

L'intervention au Timor et le multilatéralisme possible

Álvaro Vasconcelos

Citer ce document / Cite this document :

Vasconcelos Álvaro. L'intervention au Timor et le multilatéralisme possible. In: Politique étrangère, n°1 - 2000 - 65^eannée. pp. 135-149;

doi : <https://doi.org/10.3406/polit.2000.4917>

https://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_2000_num_65_1_4917

Fichier pdf généré le 29/06/2022

Abstract

The Intervention in Timor and Possible Multilateral Action, by Álvaro Vasconcelos

How is it that the international community mobilized itself to defend the fundamental rights of the population of a half-island in the Pacific Ocean with about 850,000 inhabitants, an area of 19,000 km², and situated 500 km from the Australian coast, against the will of the army of Indonesia, a country of more than 200 million inhabitants? What contribution did Portugal make, as a member of the EU, to the internationalization of the Timor issue? What can be deduced from the Eastern Timor experience about the future of multilateral action in resolving conflicts? What support can one hope to find for humanitarian interventions in other regions of the world, outside the so-called « Western world » ?

Résumé

Álvaro Vasconcelos décrit dans cet article l'affaire du Timor-Oriental. Il tire de cette expérience un certain nombre de leçons concernant l'intervention humanitaire et le droit d'ingérence. Pour lui, l'intervention au Timor était nécessaire afin d'éviter un véritable génocide mais aussi pour que ce type d'intervention devienne une norme internationale. En effet, il pense que le Kosovo marque un tournant décisif en la matière et l'émergence d'un « nouveau multilatéralisme » fondé sur l'action des Nations unies et de coalitions ad hoc d'Etats intervenant sur le plan militaire. Il défend ce nouveau multilatéralisme pour lequel les « frontières ne sont plus une défense absolue » (Kofi Annan). Il considère cependant que l'Occident doit s'efforcer d'aboutir à un consensus sur le « droit d'ingérence humanitaire » car la plupart des pays du Sud tendent à s'y opposer. Par ailleurs, l'UE doit définir une doctrine en la matière, l'application de ce droit dépendant en grande partie de la volonté des Etats-Unis.

repères

Álvaro VASCONCELOS

L'intervention au Timor et le multilatéralisme possible

Álvaro Vasconcelos décrit dans cet article l'affaire du Timor-Oriental. Il tire de cette expérience un certain nombre de leçons concernant l'intervention humanitaire et le droit d'ingérence. Pour lui, l'intervention au Timor était nécessaire afin d'éviter un véritable génocide mais aussi pour que ce type d'intervention devienne une norme internationale. En effet, il pense que le Kosovo marque un tournant décisif en la matière et l'émergence d'un « nouveau multilatéralisme » fondé sur l'action des Nations unies et de coalitions ad hoc d'États intervenant sur le plan militaire. Il défend ce nouveau multilatéralisme pour lequel les « frontières ne sont plus une défense absolue » (Kofi Annan). Il considère cependant que l'Occident doit s'efforcer d'aboutir à un consensus sur le « droit d'ingérence humanitaire » car la plupart des pays du Sud tendent à s'y opposer. Par ailleurs, l'UE doit définir une doctrine en la matière, l'application de ce droit dépendant en grande partie de la volonté des États-Unis.

Politique étrangère

Quand les soldats de l'Interfet (Force internationale pour le Timor-Oriental) sous commandement australien sont arrivés sur le territoire du Timor, le 20 septembre 1999, les réactions ont été diverses. Pour de nombreux Timorais orientaux, il était trop tard, car les milices et les forces armées indonésiennes avaient déjà dévasté le pays, tué des centaines de personnes, et déporté plus de 200 000 hommes, femmes et enfants ; il s'agissait d'une nouvelle preuve de l'incapacité des Nations unies à prévenir les crises. D'un autre côté, cela signifiait que la fin d'une lutte ayant duré

plus de vingt-quatre ans était proche et que la voie de l'indépendance s'ouvrait enfin. Le Kosovo n'avait finalement pas été une exception. Un nouveau principe prévoyant l'usage de la force dans l'après-guerre froide était en train de prendre forme.

L'intervention militaire au Timor, que la communauté internationale a réussi à imposer à l'armée indonésienne, reposait sur une résolution du Conseil de sécurité, à l'abri du chapitre VII, faisant explicitement référence au recours à la force¹. Elle a eu lieu dans un contexte bien différent de celui qui a marqué la crise au Kosovo. Ces deux expériences se rapprochent toutefois tant par la similitude du problème à résoudre – mettre un terme à une violation massive des droits de l'homme perpétrée par les milices et les forces armées contre la population civile – que par la nature de l'intervention : l'imposition de la paix par une coalition internationale et la mise en place d'un protectorat des Nations unies. Si dans le cas du Kosovo, au-delà de la problématique humanitaire, l'intérêt stratégique résidant dans la contention du conflit était évident, dans celui du Timor, la dimension humanitaire a été quasiment exclusive.

Comment se fait-il que la communauté internationale se soit mobilisée autour de la défense des droits fondamentaux de la population d'une demi-île de l'océan Pacifique, d'environ 850 000 habitants et 19 000 km², distante de 500 km de la côte australienne, contre la volonté de l'armée indonésienne, pays de plus de 200 millions d'habitants ? En quoi le Portugal, en tant que membre de l'Union européenne, a-t-il contribué à l'internationalisation de la question du Timor ? Que peut-on déduire de l'expérience du Timor-Oriental quant à l'avenir du multilatéralisme dans la résolution des conflits ? Quel appui peut-on espérer trouver pour des interventions humanitaires dans d'autres régions du monde se situant en dehors du « monde occidental » ?

L'atout européen de l'ancienne puissance coloniale

L'invasion de la colonie portugaise du Timor par l'Indonésie en décembre 1975 et son annexion en juillet 1976 ont été facilitées, au

1. Résolution 1264, adoptée par le Conseil de sécurité le 15 septembre 1999.

Portugal, par le vide de pouvoir dû à la crise politique qui a suivi la révolution du 25 avril 1974 et par les calculs géostratégiques propres à la guerre froide. En novembre 1975, le Front révolutionnaire du Timor-Oriental indépendant (Fretilin), influencé par les mouvements de libération africains et, dans une certaine mesure, par un populisme marxiste pro-chinois, a proclamé l'indépendance suite à de violentes confrontations avec l'Union démocratique du Timor (UDT) qui défendait dans son programme la formation, dans un premier temps, d'une fédération avec le Portugal.

De nombreux analystes estiment que certains secteurs du pouvoir indonésien, et notamment de l'armée, ont été à l'origine de ces confrontations². La décision du régime de Suharto d'envahir le Timor sous prétexte de mettre fin à la guerre civile a reçu l'appui tacite de l'Administration américaine. Le secrétaire d'État considérait que l'Indonésie était un bastion contre le communisme en Asie, à une époque où celui-ci gagnait du terrain en Asie du Sud-Est (Saïgon était tombée le 30 avril 1975). Henry Kissinger a à peine demandé que l'invasion du Timor soit menée « *rapidement, efficacement et sans recourir à nos équipements* »³, ce qui d'ailleurs ne fut pas le cas.

Ni le Portugal ni les Nations unies n'ont accepté l'occupation ou reconnu l'annexion du Timor-Oriental. Bien que cette annexion n'ait été officiellement reconnue par aucun État occidental, à l'exception de l'Australie en 1979, et que le Portugal ait formellement conservé le statut de puissance administratrice du Timor-Oriental, la diplomatie portugaise a eu beaucoup de mal à maintenir cette question à l'ordre du jour international. Jusqu'à l'adhésion du Portugal à la Communauté européenne en 1986, l'alignement international sur la position portugaise a eu tendance à diminuer, et cela, malgré la violence de la répression au Timor entre 1975 et 1981, qui a fait plus de 200 000 morts, soit près d'un tiers de la population à la veille de l'invasion. Le silence qui a entouré ce massacre, qui se poursuit pendant des années, témoigne de l'atmosphère de l'époque.

2. Voir António Barbedo de Magalhães, *Timor Leste na Encruzilhada da Transição Indonésia*, Gradiva, Lisbonne, 1999.

3. Voir Adam Schwarz, *A Nation in Waiting: Indonesia's Search for Stability*, chapitre 8, « East Timor, the little pebble that could », Westview Press, Boulder, 1999.

Entre 1975 et 1982⁴, l'Assemblée générale des Nations unies adopta chaque année une résolution favorable à l'autodétermination du peuple timorais, mais avec de moins en moins de votes favorables. De plus, le soutien de cette résolution a principalement émané, dans un premier temps, de l'URSS, de pays proches d'elle et d'États africains de langue portugaise. Plus tard, le bloc soviétique allait adopter une tactique de votes différenciés visant à son rapprochement de l'Indonésie. Des négociations entre le Portugal et l'Indonésie, sous l'égide des Nations unies, ont été entamées en avril 1983, qui allaient durer plus de quinze ans, marquées pendant longtemps par la léthargie et la nature inconciliable des positions de part et d'autre.

En 1986, la question du Timor avait presque disparu de l'ordre du jour international. Tout au long de la période des négociations de son adhésion à la Communauté européenne, le Portugal allait assumer un profil bas par rapport à ce dossier. Aussitôt après l'adhésion, le président Mario Soares allait changer radicalement de politique, considérant que l'appartenance du Portugal à la CEE constituait une opportunité unique pour internationaliser la question du Timor, ce qui s'est pleinement vérifié. Le Portugal a, dès lors, cherché à rallier ses partenaires européens à la condamnation de l'annexion du Timor et des innombrables violations des droits de l'homme commises par Djakarta. La progression que ce thème a d'abord connue dans le cadre de la coopération politique européenne (la première mention de la question du Timor date de 1988, dans une déclaration de la présidence allemande), puis de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), n'a pas manqué de se heurter à l'opposition de plusieurs États-membres commercialement liés à l'Indonésie, tels que l'Allemagne ou le Royaume-Uni. L'insistance du Portugal sur la question du Timor a même été perçue avec mépris, et lui valut la réputation d'être « *a single foreign policy issue country* ».

Les transformations qui se sont opérées sur la scène internationale en 1989, avec la fin de la guerre froide, allaient changer les perspectives occidentales et surtout nord-américaines sur l'Indonésie. Le massacre

4. Résolution 3485 (XXX) de l'Assemblée générale du 12 décembre 1975, adoptée par 72 votes contre 10 et 43 abstentions ; le Conseil de sécurité adopta la résolution 384, le 22 décembre 1975. Résolution 37/30, du 23 novembre 1982, adoptée par 49 votes contre 46 et 45 abstentions.

de Santa Cruz à Dili, capitale du Timor-Oriental, le 12 novembre 1991, durant lequel l'armée indonésienne ouvrit le feu sur un groupe de manifestants, en tuant près de 200, a fortement ébranlé l'Occident. Les Douze ont alors, pour la première fois, condamné fermement la violence de l'armée indonésienne, sans pouvoir cependant aboutir à un consensus sur la question de l'autodétermination, ce qui signifiait que l'annexion de facto était toujours reconnue. Lors de sa présidence de l'UE, en 1992, ce fut sur les questions liées aux droits de l'homme plutôt que sur le droit d'autodétermination que le Portugal a mis l'accent dans le dossier du Timor. Le projet de résolution soumis par le Portugal à la Commission des droits de l'homme à Genève, le 29 janvier 1992, fut transformé, par souci surtout américain de ne pas irriter Djakarta, en une déclaration beaucoup plus « consensuelle » de la présidence de la Commission dénonçant les massacres de Dili et demandant instamment au gouvernement indonésien d'agir en la matière⁵. Ce fut d'ailleurs le cas. Quelques militaires furent en effet punis, même si la légèreté de leurs peines contraste avec la sévérité des peines de prison imposées aux organisateurs présumés de la manifestation au cimetière de Santa Cruz. En mars 1993, une nouvelle résolution a été présentée à Genève dans laquelle les Douze exprimaient leur grande préoccupation devant les continuelles et sévères violations des droits de l'homme sur le territoire timorais. Cette fois, la résolution est passée, ainsi qu'en 1997, sous l'impulsion de la présidence néerlandaise de l'Union. En revanche, en 1994, tout comme en 1998 sous la présidence britannique de l'Union, la terminologie était à nouveau peu précise, tout comme pour satisfaire l'Indonésie.

Au sein de la Communauté, les intérêts économiques de certains États-membres entraient en conflit avec les positions défendues par le Portugal, soutenues par des pays ayant moins d'intérêts dans la région ainsi que par l'Irlande, pour qui tout ce qui touche à l'autodétermination est d'importance capitale. Les responsables des relations avec l'Indonésie à la Commission européenne ont fini par être considérés par le Portugal comme les principaux opposants à sa volonté de résoudre la question du Timor. En juillet 1994, les Douze ont fait une déclaration mettant l'accent sur « *la nécessité du respect des droits de*

5. Álvaro Vasconcelos, « Portugal », dans Christopher Hill (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge, Londres, 1996.

l'homme, notamment en matière de droit du culte au Timor-Oriental ». S'agissant des négociations des accords de troisième génération CE-ASEAN, le Portugal a bloqué le mandat de la Commission tant que l'Indonésie ne s'engageait pas à respecter les droits de l'homme au Timor. Par la suite, la question du Timor a fait l'objet d'une position commune en juin 1996 et d'une déclaration du Conseil affirmant qu'« *une solution définitive pour la question du Timor-Oriental ne sera pas possible sans une consultation libre de la population, de manière à connaître sa véritable volonté* ». Il ne s'agissait pas encore de défendre l'autodétermination, mais la question du Timor n'était plus posée en des termes strictement liés aux droits de l'homme et au respect des libertés fondamentales, dont la liberté religieuse. La principale nouveauté de la position commune était cependant le fait qu'une intervention pour améliorer la situation des droits de l'homme sur le terrain fut prévue (6 millions d'écus sur trois ans). L'aide européenne n'arriva cependant jamais, le régime indonésien s'y étant opposé⁶.

L'importance croissante que la question timoraise a prise, à partir de la fin 1991, au niveau international, est due à la plus grande sensibilisation de l'opinion publique, en partie grâce à l'action d'organisations non gouvernementales (ONG) européennes, australiennes et nord-américaines, mais également indonésiennes, tout comme de parlementaires (congressistes nord-américains et parlementaires européens)⁷. L'action des ONG a contribué, par exemple, à l'attribution du prix Nobel de la paix, en 1996, aux défenseurs de l'indépendance, Mgr Carlos Ximenes Belo et José Ramos Horta, qui se répercuta favorablement à son tour sur le degré d'attention porté à la cause du Timor. L'action des ONG était encouragée par la résistance timoraise et soutenue par la diplomatie portugaise. Le rôle des ONG dans la question du Timor mériterait de faire l'objet d'une étude à lui seul, car il a favorisé l'émergence d'une conscience universelle sur les questions des droits de l'homme au Timor, signe, comme l'a affirmé Edgar Morin, qu'une deuxième mondialisation, celle des sociétés civiles, est en marche.

6. Voir, à ce propos, les travaux d'Ellis Ward, de l'Université de Dublin, en particulier *Human Rights in East Timor: the European Union as an External Actor*, texte préparé pour la conférence Clingendael/IEEI, La Haye, novembre 1998.

7. Voir José Ramos Horta, *Timor Leste, Amanhã em Dili*, Publicações Dom Quixote, Lisbonne, 1998.

L'occupation indonésienne du Timor a grandement contribué à renforcer l'identité timoraise. En 1974, seulement 30 % de la population était catholique et le reste essentiellement animiste. Aujourd'hui, on estime que 90 % des Timorais sont catholiques. L'Église catholique timoraise a été un véhicule très important du désir d'indépendance des Timorais, notamment des jeunes, y compris des étudiants qui fréquentaient l'université fondée par l'Indonésie au Timor, toujours davantage mobilisés et révoltés par la marginalité à laquelle ils étaient condamnés. Quelques foyers de résistance armée se réfugiaient encore dans la montagne, malgré leur faiblesse. À partir de 1997, les mouvements indépendantistes Fretilin et UDT se sont regroupés au sein du Conseil national de la résistance timoraise (CNRT). La résistance timoraise a abandonné les positions pro-marxistes qu'elle défendait en 1975 ; elle prône aujourd'hui la défense des droits de l'homme, la tolérance et la réconciliation, ce dont témoigne le dialogue que Xanana Gusmão, leader du CNRT, a échangé avec divers secteurs de la société indonésienne (hommes politiques, militaires) pendant ses années de réclusion. Cette évolution a facilité le soutien occidental.

La résistance des Timorais et la ténacité de la diplomatie portugaise, qui a maintenu le Timor à l'ordre du jour pendant vingt-quatre ans, ont contribué à l'internationalisation de cette question. Il s'agit aujourd'hui d'un cas d'école démontrant comment un petit pays membre de l'Union européenne, en défendant une cause juste et en disposant d'une solide base interne (dans ce cas au Timor), peut finir par trouver des appuis significatifs.

Le référendum, dans de nouvelles circonstances

Quelques mois après l'effondrement du régime de Suharto, en pleine crise asiatique, le président Bacharuddin Jusuf Habibie s'est déclaré, le 27 janvier 1999, prêt à accepter l'indépendance du Timor-Oriental pourvu que la population du Timor se prononce lors d'une consultation populaire contre le projet indonésien d'autonomie spéciale. Il était clair, pour l'élite réformatrice de l'Indonésie, que l'annexion du Timor avait été un échec dont le régime de Suharto et ses militaires étaient responsables, et que la réputation et la crédibilité internationale de l'Indonésie étaient sérieusement mises en cause. Parmi ceux qui ont fini par accepter la singularité du Timor – la « république balte » de

l'Indonésie, pour ainsi dire –, certains craignaient cependant que le précédent de l'indépendance du Timor n'influence certaines régions indonésiennes séparatistes, notamment Aceh et Irian Jaya. Le gouvernement Habibie était cependant arrivé à la conclusion que le Timor était devenu un fardeau inutile et un obstacle majeur au soutien international et financier dont il avait besoin pour faire face à la crise économique du pays.

Ce fardeau se faisait plus lourd au vu de l'évolution de la position de l'Australie et des États-Unis, toujours plus critiques à l'égard de la politique de l'Indonésie et se montrant plus sensibles aux arguments timorais. La goutte d'eau en trop a été le changement de position de l'Australie, dont la collaboration étroite avec l'Indonésie comprenait un accord de défense et des accords pour l'exploitation en joint-venture du pétrole et du gaz du Timor-Oriental. Le plaidoyer de l'Australie en faveur de l'autodétermination du peuple du Timor, le 12 janvier 1999, précéda en fait de quinze jours la surprenante annonce par le gouvernement indonésien qu'il acceptait l'organisation d'une consultation populaire et l'éventualité d'une sécession du Timor. L'Administration Clinton, dégagée des contraintes de la guerre froide, avait en effet adopté une politique plus attentive à la défense des droits de l'homme et affiché une position plus critique envers la politique indonésienne au Timor-Oriental. Par ailleurs, des éléments influents de l'administration, notamment au sein du département d'État, étaient convaincus que la résolution pacifique de la question du Timor allait faciliter la transition en Indonésie, en isolant les secteurs plus nationalistes de l'armée qui s'opposaient à l'autodétermination et trouvaient en la présence militaire au Timor leur raison d'être, « *a politically useful reminder of its own importance* », comme l'a écrit Adam Schwarz⁸. La visite, en mars 1999, de la secrétaire d'État Madeleine Albright à Xanana Gusmão, dans sa prison résidentielle à Djakarta, a été un signe sans équivoque de la nouvelle politique américaine à l'égard du Timor.

Les accords de New York du 5 mai 1999, qui ont permis l'organisation du référendum, étaient, selon le langage onusien, les « accords possibles ». Mais, en acceptant de faire dépendre la sécurité du peuple

8. Adam Schwarz, *op. cit.* (3), p. 197.

timorais de la « bonne foi » des forces militaires indonésiennes, ils ont créé les conditions de la tragédie qui s'en est suivie. Accepter de confier la sécurité avant, pendant et après le référendum, aux forces indonésiennes n'avait aucun sens, surtout si l'on considère que les Nations unies n'ont jamais reconnu l'annexion du Timor. Mais tant les États-Unis que le Royaume-Uni, alignés sur la position australienne, ont cherché à ménager les forces armées indonésiennes (TNI), se refusant à faire pression sur elles pour qu'elles acceptent l'envoi d'une force internationale destinée à garantir la sécurité lors du référendum.

Le référendum, dont la date a été reportée à deux reprises, a eu lieu le 30 août 1999 et a recueilli, à l'image de la campagne de recensement qui lui a précédé, une énorme participation (98,6 % des inscrits), malgré la campagne d'intimidation et de terreur menée par les milices, elles-mêmes soutenues par les forces armées indonésiennes (TNI), devant l'impuissance des observateurs et de la police désarmée de l'UNAMET⁹. Comme on pouvait s'y attendre, le projet d'autonomie spéciale, malgré les difficultés rencontrées au cours de la campagne, a été rejeté massivement (21,5 % pour et 78,5 % contre).

Ces résultats ont été ressentis par les TNI et les milices prônant l'intégration comme une cuisante défaite. Celles-ci ont initié un plan de « nettoyage politique » à grande échelle, de destruction systématique des maisons et de déportation massive de Timorais (plus de 200 000, selon les Nations unies). Les membres de l'UNAMET ont fini par se retirer, abandonnant les Timorais à leur triste sort, n'ayant guère d'autre possibilité que de dénoncer les crimes auxquels ils avaient assisté, impuissants. À la veille de ce retrait, une délégation de fonctionnaires locaux de l'UNAMET a déclaré à Ian Martin, chef de la mission des Nations unies, « *l'ONU doit s'engager aux côtés de ce peuple et ne pas l'abandonner à son sort. Nous parlons au nom des fonctionnaires et de toute la population. On ne peut pas les abandonner.* »¹⁰ Combien de fois les responsables onusiens n'ont-ils pas entendu ce genre de déclarations ?

9. L'UNAMET (*United Nations Mission For East Timor*) a été créée par le Conseil de sécurité le 11 juin 1999 en vue d'encadrer l'organisation du référendum et, selon les accords de New York du 5 mai 1999, d'assurer une période transitionnelle veillant au respect de la décision du peuple timorais. Cette mission s'est achevée le 25 octobre 1999 et a été remplacée par l'UNTAET (*United Nations Transitional Administration of East Timor*).

10. *Público*, 8 septembre 1999.

La mobilisation de la communauté internationale

La réponse à la récente tragédie humanitaire du Timor-Oriental s'est située à mi-chemin entre l'immobilisme qui n'a pas empêché le génocide au Rwanda et l'intervention résolue au Kosovo. Devant cette vague de destructions, de déportations et de massacres, des témoignages de solidarité ont émané du monde entier et ont accéléré la mobilisation de l'ensemble de la communauté internationale. Le Timor a cessé d'être seulement la cause de son peuple et des Portugais, pour devenir celle de toutes les personnes attachées aux droits de l'homme et qui considèrent que le nationalisme poussé à l'extrême au Kosovo ou au Timor représente une grave menace pour la sécurité internationale.

La diplomatie portugaise ainsi que l'action diplomatique de José Ramos Horta et de Xanana Gusmão, ce dernier depuis sa prison puis de l'ambassade britannique, ont tout fait pour mobiliser la communauté internationale. La position du gouvernement portugais et du Président de la République a reçu le soutien massif de l'opinion publique portugaise qui ne s'était pas mobilisée de la sorte depuis la révolution du 25 avril 1974. D'autres dirigeants de pays membres de l'Union européenne, notamment Jacques Chirac et Tony Blair, ont enfin exprimé clairement qu'ils soutenaient l'intervention et l'autodétermination du peuple du Timor. L'Australie, devant l'évolution de la situation au Timor et de son fort impact sur l'opinion publique, s'est proposée, dès le début de la crise, de commander la force internationale de paix et de fournir le principal corps des troupes. La campagne de terreur au Timor a eu un grand impact sur l'ensemble de la communauté internationale et allait faire la une des journaux internationaux pendant plusieurs jours.

La menace de sanctions économiques a certainement été un élément, voire l'élément, déterminant dans la décision de l'Indonésie d'autoriser l'envoi d'une force multinationale d'imposition de la paix au Timor-Oriental. Outre l'avertissement du président Clinton au gouvernement indonésien que leur coopération économique en souffrirait, la Banque mondiale allait suspendre son prêt de 600 millions de dollars, et le FMI les négociations précédant le versement d'une nouvelle tranche, de 450 millions de dollars, de son prêt¹¹. À leur tour, la

11. John Taylor, « Indonesia and Transition to Independence in East Timor », *Política Internacional* (à paraître).

coopération militaire et les ventes d'armes à l'Indonésie ont été suspendues par les États-Unis et l'Union européenne. L'embargo de quatre mois décrété par l'Union européenne a été justifié par le besoin de « *toucher directement les intérêts des TNI* », comme l'a affirmé Robin Cook.

L'influence de Kofi Annan dans la résolution de la question du Timor ne doit pas non plus être sous-estimée. Il s'agissait d'une question décisive pour les Nations unies elles-mêmes qui avaient absolument besoin de regagner du crédit après les échecs qu'elles avaient essuyés au Rwanda, en Somalie, en Bosnie, au Kosovo et même au Timor, dans la phase qui a suivi le référendum.

C'est avant tout le risque de génocide qui a mobilisé la communauté internationale. Lors de l'intervention au Kosovo, Bill Clinton avait affirmé les bases d'une doctrine d'intervention : « *Là où des agressions et des sévices sont infligés à des civils innocents, si nous sommes en mesure d'y mettre fin, nous y mettrons fin* ». Les premières réactions américaines aux exactions du Timor n'ont pas été cohérentes avec cette déclaration, bien au contraire. Le Timor, après tout, était en Asie et non pas en Europe, comme Sandy Berger, membre du Conseil national de sécurité, allait le rappeler¹². Le Timor restait pour les « réalistes » américains un problème humanitaire, pas stratégique, et donc secondaire. Mais cette opinion n'a pas été partagée par tous les membres du gouvernement américain, des responsables estimant que les questions humanitaires graves sont des questions d'importance stratégique. Comme l'a écrit Stanley Hoffmann, ne pas intervenir au Timor aurait signifié « *faire machine arrière* » par rapport aux valeurs et principes affirmés et imposés au Kosovo¹³. Le bon précédent constitué par le Kosovo, voulant qu'aucun État n'ait le droit d'exercer de graves violations des droits de l'homme même contre les citoyens qu'il est censé protéger et le devoir d'intervention humanitaire auraient été remis en cause. José Ramos Horta, l'un des rares prix Nobel à avoir soutenu l'intervention de l'OTAN au Kosovo, a rapidement compris que le Kosovo allait représenter un bon précédent pour le Timor. Il a déclaré à juste titre que « *le non-recours à la force*

12. Cité par *The International Herald Tribune*, 11-12 septembre 1999.

13. Stanley Hoffmann, « Atrocities in East Timor Cry Out for a Response », *The International Herald Tribune*, 7 septembre 1999.

pourrait être interprété [par Milosevic] comme une permission de tuer et agresser ». L'intervention au Timor a correspondu à un refus d'utiliser « deux poids, deux mesures ». Pour créer une nouvelle norme internationale, il était indispensable que le Kosovo ne reste pas une exception. Sans lui, le Timor aurait été un nouveau Rwanda. Dans ce cas, l'intervention a pu être légitimée par les Nations unies. Que se serait-il passé si la Chine et la Russie avaient mis leur veto, si l'Indonésie avait fini par ne pas accepter l'intervention ? Sans une résolution du Conseil de sécurité, les États démocratiques auraient-ils toléré que le massacre et la déportation des Timorais se poursuivent ?

La réponse semble malheureusement être affirmative. L'intervention au Timor n'aurait vraisemblablement pas été possible si l'Indonésie n'avait pas donné son accord. Les États-Unis ont, depuis le début de la crise, considéré que cet accord était indispensable, contrairement à ce qui s'est passé au Kosovo. À cette fin, ils ont exercé une forte pression sur le gouvernement indonésien pour le faire plier.

Les leçons du Timor pour la communauté internationale

Dans le discours révolutionnaire qu'il a prononcé à l'Assemblée générale, le 20 septembre 1999, après avoir évoqué les échecs successifs des Nations unies dans le domaine de la défense des droits de l'homme, Kofi Annan a déclaré : « *Si les États enclins à des comportements criminels savent que leurs frontières ne sont plus une défense absolue – que le Conseil agira pour empêcher les crimes les plus graves contre l'humanité –, ils ne s'engageront pas sur une telle voie, assurés de leur impunité.* »¹⁴

Les cas du Timor et du Kosovo montrent toutefois qu'une répartition des tâches entre les Nations unies et les coalitions d'États s'est instaurée pour les interventions humanitaires. Les Nations unies se chargent de l'organisation, du contrôle, de l'administration, de l'aide humanitaire et, si nécessaire, d'opérations de maintien de la paix. Les coalitions ad hoc d'États, légitimées ou non par une résolution des Nations unies, interviennent militairement pour imposer la paix. « *La*

14. Voir aussi Kofi Annan, « Deux concepts de la souveraineté », *Le Monde*, 22 septembre 1999, où les idées essentielles de son intervention devant l'Assemblée générale des Nations unies sont reprises, étoffées de références précises au cas du Timor.

communauté internationale ne commence à exister », comme l'a dit Christoph Bertram, « *que lorsque quelques États sont disposés à agir* »¹⁵.

L'action coercitive des Nations unies est donc aujourd'hui confiée aux « coalitions de volontés » qui donnent une expression militaire et de sécurité au multilatéralisme possible. Ces coalitions peuvent agir dans le cadre d'un groupement régional, comme ce fut le cas pour l'action de l'OTAN contre la Serbie, qui bénéficia en plus du soutien de l'Union européenne.

En dehors de l'Europe, notamment en Afrique, les organisations régionales sont appelées toujours davantage à participer à des interventions militaires. Toutes considérations d'efficacité mises à part, elles ne sont pas toujours déterminantes pour la résolution des conflits ; bien souvent, les États qui les forment agissent en fonction de leurs propres intérêts, et les enjeux sont rendus plus complexes du fait de leur intervention. Dans le cas du Timor, une puissance régionale, l'Australie, a joué un rôle prépondérant du point de vue militaire, secondée par la Nouvelle-Zélande et certains pays de l'ASEAN. La contribution asiatique à l'Interfet, à l'exception de la Thaïlande et de la Corée du Sud, n'a pas eu de réelle expression. L'essentiel des forces de combat ont provenu de l'Australie, de Nouvelle-Zélande, du Canada, de Grande-Bretagne, de France et d'Italie¹⁶. La protection des civils a été, encore ici, une préoccupation du monde démocratique. Les pays asiatiques, attachés au concept de souveraineté et connaissant, pour bon nombre d'entre eux, des problèmes de droits de l'homme, s'opposent au droit d'ingérence humanitaire comme l'ont confirmé la tolérance générale à l'égard de la brutalité des militaires et des milices au Timor et les réactions au discours de Kofi Annan à l'Assemblée générale des Nations unies.

Cette attitude des pays asiatiques ne diffère pas beaucoup de la perception sur les interventions humanitaires qu'ont d'autres pays du Sud, démocratiques ou non. La défense de la souveraineté et le caractère autoritaire de certains régimes, mais également la crainte que l'intervention

15. Cité par Pierre Hassner, dans *Des choix difficiles : essai sur les dilemmes moraux de l'action humanitaire*, Jonathan Moore (dir.), Gallimard, Paris, 1999.

16. Voir M.R. de Moraes Vaz, « Impor a Paz pela Força das Armas », *Mundo em Português*, 1, octobre 1999.

humanitaire ne serve de couverture à l'unilatéralisme nord-américain expliquent la prudence de nombreux gouvernements envers ce concept. Dans le cas du Timor, l'unanimité a fini par être obtenue, malgré toutes les difficultés, grâce à la résolution du Conseil de sécurité. Mais il n'en sera pas toujours ainsi. Pour cette raison, il est important que l'Occident, les pays membres de l'OTAN, fassent le maximum pour empêcher que l'idée d'une alliance contre le reste du monde ne gagne du terrain. Pour cela, il est nécessaire de rendre consensuelles les conditions précises sur lesquelles doit reposer le devoir d'intervention et d'universaliser une nouvelle norme internationale, soutenant par là l'émergence d'un nouveau multilatéralisme. L'intervention au Timor, grâce au consensus qui a pu être créé, représente en ce sens un grand pas en avant. Le nouveau multilatéralisme doit reposer en fait sur le concept que les droits des citoyens prévalent sur ceux des États, autrement dit que l'objectif des Nations unies, comme le soutient Kofi Annan, doit être de « *protéger les individus, pas ceux qui les tourmentent* ».

La menace pesant sur les droits fondamentaux des individus est aujourd'hui bien réelle et liée à l'émergence du nationalisme identitaire. La violence déployée au Timor a été, sous bien des aspects, similaire à celle dont le Kosovo a été victime : les milices, avec l'appui des forces armées, ont massacré et terrorisé des civils désarmés dans le but de les expulser de chez eux et de changer la composition politique et ethnique du territoire, et d'empêcher l'affirmation de la volonté de la population. Ce sont des conflits de ce type qui peuvent atteindre les proportions dantesques du génocide – la tentative a été faite au Kosovo et au Timor, consommée au Rwanda et en voie de l'être au Soudan – et qui mettent sérieusement en cause la sécurité internationale. Il est nécessaire d'empêcher leur développement si l'on veut éviter le triomphe du nationalisme poussé à l'extrême. Se préparer à l'éventualité d'avoir à intervenir dans des conflits internes est donc aujourd'hui une priorité de la politique de défense des États démocratiques, ce qui explique l'évolution du concept stratégique de l'OTAN, de la défense collective (article 5), toujours moins probable, vers la prévention et la gestion de crises incluant des opérations en réponse à ces crises.

Tant la viabilité que l'efficacité du nouveau multilatéralisme continuent à dépendre en grande partie de la position des États-Unis. Les

Européens l'ont bien compris en Bosnie, après des années d'action solitaire et d'échecs de leur engagement dans le cadre des Nations unies. C'est pour cela que la présence des États-Unis a été souhaitée dès le début au Kosovo. Au Timor, aussi, les Timorais, les Portugais et les Australiens ont fait pression sur les États-Unis pour qu'ils assument une attitude claire en vue d'obtenir, dans un deuxième temps, leur appui logistique et le soutien à l'opération de la coalition internationale.

À un moment où l'Union cherche à construire une politique de défense, il faut qu'elle garde à l'esprit que les crises dans lesquelles elle aura à intervenir à l'avenir seront certainement du type de celles qu'ont connues le Kosovo ou le Timor. L'Union se voit donc dans l'obligation de définir une doctrine des interventions humanitaires. Il s'agit certainement d'un thème important pour une future stratégie commune, qui ne pourra être absent des efforts pour bâtir une structure de défense européenne.

En ce qui concerne l'avenir du Timor, la situation semble être plus simple qu'au Kosovo, surtout en raison de la nature politique des forces indépendantistes, ce qui permet d'espérer que la période d'administration transitoire ne dure que deux ou trois ans. Le CNRT préconise une bonne entente avec l'Indonésie, et le président Wahid cherche à consolider la transition démocratique en Indonésie et à avoir de bons rapports avec un futur Timor indépendant. La force de paix des Nations unies et l'administration onusienne, l'UNTAET, risquent bien moins que la Kfor d'être ressenties comme une force d'occupation.

Le Timor-Oriental, littéralement dévasté, se relève lentement des traumatismes qu'il a subis, moralement et socialement. On attend encore le retour des réfugiés et la question de la relation entre l'impératif de la justice et les besoins de la réconciliation reste ouverte. Les défis que le Timor doit relever sont nombreux, mais celui-ci réunit toutes les conditions politiques pour réussir, pourvu que la communauté internationale se maintienne engagée.