and Non-Government Organisations on Human Rights, Parliament House, Canberra, Tuesday 30 July 1996 (Press release, Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra)
- Downer 19970326:** "Australia's Foreign Policy", address by the Hon Alexander Downer, MP, Minister for Foreign Affairs, to the Joint Services Staff College, Canberra, 26 March 1997 (Press release, Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra)
- Downer 19990112:** "Australian Government Historic Policy Shift on East Timor", media release of Minister for Foreign Affairs Alexander Downer, 12 January 1999 (Press release, Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra)
- Downer 19990301:** "Australia – Responding to Indonesia's Transformation", address by the Hon Alexander Downer, MP, Minister for Foreign Affairs, in the Australia-Asia Institute's 1999 Australia in Asia Lecture Series, State Library of NSW, Sydney, 1 March 1999 (Press release, Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra)
- Downer 19990720:** "Australia Indonesia Business Council, address by the Hon Alexander Downer, MP, Minister for Foreign Affairs, to the Australia Indonesia Business Council Forum, Melbourne, 20 July 1999 (Press release, Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra)
- Downer 19990805:** "Australia and the United States: Old Friends and New Priorities", speech by the Hon Alexander Downer, MP, Minister for Foreign Affairs, to the

- American Chamber of Commerce, Sydney, 5 August 1999 (Press release, Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra)
- Downer 19990910:** Transcript of press conference by the Hon Alexander Downer, MP, Minister for Foreign Affairs, Auckland, New Zealand, 10 September, 1999 (Press release, Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra)
- Downer 19990913:** Transcript of press conference by the Hon Alexander Downer, MP, Minister for Foreign Affairs, Auckland Airport, 13 September 1999 (Press release, Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra)
- Dunn, J. 1983:** *Timor: A People Betrayed* (Milton: The Jacaranda Press)
- Eanes, A. d. S. R. 1995:** Foreword: East Timor: Twenty Years of Miraculous Resistance Struggle, i **Carey & Betley [eds.]:** *East Timor at the Crossroads: The Forging of a Nation* (London: Cassel)
- Foley 19990908:** Department of State Deputy Spokesman James B. Foley Briefing, Auckland, New Zealand, September 8, 1999 (Press release, Department of State, Washington D.C.)
- Gunn, G. C. 1997:** *East Timor and the United Nations: The Case for Intervention* (Lawrenceville: The Red Sea Press)
- INI 1997:** *In the National Interest: The Australian Government's White Paper on Australia's Foreign and Trade Policy* (<http://www.dfat.gov.au/ini>)
- Jannisa, G. 1997:** *The Crocodile's Tears: East Timor in the Making* (Lund: Dept. of Sociology, Lund University)
- Hainsworth, P. & McCloskey, S. [eds] 2000:** *The East Timor Question: The Struggle for Independence from Indonesia* (London: I. B. Tauris)
- Kelly, M. J., McCormack, T. L. H., Muggleton, P & Oswald, B. M. 2000:** *Legal Aspects of Australia's Involvement in the International Force for East Timor*, unpublished paper, Military Law Centre, ADF Legal Office.
- Lintner, B. 2000a:** "East Timor: can it stand alone?", *Jane's Intelligence Review*, November.
- Lintner, B. 2000b:** Östtimor i oljedispyt, *Svenska Dagbladet/Näringsliv*, 17 november.
- Monteiro 19990911:** Statement by Ambassador António Monteiro, Permanent Representative of Portugal to the United Nations on the situation in East-Timor, New York, September 11, 1999
- Mydans, S. 2001:** "Sexual Violence as Tool of War: Pattern Emerging in East Timor", *New York Times*, March 1.

- Pickering 19991023:** Under Secretary of State for Political Affairs Thomas R. Pickering address to the Center for the Study of the Presidency's Annual Leadership Conference held at the George Bush Presidential Center, Texas A&M University, College Station, TX, October 23, 1999 (Press release, Department of State, Washington D.C.)
- Pilger, J. 1999:** *Den dolda dagordningen: Reportage från bedrägeriernas tidsålder* (Stockholm: Ordfront)
- Pires, M. & Scott, C. 1998:** *East Timorese Women: The Feminine Face of REsistance*, i **Retbøll, T. [ed.]:** *East Timor: Occupation and Resistance* (Denmark: Naryana Press)
- Retbøll, T. [ed.]:** *East Timor: Occupation and Resistance* (Denmark: Naryana Press)
- Reuters 20000302** "Indonesia's Wiranto slams Australia over Timor", Reuters/CNN.com March 2, 2000 (<http://www.cnn.com/2000/ASIANOW/southeast/03/01/australia.timor.reut.index.html>)
- Ryan, A. 2000:** 'Primary Responsibilities and Primary Risks': *Australian Defence Force Participation in the International Force East Timor*. Study Paper 304. (Duntroon: Land Warfare Studies Centre).
- Stratfor September 1999:** *Stratfor News Archive: Indonesia; September 1999* (<http://www.stratfor.com>)
- Stratfor 19990920:** "Chinese U.N. Involvement Marks Change in Policy", Stratfor Commentary, 990920.
- Stratfor October 1999:** *Stratfor News Archive: Indonesia; October 1999* (<http://www.stratfor.com>)
- Taylor, J. G. 1999:** *East Timor: The Price of Freedom* (London: Zed Books)
- Way, W. [ed] 2000:** *Australia and the Indonesian Incorporation of Portuguese Timor, 1974-1976* (Victoria: Department of Foreign Affairs and Trade & Melbourne University Press)