

# La modernité d'un archaïsme : l'embargo cubain au défi des critiques adressées à la loi Helms-Burton

Ariel Colonomos

► **To cite this version:**

Ariel Colonomos. La modernité d'un archaïsme : l'embargo cubain au défi des critiques adressées à la loi Helms-Burton. Etudes du CERI, 2000, pp.1-47. hal-01011226

**HAL Id: hal-01011226**

**<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01011226>**

Submitted on 23 Jun 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les Études du CERI  
N° 63 - mars 2000

**La modernité d'un archaïsme :  
l'embargo cubain au défi des critiques  
adressées à la loi Helms-Burton**

**Ariel Colonomos**

# La modernité d'un archaïsme : l'embargo cubain au défi des critiques adressées à la loi Helms-Burton

Ariel Colonomos  
CERI, CNRS

L'embargo américain sur Cuba est aujourd'hui l'objet des critiques les plus sévères jamais émises à son encontre, tant sur la scène internationale qu'aux Etats-Unis. Mis en place dès 1960, il constitue l'une des mesures punitives prises unilatéralement par Washington les plus pérennes<sup>1</sup>. Les débats qu'il suscite sont évidemment motivés par sa durée, et par le décalage qui existe entre les raisons qui ont présidé à sa mise en vigueur et les impératifs du monde de l'après-guerre froide. Son inefficacité politique, ses désavantages sur le plan économique et sa nature inhumaine sont autant de reproches qui alimentent la controverse.

Depuis la fin de la guerre froide, et alors même que le concert des critiques s'amplifiait, l'embargo a été renforcé par deux fois. Ce fut d'abord, en 1992, la loi Torricelli – *Cuban Democracy Act*<sup>2</sup> – qui prévoit notamment des sanctions contre les filiales d'entreprises américaines commerçant avec l'île. Cette mesure, comme celles qui lui ont succédé, a été exigée par les membres du lobby anti-castriste de Miami, lorsqu'en 1992 l'économie cubaine a traversé une phase critique liée à l'implosion de l'URSS<sup>3</sup>. En effet, tandis que les trois premières décennies marquées par les sanctions américaines avaient eu pour principal effet d'intensifier l'aide soviétique vers l'île<sup>4</sup>, le renforcement de l'embargo s'est alors justifié pour des raisons d'efficacité. Frapper l'ennemi quand il devient vulnérable, c'est être rationnel<sup>5</sup>. Quelques années plus tard – notamment à la faveur de la crise des

---

<sup>1</sup> Les sanctions prises contre la Corée du Nord datent de 1950, et devraient faire aujourd'hui l'objet de certains réaménagements.

<sup>2</sup> Pub. L. n.102-484 (1992).

<sup>3</sup> Cepal, 1997.

<sup>4</sup> Les estimations divergent. Cependant, on évalue cette aide au cours des années soixante-dix et quatre-vingt à au moins 2 ou 3 milliards de dollars par an.

Migs abattus par l'armée castriste – l'embargo a connu un nouveau tournant. Réagissant à la mort des pilotes cubains américains, le Congrès a adopté en mars 1996 la loi Helms-Burton – *Cuban Liberty and Democracy Solidarity Act*<sup>6</sup> – qui prévoit un durcissement notable des sanctions.

La loi Helms-Burton marque une étape décisive pour Cuba : plus de 30 ans après la crise des missiles, l'île s'est trouvée à nouveau au centre d'une attention véritablement mondiale. Cette loi constitue également une innovation dans la définition des mesures prises par les Américains. Ses particularités et ses effets sur la politique internationale méritent d'être soulignés car ils mettent à jour un paradoxe. La loi Helms-Burton tout comme la loi Torricelli ont été dictées par des considérations d'ordre *interne* : l'agenda électoral, l'exercice de lobbying des Cubains américains et le financement des partis<sup>7</sup>. Elles constituent une véritable victoire des représentants des mouvements cubains de Floride les plus intransigeants. Or les conditions particulières prévues par la loi Helms-Burton ont provoqué une *internationalisation* de l'embargo : celui-ci est devenu un enjeu global, et transcende à la fois la politique interne et les seules relations bilatérales entre les Etats-Unis et Cuba. Cette extension de l'embargo est en premier lieu géographique : il concerne désormais le reste du monde, plus particulièrement l'Europe, le Mexique et le Canada. Cette internationalisation implique également la participation d'un nombre croissant d'acteurs privés dans les analyses des sanctions, l'appréciation de leur opportunité et leur légitimité. Au fur et à mesure que la scène internationale renvoie les échos du débat, l'intransigeance américaine se voit critiquée.

Alors même que les discussions concernant les sanctions s'intensifiaient dans les différents espaces publics occidentaux, les principales analyses de ce phénomène se sont concentrées, aux Etats-Unis, sur leur efficacité et leur opportunité en tant qu'instruments de politique étrangère.

Notre propos est précisément de prendre la mesure des émotions suscitées par les sanctions, et de comprendre les critères d'évaluation qui, d'une part, nourrissent les punitions internationales et, de l'autre, alimentent aujourd'hui la critique qui en est faite. Il s'agit pour nous d'identifier la formation de normes et surtout de préciser les conditions de leur émergence et leur circulation à l'échelle mondiale. Notre démarche tend à analyser le rapport entre l'interne et l'international ; la confrontation entre réseaux d'acteurs non étatiques et bureaucraties gouvernementales se situe dans cette perspective au centre de notre réflexion. Ce travail s'inscrit dans un projet qui dépasse donc le seul cas de la loi Helms-Burton et des relations entre l'Amérique et Cuba, il constitue une étape d'une série d'enquêtes dont l'objectif est d'analyser des phénomènes internationaux conditionnés par l'ordre du « préférable » et du « prescriptif ». Ces recherches font apparaître l'importance

---

<sup>5</sup> Voir Hufbauer, Schott, Elliot 1990, pp. 96-97. Cette étude constitue désormais un classique périodiquement réédité, et sans aucun doute la meilleure base de données empirique pour l'étude des sanctions économiques. Plusieurs travaux ont néanmoins critiqué cet ouvrage et sa démarche, notamment dans son appréciation des résultats des embargos : Robert A. Jr. Pape, « Why economic sanctions do not work », *International Security*, 1997, automne, Vol. 22, n°2, pp. 90-136.

<sup>6</sup> Pub. L. n. 104-114 (1996).

<sup>7</sup> Voir Leogrange, 1998 ; Kiger, 1997. Depuis 1979, des individus et des organisations concernés par Cuba ont injecté 4,4 millions de dollars dans le système politique américain, 3,2 millions proviennent de la Cuban American National Foundation. Cité *in* Kiger, 1997, p. 76. Source : Data From Federal Election Commission, Commission for Responsive Politics.

des sentiments moraux sur la scène mondiale, grâce à la mise en évidence des jeux entre réseaux et Etats, à l'origine de la montée en force de *normes « éthiques »* dans l'après-guerre froide.

L'embargo est aujourd'hui un archaïsme, en raison du décalage entre les conditions qui prévalaient lors de sa mise en place et les priorités de l'après-1989. En revanche, les mesures les plus récentes et les problèmes soulevés par leur application reflètent une série d'enjeux tout à fait contemporains. L'embargo touche principalement deux domaines : les relations commerciales et les questions humanitaires. Dans une telle perspective, dès lors que l'embargo cesse de se justifier en termes sécuritaires et stratégiques, les normes commerciales et humanitaires jouent un rôle plus important que par le passé. Dans l'une et l'autre de ces sphères, des groupes font entendre leur voix, témoignent, et expriment leur propre analyse. A partir d'entretiens réalisés récemment à Washington et à New York, cette enquête met au clair le mariage de la raison commerciale avec la vertu humanitaire. Nous procéderons par recoupements successifs, afin de comprendre la définition de critères de « justice » communs à deux domaines que tout prédispose à s'ignorer mutuellement. Une fois encore, les réseaux occupent la scène internationale en proposant un argumentaire qui non seulement concurrence la raison de l'Etat mais aussi lui inspire des lignes de conduite en phase avec l'agencement des forces internationales. Ces normes sont les résultantes des concertations entre ces acteurs aux vocations hétérogènes, les résultantes du « concert éthique » post-bipolaire.

En ce qui concerne le cas cubain, la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix correspond à une phase d'accélération, et trois pans de la scène internationale ont été tout particulièrement marqués par un certain nombre de changements et de controverses. En premier lieu, la loi Helms-Burton et les conditions qui ont prévalu à sa mise en place ont suscité un vif débat autour de ses éventuelles conséquences. Elles ont notamment entraîné des réactions des pays tiers, en particulier dans le cadre de l'Union européenne. Cuba est lié à des enjeux importants dans les négociations entre Européens et Américains, qui dépassent le poids économique et géopolitique de l'île. A un autre niveau de la scène internationale, les débats sur l'embargo impliquent un certain nombre d'acteurs non étatiques. Ces véritables « entrepreneurs moraux »<sup>8</sup> sont devenus des professionnels de la dénonciation des sanctions et se sont organisés en coalitions. Enfin, ces controverses prennent place dans un contexte international favorable à la définition d'un régime des sanctions économiques. Une véritable compétition dans l'appréciation des punitions ainsi que des normes qui les sous-tendent se profile à l'horizon de la scène mondiale. Ces différents contextes entraînent l'Etat censeur à prendre des initiatives opportunes, à la mesure des critiques dont il fait l'objet.

## **LA LOI HELMS-BURTON : EXTRATERRITORIALITE ET DESINVESTISSEMENT**

En raison notamment des nombreuses réactions auxquelles cette loi a donné lieu, les conditions qui ont favorisé sa mise en place sont désormais bien connues. La spécificité de Helms-Burton tient au contexte de l'après-guerre froide et, dans cette perspective, on

---

<sup>8</sup> Voir Keck et Sikkink, 1998.

ne peut dissocier cet acte de la loi Torricelli qui le précède.

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la pression des anti-castristes – tout particulièrement de certains groupes comme le clan Bacardi ou bien des organisations comme la Cuban American National Foundation – s'est considérablement accentuée. Deux raisons en sont principalement la cause. En premier lieu, les manifestations de liesse qui ont salué la chute du mur et l'ouverture des pays de l'Est n'ont pas été sans effet sur les acteurs tropicaux, qui ont vu alors s'instaurer des principes directement applicables aux Caraïbes. Le contexte mondial était favorable, le temps pressait, et de nombreux dirigeants de ces mouvements se sont inquiétés des déclarations du président Clinton. Sa figure libérale préoccupait les organisations qui avaient vu le jour ou accru leur influence, notamment à la faveur des années Reagan<sup>9</sup>. En anticipant un abandon de la ligne dure vis-à-vis de Castro, les mouvements anti-castristes ont pris les devants et accentué leur pression sur les démocrates.

Ces groupes exercent une action de lobbying tout à fait décisive vis-à-vis de Cuba. Organisé suivant le modèle du AIPAC (American Israel Public Affairs Committee), le plus célèbre de ces mouvements, le CANF (Cuban American National Foundation) est intervenu à des moments-clés des relations cubano-américaines. Le CANF est en grande partie à l'origine de la loi Torricelli, et la loi Helms-Burton a été rédigée à partir des orientations dictées par certaines familles d'exilés qui en étaient proches. On compte également d'autres groupes comme le Center for a Free Cuba, tous désireux de manifester de manière ostentatoire et virulente une opposition constante au régime de Castro. Par ailleurs, ces exilés, et tout particulièrement les caciques du CANF, ont été toujours très présents dans la direction de Radio et TV Marti. Ces entreprises audio et télévisuelles ont commencé à émettre vers Cuba à partir de 1985 afin de sensibiliser les Cubains à la « voix de l'Amérique ». Leurs budgets au cours de la dernière décennie ont été respectivement de 154 et 89 millions de dollars<sup>10</sup>.

Force est de constater aujourd'hui que certains de ces mouvements sont à un tournant de leur histoire, à l'image du CANF lui-même qui, depuis la disparition de son leader Jorge Mas Canosa, est moins présent dans les débats publics. Nombre d'observateurs s'interrogent sur son devenir. L'enjeu pour les exilés conservateurs est de taille. Aujourd'hui, une nouvelle génération de Cubains américains fait son apparition sur la scène publique. Leurs leaders sont nés aux Etats-Unis et sont souvent partagés quant à la nécessité de maintenir des sanctions vis-à-vis du régime de Castro. Bien souvent, ils prônent une reprise du commerce avec l'île et mettent individuellement en pratique les directives qu'ils suggèrent à l'échelle nationale : leurs voyages à Cuba se multiplient, et ces jeunes rendent aujourd'hui visite à des parents qu'ils n'ont jamais connus. Un signe des temps : la contestation des thèses du CANF est désormais possible publiquement, parfois dans les rues de Miami et *a fortiori* dans les grandes villes du Nord Est<sup>11</sup>.

Par ailleurs, la portée de l'embargo s'est trouvée limitée non plus par l'aide soviétique qui

---

<sup>9</sup> Entretiens à Washington, juillet 1999.

<sup>10</sup> Patrick Kiger, *Squeeze Play*, Working Paper, The Center for Public Integrity, « Appendix a radio and TV Marti - The money pits », p. 69.

<sup>11</sup> La thématique de l'embargo – son maintien ou sa levée – est périodiquement en débat dans des forums sur Internet. Les opinions en faveur de la levée s'expriment publiquement sur des sites par ailleurs violemment anti-castristes (voir par exemple [www.nocastro.com](http://www.nocastro.com)). Les lieux où se manifestent les voix des Cubains américains font souvent apparaître une volonté claire de lever les sanctions.

alimentait l'économie cubaine jusqu'en 1989, mais par les entreprises américaines elles-mêmes qui, lorsqu'elles souhaitaient commercer avec l'île, passaient par leurs filiales étrangères<sup>12</sup>. A titre d'exemple, les Cubains considèrent que leur volume d'échanges avec les filiales d'entreprises américaines s'élevait en 1997 à 700 millions de dollars<sup>13</sup>. Le travail de pression exercé sur le Congrès tout comme sur l'exécutif pour priver Castro de telles ressources a porté ses fruits. Dès 1992 et avant même son élection, Clinton a soutenu le Cuba Democracy Act et Robert Torricelli, un représentant démocrate du New Jersey, a été l'initiateur à la Chambre de cette loi<sup>14</sup>.

Après 1992, la peur d'une levée de l'embargo ou de son assouplissement s'est accentuée, et les lobbies anti-castristes ont appréhendé avec une méfiance croissante les réactions du Président. Aux yeux d'un certain nombre de leurs dirigeants, le régime des sanctions souffrait de deux défauts majeurs. Sa définition juridique laissait au Président une marge de manœuvre trop importante, puisqu'il pouvait décider des modalités de son annulation au moment qu'il jugerait le plus opportun. Par ailleurs, l'ouverture de l'île au commerce international, et notamment européen, risquait de compenser la perte de l'aide soviétique, ainsi que la fermeture du marché américain, *via* les filiales de l'étranger.

L'objectif de la loi Helms-Burton fut de pallier ces deux inconvénients. Selon ses termes, seul un acte du Congrès est désormais en mesure de lever l'embargo. Il ne reste plus au Président qu'un pouvoir subsidiaire d'aménagement à la marge de la définition des sanctions. Par ailleurs – c'est là sans doute l'innovation la plus décisive de la loi Helms-Burton – cet acte définit des sanctions contre les entreprises non américaines commerçant avec des entités économiques nationalisées lors de la révolution (*stolen properties*), dont les citoyens américains qui en ont été dépossédés sont toujours les propriétaires en vertu de leurs droits (*property rights*). Il autorise ces plaignants (*claimants*) à recourir à des tribunaux américains pour attaquer les entreprises non américaines qui font des bénéfices avec leurs biens (titre III<sup>15</sup>). Dérivée de la catégorie visant à stigmatiser le commerce de la drogue, la définition de ce que le législateur américain nomme le *trafficking* s'accompagne de sanctions pour ses responsables et leurs proches, l'interdiction d'entrer sur le sol américain et un déni de visa (titre IV). Motivée par la mise en place de relations commerciales qui s'annoncent florissantes entre l'économie castriste et les membres de l'Union européenne<sup>16</sup>, Helms-Burton vise une internationalisation de l'embargo par le biais d'un acte unilatéral.

Les caractéristiques de la loi Helms-Burton ont suscité de nombreuses réactions, tant chez les juristes que lors de négociations diplomatiques entre les Américains et leurs alliés. Bon nombre de théoriciens et de praticiens du droit international n'ont pas manqué

---

<sup>12</sup> Entretiens avec des hommes d'affaires à Washington, juin 1999 ; US-Cuba Trade Council, New York, août 1999.

<sup>13</sup> Déclaration du vice-président Ricardo Lage, in *CubaNews*, Vol. 11, 9 décembre 1997, p. 2. Ce chiffre est confirmé par les études de la Cepal de 1997, Cepal, *op. cit.*

<sup>14</sup> Voir Kiger, 1997.

<sup>15</sup> Les titres de la loi Helms-Burton sont présentés en annexe.

<sup>16</sup> Au cours des années quatre-vingt-dix, il a été notamment question d'une véritable ruée vers l'or noir dont les Européens auraient été les premiers bénéficiaires.

de s'indigner de la nature extraterritoriale de la loi Helms-Burton<sup>17</sup>. Lors des négociations internationales, la question de l'extraterritorialité a été soulevée d'emblée, notamment lors des rencontres entre Sir Leon Brittan et Stuart Eizenstat<sup>18</sup>.

## **Cuba dans les négociations transatlantiques : les espoirs de l'après-1989**

A la faveur du tournant du début des années quatre-vingt-dix et de la décision de Fidel Castro dès la fin des années quatre-vingt de procéder à une ouverture sous contrôle de son économie, l'Europe est devenue partie prenante dans la définition de l'embargo. Afin de pallier le défaut de l'aide soviétique, Castro a décidé de stimuler la croissance de certains secteurs de l'économie cubaine, et le tourisme est rapidement devenu le fer de lance de cette nouvelle politique<sup>19</sup>. Les résultats ne se sont pas fait attendre. De nouveaux liens ont alors été tissés avec l'Europe, qui s'est ainsi démarquée de la politique de son allié américain. Les Européens ont dénoncé l'embargo et soutenu la politique de l'engagement commercial, stimulée par l'absence des entreprises américaines. L'embargo américain a donc provoqué l'entrée en scène des Européens, et un discours à la fois humanitaire et commercial s'est imposé, tant à Bruxelles que dans les principales capitales européennes : il s'agissait de soutenir la transition et les droits de l'homme en activant des relations commerciales.

En septembre 1988, l'Union européenne et Cuba établissent des relations diplomatiques et onze Etats-membres disposent d'une ambassade sur l'île. La Commission européenne décide en 1993 d'un programme d'aide économique. Tout en proclamant dès 1990 son intérêt pour les droits de l'homme et son inquiétude d'en voir un certain nombre bafoués, le Parlement européen critique les mesures américaines qui « affectent gravement la population cubaine en la privant de pétrole, de médicaments et de produits de première nécessité »<sup>20</sup>. L'Europe prend place sur le terrain cubain en donnant le modèle européen

---

<sup>17</sup> Pour une réaction européenne et française : Brigitte Stern, « Can the United States set rules for the world ? A french view », *Journal of World Trade*, vol. 31, n°4, août 1997, pp. 5-26. Pour un regard critique d'un des avocats de Washington les plus spécialisés dans les contentieux cubains : Robert Muse, « A public international law critique of the extraterritorial jurisdiction of the Helms-Burton Act (Cuban Liberty and Democratic Solidarity – Libertad – Act of 1996) », *The George Washington Journal of International Law and Economics*, 1998. L'argumentaire de l'auteur repose sur l'incompatibilité entre la loi Helms-Burton et le principe de souveraineté, source et repère du droit international. Ces propos ont fait l'objet d'un témoignage de la part de Robert Muse au Congrès.

<sup>18</sup> Comme le souligne Denis Lacorne, l'extraterritorialité est un problème récurrent des sanctions américaines qui tient à la définition même des lois aux Etats-Unis. Denis Lacorne, « Malentendus transatlantiques », *Revue de Droit Public*, mars-avril 1987, pp. 419-441. Il n'en demeure pas moins qu'avec la possibilité de voir traduire en justice aux Etats-Unis des firmes entièrement européennes, canadiennes ou mexicaines, du fait de leur activité commerciale avec « l'ennemi » cubain, une étape nouvelle a été franchie.

<sup>19</sup> Voir les tableaux 4 et 5 en annexe.

<sup>20</sup> Parlement européen, 11 mars 1993. Washington Office on Latin America, *European Community Resolutions on Cuba*.



comme exemple. Bien évidemment, ce nouveau rôle au cœur de la chasse gardée américaine ne manque pas de provoquer l'agacement de nombre de diplomates ou de membres du Congrès à Washington<sup>21</sup>.

La démocratisation de l'île devient un enjeu majeur pour les deux diplomaties. Si le Cuba Democracy Act affirme le maintien des sanctions en renforçant la surveillance sur les firmes américaines, cette loi prévoit également des mesures d'accompagnement de transition vers la démocratie en cas d'ouverture du régime castriste<sup>22</sup>. Cette « *track II diplomacy* » est l'un des objectifs les plus ambitieux de la loi Torricelli, qui satisfait manifestement les demandes des groupes anti-castristes, notamment le clan Bacardi, tout en laissant une porte ouverte à la conciliation. En 1992, la promotion de la démocratie est dans l'air du temps, et le fait de susciter la transition en usant de mesures d'encouragement (« *carrots* ») est un moyen couramment employé par Washington, qui a fait de la démocratisation une véritable profession de foi en matière diplomatique.

Les Etats-Unis laissent donc entendre qu'ils sont disposés à supprimer certaines restrictions si le régime castriste manifeste des signes de bonne volonté. L'idée de donner pour objectif de politique étrangère la constitution d'une société civile fait alors son apparition et est pleinement intégrée dans le cadre de cette *track II diplomacy*<sup>23</sup>. Dans cette perspective, la société civile correspondrait aux secteurs les moins contrôlés de l'économie et de la société cubaine. Certes, ce concept est pleinement en phase avec les expériences américaines dans les autres exemples de démocratisation des années quatre-vingt-dix. Bien évidemment, son application est plus hasardeuse dans le cas cubain en raison des restrictions qui pèsent sur les initiatives non étatiques tant sur le plan économique que politique<sup>24</sup>. Cette notion est encore floue en ce qui concerne l'île, cependant elle ne manque pas, jusqu'à aujourd'hui, de s'affirmer comme repère incontournable dans les différentes négociations autour de l'embargo, notamment depuis la promulgation de la loi Helms-Burton.

Dans de telles conditions, on note une symétrie particulière entre les positions européenne et américaine. En effet, le Parlement européen a pris position en 1995 en considérant que « l'Union européenne doit soutenir le processus de démocratisation à Cuba... considère qu'une attention toute particulière doit être portée au développement de la *société civile cubaine*... appelle les autorités américaines à mettre un terme définitif à l'embargo »<sup>25</sup>. Ainsi, en appliquant les principes de l'engagement commercial, l'Union européenne intègre également les principes d'une hypothétique action internationale sur la société civile, véritable point de ralliement des deux politiques étrangères. Cet effort se

---

<sup>21</sup> Entretiens au Congrès et au département d'État et dans plusieurs *think tanks*. Nos interlocuteurs soulignent à plusieurs reprises « l'hypocrisie » européenne qui critique un état de fait (l'embargo) alors que celui-ci rend possible le déploiement des entreprises européennes sur l'île. Par ailleurs, la politique de Washington crée un vide de pouvoir économique. Une fois encore, Washington encourage Castro à chercher de nouveaux partenaires.

<sup>22</sup> Entretien avec Richard Nuccio, ancien fonctionnaire du département d'Etat en charge du dossier cubain et conseiller spécial du président Clinton pour Cuba, Washington, juin 1999.

<sup>23</sup> *Id.*

<sup>24</sup> Elle peut également avoir des effets pervers. Lorsque, à Cuba, des individus ou des groupes sont soutenus par une aide américaine, la police sanctionne cette coopération avec l'ennemi.

<sup>25</sup> Washington Office on Latin America, *European Community Resolutions on Cuba*.

manifeste également sur le plan budgétaire, et le crédit accordé à l'aide humanitaire<sup>26</sup> ainsi qu'aux ONG travaillant à Cuba a considérablement augmenté : l'Union européenne veut instaurer dans ses relations avec les pays du Sud un méso-dialogue dont les principaux acteurs seraient les ONG<sup>27</sup>. Récemment, une table ronde visant à encourager et stimuler l'action humanitaire avec Cuba a eu lieu sous l'égide de la DG8 (*Round Table on Cuba*, 21 mai 1999) et a rassemblé certaines grandes organisations européennes : notamment Oxfam, Brot für die Welt, Caritas Allemagne, Croix rouge allemande, MSF Espagne, Secours populaire français. Aujourd'hui, la définition de la société civile comme objectif de politique étrangère correspond à une phase transitoire en l'absence de réels changements politiques à Cuba et également en raison de l'état des négociations entre UE et Etats-Unis.

D'une manière générale, cette dynamique de l'engagement a été affectée par la promulgation de Helms-Burton et les tensions qu'elle a entraînées dans les rapports entre Européens et Américains.

### **Le tournant de 1996 : l'extraterritorialité en question**

La loi de 1996 suscita une réaction très vive à Bruxelles et devint un des enjeux des négociations transatlantiques en raison de sa nature extraterritoriale. Pourtant, l'extraterritorialité d'une loi américaine n'est pas nécessairement un mal pour les Européens. A ce titre, la loi de 1992 avait eu en grande partie des conséquences positives pour les membres de l'UE, éliminant ainsi les derniers concurrents américains. Sur le plan des principes, elle avait provoqué une indignation verbale tant au sein de l'UE que chez certains Etats-membres, et le Parlement européen avait condamné la loi Torricelli<sup>28</sup>. L'ambassadeur de France à La Havane s'était inquiété de la signification de cet acte juridique en soulignant que deux principes internationaux y étaient bafoués : la liberté de commercer et la souveraineté des Etats. Mais il avait ajouté qu'il espérait voir ainsi prospérer des compagnies françaises comme Sucres et Denrées ou Interagra<sup>29</sup>.

Aux Etats-Unis, les supporters de la loi de 1996 tentèrent de résoudre les contradictions de l'acte Torricelli. La loi Helms-Burton s'inscrivait donc dans le prolongement du Cuba Democracy Act, qu'elle « perfectionnait ». Cette surenchère dans la définition d'une loi dictée par le lobby anti-castriste de Miami fut progressive, des signes avant-coureurs de

---

<sup>26</sup> Celui-ci est de 28 millions d'euros en 1998. Entretiens DG8, Bruxelles, juillet 1999. Il était de 5 millions d'écus en 1993 et de 14 Mécus en 1994 (*Bulletin quotidien Europe*, « Documents », n° 1983, 24 avril 1996, p. 4).

<sup>27</sup> Le budget de ces financements est passé en 15 ans de 80 millions d'euros à 200 millions. 8 à 10 projets sont financés chaque année en ce qui concerne Cuba. 30 000 à 350 000 d'euros sont alloués pour chaque projet. Entretien à Bruxelles avec Paolo Logli (DG8, Développement, Société Civile et ONG, coopération décentralisée). En 1994, des projets ONG ont été financés à hauteur de 2,5 Mécus (*Bulletin quotidien Europe*, « Documents », n° 1983, 24 avril 1996, p. 4).

<sup>28</sup> *Bulletin quotidien Europe*, « Documents », n° 1983, 24 avril 1996, p. 3.

<sup>29</sup> *CubaNews*, Vol. 6, n°3, juillet-août 1992, p. 1.

ces nouvelles dispositions furent sensibles dès 1994 dans les débats aux Etats-Unis autour de l'embargo et son renforcement<sup>30</sup>. Le passage de l'acte Torricelli à la loi Helms-Burton n'était pas sans conséquences pour l'UE. Lorsque la loi fut finalement promulguée, l'incertitude pour les entreprises européennes était grande, et des mesures furent étudiées pour protéger les investissements européens.

En 1996, lors de la promulgation de la loi, les Européens envisagèrent un certain nombre de ripostes destinées à contrer son application. Les gouvernements s'indignèrent publiquement, et un certain nombre de pays comme la France mirent une convention en place pour protéger les investissements sur l'île<sup>31</sup>. Une concertation à l'échelle européenne s'imposa rapidement. En effet, en raison de sa taille et de son poids dans la régulation du commerce international, l'Union européenne représentait le lieu de concertation le plus approprié pour faire face à des mesures qui concernaient la plupart des Etats-membres, et plus particulièrement l'Espagne, la France, l'Italie et l'Angleterre.

Dans un premier temps, la possibilité d'un recours européen à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) fut évoquée, et cette éventualité rencontra l'assentiment de tous ceux qui désiraient contrer l'hégémonie américaine, à la Commission comme au Parlement. Gagner lors d'un recours à Genève faisait partie du champ des possibles, même si les diplomates américains firent valoir une clause leur permettant de justifier ces mesures au nom de leur intérêt national et leur sécurité (article XXI du GATT). Ce mode de défense n'est pourtant pas compatible avec d'autres prises de position américaines : le Pentagone a officiellement déclaré en mai 1998 que Cuba ne représentait plus un danger pour l'Amérique. En tout état de cause, l'obstacle de l'intérêt national américain n'était pas insurmontable pour les Européens. En effet, l'éventualité d'un litige arbitré à Genève inquiéta l'exécutif et également bon nombre de représentants du Congrès favorables à l'OMC. En cas de défaite, les Etats-Unis pouvaient difficilement se permettre d'ignorer les décisions découlant de l'arbitrage, d'autant que les Américains réclament bien souvent la médiation de cette institution<sup>32</sup>.

Dès lors, une série de négociations ont eu lieu entre les émissaires américains et européens. Stuart Eizenstat, l'envoyé de Clinton, s'est notamment employé à minimiser la portée des sanctions, soulignant leur nature restrictive : seuls les biens ayant été nationalisés et aujourd'hui réclamés par des citoyens américains seraient visés<sup>33</sup>. Dans ces conditions, l'Amérique n'aurait aucun droit de regard sur les relations commerciales entre Européens et Cubains ne concernant pas ces propriétés. Il a également mis en avant la bonne volonté américaine, notamment la suspension (*waiver*) du titre III, suspension reconduite tous les six mois par le président Clinton.

---

<sup>30</sup> Robert Torricelli avait évoqué à cette époque la possibilité d'attaquer les entreprises des pays tiers. *CubaNews*, Vol. 9, n°1 janvier-février 1995, p. 7.

<sup>31</sup> Le Canada promulgua également une loi qui prévoit des sanctions à l'encontre des entreprises qui décideraient de se retirer de Cuba conformément à Helms-Burton.

<sup>32</sup> Pour un débat sur la réaction européenne : « Interfering with US national security interests : the world trade organization and the European Union challenge to the Helms-Burton law », hearing before the Subcommittee on International Economic Policy and Trade of the Committee on International Relations House of Representatives, 105<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> session, 19 mars 1997.

<sup>33</sup> Le témoignage d'Eizenstat et sa vision des négociations face au Congrès : « Testimony for under secretary of State Stuart E. Eizenstat », House International Relations Committee, 3 juin 1998. Il faut réformer les sanctions en adoptant une voie multilatérale, sans faire de concessions majeures à Castro. Les Européens auraient « compris » les impératifs américains.

Un dialogue s'est engagé entre Eizenstat et Brittan en avril 1997 et les Européens ont accepté de suspendre leur recours devant l'OMC. Ces négociations ont laissé toute latitude aux Européens de lier les enjeux autour de Cuba aux litiges concernant la Libye et l'Iran. En effet, la loi D'Amato-Kennedy – *Iran and Libya Sanctions Act* (ILSA) – signée en août 1996 repose sur les mêmes principes que Helms-Burton et envisage également la possibilité de sanctionner des entreprises non américaines<sup>34</sup>. A la différence de ce qui se passe à Cuba, des intérêts décisifs sont en jeu pour des firmes comme Total en Iran. Les négociations entre Brittan et Eizenstat ont ainsi permis aux Européens d'avoir l'assurance des Américains qu'aucune sanction ne frapperait Total, et que le titre III de Helms-Burton serait périodiquement suspendu par le Président<sup>35</sup>. Si les entreprises européennes sont attaquées, les fonctionnaires de Bruxelles font valoir la possibilité du recours à l'OMC.

L'UE et les Etats-Unis ne sont pas arrivés à un accord définitif. Les deux parties mesurent pourtant aujourd'hui le chemin parcouru et considèrent que les principes d'une entente ont été établis. C'est le sens des dernières séries de rencontres qui se sont tenues en mai 1998 (« *Understanding with Respect to Disciplines for the Strengthening of Investment Protection* »<sup>36</sup>). Le titre III continue d'être régulièrement suspendu par le président Clinton. Par ailleurs, le titre IV n'a pas été supprimé – alors que les Européens avaient exigé son annulation pure et simple – mais il n'a jamais été appliqué. Le *statu quo* demeure avec pour toile de fond un *gentlemen's agreement* : en effet, aucun homme d'affaires européen n'a souffert jusqu'à aujourd'hui des mesures punitives prévues par le titre IV, contrairement à ce qui a pu arriver à certains ressortissants de pays comme le Mexique ou le Canada.

Ces négociations ont été entamées dans le cadre de l'AMI (Accord multilatéral sur l'investissement). Elles se poursuivent aujourd'hui, après l'échec du projet américain. Au-delà des règles formelles du droit international et des traités, une logique de bonne entente suivant les intérêts bien compris de chacun s'est mise en place. De part et d'autre de l'Atlantique, une satisfaction retenue caractérise les rapports entre partenaires. L'écueil d'une confrontation devant l'OMC, dommageable pour les deux parties, a en effet été contourné. Du côté américain, on ne manque pas d'exprimer une certaine compréhension à l'égard de la position européenne, que viennent régulièrement perturber les déclarations des membres du Congrès les plus attachés aux principes de Helms-Burton, notamment les députés cubains américains<sup>37</sup>. Pourtant, lors d'une conférence sur Cuba organisée sous les auspices de deux prestigieux cabinets d'avocats (Shaw, Pittman et Potts ainsi que Trowbridge), John Hamilton, fonctionnaire du département d'Etat en charge des affaires de l'hémisphère occidental, a déclaré : « Certes, les Etats-Unis ne sont pas en faveur de l'investissement à Cuba, cependant nous reconnaissons que ceux qui ont choisi de commercer avec l'île peuvent avoir un rôle constructif dans la promotion de certaines réformes en insistant pour que Cuba adopte de meilleures règles

---

<sup>34</sup> Des compagnies qui investissent plus de 40 millions de dollars par an dans le secteur pétrolier ou des firmes qui ne respectent pas les mesures dictées par l'ONU.

<sup>35</sup> Entretiens DG1, Bruxelles, juillet 1999.

<sup>36</sup> *Id.* Ce texte est disponible sur le site européen : <http://europa.eu.int/>.

<sup>37</sup> Fort virulents, trois représentants cubains américains (de Floride et du New Jersey) siègent au Congrès.

commerciales »<sup>38</sup>. Ces confrontations ont permis aux Européens d'obtenir l'assurance que leurs compagnies ne seraient pas inquiétées dans le cadre de la loi Helms-Burton. Cette assurance est fragile, comme en témoigne en 1999 l'entrée en vigueur de nouveaux textes qui une fois encore concernent des groupes européens. Cependant, le débat autour de Helms-Burton a donné l'occasion aux fonctionnaires de la Commission de veiller à leurs intérêts commerciaux au sens large, au-delà des attentes des investissements sur l'île. La question cubaine a rebondi sur deux enjeux majeurs : les droits de propriété et la protection des investissements. Au fur et à mesure que le temps passe, l'application de l'embargo est confrontée à de nouveaux principes de droit qui perpétuent son application en l'actualisant.

Dans le cadre des négociations, les fonctionnaires de Bruxelles et les diplomates américains ont pris conscience de la nécessité d'élaborer un régime de sanctions économiques. Cependant, en raison notamment de la structure du Congrès, cette prise de conscience ne saurait se traduire aisément dans les faits. Le poids du Congrès et surtout, en amont, des groupes qui y sont représentés, est trop fort pour laisser l'exécutif américain décider seul de sa politique étrangère. L'administration Clinton a reconnu que la loi Helms-Burton ne devait pas constituer un précédent dans les rapports transatlantiques, en raison des coûts politiques et économiques majeurs qu'il suppose pour chacune des parties. En l'absence d'un accord formalisé, les principes d'un régime des sanctions ont été posés avec l'assentiment des Européens, sensibles à la thématique des droits de propriété chère aux Américains. Ces négociations ont montré la nécessité d'une régulation de la définition des droits de la propriété et suppose de trouver des organisations internationales – étatiques ou non gouvernementales – en mesure de les évaluer et de les contrôler. Dans le cadre du partenariat transatlantique, la question de la place des sanctions a été posée, et les principes d'une limitation dans l'usage des embargos ont été acceptés par chacun des participants, *via* l'affirmation des vertus du multilatéralisme. On ne s'étonne pas de voir au même moment des débats d'une nature similaire prendre place au sein des Nations unies<sup>39</sup>.

## **Les effets sur le commerce et l'investissement européens : signaler l'incertitude**

On l'a vu, la relation entre les firmes non européennes et leurs partenaires cubains est au centre de la loi Helms-Burton, et bien que son application soit régulièrement suspendue par le président Clinton, ses effets sur le commerce extérieur ainsi que sur l'investissement étranger font l'objet de nombreuses conférences désormais planétaires, (Londres, Paris, Madrid, Etats-Unis<sup>40</sup>). Nous avons également constaté que l'acte de 1996 n'ébranle pas l'économie cubaine et que, contrairement aux attentes les plus optimistes

---

<sup>38</sup> *CubaNews*, Vol. 13, n°3, avril 1999, p. 1.

<sup>39</sup> Entretien à la DG1, Bruxelles, juillet 1999. Entretiens aux Nations unies, New York, septembre 1999. Pour une synthèse de l'évolution des doctrines en matière de sanctions : [www.smartsanctions.ch](http://www.smartsanctions.ch).

<sup>40</sup> Sans compter bien évidemment les études économiques menées par les centres de La Havane ainsi que les ripostes juridiques cubaines au « *bloqueo* » américain.

des mouvements américano-cubains<sup>41</sup> ou des supporters de la loi au Congrès<sup>42</sup>, les étrangers et tout particulièrement les Européens continuent de s'intéresser à Cuba.

L'enthousiasme des alliés des Américains a cependant été refroidi par la loi Helms-Burton (*chilling effect*)<sup>43</sup>. La progression du commerce extérieur a été ralentie, le rythme des investissements directs s'est essouffé au profit de financements destinés à l'économie cubaine, indice d'une certaine prudence de la part des non-Américains<sup>44</sup>. Dans cette perspective, la politique dictée par certains mouvements cubains et notamment le clan Bacardi, principale source d'inspiration du texte, a eu quelques-uns des effets escomptés. Le décalage est notable entre les principes déclarés par l'administration Clinton dans le cadre de la loi, notamment dans son exposition auprès des diplomates européens, et les objectifs des mouvements cubains, en amont de la rédaction du texte. Certes, les bureaucrates américains ne cessent de répéter que ces sanctions ne concernent pas toutes les entreprises européennes ou latino-américaines travaillant sur l'île. Ils insistent sur le fait qu'elles touchent exclusivement les relations entre entreprises européennes et entités cubaines issues de la nationalisation de biens appartenant à des Américains<sup>45</sup>. Mais les mouvements cubains de Floride ont une vision du texte plus large et davantage instrumentale. Leur objectif, envoyer un signal à *tous les investisseurs étrangers* et associer ainsi Cuba à un risque pays considérable<sup>46</sup>, a été partiellement atteint. Les mouvements cubains ont parié sur la confusion entre les entreprises véritablement concernées par la loi de 1996 et l'ensemble des firmes désireuses de commercer avec l'île. En effet, celles-ci peuvent toujours craindre qu'une demande de restitution de propriété soit formulée aux Etats-Unis après qu'elles auront engagé les investissements nécessaires à Cuba.

Les lois américaines sont potentiellement dissuasives pour les grands groupes dont l'implantation aux Etats-Unis est stratégique et dont l'engagement dans un pays du Sud nécessiterait des investissements très lourds. Pour ces compagnies – et pour certaines cet effet est perceptible dès 1992 – le risque est trop grand eu égard au bénéfice escompté, comme le souligne le responsable pour l'Amérique latine de la compagnie pétrolière BP<sup>47</sup>. Au regard des chiffres disponibles, on considère que bon nombre de grands groupes qui avaient pour projet de s'établir sur l'île ont retardé leurs investissements, et que les nouveaux entrants de l'après-1996 sont principalement de petites entreprises qui n'ont pas à craindre les mesures de rétorsion américaines, parce

---

<sup>41</sup> Entretiens, Washington, juin 1999.

<sup>42</sup> Entretien à l'International Relations Committee, Chambre du Congrès, Washington, juin 1999.

<sup>43</sup> Pour une analyse du phénomène juste après la promulgation de la loi : Gareth Jenkins, « Implications for trade and investment of the Libertad Act », CIP-IRELA Seminar, juillet 1996, pp. 2-4.

<sup>44</sup> Entretien avec John Kavulich, US-Cuba Trade and Economic Council, New York, septembre 1999. Voir tableau 6 en annexe.

<sup>45</sup> Au moment de la nationalisation, les plaignants d'aujourd'hui n'étaient pas nécessairement américains.

<sup>46</sup> Entretiens au Cuban American National Foundation et Center for a Free Cuba, Washington, juin 1999.

<sup>47</sup> *CubaNews*, Vol. 6, n°5, octobre 1992, p. 1.

qu'elles ne sont pas ou peu implantées aux Etats-Unis<sup>48</sup>. Des investissements projetés par des groupes canadiens dans le domaine du tourisme ont été retardés, parce que les dits groupes comptaient investir des terres faisant l'objet d'une demande de restitution. De même, les activités de quelques compagnies du secteur sucrier ont été perturbées<sup>49</sup>.

Par ailleurs, des initiatives privées de « surveillance économique » se mettent en place. Depuis Miami, des campagnes de dénonciation sont lancées contre les entreprises ne respectant pas la loi. Une association de Cubains américains qui rassemble des propriétaires de raffineries de sucre nationalisées par Castro a ainsi récemment attiré l'attention du bureau du département d'Etat en charge de Cuba (Office of Cuban Affairs) sur les activités de plusieurs firmes, pour la plupart européennes, peu respectueuses de la loi Helms-Burton : Ed&F Man (Royaume Uni), Banco Bilbao Vizcaya et Banco Sabadell (Espagne), la banque hollandaise ING, la compagnie hollandaise et britannique Trader Vitol, Tate et Lyle (Royaume Uni), Sucres et Denrées et Société Générale (France) ainsi que Belize Holdings<sup>50</sup>. Un certain nombre de compagnies sont prises à parti et dénoncées à l'opinion publique ; ce climat de suspicion et d'incertitude n'est guère propice à l'expansion du commerce.

Le fait de rappeler sans trêve l'incertitude qui entache les rapports commerciaux avec Cuba est au centre de la stratégie des anti-castristes. La légitimité de certaines organisations comme la prestigieuse Cuban American National Foundation a été, nous l'avons dit, remise en cause dans le contexte de l'après-guerre froide, et l'audience de ces mouvements est aujourd'hui moins importante que par le passé. Cependant leurs modes d'action ont évolué, et leur expression continue de bénéficier d'une forte visibilité dans l'espace public. Les médias leur accordent toujours leurs faveurs, et l'indignation comme la violence verbale font recette<sup>51</sup>. Cette politique a partiellement atteint son but, et les mouvements anti-castristes œuvrent en usant de l'intimidation et des possibilités offertes par le système juridique américain. Cependant, les Cubains américains sont confrontés à de nouveaux opposants, cette fois-ci aux Etats-Unis même.

En effet, Helms-Burton a eu des conséquences inattendues sur bon nombre de patrons américains, qui s'estiment victimes d'une mesure discréditant à leurs yeux la crédibilité de leurs entreprises. C'est là tout le paradoxe de l'action des Cubains anti-castristes. Alors que Helms-Burton ne concerne guère les sanctions prises contre les entreprises américaines – Torricelli les visait spécifiquement – cette loi, en raison de sa forte visibilité internationale, a suscité une réaction très forte chez certains entrepreneurs américains qui ont déclaré depuis le milieu des années quatre-vingt-dix la guerre aux sanctions. Les mouvements anti-castristes avaient souhaité donner de Cuba l'image d'une économie au *risque pays* élevé, d'un partenaire économique non fiable. Leur action a eu pour effet inattendu de provoquer l'indignation des entrepreneurs américains. Ces compagnies voient un cauchemar se profiler : une économie mondialisée au sein de laquelle les *firmes américaines* seraient perçues comme des partenaires *peu fiables (unreliable partners)*

---

<sup>48</sup> Entretien avec Gareth Jenkins, consultant en commerce international avec Cuba, Caribexcom, Londres, juillet 1999.

<sup>49</sup> *CubaNews*, Vol. 11, 3 avril 1997, pp. 2-3.

<sup>50</sup> *Id.*

<sup>51</sup> Comme en témoigne la récente affaire du jeune garçon Elian, « sauvé des eaux » de Floride, et dont le retour à Cuba fait l'objet de nombreuses polémiques.

en raison de la politique étrangère de leur pays. Helms-Burton marque tout à la fois l'apogée des sanctions prises contre Cuba, et le début d'une contestation systématique des sanctions unilatérales américaines. Par ailleurs, les effets de l'intimidation provoqués par Helms-Burton se dissipent progressivement et certains grands groupes européens reprennent aujourd'hui le chemin de l'île<sup>52</sup>.

## **QUAND LA VERTU S'ALLIE A L'INTERET POUR DENONCER LES SANCTIONS ECONOMIQUES**

La contestation contre le projet Helms-Burton s'est immédiatement manifestée, et elle s'est organisée au nom du principe même qui avait motivé le lobbying anti-castriste : la montée en force du commerce européen. Différents groupes de la société civile américaine ont alors accentué leur pression contre les sanctions exercées à l'encontre de Cuba. Du côté américain, le pragmatisme économique a ainsi rejoint la traditionnelle dénonciation de l'embargo de tous ceux qui avaient pris aux Etats-Unis la défense de l'île. La mise en cause de Helms-Burton est en conséquence le fait d'une coalition hétérogène de mouvements et d'individus. On rencontre dans les différentes associations américaines concernées, nationales ou locales, des représentants humanitaires et religieux depuis longtemps associés à la dénonciation des sanctions économiques ou bien depuis toujours compagnons de route du régime castriste, au même titre que des hommes d'affaires, nouveaux entrants dans la nébuleuse des opposants à l'embargo cubain et aux sanctions américaines. Cela a conduit à une restructuration du « *Cuba lobby* »<sup>53</sup>. Les membres traditionnels de la lutte contre l'embargo sont toujours représentés, à l'image d'un certain nombre d'intellectuels et de fondations universitaires ou para-académiques, mais un élément nouveau apparaît très nettement aujourd'hui : les liens entre les deux domaines de l'humanitaire et de l'économique se sont considérablement développés en 1999, à la faveur d'une intensification de la protestation. Cette lutte nationale est directement alimentée par des principes internationaux : d'une part la protection des droits de l'homme et des civils, de l'autre l'équité qui doit régner entre des entreprises économiques dans un monde globalisé.

### **Les stratégies de la foi**

Les principaux mouvements traditionnellement opposés à la politique étrangère américaine ont régulièrement dénoncé l'exclusion dont souffre Cuba. Ces groupes se sont fait les chantres d'un humanisme international et proposent de nouvelles alternatives à la politique de Washington. On y retrouve des mouvements religieux comme le National Council of Churches. Cette institution new yorkaise, qui rassemble les Eglises

---

<sup>52</sup> Entretien avec Gareth Jenkins, Londres, septembre 1999.

<sup>53</sup> LeoGrange, 1998 ; Horowitz, 1998.



protestantes historiques progressistes et a fédéré pendant la guerre froide de nombreux intellectuels autour des causes qu'elle défendait, maintient depuis les années soixante une position critique vis-à-vis de la politique étrangère de Washington, en Amérique latine notamment<sup>54</sup>. Elle dénonce régulièrement l'embargo, et le tournant de 1989 n'a pas altéré cette position : le National Council of Churches continue de s'insurger contre ses méfaits et son inutilité. Cette critique s'est renforcée et les considérations morales se sont en plus étoffées, au cours des années quatre-vingt-dix, d'un discours sur l'efficacité des sanctions. Immoralité et inefficacité : chacun de ces qualificatifs renforce l'autre.

D'autres organisations humanitaires et protestantes à vocation œcuménique comme l'Interreligious Foundation for Community Organization (IFCO) – Pastors for Peace défient régulièrement les règles imposées par l'embargo américain en envoyant de l'aide humanitaire à Cuba, et dépêchent des convois de nourriture<sup>55</sup>. Cette organisation exprime une contestation plus radicale de l'embargo, aux modalités résolument pragmatiques. Pastors for Peace réunit bon nombre de groupes à la fois protestants, catholiques et juifs, sans pour autant fermer ses portes aux non-croyants qui partagent ses valeurs politiques et humanitaires<sup>56</sup>. Le siège du mouvement est à Harlem et rassemble notamment plusieurs congrégations protestantes noires ; il travaille souvent de concert avec l'organisation noire TransAfrica qui a gagné ses lettres de noblesse à la faveur de la dénonciation de l'Apartheid. Ce mouvement est actif depuis l'époque de la lutte en faveur des *civil rights*, mais les prises de position dans le domaine international de Pastors for Peace, et la critique de la politique étrangère américaine à laquelle il se livre désormais ont été initiées à la fin des années quatre-vingt, à l'occasion d'une campagne en faveur du Nicaragua. A partir de 1992, l'enjeu cubain s'est imposé comme une de ses priorités, lorsqu'un membre du Conseil cubain des Eglises – une organisation œcuménique à l'image du National Council of Churches des Etats-Unis – a sollicité son aide. Il s'agit là d'un noyau dur de la contestation, dont l'action a eu jusqu'à aujourd'hui des effets très relatifs sur les débats parlementaires et représente une frange marginale de la population américaine. En effet, IFCO est issu d'une scission avec le National Council of Churches et ne s'associe pas aux campagnes menées par les hommes d'affaires américains dans leur dénonciation des sanctions économiques. Sa position est pourtant révélatrice d'une activation de la protestation depuis la fin de la guerre froide, et d'un accès plus aisé que par le passé à la scène internationale. Les règles de la dénonciation font partie des registres traditionnels de ces activistes, qui font le pari d'une sympathie du public américain à l'égard des causes humanitaires et bravent délibérément les lois de 92 et 96 en envoyant des vivres, des biens de consommation de première nécessité ou des ordinateurs à Cuba. A la faveur d'une certaine théâtralité et d'une forte médiatisation, ses campagnes visent à souligner la nature absurde des sanctions. Cette mobilisation médiatique s'accompagne d'un travail de lobbying à l'échelle locale des correspondants du mouvement de New York auprès des différents membres du Congrès.

En revanche, au fur et à mesure que les pressions sur Cuba s'accroissent et que la lutte contre les sanctions économiques semble de plus en plus légitime, de nouveaux partenaires viennent rejoindre ces militants de la première heure. Des ONG déjà critiquées

---

<sup>54</sup> Entretien téléphonique avec le National Council of Churches, Latin America Department, New York, octobre 1999.

<sup>55</sup> Entretien à Pastors for Peace, New York, août 1999.

<sup>56</sup> *Id.*

vis-à-vis de la politique étrangère américaine, mais qui n'avaient pas véritablement pris part à la contestation des sanctions, ont aujourd'hui rejoint le camp des activistes, fermement résolus à mettre un terme à l'exercice de la loi Helms-Burton. Une association comme Washington Office on Latin America (WOLA) est emblématique de ces groupes humanitaires progressistes et contestataires qui ont fait leur entrée sur le terrain de la dénonciation depuis 1995<sup>57</sup>. Leur investissement est motivé par les chances de réussite qui s'accroissent au fur et à mesure que cette cause fait l'objet d'une médiatisation accrue. Le professionnalisme de cette organisation et son expérience de la scène politique à Washington l'engagent à créer de nouveaux partenariats, et notamment à communiquer avec les milieux d'affaires concernés par les sanctions économiques.

La contestation de l'embargo provoque, sur le terrain religieux, des alliances entre catholiques et protestants : elle constitue une véritable fenêtre d'opportunité pour les mouvements œcuméniques en quête d'une visibilité internationale. Pastors for Peace en est l'exemple. WOLA rassemble également des membres des deux confessions et est directement en prise sur des groupes dans le sillage du National Council of Churches. Ses dirigeants maintiennent également de bonnes relations avec des membres de la Conférence épiscopale américaine (National Conference of Catholic Bishops)<sup>58</sup>.

On voit alors dans ces cercles se mettre en place une doctrine des sanctions économiques qui s'inspire largement à la fois des principes vaticans et des textes du début des années quatre-vingt-dix publiés par la Conférence épiscopale américaine sur la guerre et l'usage des sanctions<sup>59</sup>. A Rome, les sanctions économiques ont été à plusieurs reprises dénoncées par Monseigneur Etchegaray dans le cadre la Commission justice et paix, et également par Jean-Paul II. Dans un message adressé au corps diplomatique en 1995, le Pape a publiquement manifesté son opinion et fait valoir son analyse de l'usage des sanctions économiques : « Dans le monde interdépendant d'aujourd'hui, un ensemble de réseaux d'échanges force les nations à vivre ensemble, qu'elles le veuillent ou non... L'embargo, clairement défini par la loi, est un instrument qui doit être utilisé avec un grand discernement et évalué à l'aune de critères à la fois éthiques et juridiques. Avant d'imposer de telles mesures, il est toujours impératif de prévoir les conséquences humanitaires des sanctions, en tenant compte de la proportionnalité de cette décision eu égard au mal qu'elle vise à remédier »<sup>60</sup>. La Conférence épiscopale américaine, de son côté, est intervenue dans le débat américain en critiquant les effets de l'hégémonie de Washington et en appelant à une politique étrangère plus responsable.

Bien évidemment, la visite du Pape à Cuba en janvier 1998 a constitué un point de ralliement pour ces mouvements dans l'expression de leur protestation. Son exhortation à

---

<sup>57</sup> Entretien à WOLA, Washington, juin 1999.

<sup>58</sup> Entretien au National Conference of Catholic Bishops, Latin America Office, Washington, juillet 1999.

<sup>59</sup> Il s'agit notamment du texte *The Challenge of Peace*. Pour une reprise contemporaine de ces idées : US Catholic Conference, « The harvest of justice is sown in peace », Washington, mars 1995. Voir plus particulièrement « Economic sanctions », pp. 13 et s.

<sup>60</sup> Cité in R. A. Sirico, « Free trade and human rights : the moral case for engagement », in Solveig Singleton, Daniel T. Griswold (eds.), *Economic Casualties - How US Foreign Policy Undermines Trade, Growth and Liberty*, Washington D.C., Cato Institute, 1999, p. 103.

une « globalisation de la solidarité », l'hostilité qu'il a manifestée à l'égard de l'application des sanctions économiques qui frappent les plus démunis, ont été perçues comme des signaux favorables par un ensemble de groupes sociaux. Leur mobilisation s'est renforcée et leur visibilité s'est accrue. Dans cette perspective, la visite du Pape a fortement contribué à universaliser la critique de l'embargo.

Au sein des milieux ecclésiastiques, on assiste à une véritable réflexion sur les sanctions économiques et leurs méfaits pour les populations des pays visés. Ces réflexions, qui aboutissent à une dénonciation sans appel, perpétuent la longue tradition chrétienne augustinienne et thomiste de la *guerre juste*. Un des points centraux de cette doctrine est la légitimité de l'autorité qui déclare la guerre. Or les sanctions américaines sont unilatérales et souffrent d'un défaut de légitimité internationale, surtout vis-à-vis des principes énoncés par les Nations unies. Leur « intention droite », notamment eu égard à leur faible efficacité et à leur durée, ne peut qu'éveiller les soupçons de tous ceux qui souscrivent à ces considérations. Par ailleurs, le principe de discrimination et de protection des civils en temps de guerre – tel que le décline Grotius dans son interprétation de la guerre juste – est radicalement mis en cause. On le voit, des courants de pensée internationaux sont aujourd'hui remis au goût du jour en raison du succès rencontré par ces groupes dans leur accès à l'espace public. Par ailleurs, la question des sanctions, l'interprétation chrétienne qui en est faite et sa critique sont favorablement accueillies dans des enceintes universelles, à l'image des Nations unies où se mettent en place des comités de réflexion sur les embargos<sup>61</sup>.

## **Les intérêts vertueux : le commerce humanitaire**

Lors de la promulgation de la loi Helms-Burton, ce rebondissement dans l'orientation de la politique étrangère a déçu un certain nombre de lobbyistes, de députés et d'activistes. Les milieux d'affaires ont réagi de manière significative et organisé leur protestation en capitalisant le mécontentement de ceux qui les avaient précédés dans la lutte contre les sanctions.

Cette mobilisation a été soutenue et encouragée par un contexte médiatique très favorable. Nombre de journaux et de télévisions ont mis l'accent aux Etats-Unis sur Cuba et dénoncent régulièrement les méfaits des sanctions américaines. Cette pression s'est particulièrement exercée au cours des années quatre-vingt-dix, et elle s'est bien évidemment renforcée lors la promulgation de la loi Helms-Burton<sup>62</sup>. Pour ceux qui luttent contre l'ensemble des sanctions unilatérales américaines, Cuba est devenu un symbole avec lequel le public américain s'est familiarisé, ce qui leur permet de mettre en cause

---

<sup>61</sup> Ces points de vue, et notamment les interprétations chrétiennes de la guerre juste appliquées au domaine des embargos, sont exprimés dans un nombre croissant de publications. Joy Gordon, « A peaceful, silent, deadly remedy : the ethics of economic sanctions », *Ethics and International Affairs*, vol. 13, 1999, pp. 123-142. Pour une vision plus nuancée mais tout aussi « chrétienne » : David Cortright, George Lopez, « Are sanctions just ? : the problematic case of Iraq », *Journal of International Affairs*, Vol. 52 n° 2, printemps 1999, pp. 735-756.

<sup>62</sup> Entretien avec John Kavulich, US-Cuba Trade and Economic Council, New York septembre 1999.

celles qui frappent des pays plus stratégiques à leurs yeux<sup>63</sup>.

Cet espace public d'une contestation « intéressée » se structure aussi autour de véritables professionnels chargés de sélectionner et de diffuser des informations pratiques sur les retombées de l'embargo. Alors que les revendications des entrepreneurs se font de plus en plus pressantes, des liens entre universités, centres de recherche, journalistes et économistes se consolident. Ces associations existent depuis longtemps, Helms-Burton a contribué à les renforcer et à les professionnaliser. Le Cuba Education Project est à l'image de ces coalitions nouvelles. Cette organisation, qui prend place au sein de la New School for Social Research de New York et son World Policy Institute, se propose en effet d'informer le public américain au sujet des dégâts provoqués par les sanctions américaines prises à l'encontre de Cuba. Dans ses recherches diffusées à un large public, ce groupe met en avant les conséquences négatives de l'embargo pour le commerce dans le secteur agricole, en soulignant les implications d'une telle mesure en matière de politique étrangère, et notamment ses conséquences sur la réputation américaine<sup>64</sup>. Bien évidemment, ces considérations sont renforcées par la dimension humanitaire, le soutien de nombreuses organisations religieuses (notamment les Eglises protestantes traditionnelles), la politique internationale du Vatican et les rapports de médecins lors de leur séjour à Cuba. De ce point de vue, la référence parmi les activistes qui luttent contre l'embargo demeure un rapport publié en 1997 par l'American Association for World Health qui tente d'évaluer les conséquences de l'embargo sur le système de santé cubain<sup>65</sup>.

Le Cuba Education Project a été mis en place en 1997. Americans for Humanitarian Trade with Cuba s'inscrit dans le prolongement de tels efforts. Il s'agit d'un lieu qui fédère des hommes d'affaires d'importantes compagnies, à l'image de l'un de ses dirigeants les plus actifs et son initiateur, Craig Fuller, *managing director* du groupe Korn/Ferry International. Celui-ci possède une expérience solide de la politique et des affaires internationales et a notamment servi dans les administrations Bush et Reagan. On rencontre parmi les membres du conseil de cette association d'autres entrepreneurs comme le président de l'Archers Daniels Midland Company ou A.W. Causen, directeur honoraire de la BankAmerica Corporation et ancien président de la Banque mondiale. Par ailleurs, des personnalités comme David Rockefeller, Paul Volcker ou le Général John J. Sheehan, ancien commandant suprême de l'OTAN, ont rejoint ce groupe. Cette association est un des groupes les plus caractéristiques de la nouvelle mouvance protestataire. Elle a été mise sur pied lorsque Helms-Burton a vu le jour, et s'est manifestée dans l'espace public lors de la visite du Pape sur l'île en janvier 1998. Ce

---

<sup>63</sup> Entretien avec Bill Lane, Caterpillar Inc. L'examen d'une compilation d'articles dénonçant les méfaits des sanctions montre que les textes sur l'embargo cubain forment la majorité de ces articles. USA Engage, *America Speaks – A Compilation of Editorial Opinion Promoting Engagement and Opposing the Use of US Unilateral Sanctions*. Washington, 1999.

<sup>64</sup> Entretien avec Lissa Weinmann, Cuba Education Project, New York, août 1999.

<sup>65</sup> *Denial of Food and Medicine – The Impact of the U.S. Embargo on Health and Nutrition in Cuba*. A report from the American Association for World Health, mars 1997. Les conclusions de ce rapport sont plus nuancées que de nombreux usages de ce texte pourraient le laisser penser. Un des paradoxes de la santé cubaine : Cuba possède le meilleur système de santé de l'Amérique latine et ses indicateurs rivalisent avec ceux des Etats-Unis.

moment était sans doute le plus opportun pour promouvoir son action<sup>66</sup>, assurant au groupe une visibilité très grande en associant la critique des sanctions d'un point de vue économique à une thématique humanitaire.

AHTC repose sur une stratégie de lobbying progressive et prudente. Ses efforts sont pour l'heure concentrés sur la levée de l'embargo en ce qui concerne la nourriture et les médicaments (*Food and Medicine*). Ses principaux dirigeants souhaitent la remise en cause intégrale de l'embargo mais ont décidé d'un commun accord de limiter leurs revendications à ce domaine, par souci de pragmatisme, en raison de l'impact des discours humanitaires aujourd'hui. AHTC accueille dans son conseil le secrétaire exécutif du National Council of Churches, le Dr Joan Brown Campbell, ainsi que le secrétaire général de Church and Society – une organisation qui se consacre aux droits au sein de la United Methodist Church – le Dr Thom White Fassett.

Cette association nationale est directement en prise avec les affaires mondiales, en raison de l'origine professionnelle de ses membres et de ses préoccupations humanitaires. Elle a réussi à promouvoir la critique des sanctions dans un contexte politique éminemment bi-partisan et rassemble les soutiens des hommes d'affaires de manière particulièrement active en ce qui concerne le lobby des fermiers de l'Alabama, du Mississippi ou de la Louisiane. Par ailleurs, d'autres secteurs économiques suivent de près ses activités en espérant que la lutte contre l'interdiction de vendre de la nourriture et des médicaments sera une étape décisive dans la levée définitive de l'embargo. En raison de la diversité des réseaux de ses sympathisants, l'AHTC est soutenu par des compagnies comme Caterpillar, le groupe USA Engage<sup>67</sup>, NAM<sup>68</sup> et le National Foreign Council au sein de la Chambre nationale de commerce. Ces différentes organisations fonctionnent en réseau et sont liées les unes aux autres, notamment lorsque des patrons de ces compagnies appartiennent simultanément à plusieurs de ces ensembles. Par ailleurs, la Chambre nationale de commerce a fait de Cuba un de ses chevaux de bataille dans la lutte contre les sanctions, et les voyages de ses dirigeants à Cuba ont largement contribué à une très forte médiatisation de la protestation, satisfaisant ainsi les nombreux entrepreneurs du secteur de l'agriculture qui voient ainsi leurs intérêts défendus sur la scène internationale. Les activités de ces exploitants sont aujourd'hui soumises à de nombreux aléas. Notamment en raison de certains problèmes rencontrés avec l'Europe, bon nombre d'entre eux exigent l'ouverture de nouveaux marchés.

L'humanitaire est devenu une entrée précieuse sur le terrain de la dénonciation des sanctions économiques, et une relation très pragmatique entre des représentants d'univers fort différents s'est engagée. Leur point commun est politique et vise à créer à travers leur alliance une véritable « entreprise morale » à partir de la dénonciation des injustices, dont la finalité est que l'économie américaine réalise les plus grands profits.

De la part de ces entrepreneurs, la prudence associée à une planification de leur action de lobbyistes est nouvelle, et il faut voir là les effets de l'augmentation du nombre des sanctions économiques depuis la fin de la guerre froide. En 1997, une étude conduite et publiée par la National Association of Manufacturers a recensé le nombre de sanctions

---

<sup>66</sup> Entretien avec Craig Fuller, AHTC, Washington, juin 1999.

<sup>67</sup> Il s'agit d'une coalition d'entrepreneurs mobilisés contre les sanctions économiques. Mise sur pieds en 1997, elle revendique aujourd'hui plus de 600 membres. [www.usaengage.org](http://www.usaengage.org).

<sup>68</sup> Une autre association patronale, dont la naissance est antérieure au débat sur les sanctions, membre de USA Engage.

unilatérales qui frappent les différents Etats en désaccord avec l'Amérique<sup>69</sup>. Cette publication contribue à lier ces firmes et ces mouvements entre eux, et suscite une mobilisation notamment par l'intermédiaire d'Internet, une sorte de « *web diplomacy* » qui s'active aujourd'hui dans la dénonciation des sanctions. La concertation est à l'ordre du jour et l'information à laquelle ces organisations ont accès constitue une de leurs forces.

### **Les passeurs en col blanc et le tourisme entrepreneurial : signaler la confiance**

Dès le début des années quatre-vingt-dix, des voyages vantant les mérites du marché cubain ont été organisés aux Etats-Unis. Une cohorte de « Cuba entrepreneurs » américains escortent les hommes d'affaires désireux de s'informer par eux-mêmes et de prendre les premiers contacts avec les membres de l'administration castriste. Les principaux intéressés sont souvent des dirigeants de petites ou moyennes entreprises à la recherche de nouveaux débouchés et attirés par la frénésie des marchés émergents. Tout au long des années quatre-vingt-dix, des rencontres avec les Cubains ont eu lieu à La Havane ou, lorsque les autorisations de quitter le sol américain étaient trop difficiles à obtenir, à Cancun. Des contacts ont également été établis avec les diplomates cubains en poste aux Etats-Unis ou lors de la visite sur le sol américain de certains dignitaires du régime.

Les profils de ces guides sont variés<sup>70</sup>. Certains sont des activistes, et leur professionnalisme dans le domaine de l'économie est relatif : le capital relationnel dont ils disposent sur l'île est leur principal atout. Pour d'autres, l'aventure cubaine s'inscrit dans un itinéraire à mi-chemin entre journalisme et conseil ; leur vocation d'aventuriers les mène naturellement vers ce type de para-diplomatie dont le risque politique et juridique peut s'avérer assez élevé. Enfin, quelques-uns disposent de services d'information économique très performants et abandonnent bien souvent la formule initiale du voyage au profit de la publication de lettres d'information sur l'économie cubaine. Dans cette catégorie, on rencontre des personnes ayant acquis une certaine compétence dans l'analyse des économies marxistes, soviétique notamment.

Ce tourisme entrepreneurial a plusieurs fonctions. Il permet une *diffusion de l'information* concernant les marchés cubains auprès des milieux d'affaires. La

---

<sup>69</sup> Voir carte en annexe, et NAM, *A Catalog of New US Unilateral Economic Sanctions for Foreign Policy Purposes 1993-1996*, Washington, 1997, 29 p. Entretien avec Marino Marcich, NAM, directeur des investissements internationaux, Washington, juin 1999. Cette étude fera l'objet d'une attention toute particulière. Elle suscite également une réponse véhémente de la part du sénateur Jesse Helms (républicain, Caroline du Nord), président de l'International Relations Committee au Sénat, dans la revue du Council on Foreign Relations, *Foreign Affairs*. Le sénateur Helms accuse les entrepreneurs américains d'un manque de patriotisme. Jesse Helms, « What sanctions epidemic ? US business' curious crusade », *Foreign Affairs*, janvier-février 1999, pp. 2-8. En conclusion de cet article : « Ces lobbyistes se servent de cette croisade contre les sanctions pour défendre leurs affaires, comme c'est l'usage chez les bandits, les tyrans et les terroristes. Ils ne représentent pas le point de vue du peuple américain ni du monde des affaires américain. Ils devraient avoir honte ».

<sup>70</sup> Entretiens à Washington et New York, juin et août 1999.

croissance du nombre de licences octroyées par l'Office on Foreign Assets Control (OFAC) témoigne d'une articulation meilleure que par le passé entre les demandes de ces entreprises, leurs projets cubains et les services fédéraux<sup>71</sup>. En effet, guider les hommes d'affaires dans les méandres juridiques de Washington fait partie du travail de certaines de ces organisations. Ce soutien au commerce est en phase avec la médiatisation de l'île, et les journalistes américains ne manquent pas de signaler à leurs lecteurs ces divers périples.

L'information fournie est bien sûr sélective et dépend en grande partie de l'initiateur du voyage et de ses contacts sur l'île. Ces formes d'activités ont évidemment une fonction politique essentiellement *protestataire*. Elles témoignent aux yeux du public américain de la volonté des hommes d'affaires de lier des contacts avec les Cubains et leurs autorités, et stigmatise le caractère injustifié des diverses lois. On retrouve ici une tradition spécifiquement américaine, la désobéissance civile (« *civil disobedience* ») vis-à-vis de l'Etat lorsque celui-ci est jugé trop interventionniste. Enfin, ces voyages suscitent *l'émulation* dans les milieux d'affaires américains : ils ont très clairement un effet d'annonce. La multiplication des voyages, associée à la croissante médiatisation dont Cuba a fait l'objet au cours des années quatre-vingt-dix, a encouragé un nombre toujours plus important d'entrepreneurs alertés par la présence des Européens sur l'île et la croissance de leurs investissements, à tenter le voyage et l'expérience de la rencontre avec le régime castriste. Leur nombre augmente régulièrement. 500 hommes d'affaires et représentants des Etats-Unis auraient visité l'île en 1994, 1300 en 1995, 1500 en 1996, 2000 en 1997, 2500 en 1998. On estime ce chiffre à 2800 en 1999<sup>72</sup> : depuis les débats autour de Helms-Burton, leur nombre aurait doublé.

Certes, la compétition entre les différents « passeurs » est farouche. Toujours dépendants du bon vouloir des Cubains et de leur disponibilité, ces prédicateurs de l'après-embargo dont la raison d'être tient pourtant à l'effectivité de ces mesures, souffrent souvent des aléas de la disgrâce lorsque le régime préfère accorder ses faveurs à leurs concurrents. Leur travail repose sur un climat de confiance entre les différents intervenants de cette relation tripartite. Les passeurs en col blanc doivent s'assurer d'une part de la confiance des hommes d'affaires américains désireux d'établir les meilleurs contacts en disposant de l'information la plus à jour, d'autre part de celle des membres du régime castriste soucieux de tirer profit de ces rencontres, et donc dépendants de leur loyauté. Ces deux impératifs ne sont pas toujours compatibles et peuvent entraîner des dissonances et des ruptures dans la chaîne de confiance.

Ces formes d'intermédiations participent de la délégitimation de l'embargo aux Etats-Unis. Elles alimentent aussi l'information américaine pour les Cubains désireux le plus souvent de maintenir un *statu quo*, tout en dénonçant les méfaits du « *bloqueo* ». Aussi, le régime peut-il se prévaloir de la bonne volonté des déviants du système auquel il s'oppose, tirant profit d'une information de première main : le niveau d'intérêt des investisseurs de demain. Pour négocier avec les Européens, cette source d'information est, bien évidemment, tout à fait précieuse.

Le système repose sur une logique de la surenchère et des effets d'annonce. Ces « *Cuba brokers* » alimentent le marché américain d'informations sur l'île et la croissance de l'investissement européen. Avec l'aide des médias, ils incitent les entrepreneurs américains à visiter l'île. Afin de s'affirmer face à leurs concurrents, ces intermédiaires

---

<sup>71</sup> Entretien au US Cuba Trade and Economic Council, septembre 1999, New York.

<sup>72</sup> *Id.*

vantent leurs exploits, les bonnes relations avec les Cubains et le nombre des entreprises américaines qui leur accordent leur confiance. Ce système porte aujourd'hui ses fruits. Notamment à la faveur de la campagne contre les sanctions qui frappent le commerce de la nourriture et des médicaments, des citoyens américains s'investissent dans l'organisation d'une foire de produits pharmaceutiques à La Havane<sup>73</sup>. Par ailleurs, au cours de l'été 1999, une licence a été accordée à l'entreprise américaine SmithKline et Beechman, qui lui permet de travailler avec des services cubains dans le cadre de la diffusion d'un vaccin contre la méningite B d'origine cubaine<sup>74</sup>. Cette autorisation est justifiée, aux yeux de l'administration américaine, par des motivations humanitaires : les enfants américains sont potentiellement concernés par cette maladie. Sur le plan strictement juridique, cette exemption entre davantage dans le cadre de la loi Torricelli, dans la mesure où cette entreprise demande au Trésor américain d'approuver des relations commerciales entre une de ses filiales européennes et Cuba. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là d'un signal favorable indiquant l'ouverture, qui constitue un réel précédent.

### **L'évaluation du coût des sanctions pour les Etats-Unis : quand l'économie devient une « science morale »**

A compter du milieu des années quatre-vingt-dix, la multiplication des sanctions unilatérales américaines et les enjeux posés par la loi Helms-Burton ont ravivé les craintes des milieux d'affaires. Pour un certain nombre de firmes, comme Caterpillar par exemple, les sanctions économiques représentaient un obstacle majeur qui a eu des répercussions tangibles sur le développement de leurs exportations<sup>75</sup>. En effet, Caterpillar avait déjà été pénalisé en raison de la politique étrangère américaine dans sa conquête du marché soviétique au début des années quatre-vingt. A cette époque, la construction d'un oléoduc avait été attribuée à une entreprise japonaise, Komastu, qui depuis s'est considérablement développée. Caterpillar considère que la politique étrangère américaine est responsable de la naissance de nouveaux concurrents dans son domaine, et s'est engagée à ce qu'une telle péripétie ne se reproduise plus jamais.

Afin de faire valoir le point de vue des entreprises, un certain nombre de groupes exportateurs ont estimé cet enjeu comme une des priorités dans leur exercice de lobbying. Ils ont élaboré une stratégie qui implique de faire un détour par l'université, et d'alerter les économistes et les *think tanks*. Dès lors, nombre d'associations comme USA Engage, NAM, la Chambre nationale de commerce ou bien des entreprises comme Caterpillar se sont engagées dans un dialogue avec les principaux instituts de Washington qui se consacrent à la politique internationale et notamment aux questions économiques et commerciales. Les résultats de ce rapprochement sont surprenants, et il

---

<sup>73</sup> *Tradeshow Week*, 19 juillet 1999.

<sup>74</sup> « EE UU permite la venta de una vacuna cubana para la meningitis B », *El País*, 8 août 1999. Entretien avec Gareth Jenkins, Cubaexport, Londres, septembre 1999.

<sup>75</sup> Entretien avec Bill Lane, responsable chez Caterpillar des relations avec le gouvernement, Washington, juin 1999.



faut noter l'efficacité d'une telle coopération. Le nombre des études sur les sanctions économiques tout comme les forums consacrés aux embargos ont considérablement augmenté à partir des années quatre-vingt-dix, notamment à la suite de la loi Helms-Burton. Il est aujourd'hui difficile de trouver aux Etats-Unis et plus particulièrement à Washington un *think tank* ou un centre de politique internationale qui n'ait pas récemment publié les résultats d'une recherche sur les sanctions économiques en adoptant une perspective critique.

Pour agir efficacement auprès de l'exécutif et du Congrès, les lobbies d'entrepreneurs requièrent des expertises exhaustives sur l'impact des sanctions. C'est pourquoi ils ont commandé une série d'analyses qui mettent en lumière le coût interne des sanctions pour l'économie américaine, et non plus leurs conséquences pour les pays cibles, principaux travaux sur lesquels s'étaient concentrés auparavant économistes et *think tanks*. Le manque à gagner pour les exportateurs et son impact sur le niveau de l'emploi américain est au centre de cette nouvelle génération d'analyses. Ce passage d'un critère à l'autre traduit une orientation nouvelle des principaux *think tanks*, dont les compétences ont été mises au service des offices gouvernementaux, puis des entreprises privées.

Les sanctions pénalisent les entreprises américaines. Cette idée simple avait été souvent évoquée par les entrepreneurs subissant au quotidien les restrictions imposées à leurs exportations. Désormais, à la faveur d'une recherche notamment financée par USA Engage, ils disposent, pour faire valoir leurs arguments, de données chiffrées<sup>76</sup>.

Les économistes de l'Institute on International Economics ont utilisé une méthode d'évaluation spécifique (*the gravity model*), qui leur a permis d'aboutir à une triple conclusion régulièrement évoquée par les entrepreneurs et les médias<sup>77</sup>.

1 – les sanctions américaines ont réduit en 1995 les exportations américaines d'un montant de 15 à 19 milliards de dollars et ont privé les Etats-Unis d'un revenu de 1 milliard de dollars ;

2 – ce défaut d'exportation s'est par ailleurs traduit par une perte de plus de 200 000 emplois pour l'ensemble de l'économie américaine ;

3 – en ce qui concerne Cuba, la réduction qui grève les exportations américaines serait, pour 1995, de 1 094 millions de dollars<sup>78</sup>.

Rapporté au niveau général des exportations américaines, le poids des restrictions qui concernent Cuba est relatif en raison de la taille de son marché. Bien évidemment, les sanctions contre des pays comme l'Iran ou la Libye ont des conséquences plus importantes. Cependant, Helms-Burton a eu, nous l'avons vu, un effet moteur dans la mobilisation des firmes en raison de sa visibilité. Cette loi est devenue un emblème de l'unilatéral et fait présager aux entreprises américaines des conséquences néfastes pour leur réputation. En raison de la durée de l'embargo, Cuba demeure un symbole des sanctions économiques et les entrepreneurs américains embrassent la cause cubaine afin de montrer leur pouvoir d'influence sur la politique étrangère de Washington et

---

<sup>76</sup> Gary Clyde Hufbauer, Kimberly Ann Elliott, Tess Cyrus, Elizabeth Winston, « US economic sanctions : their impact on trade, jobs and wages », *Institute for International Economics*, Working Paper, 1997. Cette étude sera intégrée à la nouvelle version de *Economic Sanctions Reconsidered* publiée par l'IIE, à paraître.

<sup>77</sup> Entretien avec Kimberly Elliott, Institute on International Economics, Washington juin 1999.

<sup>78</sup> Tableau 8 « US exports lost due to economic sanctions in place in 1995 », in Hufbauer, Elliott, Cyrus, Winston, art. cité.

marquer une rupture avec la période précédente. Pour les lobbies d'entrepreneurs américains, Cuba devient un symbole de la politique des sanctions contre laquelle il s'agit de rallier de nouveaux adeptes. Soutenir la cause cubaine rend le fait de critiquer les sanctions unilatérales dans leur ensemble plus légitime aux yeux de l'opinion publique : la protestation des hommes d'affaires est réputée transcender le seul intérêt économique, elle est en phase avec des préoccupations d'ordre plus général, à la faveur de la popularité d'un pays qui attire un nombre croissant de touristes. La notion de *colateral damages* est transposée dans le champ économique, une série de concepts comme *economic casualties* voit le jour à la faveur de l'intérêt économique bien compris et du renouveau du concept de la *guerre juste*. La science économique s'oriente alors dans son application à la politique internationale vers des considérations éthiques. L'économie n'aurait ainsi jamais cessé d'être une *science morale*.

Les incidences de « l'intention vertueuse » sur l'expertise sont notables. Il est très difficile, et dangereux aujourd'hui pour les *think tanks* les plus conservateurs, d'exprimer un avis sur la nécessité d'un maintien des sanctions et, de fait, la plupart d'entre eux y ont renoncé. Il faut voir là en premier lieu l'évolution du système international lui-même, les difficultés qu'éprouvent les milieux cubains de Miami à convaincre les intellectuels. Il ne faut cependant pas négliger les effets des diverses campagnes d'indignation suscitées par Helms-Burton. Se prononcer en faveur de l'embargo implique désormais d'assumer une position résolument immorale aux yeux d'un nombre considérable d'Américains.

On décèle cependant, dans ce concert de critiques formulées à l'égard de l'embargo, quelques rares exceptions. Ainsi, en 1996, peu de temps après la promulgation de la loi, une conférence sur l'embargo a été organisée par l'université du télévangéliste Pat Robertson, un proche de l'aile droite du parti républicain. Jesse Helms ainsi que ses collaborateurs y étaient présents, de même qu'un grand nombre d'avocats. Très éloignée des cercles de la culture légitime, cette organisation, tout comme son parrain, sont à l'image des difficultés rencontrées par les promoteurs de cette loi à faire pleinement valoir leurs arguments<sup>79</sup>. Les effets de l'orientation vers les milieux d'affaires des études sur les sanctions économiques sont aussi déterminants et provoquent la réticence de nombreux analystes à considérer sérieusement Cuba comme un danger sécuritaire. De plus en plus isolés, un nombre très limité de *think tanks* maintient le cap et tente de justifier l'intransigeance à l'égard de Castro par la menace qu'il continue d'incarner à leurs yeux<sup>80</sup>.

## La mise sur agenda

Dès la mise en place de la loi Helms-Burton, de nouvelles coalitions se sont formées et des projets de loi ont été rédigés pour modifier l'embargo. La progression du nombre de ces projets consacrés à Cuba est notable et illustre la routinisation de la protestation ainsi

---

<sup>79</sup> « Helms-Burton simple justice for US citizens or foreign policy disaster », 9 juillet 1996, Washington.

<sup>80</sup> C'est notamment le cas du Center for Security Policy. Entretien avec son directeur Frank Gaffney, Washington, juin 1999. Cuba est analysé en termes de « asymmetrical threat ». Voir notamment « Publications of the Casey Institute of the Center for Security Policy n.98-C 59 ». [www.security-policy.org](http://www.security-policy.org).

que les effets d'engrenage dans la capitalisation du mécontentement.

Depuis 1996, plusieurs textes ont cherché à donner une nouvelle orientation à l'embargo sur Cuba. Suivant qu'elles ont voulu l'annuler<sup>81</sup> ou bien aménager de nouvelles modalités en levant l'interdiction sur la nourriture et les médicaments ou en cherchant à supprimer l'interdiction de voyager<sup>82</sup>, ces initiatives parlementaires n'ont pas connu de succès jusqu'à présent. Cependant, la multiplication de ces textes et la pression des différents membres du Congrès qui en sont les initiateurs ont conduit à modifier le climat des débats au Congrès et ont notamment favorisé la diffusion de l'information en direction d'une majorité de parlementaires peu motivés par le contexte cubain et découragés par la complexité de son histoire avec les Etats-Unis<sup>83</sup>.

L'insatisfaction provoquée par Helms-Burton a suscité un projet de consultation nationale à propos de l'embargo. A la faveur de la pression de certains entrepreneurs et de plusieurs membres du Congrès, l'idée d'une commission bi-partite destinée à faire le bilan de quatre décennies de sanctions a vu le jour et, le 13 octobre 1998, une lettre a été envoyée au président Clinton lui demandant de créer un tel organisme sur le modèle d'un groupe formé en 1983 pour réfléchir aux problèmes de l'Amérique centrale. A Washington, plusieurs noms ont été évoqués pour diriger cette commission, dont ceux de Henry Kissinger et Lawrence Eagleburger, tous deux anciens secrétaires d'Etat. Cette commission se serait très probablement prononcée en faveur d'un réaménagement de la politique d'embargo et aurait donné au Président la légitimité nécessaire pour influencer à son tour le Congrès dans le sens d'une réévaluation de la loi Helms-Burton.

En raison de la réaction des mouvements américano-cubains les plus conservateurs, ce projet a été abandonné à la suite de pressions exercées sur le vice-président Al Gore<sup>84</sup>. Candidat à l'investiture démocrate pour la présidence, il a personnellement reçu des plaintes des mouvements de Miami et aurait alors plaidé la cause des exilés auprès du président Clinton. Une commission de stature nationale a vu le jour et a pourtant présenté un rapport qui prône une révision de l'embargo et la prise d'initiatives nouvelles à l'encontre du régime castriste. Le Council on Foreign Relations (CFR) a organisé une série de rencontres autour de Cuba, invitant à la table de discussion ses détracteurs et ses partisans<sup>85</sup>. On retrouve ainsi dans ces cercles les membres les plus éminents de la société civile américaine concernés par l'embargo. Des représentants des milieux entrepreneuriaux sont invités et Craig Fuller a pris part aux discussions ; les différents *think tanks* prennent ces débats en compte, de même que certains représentants du secteur religieux et de la National Conference of Catholic Bishops.

Bien qu'il ait refusé de créer une commission bi-partite, le président Clinton a tout de

---

<sup>81</sup> Par exemple : « To lift the embargo on Cuba and for other purposes », H.R. 1181, 106<sup>th</sup> Congress, House of Representatives, 18 mars 1999.

<sup>82</sup> Les différents projets de loi présentés par les sénateurs Dodd ou Lugar, le plus souvent associés à des projets pour la redéfinition de la politique des sanctions économiques.

<sup>83</sup> Entretien à la Chambre, Subcommittee on Western Hemisphere, Washington, juin 1999.

<sup>84</sup> Entretien avec Arlene Alligood, CaribExport Inc., Washington, juin 1999.

<sup>85</sup> Une des institutions les plus reconnues, le Council on Foreign Relations siège à New York et rassemble un ensemble de praticiens et d'universitaires dans le domaine des relations internationales. Lorsque Fidel Castro s'était rendu aux Nations unies en 1995, il avait rencontré des hommes d'affaires américains au CFR.

même accédé à certaines demandes des détracteurs de l'embargo en annonçant en janvier 1999 une série de mesures. Elles ont facilité l'envoi d'argent aux Cubains et l'octroi des licences en ce qui concerne la nourriture et les médicaments, de nouveaux vols directs depuis New York et Los Angeles ont été annoncés ainsi que la reprise du courrier<sup>86</sup>. Dans cette perspective, les contacts entre peuples (*people to people*) ont été encouragés, un match de base-ball a eu lieu à Cuba et aux Etats-Unis entre les Baltimore Orioles et l'équipe nationale cubaine. En 2000, la « diplomatie du ping-pong » passe par les stades de football.

Les résultats de ces premières initiatives sont mesurés. Néanmoins, un axe de travail se dessine et préfigure les rencontres à venir en 2000. La nécessité d'une révision de l'embargo est exprimée au nom de l'adaptation de la politique étrangère au contexte de l'après-guerre froide. En l'absence d'une commission bi-partite officielle, le CFR remplit cette fonction en rassemblant des membres de tous bords, à l'exception des traditionnels opposants cubains à l'embargo et des sympathisants du castrisme<sup>87</sup>. Cette table ronde, qui a accordé une place importante à la rationalité politique des sanctions, à leurs conséquences néfastes sur le plan humanitaire ainsi qu'à leur dimension économique, témoigne d'une nouvelle forme de civilité dans la définition des sanctions. Ces rencontres vont se poursuivre au cours de l'année 2000.

Aujourd'hui, l'enjeu cubain est de nouveau à l'ordre du jour au Congrès. Une proposition de loi visant à lever les restrictions sur le commerce de nourriture et de médicaments avec Cuba est passée au mois d'août devant le Sénat. Certes, le vote à la Chambre a ensuite fait barrage à sa promulgation. Néanmoins, pour les lobbyistes, les entrepreneurs et les mouvements humanitaires, il s'agit d'une véritable victoire qui laisse présager des réformes futures dans le régime des sanctions, ainsi qu'une orientation humanitaire de la politique vers l'île. Bien que les changements suggérés par cette proposition de loi aillent dans le sens de la politique étrangère promue par le département d'Etat, une levée par le Congrès d'une partie des sanctions laisserait le législatif aux commandes de la politique vis-à-vis de Cuba. Le soutien de l'exécutif à cette initiative parlementaire semble, en conséquence, modéré.

## **VERS L'ADOPTION DE NOUVEAUX CRITERES DE JUSTICE DANS L'EVALUATION DES SANCTIONS ?**

La question des sanctions est aujourd'hui au centre de multiples débats sur la conduite de la politique étrangère. A ce titre, le cas cubain a contribué à animer bon nombre de ces forums. Véritable cas d'école, il alimente une recherche des meilleures conditions d'exercice de la puissance. C'est devenu un repère dans la définition des sanctions, un exemple à ne pas suivre qui heurte ou nuit aux intérêts d'un nombre d'acteurs de plus en plus identifiés. Bien évidemment, la redéfinition des sanctions, et notamment l'accent mis sur les embargos financiers tant sur le plan multilatéral qu'unilatéral ne font que renforcer

---

<sup>86</sup> US Cuba Policy, « The President reaches out to Cuba people not Castro : new measures support the development of civil society », [http://www.state.gov/www/regions/ara/us\\_cuba\\_index.html](http://www.state.gov/www/regions/ara/us_cuba_index.html).

<sup>87</sup> On peut trouver sur le web le texte final du rapport : [www.foreignrel.org](http://www.foreignrel.org).

les critiques adressées aux sanctions prises à l'égard de Cuba.

Plusieurs éléments se dégagent de l'expérience cubaine et militent en faveur de la redéfinition de règles de justice internationale, à partir des conséquences précises des embargos sur les populations concernées. En premier lieu, on note aujourd'hui que le cas cubain a suscité une série d'interrogations sur la nature des victimes du passé et sur les possibles mesures destinées à les compenser. La loi Helms-Burton a donné le signal, et l'autorisation qu'elle accorde à tous ceux qui s'estiment lésés en raison de spoliations subies dans le passé a alimenté un débat fourni autour des droits de propriété. Pour les défenseurs de la loi, celle-ci vise à compenser des personnes victimes d'un tort qui ne saurait s'atténuer avec le temps. Dans cette perspective, la loi s'inscrit dans un projet d'intégration des droits de propriété au corps des droits de l'homme. Cette vision nouvelle du champ d'extension des droits de l'homme renforce bien évidemment la position d'un certain nombre de groupes et d'entreprises qui voient là une protection supplémentaire contre d'éventuelles nationalisations. Il faut noter ici la convergence avec des projets de nature multilatérale, notamment dans le cadre du défunt Accord multilatéral sur l'investissement (AMI).

Les victimes, dans leur pluralité, sont au cœur de la définition contemporaine de l'embargo. On trouve d'un côté celles au nom desquelles la sanction a été prise, et dont le statut est résolument « politique » : ce sont les Cubains américains qui militent en faveur de son maintien. Depuis quelques années, deux autres groupes de victimes ont obtenu droit de cité : celles qui subissent directement les mesures (les Cubains), représentées par les associations humanitaires, et les victimes économiques des sanctions unilatérales aux Etats-Unis. L'association entre les deux est inédite. La légitimité de ces victimes « humanitaires et économiques » s'affirme aujourd'hui avec vigueur face à celle des victimes « politiques ».

Le statut de l'individu est reconsidéré dans le contexte d'une justice globale, dont la mise en place est extrêmement problématique, car elle fait appel à la mémoire des communautés. Sur un plan pratique, le cas cubain illustre fort bien les difficultés de mise en place d'une loi de compensation pour la perte de biens dont il est difficile d'évaluer le montant (des maisons abandonnées il y a 40 ans par exemple), lorsqu'il n'est pas tout simplement impossible de vérifier la véracité des revendications. Sur le plan fiscal, alors même que la loi Helms-Burton encourage les Cubains ayant perdu leurs biens lors de la révolution à s'adresser à des tribunaux et à réclamer la restitution de leurs propriétés, elle ne tient pas compte d'une déduction fiscale dont la plupart des propriétaires ont bénéficié, à la mesure de la valeur des biens confisqués<sup>88</sup>.

Sur le plan juridique, cette innovation provoque une situation inédite : le recours devant des tribunaux de citoyens américains qui se portent partie civile pour des torts commis alors qu'ils étaient cubains. Cette loi est à la fois rétroactive et extraterritoriale. Ce précédent encourage d'autres membres de communautés anciennement persécutées à réclamer dans l'espace public américain la réparation des torts qu'ils ont pu subir dans leur pays d'origine. Les Vietnamiens américains, les Chinois, les Palestiniens ont fait entendre leur voix, mais seuls les membres de la communauté juive ont réussi, grâce au Congrès juif mondial, à opérer ce lien avec la politique étrangère américaine. La recherche de justice des communautés et ce multiculturalisme judiciaire se heurtent à un impératif majeur : la gouvernabilité de la politique étrangère américaine.

Sur le plan économique, cette procédure présente de sérieux désavantages. D'une part, lorsque les demandes seront adressées à l'Etat cubain, il paraît difficilement

---

<sup>88</sup> Entretiens, Washington, juin 1999.

concevable que ce dernier puisse y accéder, en raison de ses difficultés économiques. De l'autre, cette forme de justice communautarienne heurte certains intérêts américains. Les entreprises qui ont vu leurs usines nationalisées par Castro, ITT ou Coca Cola par exemple, ont directement exprimé leur désapprobation lorsque la loi Helms-Burton autorisant les Cubains à se manifester en tant que plaignants a été promulguée<sup>89</sup>. Nombre d'entre elles ont vu là se mettre en place un système qui allait entraver le processus de restitution et retarder leurs propres compensations. Un système de régulation s'est alors mis en place entre certaines firmes. Ainsi, la compagnie italienne de téléphonie STET en place à Cuba a directement indemnisé ITT afin de se prémunir contre d'éventuelles actions en justice.

Le cas cubain a soulevé un débat très vif autour du financement de la politique étrangère. Lorsque l'on retient les critères définis par les milieux d'affaires, l'agrégation des différentes répercussions des sanctions représente un manque à gagner considérable. Pourtant, des contre-expertises ont mis en lumière la relativité d'une telle appréciation. Si l'on se situe du point de vue de l'Etat et dans la perspective d'une économie nationale, ces chiffres apparaissent modestes au regard du commerce américain dans son ensemble<sup>90</sup>. Ils semblent également relatifs lorsqu'on les compare au coût d'une éventuelle intervention militaire. Dès lors, un débat légitime autour du coût de la politique étrangère se structure au fur et à mesure et s'amplifie au gré du lobbying entrepreneurial. Les principes d'un financement par l'entreprise et d'une discrimination face aux aléas de la politique étrangère en fonction de la branche d'activité sont violemment contestés<sup>91</sup>. Ils déclenchent une réflexion gouvernementale qui se traduit aujourd'hui par la montée en force de l'idée et de la pratique des sanctions chirurgicales – *targeted sanctions* – n'affectant pas le commerce, destinées à sanctionner financièrement et individuellement les dirigeants des Etats visés.

Dans le domaine du droit du travail, les sanctions sont également sujettes à débat. L'engagement européen sur l'île se réalise suivant des modalités spécifiques. Les entreprises non américaines présentes à Cuba passent par des services gouvernementaux qui rémunèrent les employés cubains selon les grilles de salaires locales. A la recherche de devises étrangères, l'Etat engrange la différence entre le prix versé par la firme étrangère et la rémunération du travailleur. Bien évidemment, cette situation ne manque pas d'offusquer ceux qui considèrent que le droit de toucher le fruit de son travail appartient à chaque individu. On retrouve ici des polémiques autour de l'inégale répartition du profit qui avaient marqué les années soixante-dix, lorsque le comportement des multinationales américaines faisait l'objet de nombreuses critiques dans une optique dépendantiste. Aujourd'hui, le discours de la dépendance connaît un singulier renouveau de la part de ceux qui dénoncent l'enrichissement provoqué par l'embargo. De curieuses alliances prennent forme et mobilisent des groupes très hétérogènes. En effet, cet argument – l'exploitation des travailleurs cubains en raison de

---

<sup>89</sup> Entretien avec leur avocat, Robert Muse, Washington, juin 1999. Voir tableau 7 en annexe.

<sup>90</sup> Dick Farmer, « The domestic costs of sanctions on foreign commerce », The Congress of the United States Congressional Budget Office, mars 1999. Entretien avec l'auteur, Washington, juin 1999. CBO Testimony, Statement of Richard D. Farmer, Principal Analyst Natural Resource and Commerce Division, Congressional Budget Office on the Domestic Costs of Sanctions on Foreign Commerce before the Subcommittee on Trade Committee on Ways and Means, US House of Representatives, 27 mai 1999.

<sup>91</sup> Les agriculteurs sont tout particulièrement exposés.

la complicité européenne – appartient à la rhétorique de nombreux mouvements cubains conservateurs. Paradoxalement, un des promoteurs et des amplificateurs de ce discours à l'échelle internationale est le mouvement catholique progressiste Pax Christi de Hollande. Celui-ci a publié un rapport et organisé une réunion à Bruxelles afin de faire prendre conscience aux dirigeants de l'UE de la complexité du débat autour des normes de l'engagement<sup>92</sup>. Cette admonestation est demeurée lettre morte, car son écho dans le domaine public a été faible. Si ce type de mouvements s'oriente – comme le font bon nombre d'ONG vis-à-vis des multinationales – vers des campagnes d'indignation et un battage médiatique systématique, la réaction des compagnies sera sans doute différente. Pour l'heure, le secteur des ONG se consacre davantage à la critique des sanctions en fonction de critères humanitaires. Une fois les mesures levées ou leur régime assoupli, le registre des droits et son volet social et salarial seront très probablement à l'ordre du jour.

Les communautés, les entreprises et les individus sont au centre de ces processus de justice. En effet, jusqu'à présent, les mouvements cubains américains ont largement contribué à définir les paramètres de la politique étrangère vis-à-vis de Cuba. Aujourd'hui, cette scène cubaine de Floride est sujette à certaines transformations. En premier lieu, les comportements économiques de ses membres méritent d'être confrontés à la prise de position politique des organisations dominantes. Alors que les plus importantes et les plus visibles d'entre elles militent pour le maintien de l'embargo, les membres de la communauté des Cubains américains de Miami ou du New Jersey envoient chaque année une aide économique conséquente à leurs proches demeurés sur l'île. Jusqu'aux mesures décrétées par Clinton en janvier 1999, ces transferts relevaient d'une grande informalité. En conséquence, l'évaluation de ces flux est délicate à réaliser et les estimations diffèrent selon la méthode choisie. Cependant, d'une manière générale, on peut considérer que ce chiffre est en augmentation depuis le début des années quatre-vingt-dix. Les calculs les plus prudents évoquent aujourd'hui le chiffre de 350 millions de dollars pour 1998, les plus audacieux mettent en avant une somme totale de plus de 1 milliard de dollars. Au-delà de cette différence, et si l'on s'en tient à une estimation intermédiaire, cette réalité transnationale revêt une importance cruciale : elle témoigne de l'adaptation des individus aux conditions de la politique internationale et de l'invention de mesures palliatives pour faire face à ce qui est perçu comme une injustice. En raison des nouvelles conditions annoncées par le président Clinton et l'ouverture de comptoirs Western Union à Cuba, cette somme pourra très rapidement augmenter.

La vieille garde américano-cubaine n'a pas déposé les armes pour autant et son action perturbatrice se fait aujourd'hui d'autant plus sentir, à un moment où l'exécutif est disposé à réformer le régime des sanctions. Alors que Helms-Burton demeure inappliquée vis-à-vis de l'Europe, la famille Arechabala, propriétaire du groupe Bacardi, a de nouveau réussi à faire passer un texte à la mesure de ses demandes. En octobre 1998 a été votée la section 211 du US Omnibus Appropriations Act, qui interdit à toute juridiction américaine de reconnaître des droits à un « ressortissant désigné » sur des marques ou noms commerciaux réputés confisqués par le gouvernement castriste, sauf consentement exprès du propriétaire initial<sup>93</sup>. Lors d'un jugement rendu à New York en avril 1999, le groupe Pernod-Ricard a ainsi perdu le droit d'utiliser la marque « Habana Libre » aux États-Unis, et un recours du même ordre a été déposé en Espagne. L'enjeu est de taille

---

<sup>92</sup> *Cuba a year after the Pope – Return of the iron curtain ?*, rapport de Pax Christi Netherlands, février 1999. Entretien téléphonique avec son auteur, Liduine Zumpolle, juillet 1999.

<sup>93</sup> Entretien à la direction des affaires européennes de Pernod, Bruxelles, juillet 1999.

pour le groupe français. Cette perturbation commerciale n'a cependant pas eu d'incidences à l'échelle transatlantique et dès le début du dialogue entre l'Union européenne et les Etats-Unis au sujet de Helms-Burton, les deux parties ont d'emblée décidé de ne pas lier le résultat de leurs négociations aux problèmes de Pernod. Le groupe hôtelier espagnol Sol Melià est, à son tour, la cible de revendications de certains Cubains de Floride qui accusent cette firme d'avoir construit des établissements sur des sites ayant appartenu à des exilés. L'UE a souhaité marquer son désaccord, et a demandé une consultation à l'OMC à propos de cette loi<sup>94</sup>.

En dépit de tels incidents, des changements locaux sont perceptibles dans l'appréciation de l'embargo par les Cubains américains et du regard que les nouvelles générations portent sur le régime castriste. Une position commune apparaît, également soutenue par certaines organisations comme Human Rights Watch<sup>95</sup>. Alors que de nouveaux mouvements de Cubains américains continuent de critiquer les méfaits du castrisme, ils appellent à une fin de l'embargo au nom d'un double constat : la réalité de l'échec des sanctions au regard de leurs objectifs premiers, et la nécessaire réconciliation entre deux types de sociétés cubaines<sup>96</sup>. Depuis le département d'Etat, l'orientation de la politique étrangère et le choix des contacts entre individus (*people to people contacts*) accompagnent et encouragent ce processus, élisant ainsi de nouveaux partenaires au sein de la diaspora et leur donnant accès à l'espace public.

## Les sanctions à l'épreuve des élections américaines

Le poids de la mauvaise conscience obère-t-il désormais la punition internationale ? Pour les Etats-Unis, punir Cuba est-il aujourd'hui plus difficile que par le passé ? Helms-Burton a certainement relancé les débats autour des sanctions et cette loi a conduit à une redéfinition de la position des différents acteurs en présence, étatiques ou non-gouvernementaux.

A la veille des élections au Congrès et dans la course présidentielle, les intransigeants sont confrontés à un dilemme. Les tenants d'une ligne dure vis-à-vis des sanctions supposent une réaction de la communauté cubaine de Floride et du New Jersey très vive en cas d'allègement des mesures contre Cuba. Ils ont décidé de s'en tenir à leur ligne de conduite. Néanmoins, la conversion à un angélisme éclairé de certains d'entre eux est surprenante, et on note une croissance des défections dans le camp des faucons, comme celle notamment de Pat Buchanan qui s'est publiquement exprimé en faveur d'une redéfinition des sanctions, « une arme meurtrière pour les enfants qui renforce les dictateurs »<sup>97</sup>. En ce qui concerne Cuba, l'essoufflement de certaines organisations et leur décalage par rapport aux soucis des nouvelles générations fragilise la croyance en

---

<sup>94</sup> *Bulletin quotidien Europe* n° 7505, samedi 10 juillet 1999, p. 12.

<sup>95</sup> Jose Miguel Vivanco, Anne Manuel, « Washington's Embargo Feeds Castro's Tyranny », *Wall Street Journal*, 21 janvier 1998, p. A22.

<sup>96</sup> Entretien avec Sean Garcia, Cuban Committee for Democracy, Washington, juillet 1999.

<sup>97</sup> « Buchanan's sanction switch », *International Herald Tribune*, 18-19 Décembre 1999, p. 3.



un vote de représailles massif contre les dirigeants désireux de remettre en question les fondements de Helms-Burton. En revanche, maintenir cette loi et cette ligne dure est la vocation même de Jesse Helms et de son équipe, et son pouvoir en tant que président de la Commission pour les affaires internationales au Sénat est notable. Le résultat des élections à la présidence et au Congrès devrait avoir une incidence sur le devenir des sanctions. En ce qui concerne la présidence, ni George W. Bush ni Al Gore n'ont souhaité se prononcer en faveur d'une révision de la politique actuelle en raison des contraintes de vote dans les Etats-clés de la Floride et du New Jersey. Dans l'entourage de McCain, on note, en revanche, une certaine sensibilité vis-à-vis de l'enjeu commercial que représente Cuba. Les élections au Congrès auront davantage de poids sur l'évolution de la position américaine vis-à-vis de l'île. En cas de victoire démocrate, l'orientation de l'embargo serait vraisemblablement modifiée. Nombre de sénateurs démocrates appuyés par un nombre croissant de républicains manifestent la volonté d'assouplir les sanctions et de mettre à l'épreuve de la réalité une nouvelle politique face à Cuba. La question cubaine s'inscrit au cœur d'une série de débats qui concernent l'orientation de la politique étrangère américaine et ses principes. La venue des démocrates signifierait une remise en cause de la ligne intransigeante et farouchement anti-onusienne incarnée par le sénateur Helms et ses collaborateurs. Une nouvelle politique de sanctions plus en phase avec les actions multilatérales fait partie des recommandations constamment adressées aux membres du département d'Etat par les experts des *think tanks*. Une direction démocrate dans les affaires internationales au Congrès saurait se montrer sensible à ces arguments.

Par ailleurs, l'étude du cas cubain nous confronte à une circulation mondiale des normes dont il faut prendre toute la mesure. En effet, la dénonciation du caractère injuste de l'embargo tient à des critères et des logiques d'action qui dépassent le seul cadre des Etats-Unis. Le rôle du commerce européen en tant que déclencheur de la protestation utilitaire des lobbies de Washington, la place prise par les diverses Eglises, le voyage de Jean-Paul II, le statut des experts des sanctions<sup>98</sup> sont là pour rappeler que se constituent des trames de « civilités mondiales » qui se tissent à la faveur de l'enjeu cubain. L'étude de la mise en relation de ces diverses vocations plus ou moins angéliques nous renseigne sur l'irruption de normes et de valeurs dans la politique mondiale aujourd'hui. Leur diffusion passe par un jeu de signaux et de messages qui possède sa propre fluidité, l'accélération de ces dénonciations est manifeste et l'après-guerre froide dynamise ces protestations.

A l'heure actuelle, un premier bilan permet d'identifier un certain nombre de changements en ce qui concerne la mise en scène de la punition cubaine :

1 – Dans la définition de la politique étrangère, Helms-Burton marque un tournant qui voit une alliance *de facto* entre l'exécutif américain et de nouveaux acteurs non étatiques, les coalitions contre les sanctions et les nouveaux mouvements cubains américains.

2 – Cette rencontre entre les groupes de la société civile américaine et l'exécutif est liée à un contexte éminemment international : la montée en puissance du commerce européen et le registre humanitaire des droits de l'homme comme enjeu dans l'espace public mondial.

3 – La politique de réaménagement de l'embargo est désormais découplée des mesures cubaines de répression contre les dissidents. Si le sort des dissidents s'aggrave comme cela a été le cas en 1999, le département d'Etat ne renforce pas l'embargo.

---

<sup>98</sup> Il s'agit là de véritables communautés épistémiques. Leurs forums sont mondiaux, souvent à l'instigation des universités et des organisations internationales. Le 9 novembre 1999, les Nations unies se sont une nouvelle fois prononcées contre la sanction américaine par un vote de 155 voix contre 2 (Israël et les Etats-Unis).

4 – Ni les mouvements cubains de Miami ni le régime castriste ne sont arrivés à perturber les négociations transatlantiques. Dans leurs négociations, EU et UE ont désamorcé ces provocations.

5 – L’embargo cubain demeure un lourd fardeau pour l’Etat américain. En raison notamment de l’impopularité internationale qu’il a suscitée, la nécessité d’un changement se fait de plus en plus pressante.

6 – A l’heure des sanctions financières multilatérales, la politique étrangère américaine apparaît jour après jour plus obsolète.

7 – Les nouvelles critiques adressées à cette politique étrangère marquent un tournant dans la définition de coalitions d’acteurs non étatiques très hétérogènes. Un processus voit le jour : la « globalisation de la société civile américaine »<sup>99</sup>.

8 – La campagne présidentielle suscite de nouveaux débats et les différents candidats sont tenus de prendre position sur les sanctions. Le sort de l’embargo est bien évidemment lié à la composition du Congrès.

9 – On peut s’attendre dans la définition des coalitions critiques de l’Etat à des rebondissements une fois l’embargo levé, notamment en ce qui concerne les droits salariaux, l’immigration et le trafic de drogue. Une fois leurs objectifs atteints, les forces qui composent ces coalitions vont réaménager leurs alliances. Cette volatilité favorise une certaine imprévisibilité.

10 – Les règles de compensation et le traitement judiciaire des sanctions, tout comme l’appréciation du régime castriste, font partie des dossiers qui mobilisent aujourd’hui les différents protagonistes de l’embargo. Les débats actuels tiennent compte de ces problèmes, restés jusqu’à maintenant sans réponse. L’après-embargo promet un « retour du passé » tout particulièrement virulent sur fond de réconciliation.

---

<sup>99</sup> William Wallace m’a suggéré cette terminologie qui résume assez bien le processus en cours.

## Bibliographie

- American Association for World Health, *Denial of Food and Medicine – The Impact of the US embargo on Health and Nutrition in Cuba*, mars 1997.
- Baldwin David, *Economic Statecraft*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1985.
- Baldwin David, « The sanctions debate and the logic of choice », *International Security*, Vol. 24, n°3, (hiver 1999/2000), pp. 80-107.
- Comision Economica para American Latina y el Caribe - Fondo de Cultura Economica, *La Economía Cubana - Reformas Estructurales y Desempeño en los Noventa*, Mexico, Naciones Unidas, CEPAL, 1997.
- Congress of the US – Congressional Budget Office, *The Domestic Costs of Sanctions on Foreign Commerce*, mars 1999.
- Cortright David, Lopez George (eds.), *Economic Sanctions : Panacea or Peacebuilding in a post cold war theory*, Boulder, Westview, 1995.
- Council on Foreign Relations, « Independent Task Force Report US-Cuban Relations in the 21<sup>st</sup> Century », 1997 mise à jour février 1999, [www.foreignrelations.org](http://www.foreignrelations.org).
- CSIS Project on Unilateral Economic Sanctions, *Altering US Sanctions Policy – Final Report of the CSIS Project on Unilateral Economic Sanctions*, 1999.
- CSIS Project on Unilateral Economic Sanctions, *Beyond Unilateral Economic Sanctions – Better Alternatives for US Foreign Policy*, 1999.
- Cuba Business*, collection complète depuis 1987.
- Gonzales Edward, Nuccio Richard, *The Rand Forum on Cuba*, National Security Research Division, 1999.
- Gonzales Edward, Szayna Thomas, *Cuba and other lessons from other Communist Transitions*, Rand, 1998.
- Haas Richard (ed.), *Economic Sanctions and American Diplomacy*, New York, Council on Foreign Relations, 1998.
- Haas Richard (ed.), *Transatlantic Tensions – The US, Europe and Problem Countries*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1999.
- Helms Jesse, « What sanctions epidemic ? US business' curious crusade », *Foreign Affairs*, janvier-février 1999, pp. 2-8.
- Hillyard Mick, Miller Vaughne, « Cuba and the Helms-Burton Act », *Research Paper 98 / 114*, 14 décembre 1998, Londres, House of Commons Library.
- Horowitz Irving Louis, « The Cuba lobby then and now », *Orbis*, vol. 42, n°4, automne 1998, pp. 553-563.
- Hufbauer Garry, Schott Jeffrey, Elliott Kimberly Ann, *Economic Sanctions Reconsidered*, 2<sup>ème</sup> ed., 1990 (troisième édition à paraître).
- Kaplowitz Donna Rich, *Anatomy of a Failed Embargo*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.
- Keck Margareth, Sikkink Kathryn, *Activists Beyond Border: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.
- Kiger Patrick, *Squeeze play – The US, Cuba and the Helms-Burton Act*, Washington, The Center for Public Integrity, 1997.
- LeoGrange William, « From Havana to Miami US Cuba Policy as a Two Level Game », *Journal of InterAmerican Studies and World Affairs*, vol. 40, n°1, printemps 1998, pp. 647-86.
- Leyva de Varona Adolfo, *Propaganda and Reality: A Look at the US Embargo Against Castro's Cuba*, The Cuban American Foundation, 1994.
- Mother Jones, « So you want to trade with a dictator », doc. dactyl., 12 p., 1999.

Muse Robert, « The nationality of claims principle of public international law and the Helms-Burton act », *Hastings International and Comparative Law Review*, University of California, été 1997, vol. 20 n°4, pp. 777-798.

NAM (National Association of Manufacturers), *A Catalog of New US Unilateral Economic Sanctions for Foreign Policy Purposes 1993-96*, Washington, mars 1997.

National Conference of Catholic Bishops on the Tenth Anniversary of the Economic Pastoral, *Economic Justice for All – Continuing Principles Changing Context New Challenges*, 1997, 17 p.

Pape Robert A., « Why economic sanctions do not work », *International Security*, Vol. 22, N°2 (automne 1997), pp. 90-136.

Preeg Ernest H., *Feeling Good or Doing Good with Sanctions*. Washington, CSIS, 1999.

Schott Jeffrey, « US economic sanctions : good intentions, bad executions », Statement before the Committee on International Relations – US House of Representatives, 3 juin 1998, Institute for International Economics.

Schwab Peter, *Cuba*, St Martin's Press, 1999.

Selden Zachary, *Economic Sanctions as Instruments of Foreign Policy*, London and Wesport, Praeger, 1999.

Singleton Solveig, Griswold Daniel T., (eds.), *Economic Casualties : How US Foreign Policy Undermines Trade, Growth and Liberty*, Washington, Cato Institute, 1999.

Smith Wayne, « European Union – US understanding fails to resolve dispute over Helms-Burton Act », *International Policy Report*, mars 1999.

United Nations General Assembly, « Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba », 53<sup>ème</sup> session, 3 septembre 1998, A/53/320.

US Senate Committee on Foreign Relations, US House of Representatives Committee on International Relations, *Cuba at the Crossroads – The Visit of Pope John Paul II and Opportunities for US Policy*, Washington, 1999.

USA Engage, *America Speaks volume 2 – A Compilation of Editorial Opinion Promoting Engagement and Opposing the Use of US Unilateral Sanctions*.

WOLA (Washington Office on Latin America), *Crossing the Divide : Religious and Humanitarian Perspectives on US-Cuban Relations*.

## Liste des Entretiens<sup>100</sup>

### Entretiens **Washington**

Chambre des Représentants - International Relations Committee.  
Chambre des Représentants - Western Hemisphere SubCommittee.  
Congressional Budget Office, Dr. Richard Famer.  
Département d'Etat- Bureau des Affaires Cubaines.  
Richard Nuccio, ancien fonctionnaire du département d'Etat, ancien conseiller du Président pour les affaires cubaines.  
Center for a Free Cuba, Mr Frank Calzon.  
Centro Cuba Nueva, Mr. Emilio Rivero.  
Cuban American National Foundation, Mr Jose Cardenas.  
Cuban Committe for Democracy, Mr Sean Garcia.  
Mr. E. Betancourt, chef d'entreprise.  
Mr Matias Travieso, avocat, ShawPittman.  
Mr. G. Plinio Montalban, économiste, IDB.  
Alamar Associates, consultants en commerce avec Cuba, Mr Curby Jones.  
Business Executives for National Security, Dr. Z. Selden.  
CaribexCom, Mme Arlene Alligood.  
Caterpillar Inc., Government Affairs – International, Mr William Lane.  
National Association of Manufacturers, Mr. Marino Marcich.  
National Foreign Trade Council, Mr. Dan O'Flaherty.  
USA Engage, Mr. William Hauf.  
Americans for Humanitarian Trade with Cuba, Mr. Craig Fuller, Mlle Kathy Donahue.  
Maître Robert Muse, Muse and Associates.  
Amb. Ernest Preeg, Hudson Institute.  
Dr. F. Gaffney, Jr., Center for Security Policy.  
Dr. J. Sweeney, Heritage Foundation.  
Dr. Kimberly Elliott, International Institute for Economics.  
Dr. Meghan O'Sullivan, Brookings Institution.  
Dr. Wayne Smith, Center for International Policy.  
United States Catholic Conference, Thomas E. Quigley, Policy Advisor on Latin American and Caribbean Affairs.  
Washington Office on Latin America, Mr. G. Thale, Senior Associate.  
Patrick Kiger, journaliste, The Center for Public Integrity.

### Entretiens **Bruxelles**

DG1, Mr. A. De Vries, Mr. Per Haugaard.  
DG8, M. M. de Sampayo, M. Paolo Logli.  
Mr Eric White, Legal Advisor, Commission Européenne.  
Parlement Européen, Groupe Interparlementaire sur Cuba, Mr. R. Galtieri.  
Pernod Affaires Européennes.

---

<sup>100</sup> Plusieurs de mes interlocuteurs ont tenu à ce que ces entretiens demeurent confidentiels (« off-the-record »). En ce qui les concerne, il n'est pas possible d'identifier leurs propos dans le texte.

## Autres

National Council of Churches, New York.

Mr. Gareth Jenkins, Cuba Businesss, CaribexCom, Londres.

Mr. John Kavulich, US Cuba Trade Council, New York.

Mr Stéphane Witkowsky, Medef International, Paris.

Mme Lissa Weinmann, Cuba Project, New School for Social Research, New York.

Pastors for Peace, New York.

Pax Christi Hollande, Mme Liduine Zumpolle.

L'expérience et les contacts de plusieurs personnes ont été déterminants pour mener cette enquête. A Washington, Wayne Smith, Arlene Alligood ainsi que Patrick Kiger m'ont apporté tout leur soutien et m'ont ouvert les portes des cubanologues tout comme du *Cuba lobby*. Il est indispensable de tenir compte de l'expérience et de l'analyse des *think tanks* pour comprendre le mécanisme des sanctions ; sans leur disponibilité, ce travail aurait été impossible. Dans ce domaine, Ernest Preeg m'a permis de contacter rapidement des interlocuteurs précieux et Richard Nuccio avec son expérience au département d'Etat m'a éclairé sur la politique étrangère américaine.

Plusieurs Cubains américains m'ont guidé dans les méandres de cette communauté plus variée qu'on ne le croit bien souvent. Ernesto Hernandez-Cata, Emilio Rivero et George Plinio Montalvan m'ont fait part de leur regard sur l'embargo et m'ont permis de multiplier les contacts. Je tiens à remercier tout particulièrement les services de la Cepal de Mexico dont l'actualisation de leur ouvrage de 1997 sur l'économie cubaine est actuellement sous presse. Ricardo Zapata et ses collègues ont bien voulu me communiquer certaines données de ce volume.

Aux Nations Unies à New York, l'ensemble de l'équipe des sanctions économiques dirigée par Joseph Stephanides ainsi que le département coordonné par Alexandre Trepelkov à l'Ecosoc m'ont réservé un accueil sans pareil. Leur aide a été tout particulièrement précieuse pour saisir l'architecture des normes qui progressivement se met en place à l'échelle internationale.

A Paris, Denis Lacorne m'a fait bénéficier de son expérience de l'arme économique et de sa connaissance de Washington, Javier Santiso de son analyse de l'économie latino-américaine. Brigitte Stern m'a permis de mieux me repérer dans le domaine juridique.

# **A n n e x e s**

**One Hundred Fourth Congress of the United States of America at the Second Session**

***begun and held at the City of Washington***

*on Wednesday, the third day of January, one thousand nine hundred and ninety-six  
an Act to seek international sanctions against the Castro government in Cuba, to plan for support of a  
transition government leading to a democratically elected government in Cuba, and for other purposes. Be it  
enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress  
assembled,*

**TITLE I—STRENGTHENING INTERNATIONAL SANCTIONS AGAINST THE  
CASTRO GOVERNMENT**

- Sec. 101. Statement of policy.
- Sec. 102. Enforcement of the economic embargo of Cuba.
- Sec. 103. Prohibition against indirect financing of Cuba.
- Sec. 104. United States opposition to Cuban membership in international financial institutions.
- Sec. 105. United States opposition to termination of the suspension of the Cuban Government from participation in the Organization of American States.
- Sec. 106. Assistance by the independent states of the former Soviet Union for the Cuban Government.
- Sec. 107. Television broadcasting to Cuba.
- Sec. 108. Reports on commerce with, and assistance to, Cuba from other foreign countries.
- Sec. 109. Authorization of support for democratic and human rights groups and international observers.
- Sec. 110. Importation safeguard against certain Cuban products.
- Sec. 111. Withholding of foreign assistance from countries supporting Juragua nuclear plant in Cuba.
- Sec. 112. Reinstitution of family remittances and travel to Cuba.
- Sec. 113. Expulsion of criminals from Cuba.
- Sec. 114. News bureaus in Cuba.
- Sec. 115. Effect of Act on lawful United States Government activities.
- Sec. 116. Condemnation of Cuban attack on American aircraft.

**TITLE II—ASSISTANCE TO A FREE AND INDEPENDENT CUBA**

- Sec. 201. Policy toward a transition government and a democratically elected government in Cuba.
- Sec. 202. Assistance for the Cuban people.
- Sec. 203. Coordination of assistance program; implementation and reports to Congress; reprogramming.
- Sec. 204. Termination of the economic embargo of Cuba.
- Sec. 205. Requirements and factors for determining a transition government.
- Sec. 206. Requirements for determining a democratically elected government. H. R. 927—2
- Sec. 207. Settlement of outstanding United States claims to confiscated property in Cuba.

**TITLE III—PROTECTION OF PROPERTY RIGHTS OF UNITED STATES NATIONALS**

- Sec. 301. Findings. Sec. 302. Liability for trafficking in confiscated property claimed by United States nationals. Sec. 303. Proof of ownership of claims to confiscated property. Sec. 304. Exclusivity of Foreign Claims Settlement Commission certification procedure.
- Sec. 305. Limitation of actions. Sec. 306. Effective date.

**TITLE IV—EXCLUSION OF CERTAIN ALIENS**

- Sec. 401. Exclusion from the United States of aliens who have confiscated property of United States nationals or who traffic in such property.



## Document 2

### Firmes de pays de l'UE commerçant avec Cuba – liste non exhaustive

<b>Allemagne</b>	Adidas, BASF, Bayer, Breinar Pharma , Brucker, Condor Airlines, Daimler Chrysler AG, Deutsche Bank, Deutsche Post AG, Eurowings LTDA, FTI Touristik, Hoechst AG , LTI, LTU, Man B&W, MCV Servicios S.A., Mercedes Benz, Ninvasa Group, Oger Touris, Putzmeister Construction Co., Siemens AG
<b>Autriche</b>	Rogner Group
<b>Belgique</b>	City Bird Airlines, DHL International Limited, EuroCuba, Jet Air, Olex S.A. , Transico
<b>Danemark</b>	Novo Nordi, Premier Air
<b>France</b>	Accor S.A., Aerospatiale, Air France, Airbus Industrie, Alcatel , AOM Airlines, Autrement, Babcock & Gemco, Babcock & Wilcox, Babcock Enterprise, Bongrain S.A., Bourgoin , Cargo Lines S.A, Castel Brothers, Chanel, Citroen, Club Mediterranee S.A., Club Systems Vacances, Compagnie Europeene des Pertoles, Confeco Caribe, Confeco International, CORSAIR, Cuba Autrement, Dassault Aviation Group, Devexport, Electricite de France, ELF Aquitaine, Fairmont Resources, Feal S.A., Five Lille, GEC/Alstom , Geismar, Gemco, General Desau, Geofinancier, Geopetroleum, Geoservice, Jetalson, JMB International, Latinexim, LCF Rothschild, Maxims, Meridien Gestion S.A. , Moet Chandon, National Agriculture Credit Bank, National Business Council, New World Fruit, OFD, Oil for Development, OM, Panessea Hotels & Resorts, Pernod Ricard S.A., Peugeot , Pierre Cardin , Pompes Guinard, Renault S.A., Rhone-Poulenc S.A., Seita S.A., Shell Caribbean, Signaux Girod Group, Societe Commerciale des Potasses et de L'Azote, Societe General, Sordeal S.A., Sucden Kerry, Sucre et Donrees, Tailsman, Thomas CSF, Thomas Electronics, Total S.A., Tour Mont Royal.
<b>Allemagne</b>	Adidas, BASF, Bayer, Breinar Pharma , Brucker, Condor Airlines, Daimler Chrysler AG, Deutsche Bank, Deutsche Post AG, Eurowings LTDA, FTI Touristik, Hoechst AG , LTI, LTU, Man B&W, MCV Servicios S.A., Mercedes Benz, Ninvasa Group, Oger Touris, Putzmeister Construction Co., Siemens AG
<b>Espagne</b>	Aguas de Barcelona, Air Europa, Air Europa Group, Alamira, Arcadia Design Architects, Argentina Bank, Banco Bilbao Vizcaya S.A., Banco de Bilbao, Banco Exterior de Espana, Banco Sabadell, Brisa Lines S.A., Caball de Basto S.L., Caja de Ahorros de Madrid, Caja de Madrid, Caja Galicia Bank, Camacho S.A., Central Lechera Asturiana, CIHSA, Consorcio de Fabricantes, Cuneca S.A., D'avia S.A., Dragados Grupo S.A., ESFERA 2000 Group, Falcon Tours, Fernando Pucci S.A., Foreign Bank of Spain, Gal , Girbau, Grupo Hotelero Sol, Grupo Sol Melia S.A., Guitart Hotels S.A., Hialsa Casamadrid Group, Hispana 2000, Hoteles C., Hoteles Tryp, Iberdola Electric S.A., Iberia, Iberostar, Imasa,, Industrias Derivados del Aluminio S.A., Industrias San Cayetano, INESE, International Nederianden Bank, Itur, King's Buffets, K.P. Winter Espanola, La Sociedad para la Promocion y Reconversion Industrial, Lares S.A., M.G. Distilleries S.A., Melca S.A., Mendez & Carrasco, Miesa S.A. , Miramar Residencial S.A., Murueta shipyard, Pasaia shipyard, Penasanta S.A. , Nirint Shipping, Perez Group, Pescafina, Proyectos Ingenieria de Electricidad S.L., Pydhesa Raytor, Roca, Ryu, Sanchez Calvo Caribe S.L., Sipac, Tabacalera S.A. ,TAIM TFG, Tecnicas Reunidas, Tecnomat Caribe S.L. , Telefonica, Thundergust Limited, Tourism Inns S.A., Travel Plan, TVE, Union Fenusa, Vega de la Rena, Vinumar S.A., Viajeros, SWEDEN AB Volvo, Alfa-Lavall , Foress , Kanthal AB, SVE Truck, Taurus Petroleum.
<b>Grece</b>	Lola Fruits
<b>Hollande</b>	AEC, ING Bank, International Nederlanden, Lipoeif , Womy Trading
<b>Irlande</b>	Transair International Airlines
<b>Italie</b>	Agridea SRL, Alpitours, ANSA, Benetton, Citel, Cooperative League, Cosmos Company, Costa Crociere, Costa Cruise Lines, Edilgamma S.R.L., ENI, F. Lli Pierantozzi S.p.a., Fantinel Group, Fantinelli S.A., FGS International Super, Fiat S.p.a., Finmed, Foreign Trade Institute, Fornovo Gas, Franco Rosso International, Fratelli Cosulich , Grupo La Cascina, Grupo Ostiensis Viaggi, La Cascina, Mar Kristal, Mario Fantinel S.R.L., Maroni S.A., Medical Finances, Montebianco, Olivetti, Oltremare, Presstour Group, Prosol Group, Saena , San Marco, San Pellegrino Spa, Sieta International C.A., Silares Caribbean Terminals, Simest Spa, Technoblock S.p.a., Telecom Italia, TES , Tognozzi, Valtur S.A., Viaggi del Ventaglio, Wineland Liqueurs Distributors.
<b>Luxembourg</b>	Monegasco Group
<b>Pays Bas</b>	Blankevoort, Curacao Drydock Company, Curef S.A., Fokker Aircraft, Tulip, Gran Cuba, ING Bank, Lola Fruit (Europe) B.V., Melbridge Container Line, Netherlands Caribbean Bank, Netherlands Spoorweg, Niref, Royal Gist-Brocades N.V. , Royal Philips Electronics, STET International Netherlands, Trenite Van Doorne, Vitrol
<b>Portugal</b>	Air Portugal, Amorim Corporation , Sociedad Volante de Comercio Internacionale Ltd
<b>Royaume</b>	Air Tours, Amercham, ANZ Investment Bank, Bank of America Global Trading, Barclays Bank plc, Bass
<b>Uni</b>	PLC, BBP Latinvest, Beta Fund Limited, Bicamex, BNP, Body Shop International, Borneo, British American Tobacco Industries plc, British Airways plc, Cable and Wireless Communications, C.E. Heath PLC, Castrol, Commonwealth Development Corp., Cuba Club XXI, De La Rue plc, ED&F Man Sugar Limited, Export Credits Guarantee Department, Fisions, Franklin, Glaxo Wellcome

Source : U.S.-Cuba Trade and Economic Council, Inc.

Tableau 1

**Cuba : balance des paiements**  
(en millions de dollars)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 b/	1998 b/
<b>Balance en cuenta corriente</b>	<b>-3'001</b>	<b>-2'545</b>	<b>-1'454</b>	<b>-420</b>	<b>-372</b>	<b>-260</b>	<b>-518</b>	<b>-167</b>	<b>-437</b>	<b>-396</b>
<i>Balance comercial</i>	<i>-2'615</i>	<i>-2'076</i>	<i>-1'138</i>	<i>-215</i>	<i>-371</i>	<i>-308</i>	<i>-639</i>	<i>-419</i>	<i>-746</i>	<i>-617</i>
Exportaciones de bienes y servicios	5'993	5'940	3'563	2'522	1'968	2'542	2'926	3'707	3'882	4'182
Bienes c/	5'400	5'415	2'980	1'779	1'137	1'381	1'507	1'866	1'823	1'444
Servicios	593	526	584	742	832	1'160	1'419	1'841	2'059	2'738
Importaciones de bienes y servicios	8'608	8'017	4'702	2'737	2'339	2'849	3'565	4'125	4'628	4'800
Bienes d/	8'140	7'417	4'234	2'315	1'984	2'353	2'992	3'657	4'088	4'230
Servicios	468	600	468	422	355	497	574	469	540	570
<i>Transferencias corrientes (netas)</i>	<i>-48</i>	<i>-13</i>	<i>18</i>	<i>43</i>	<i>263</i>	<i>470</i>	<i>646</i>	<i>744</i>	<i>792</i>	<i>820</i>
Remesas e/	...	...	...	...	...	...	537	630	670	700
Donaciones e/	...	...	...	...	...	...	109	88	92	48
Otras transferencias e/	...	...	...	...	...	...	...	26	30	72
<i>Servicio de factores</i>	<i>-338</i>	<i>-456</i>	<i>-334</i>	<i>-248</i>	<i>-264</i>	<i>-423</i>	<i>-525</i>	<i>-493</i>	<i>-483</i>	<i>-599</i>
<b>Balance en cuenta de capital f/</b>	<b>4'122</b>	<b>2'621</b>	<b>1'421</b>	<b>419</b>	<b>356</b>	<b>262</b>	<b>596</b>	<b>174</b>	<b>458</b>	<b>413</b>
Inversión directa	...	...	...	...	54	563	5	82	442	207
<b>Balance global</b>	<b>1'121</b>	<b>76</b>	<b>-33</b>	<b>-1</b>	<b>-16</b>	<b>2</b>	<b>78</b>	<b>7</b>	<b>21</b>	<b>17</b>

**Fuente :** CEPAL, sobre la base de una combinación de cifras oficiales de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), el Banco Central de Cuba, y estimaciones propias.

a/ Las cifras del comercio exterior de bienes pueden presentar discrepancias con las de otros cuadros por diferencias en las fuentes y metodologías. Es el caso, en particular, del período 1993-1998.

b/ Cifras preliminares.

c/ 1989-1992: exportaciones de mercancías (sin donaciones); fuente, ONE, valoración fob. 1997-1998: fuente, "Informe económico 1998", BCC, abril de 1999.

d/ 1989-1992: importaciones de mercancías (sin donaciones); fuente, ONE, valoración "según condición de compra" y cif. 1997-1998: fuente, "Informe económico 1998", BCC, abril de 1999.

e/ Estimaciones de la CEPAL.

N.B. Les tableaux 1 à 5 sont d'origine CEPAL, *La Economica Cubana – Reformas Estructurales y Desempeño en los Noventa*, Mexico, Naciones Unidas, nouvelle édition (à paraître).

Tableau 2

Principaux indicateurs économiques du commerce extérieur cubain

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 b/	1998 c/
	<i>Tasas de crecimiento</i>									
<b>Exportaciones (fob)</b>										
Valor	...	0.3	-45.0	-40.3	-36.1	21.5	9.1	23.8	-2.3	-20.8
Volumen	...	-6.8	-10.6	-9.7	-36.5	2.6	-12.1	38.7	-1.0	-14.6
Valor unitario	...	7.6	-38.4	-33.9	0.5	18.5	24.2	-10.7	-1.3	-7.2
<b>Importaciones (fob)</b>										
Valor	...	-8.9	-42.9	-45.3	-14.3	18.6	27.2	22.2	11.8	3.5
Volumen	...	-8.9	-39.8	-39.1	-9.8	21.1	14.8	23.6	16.4	15.4
Valor unitario	...	0.0	-5.2	-10.2	-5.0	-2.0	10.7	-1.1	-3.9	-10.3
<b>Relación de precios del intercambio (fob/fob)</b>	...	7.5	-35.0	-26.3	5.8	21.0	12.2	-9.7	2.7	3.4
	<b>Índices (1989 = 100)</b>									
Poder de compra de las exportaciones	100.0	100.3	58.2	38.7	26.0	32.3	31.8	39.8	40.5	35.8
Quántum de las exportaciones	100.0	93.2	83.3	75.2	47.8	49.0	43.1	59.7	59.1	50.5
Quántum de las importaciones	100.0	91.1	54.9	33.4	30.1	36.5	41.9	51.8	60.3	69.5
Relación de precios del intercambio (fob/fob)	100.0	107.5	69.9	51.5	54.4	65.9	73.9	66.7	68.5	70.9
<b>Fuente:</b> CEPAL, sobre la base de una combinación de cifras oficiales de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), el Banco Central de Cuba, y estimaciones propias.										
a/ Hasta 1997 las estimaciones de bienes son con base en la canasta de principales productos (fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), Anuario Estadístico de Cuba (AEC), 1996-1997). El año 1998 fue estimado sobre la base de cifras del balance de pagos y precios internacionales de un grupo de productos principales.										
b/ Cifras preliminares.										
c/ Estimaciones.										
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Exportaciones de bienes (fob)</b>										
Valor BOP 1989-1998	5'400	5'415	2'980	1'779	1'137	1'381	1'507	1'866	1'823	1'444
<b>Importaciones de bienes (fob)</b>										
Valor BOP 1989-1998	8'140	7'417	4'234	2'315	1'984	2'353	2'992	3'657	4'088	4'230

Tableau 3

Echanges commerciaux de Cuba avec les différents continents  
(en pourcentages)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 a/	1998 a/
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
América	5.7	6.5	8.2	19.4	33.2	35.0	41.0	39.4	40.8	36.0
Asia	5.7	6.8	9.8	16.5	13.1	13.5	14.3	11.4	13.8	14.0
Europa	87.7	84.8	79.1	60.5	50.9	45.8	41.4	45.9	41.1	48.0
Europa Oriental b/	79.1	76.9	65.9	31.2	19.2	11.9	8.9	15.6	9.0	...
Resto de Europa	8.6	7.9	13.2	29.3	31.8	33.9	32.6	30.2	32.1	...
Resto del mundo	0.9	1.9	2.9	3.6	2.8	5.7	3.3	3.3	4.3	2.0
<b>Fuente:</b> CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.										
a/ Cifras preliminares.										

Tableau 4

Sélection d'indicateurs concernant l'activité touristique de Cuba

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997a/	1998a/	Tasas de crecimiento (%)						
										1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997a/
Visitantes (miles)	340	424	461	546	619	746	1'004	1'170	1'416	24.6	8.7	18.4	13.4	20.4	34.7	16.5
Días de estancia promedio	8.7	8.7	9.1	9.6	9.1	8.7	7.3	11.3	11.3	0.0	4.6	5.5	-5.2	-4.4	-16.1	54.8
Existencia de habitaciones b/	12.9	16.6	18.7	22.1	23.3	24.2	26.9	27.2	29.1	28.7	12.7	18.2	5.4	3.9	11.2	1.1
Nivel ocupacional c/	39.7	43.0	42.0	43.8	46.0	52.6	55.9	54.0	64.0	8.3	-2.3	4.3	5.0	14.3	6.3	-3.4
Ingresos brutos d/	243	402	550	720	850	1'100	1'333	1'543	1'816	65.2	36.7	31.0	18.1	29.4	21.2	15.8
Ingreso medio por visitante e/	66	103	133	140	152	172	179	188	180	56.5	29.3	5.2	8.8	13.0	4.3	4.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE).

a/ Cifras preliminares.

b/ Disponibles para el turismo internacional (en miles).

c/ Porcentajes.

d/ Millones de dólares.

Tableau 5

Principaux pays d'origine des touristes visitant Cuba

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 a/
	Estructura porcentual								
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Principales emisoras	83.1	78.2	78.6	80.5	75.2	74.2	74.1	71.6	71.0
Canadá	21.9	19.1	20.4	21.0	17.7	19.3	16.2	14.5	15.2
Estados Unidos	2.2	2.6	2.2	2.7	2.9	2.8	2.7	3.0	3.3
Alemania	18.9	15.1	12.6	11.6	9.8	7.7	8.0	7.4	10.5
Austria	2.2	3.5	3.0	1.8	1.2	0.8	0.5	0.5	0.8
España	10.0	9.6	10.8	9.9	10.0	12.0	11.7	10.0	9.9
Francia	2.4	2.3	2.9	4.3	5.5	4.6	6.2	8.0	7.2
Italia	5.0	5.9	8.6	9.0	10.7	15.4	19.1	17.1	13.2
Suiza	1.1	0.7	0.7	0.7	1.1	0.8	1.0	1.2	1.5
Argentina	1.6	3.8	4.2	5.4	5.9	4.4	3.1	3.5	3.4
Brasil	2.7	1.7	1.0	1.2	1.0	1.0	0.8	1.1	0.9
México	10.1	11.5	9.7	10.3	7.9	4.3	3.7	4.5	4.4
Venezuela	5.1	2.4	2.5	2.6	1.5	1.2	0.8	0.7	0.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE).

a/ Cifras preliminares.

Tableau 6

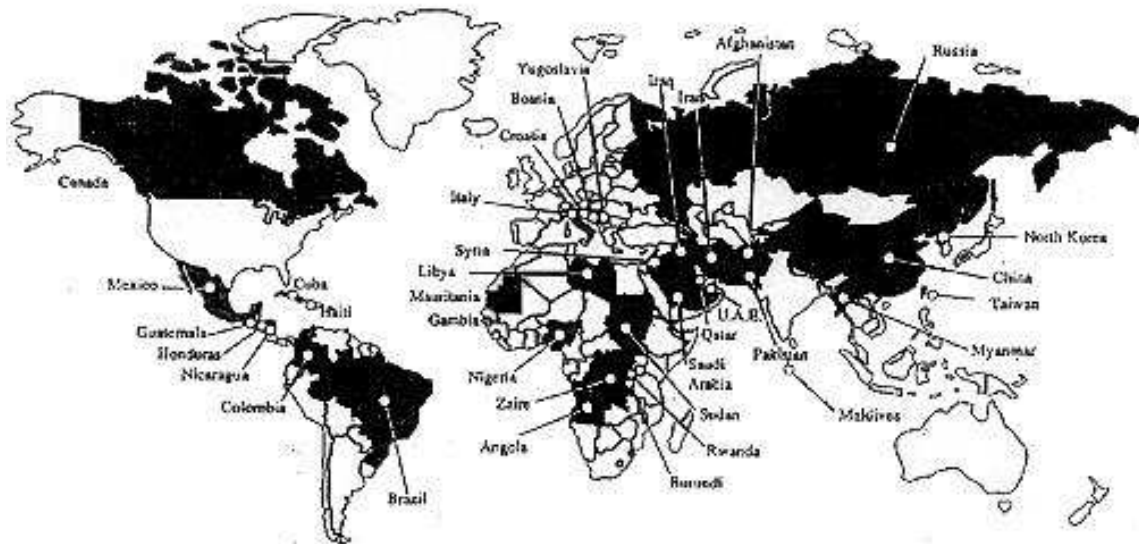
*Investissements étrangers à Cuba (estimations)*  
**en dollars**

Pays	Investissement annoncé	Investissement réalisé
Afrique du Sud	400,000,000.00	5,000,000.00
Allemagne	10,000,000.00	2,000,000.00
Australie	500,000,000.00	
Autriche	500,000.00	100,000.00
Brésil	150,000,000.00	20,000,000.00
Canada	1,807,000,000.00	600,000,000.00*
Chili	69,000,000.00	30,000,000.00
Chine	10,000,000.00	5,000,000.00
Espagne	350,000,000.00	100,300,000.00
Fédération de Russie	25,000,000.00	2,000,000.00
France	100,000,000.00	50,000,000.00
Grèce	2,000,000.00	500,000.00
Honduras	7,000,000.00	1,000,000.00
Israël	22,000,000.00	7,000,000.00
Italie	397,000,000.00	387,000,000.00
Jamaïque	2,000,000.00	1,000,000.00
Japon	2,000,000.00	500,000.00
Mexique	1,806,000,000.00	450,000,000.00
Panama	2,000,000.00	500,000.00
Pays-Bas	300,000,000.00	40,000,000.00
Portugal	15,000,000.00	10,000,000.00
République dominicaine	5,000,000.00	1,000,000.00
Royaume Uni	75,000,000.00	50,000,000.00
Suède	10,000,000.00	1,000,000.00
Uruguay	500,000.00	300,000.00
Venezuela	50,000,000.00	3,000,000.00
<b>TOTAL</b>	<b>6,119,000,000.00</b>	<b>1,767,200,000.00</b>
* Fin juin 1998, l'ambassadeur du Canada à Cuba déclarait que l'investissement des entreprises canadiennes représentait 200 millions de dollars.		
<b>Source</b> : U.S. Cuba Trade and Economic Council - <a href="http://www.cubatrade.org">www.cubatrade.org</a>		

Tableau 7 Entreprises américaines réclamant la compensation  
de leurs biens nationalisés (« certified claims »)

Entreprises	Valeur estimée (en millions de dollars)
American Brands	10.6
Amstar	81
Atlantic Richfield	10.2
B.F. Goodrich	2.2
Boise Cascade	279.3
Borden	97.4
The Chase Manhattan Bank	7.5
Citicorp	6.2
The Coca Cola Company	27.5
Colgate-Palmolive	14.5
Continental Group (now Continental Can)	8.9
DuPont	3
Esmark	6
First National Bank of Boston	5.9
Firestone Tire & Rubber	8.3
Freeport Minerals	33
Ford Motor	0.2
F.W. Woolworth	9.2
General Dynamics	10.4
General Electric	5.9
General Motors	7.7
Goodyear Tire & Rubber	5.1
ITT	130.7
International Harvester	8.3
International Paper	1.1
King Ranch	1.7
Libby, McNeil & Libby	5.7
Lone Star Industries	24.9
Moa Bay Mining (now Freeport McMoRan)	88.3
Navistar	8.3
Owens Illinois	8.1
Pepsi Cola Metro Bottling	1.6
PepsiCo	0.2
Proctor & Gamble	5
Reynolds Metals	3.4
Sears Roebuck & Company	3.7
Sherwin Williams	3.4
Bristol-Myers Squibb	1.5
Standard Brands	1.4
Standard Oil (now Exxon)	71.6
Sterling Drug	1.3
Texaco	50.1
Texaco (Latin America)	5.1
United Brands	85.1
U.S. Rubber (now Uniroyal)	9.5
Warner-Lambert	1.6
Willson International	0.2
<b>Source</b> : US Cuba Trade and Economic Council - <a href="http://www.cubatrade.org">www.cubatrade.org</a>	

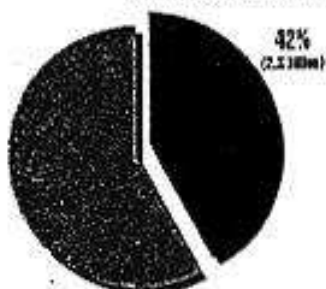
Pays soumis aux sanctions économiques américaines unilatérales entre 1993 et 1996



**■** Countries Subject to U.S. Unilateral Economic Sanctions  
Source: NAM Catalogue of Unilateral Sanctions 1993-1996

Graphique 1

Pourcentage de la population mondiale touchée par les sanctions (nombre d'habitants)



Source : 1994 statistics from World Development Report, the World Bank, 1996, cité par National Association of Manufacturers, Washington, 1997.

Graphique 2

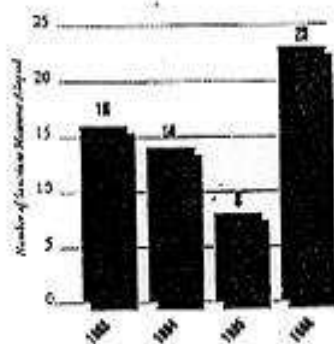
Marché export des pays sanctionnés en proportion du commerce international (en dollars)



Source : 1994 statistics from Direction of Trade Statistics Yearbook, International Monetary Fund, 1996, cité par National Association of Manufacturers, Washington, 1997.

Graphique 3

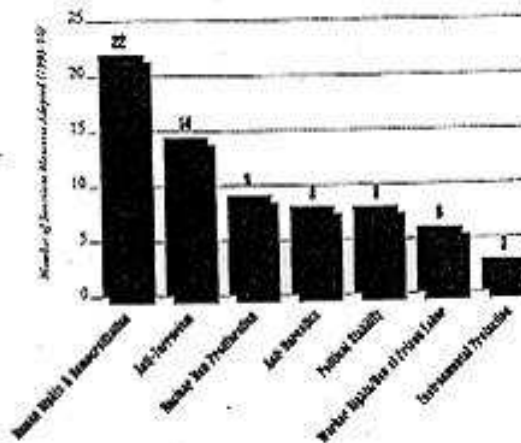
Nombre de sanctions adoptées par les Etats-Unis entre 1993 et 1996



Source : National Association of Manufacturers, Washington, 1997.

Graphique 4

Les objectifs des sanctions unilatérales adoptées par les Etats-Unis entre 1993 et 1996



Source : National Association of Manufacturers, Washington, 1997.