



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/48/258
12 juillet 1993
FRANCAIS
ORIGINAL : ESPAGNOL

Quarante-huitième session
Point 30 de la liste préliminaire*

NECESSITE DE LEVER LE BLOCUS ECONOMIQUE, COMMERCIAL ET FINANCIER
APPLIQUE A CUBA PAR LES ETATS-UNIS D'AMERIQUE

Lettre datée du 9 juillet 1993, adressée au Secrétaire général
par le Représentant permanent de Cuba auprès de l'Organisation
des Nations Unies

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint une étude effectuée par un groupe d'experts à la demande du Gouvernement cubain (voir l'annexe) sur le blocus économique appliqué à Cuba par les Etats-Unis d'Amérique et le fait que le Gouvernement des Etats-Unis essaie de présenter les nationalisations de biens étrangers à Cuba comme le motif dudit blocus, ce que j'estime devoir porter à votre connaissance et à celle des représentants des Etats Membres.

Je vous serais donc obligé de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document de l'Assemblée générale, au titre du point 30 de la liste préliminaire.

Le Représentant permanent de Cuba

(Signé) Alcibiades HIDALGO BASULTO

* A/48/50.

Annexe

LE BLOCUS ECONOMIQUE ILLEGAL APPLIQUE A CUBA PAR LES ETATS-UNIS,
ET LES NATIONALISATIONS CUBAINES : LA VERITE HISTORIQUE

A la séance plénière tenue par l'Assemblée générale le 24 novembre 1992, les Etats-Unis ont essayé de justifier le blocus économique qu'ils appliquent depuis plus de 30 ans contre Cuba en arguant qu'il constitue essentiellement une riposte à la nationalisation par le Gouvernement de la République de Cuba, il y a déjà 33 ans, des biens qui appartenaient à des sociétés américaines (A/47/PV.70, 24 novembre 1992). Mais cette argumentation n'est pas parvenue à infléchir les travaux de l'Assemblée générale et cet organe a adopté, à une majorité écrasante de 59 voix contre 3 seulement, avec 71 abstentions, le projet de résolution portant condamnation du blocus qui avait été présenté par la délégation cubaine (A/RES/47/19).

La présente étude a pour rôle de présenter quelques commentaires sur le fait que les Etats-Unis ont, bien tardivement, ressorti le dossier des nationalisations. Bien que les efforts déployés à cet égard par les Etats-Unis aient visé à tromper la communauté internationale sur la genèse et la nature du blocus, l'argument utilisé est allé à l'encontre du but recherché car il a bien mis en évidence l'absence de fondement de cet acte d'agression au regard du droit international et des principes énoncés dans la Charte des Nations Unies.

En premier lieu, il suffit de rappeler que les Etats-Unis, en adoptant la loi Torricelli, dite "Loi pour la démocratie cubaine de 1992", et en de multiples autres occasions, ont manifesté que les buts qu'ils recherchaient étaient bien différents de l'indemnisation des biens nationalisés. En fait, ils ont expliqué franchement et en toute ingénuité qu'ils maintenaient et renforçaient encore leur blocus contre Cuba avec l'objectif déclaré d'obliger Cuba, Etat souverain, à modifier son ordre politique et économique interne au goût américain.

Bien plus, le fait que les Etats-Unis ont usé du prétexte des nationalisations lors du débat susmentionné de l'Assemblée générale et n'ont pas invoqué cet objectif maintes fois proclamé, revient, dans la pratique, à reconnaître que leur programme de coercition économique et d'intervention contre Cuba est indéfendable et illégitime.

Deuxièmement, la question des nationalisations en soi ne saurait expliquer ni justifier les mesures adoptées par les Etats-Unis à l'égard de Cuba. Bien que le système politique et économique de Cuba – ou de tout autre pays – ne soit pas un sujet susceptible d'être négocié, la question des biens nationalisés peut bien évidemment, elle, faire l'objet de négociations ou d'accords. En fait, Cuba est parvenu à des accords avec les pays d'origine des autres propriétaires de biens qui avaient été nationalisés au cours des premières années de la Révolution et elle a indiqué à maintes reprises, tout au long de ces 30 années, qu'elle était disposée à entamer des pourparlers analogues avec les Etats-Unis. Les autorités américaines, en revanche, ont rejeté toute possibilité de négociation et, à la place, ont mené une guerre économique contre Cuba, leur objectif réel n'étant pas d'obtenir l'indemnisation des biens légitimement nationalisés, mais bien de renverser le système politique et économique en vigueur à Cuba.

/...

Troisièmement, l'argument avancé par les Etats-Unis à la séance susmentionnée de l'Assemblée générale est de toute évidence un prétexte transparent, qui met les autorités américaines en opposition avec la communauté internationale et en violation du droit international. Dans de nombreuses résolutions, qui ont fait date, l'Assemblée générale a déterminé que tout Etat a le droit de déterminer s'il offre ou non une indemnisation pour les biens nationalisés et, dans l'affirmative, pour quel montant. C'est pourquoi, compte tenu de ces décisions, qui sont une source de droit, il ne saurait exister, de la part des Etats-Unis, de représailles pour les nationalisations cubaines, et encore moins de blocus économique, commercial et financier aussi féroce et aussi disproportionné que celui qu'ils appliquent. Bien que le droit international ne lui fasse pas obligation d'agir de la sorte, Cuba a bel et bien offert d'indemniser les biens nationalisés, compte tenu de la pratique habituelle, et de continuer à négocier sur cette question.

I

Lors des débats du 24 novembre 1992, l'Assemblée générale pouvait considérer, entre autres documents, la "Loi de 1992 pour la démocratie cubaine", adoptée par le Congrès américain et promulguée par le chef de l'Etat à peine un mois auparavant (Titre XVII, Pub. L. par. 1701 et suivants; 106 Stat. 2575). Cette loi a considérablement élargi l'embargo, déjà fort étendu, notamment en interdisant aux sociétés dont des nationaux américains sont propriétaires ou actionnaires majoritaires à l'étranger de traiter avec Cuba et en fermant les ports des Etats-Unis aux navires des pays qui font du commerce avec l'île, entre autres représailles économiques dont ces pays sont menacés.

La loi précitée commence par rappeler en détail (par. 1701) les motifs pour lesquels les Etats-Unis blâment l'actuel Gouvernement cubain, puis énonce tout aussi longuement (par. 1702) les raisons pour lesquelles ils veulent maintenir et même renforcer les sanctions économiques. Mais dans ce long exposé des objectifs et intentions, il n'est jamais question des nationalisations. Au lieu de cela, les Etats-Unis affirment que le but de l'embargo est d'obtenir un changement radical du régime politique et du système économique cubains et qu'il ne sera mis fin à l'isolement de l'île qu'à la seule condition qu'elle accepte cette transformation.

La loi définit [par. 1708 a)] dans quels cas le chef de l'exécutif américain peut suspendre les positions de principe qui ont pour objet de restreindre les échanges des autres pays avec Cuba et elle précise [par. 1708 b)] les conditions dans lesquelles l'embargo sur le commerce avec les Etats-Unis pourrait être entièrement levé. Mais nulle part il n'est question de dédommagement pour nationalisation dans ces dispositions qui ne visent que la transmutation des institutions politiques et du type d'économie de Cuba.

Le dirigeant qui a signé la "Loi pour la démocratie cubaine" y voyait l'authentique énoncé de la politique américaine, sans qu'il soit aucunement question des nationalisations dans ses propos; on pourra se reporter à ce sujet aux observations qui ont accompagné la signature (Remarks on Signing the Cuban Democracy Act of 1992, 28 Weekly Comp. Pres. Doc. 2071, 23 octobre 1992). Le représentant du Département d'Etat, dans sa déposition devant le Congrès, a traité de la politique et des objectifs des Etats-Unis dans tous les détails - sans jamais évoquer les nationalisations lui non plus (déclaration du Premier

/...

Sous-Secrétaire d'Etat adjoint aux affaires interaméricaines, Robert S. Gelbard, devant la Commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants, 8 avril 1992, reproduite dans United States Economic Measures Against Cuba: Proceedings in the United Nations and International Law Issues, Krinsky and Golove, eds., Aletheia Press, 1993, 137 à 147). Ces déclarations officielles du chef de l'exécutif et du Département d'Etat montrent bien à quoi vise la politique américaine - détruire le régime politique et le système économique cubains tels qu'ils existent actuellement.

Si les Etats-Unis n'ont pas dit un mot des nationalisations lorsqu'ils ont expliqué les raisons de l'embargo avant le débat de l'Assemblée générale, ils ne les ont pas davantage évoqués depuis. C'est ainsi qu'en mars 1993, il a été demandé au Secrétaire d'Etat d'expliquer pourquoi son pays avait imposé des sanctions économiques contre Cuba alors qu'il ne le faisait pas à l'encontre d'autres pays qui ont pourtant un régime politique et des antécédents en matière de "droits de l'homme" qui ne lui plaisent pas davantage, parfois même encore moins. Dans sa réponse, le Secrétaire d'Etat n'a à aucun moment invoqué la nationalisation de biens appartenant aux Etats-Unis, arguant simplement que Cuba ne s'orientait pas vers une économie de marché (déposition du Secrétaire d'Etat devant la Commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants le 25 mars 1993).

C'est seulement depuis peu que les Etats-Unis reconnaissent aussi ouvertement que le but de l'embargo économique est d'obliger Cuba à renoncer à son régime politique et à son type d'économie. Mais les explications qu'ils donnaient auparavant n'invoquaient pas plus qu'aujourd'hui les nationalisations. Ils ont pendant 30 ans justifié leur offensive économique contre Cuba en arguant aussi bien des liens de l'île avec une Union soviétique hostile, du soutien qu'ils l'accusaient d'apporter aux mouvements de résistance dans le tiers monde et de la présence de ses troupes dans des régions du monde où elles influuaient sur les conflits (voir Krinski et Golove, United States Economic Measures Against Cuba, 158 à 163). Et ce, sous seulement ces trois justifications, et non pas les nationalisations, que les représentants du Département d'Etat ont mises en avant lorsque les tribunaux américains leur ont demandé d'exposer sous serment les raisons de l'embargo économique (Regan c. Wald, 468 U.S. 222 (1984). Voir également Krinsky and Golove, 159 et 160).

Ces fonctionnaires ont fait valoir ces raisons de sécurité nationale et de politique extérieure pour expliquer sous serment la position de leur pays depuis l'établissement de l'embargo. Le chef de l'exécutif américain lui-même avait justifié, le 3 février 1962, l'embargo total sur les échanges en arguant de l'alignement de Cuba sur l'Union soviétique et de son prétendu soutien à l'agression contre d'autres pays de l'hémisphère (President Proclaims Embargo on Trade with Cuba, Department of State Bulletin, p. 283, 19 février 1962; Pres. Proc. 3437, 27 Fed. Reg. 1085, 3 février 1962). Un an et demi plus tard, lorsque ont été imposées de nouvelles restrictions, comme le gel des avoirs des Cubains et l'interdiction faite aux touristes américains de se rendre à Cuba et aux filiales à l'étranger de faire du commerce avec ce pays, le Secrétaire d'Etat avait déclaré que le durcissement de l'embargo visait à "faire échec à la subversion Castro-cubaine dans l'hémisphère" (United States Blocks Cuban Assets to Counter Communist Subversion, Department of State Bulletin, p. 160, 29 juillet 1963).

Il faut enfin rappeler que les Etats-Unis se sont abrités derrière l'autorisation de l'Organisation des Etats américains pour imposer un embargo économique total contre Cuba (voir Department of State Bulletin, 19 février 1962, p. 283, et 29 juillet 1963, p. 160). L'OEA a effectivement autorisé en 1962 et 1964, en vertu du Traité interaméricain d'assistance mutuelle (le "Traité de Rio") (62 Stat. 1681, TIAR 1838, 21 UNTS 77, 2 septembre 1947), des sanctions individuelles et collectives contre Cuba sous prétexte que celle-ci se livrait à des "agressions" contre d'autres pays de l'hémisphère et que ses relations avec l'Union soviétique représentaient un danger - sans qu'il soit jamais question là non plus de représailles pour cause de nationalisation des biens appartenant aux Etats-Unis [Acte final de la Huitième Réunion consultative des ministres des relations extérieures des pays signataires du Traité interaméricain d'assistance mutuelle, OEA/Ser. C/II.9, Doc. 48, Rev.2 (1964)]. [L'OEA est revenue sur cette autorisation en 1975 (Acte final de la Seizième Réunion consultative des ministres des relations extérieures, OEA/Ser. F/II., Doc. 9/7 Rev.2 (29 juillet 1975). Cuba entretient aujourd'hui des relations avec la quasi-totalité des pays de l'hémisphère à part les Etats-Unis.]

Il est donc évident que, lorsque le 24 novembre dernier, les Etats-Unis ont invoqué les nationalisations pour justifier l'embargo, ce n'était là qu'un prétexte. On peut alors se demander pourquoi ce pays, lorsqu'il s'est vu obligé de se justifier devant la communauté internationale réunie dans une instance de l'ONU, a avancé un prétexte aussi peu défendable.

La réponse est évidente : les Etats-Unis ne pouvaient pas soutenir devant l'Assemblée générale les véritables raisons de l'embargo, car ils savent bien que leur politique d'ingérence dans les affaires intérieures de Cuba, si clairement exposée dans la "Loi de 1992 pour la démocratie cubaine" et d'autres déclarations actuelles, est indéfendable au regard du droit international, des préceptes de la Charte et des principes que l'Assemblée générale a énoncés et réaffirmés à maintes reprises. En usant d'un prétexte aussi facile à percer à jour, ils prouvaient en fait qu'ils reconnaissaient cette réalité.

II

Les faits, présents et passés, montrent clairement que les Etats-Unis se servent de la question des nationalisations au mépris de la réalité historique. Mais, cette question mérite pourtant d'être étudiée en elle-même.

Si Cuba estime que son choix de système politique et économique ne saurait être discuté, elle a toujours considéré, en revanche, que la question de l'indemnisation des propriétaires de biens nationalisés peut se négocier et faire l'objet d'un compromis. C'est pourquoi elle a manifesté à plusieurs reprises qu'elle était prête à ouvrir des négociations avec les Etats-Unis sur cette question, en même temps que sur d'autres, à la seule condition que les deux pays soient alors sur un pied d'égalité et également souverains.

Cuba a démontré dans les faits sa volonté de résoudre les différends suscités par les nationalisations, puisqu'elle a conclu, avec d'autres pays dont des ressortissants avaient été lésés dans des circonstances analogues, des arrangements en ce sens, arrangements qui ont été satisfaisants, si l'on en juge par les importants investissements que des ressortissants des pays intéressés et

/...

de nombreux autres font maintenant à Cuba, associés avec des Cubains dans des coentreprises et autres opérations communes qui recouvrent pratiquement tous les secteurs de l'économie, et par le développement des échanges commerciaux.

Les Etats-Unis se sont rendu compte, de leur côté, dans leurs relations avec d'autres pays, qu'il est possible de négocier la question de l'indemnisation après une nationalisation et qu'il est indiqué de rechercher un compromis. Depuis la deuxième guerre mondiale, ils ont négocié pas moins de 10 accords de liquidation de demandes d'indemnisation consécutives à des nationalisations à grande échelle de biens américains [voir par exemple International Claims: Their Settlement By Lump Sum Agreements, Lillich and Weston (1975)]. Ils ont même montré, ce faisant, qu'ils étaient disposés à transiger, acceptant souvent une indemnisation légèrement inférieure à 50 % de la valeur déclarée des biens nationalisés, sans demander d'intérêts bien que plus de 20 ans se soient généralement écoulés depuis la nationalisation.

Il n'y a donc rien, ni dans l'attitude de Cuba ni dans les précédents, qui exclue a priori la négociation et la recherche d'un règlement. On peut alors se demander pourquoi les Etats-Unis n'ont pas tenu des négociations qui avaient des chances de porter fruit et ont préféré imposer un embargo économique sans précédent, qu'ils ont encore intensifié ces dernières années. La raison à cela, de toute évidence, est que les Etats-Unis ne cherchent pas en fait à obtenir des indemnisations pour leurs biens nationalisés, mais visent incontestablement des objectifs tout autres.

III

Lorsque les Etats-Unis ont cherché le soutien international pour imposer leur embargo économique à l'encontre de Cuba peu après le triomphe de la révolution cubaine en 1959, ils n'ont pas fait valoir l'argument de la nationalisation des biens américains (voir les délibérations de l'Organisation des Etats américains rapportées dans Krinsky and Golove, 301 à 308). Ils se sont rendu compte que quoi qu'ils fassent, ils ne seraient pas crédibles s'ils essayaient de présenter le blocus comme une mesure dictée par les nationalisations, et ils ont compris aussi que les pays latino-américains et le reste de la communauté internationale jugeraient cette offensive économique inacceptable au regard du droit international. Leur Cour suprême elle-même s'est vue obligée de reconnaître qu'il n'existait dans le droit international que peu de sujets, si même il y en avait un, aussi controversé que celui de la délimitation du pouvoir de l'Etat d'exproprier des étrangers [Banco Nacional de Cuba c. Sabbatino, 376, U. S. 398, 428 (1964)].

La position des Etats-Unis a encore été minée davantage par la suite. L'Assemblée générale et d'autres organes des Nations Unies, dans une série de résolutions devenues historiques, ont confirmé qu'un Etat lancé dans un processus de transformation sociale, comme celui que Cuba a mené à bien à partir de 1959-1960, est fondé, selon le droit international, à nationaliser les biens étrangers et que la question de l'indemnisation relève de sa décision souveraine. De plus, l'Assemblée générale a expressément condamné le recours à la coercition économique comme moyen de résoudre les différends qui peuvent se créer avec cet Etat au sujet des nationalisations ou des indemnisations.

/...

Ainsi, dans sa résolution 3171 (XXVIII) adoptée en 1973, l'Assemblée générale :

"3. Affirme que l'application du principe de la nationalisation par les Etats, en tant qu'expression de leur souveraineté pour sauvegarder leurs ressources naturelles, implique qu'il appartient à chaque Etat de fixer le montant des indemnités éventuelles ainsi que les modalités de leur versement et que tout différend qui pourrait surgir doit être réglé conformément au droit national de chaque Etat qui prend des mesures de cet ordre...".

La "Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international", adoptée sans vote par l'Assemblée générale en 1974 [résolution 3201 (S-VI)], énonce le principe suivant [disposition 4 e)] :

"Souveraineté permanente intégrale de chaque Etat sur ses ressources naturelles et sur toutes les activités économiques. En vue de sauvegarder ces ressources, chaque Etat est en droit d'exercer un contrôle efficace sur celles-ci et sur leur exploitation par les moyens appropriés à sa situation particulière, y compris le droit de nationaliser ou de transférer la propriété à ses ressortissants, ce droit étant une expression de la souveraineté permanente intégrale de l'Etat. Aucun Etat ne peut être soumis à une coercition économique, politique ou autre visant à empêcher l'exercice libre et complet de ce droit inaliénable;...".

La "Charte des droits et devoirs économiques des Etats", adoptée peu après par l'Assemblée générale [A/Res.3281 (XXIX)], dispose (alinéa 2 c) de l'article 2) que :

"2. Chaque Etat a le droit :

...

c) De nationaliser, d'exproprier, ou de transférer la propriété des biens étrangers, auquel cas il devrait verser une indemnité adéquate, compte tenu de ses lois et règlements et de toutes les circonstances qu'il juge pertinentes. Dans tous les cas où la question de l'indemnisation donne lieu à différend, celui-ci sera réglé conformément à la législation interne de l'Etat qui prend des mesures de nationalisation et par les tribunaux de cet Etat, à moins que tous les Etats intéressés ne conviennent librement de rechercher d'autres moyens pacifiques sur la base de l'égalité souveraine des Etats et conformément au principe du libre choix des moyens."

La Deuxième Commission de l'Assemblée générale avait adopté cette disposition de la Charte par 104 voix contre 16, avec 6 abstentions et elle avait rejeté un amendement proposé par certains pays, entre autres les Etats-Unis, qui voulaient remplacer cet alinéa par une nouvelle disposition stipulant que "chaque Etat a le droit ... de nationaliser, d'exproprier ou de saisir des biens étrangers dans l'intérêt public, à condition que soit versée une juste indemnisation compte dûment tenu de toutes les circonstances jugées pertinentes" [14 Int'l Legal Materials 262 (1975)].

/...

En adoptant ces résolutions, l'Assemblée générale a fait sienne la position défendue depuis longtemps par les Etats latino-américains. En effet, au cours d'un échange de correspondance qui a fait date, le Ministre mexicain des relations extérieures avait déclaré en 1938 dans une lettre adressée au Secrétaire d'Etat de la Maison Blanche :

"Mon Gouvernement maintient... qu'il n'y a dans le droit international aucune règle universellement acceptée dans son principe ou appliquée dans la pratique qui fasse obligation de verser une indemnisation immédiate, ou même une indemnisation différée, en cas d'expropriations de caractère général ou impersonnel comme celles auxquelles a procédé le Mexique dans le but de redistribuer les terres" [(1938), 5 For. Rel. U.S. 679-702].

La position et la pratique des nations correspondent à la doctrine de l'Assemblée générale. De nombreux Etats d'Asie, d'Afrique, d'Amérique latine et d'Europe orientale ont procédé à de vastes nationalisations de biens étrangers sans s'estimer aucunement tenu, en droit international, de verser des indemnisations.

S'il arrive fréquemment que les Etats qui nationalisent des biens acceptent de payer une partie de la valeur de ces biens plusieurs années après la nationalisation, à la suite d'arrangements internationaux librement conclus, ce n'est pas toujours le cas néanmoins [voir sur un plan général International Claims: Their Settlement By Lump-Sum Agreements, Lillich and Weston, (1974)]. Comme l'a écrit le juge Baxter, la pratique des Etats à cet égard est d'une telle diversité qu'on ne peut pas dire qu'il y ait une coutume internationale qui prouve que cette pratique est acceptée comme étant le droit, de la même façon que la Cour internationale de Justice (art. 38, par. 2 de son Statut) peut s'appuyer sur le droit international coutumier [R. R. Baxter, dans Lillich, ed., Vol. II, The Valuation of Nationalized Property in International Law, ix (1973)].

Les résolutions de l'Assemblée générale mettent souvent dans la balance les aspirations légitimes et les circonstances historiques des membres de la communauté internationale. Comme l'écrivait le Ministre mexicain en 1938 :

"La stabilité politique, économique et sociale du Mexique ne peut être assurée que si la terre est à nouveau mise entre les mains des paysans qui la travaillent; par conséquent, la redistribution des terres, dont l'enjeu est la transformation du pays, c'est-à-dire l'avenir de la nation, ne saurait être retardée du fait qu'il est impossible de payer comptant la valeur de biens appartenant à un petit groupe d'étrangers uniquement animés par l'esprit de lucre" (5 For. Rel. U.S. 679).

Ces observations valent d'une façon générale pour Cuba lors des premières années de la Révolution. Les Etats-Unis avaient exigé du nouveau régime, comme ils l'avaient fait du Mexique en 1938, une indemnisation rapide, suffisante et effective, c'est-à-dire la paiement immédiat de la valeur totale des biens nationalisés, plus les intérêts [Note diplomatique 397, du 16 juillet 1960, reproduite dans Department of State Bulletin, p. 171 (1960)]. Mais le droit qu'avait Cuba de nationaliser des biens étrangers aurait été vide de toute signification s'il ne pouvait être exercé qu'à condition de verser sans délai

/...

1 800 millions de dollars - valeur des biens déclarée par les Etats en 1960 - plus des intérêts.

L'Assemblée générale n'a pas seulement affirmé que les pays ont le droit de lancer des programmes de nationalisation et de décider de ce qui touche à l'indemnisation, elle a en outre condamné expressément le recours à l'embargo et autres formes de coercition économique pour résoudre toute controverse qui pourrait s'ensuivre. La résolution 3201 (S-VI) le dit clairement [disposition 4 e] :

"Aucun Etat ne peut être soumis à une coercition économique, politique ou autre visant à empêcher l'exercice libre et complet de ce droit inaliénable;..."

Pas moins de sept résolutions de l'Assemblée générale ont affirmé depuis qu'il est inadmissible que les pays développés usent du blocus économique ou de l'embargo pour dicter à des pays en développement souverains la ligne qu'ils doivent suivre dans des questions particulièrement importantes pour eux, par exemple le droit de décider des questions d'indemnisation. L'Assemblée générale a condamné ces mesures, dont elle a estimé qu'elles contreviennent à la Charte des Nations Unies et à la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, et elle a demandé aux pays développés de ne plus abuser de la position dominante qu'ils occupent dans l'économie internationale pour exercer une coercition. Or, c'est précisément ce que les Etats-Unis se sont targués de faire dans leur déclaration du 24 novembre 1992.

Par conséquent, en essayant de justifier leur vaste blocus économique par les nationalisations, non seulement les Etats-Unis se sont servis d'un faux prétexte, mais ils ont prouvé une fois de plus qu'ils ne faisaient aucun cas des normes fondamentales du droit international et qu'ils défiaient l'opinion et le jugement de la communauté internationale tels qu'ils s'expriment par la voix de l'Assemblée générale.

IV

Lorsqu'on analyse de plus près les nationalisations opérées par Cuba en 1960, on se rend encore mieux compte que non seulement elles ne peuvent pas justifier l'embargo mais que les Etats-Unis, lorsqu'ils en font un prétexte, ne respectent même pas la vérité historique.

On doit en effet souligner pour commencer que les nationalisations ont d'abord été pour Cuba une mesure dictée par l'offensive économique des Etats-Unis. La transformation radicale de la société cubaine que la Révolution avait entreprise immédiatement après son triomphe en 1959 n'était pas du goût de leur voisin, le chef de l'exécutif américain a menacé en juillet 1960 de fermer le marché national au sucre cubain, dont l'exportation était depuis des années l'une des bases de l'économie de l'île et sa principale source de devises. Estimant que la suppression du quota sucrier constituerait "une agression à visées politiques contre ses intérêts économiques fondamentaux" et par mesure de précaution au cas où la menace américaine se concrétiserait, Cuba a autorisé, par la loi No 851 de 1960, la nationalisation des principales sociétés américaines, nationalisation qui a pris effet lorsque les Etats-Unis ont effectivement appliqué des mesures dans le sens annoncé. Les tribunaux

/...

américains ont reconnu que la suppression du quota sucrier avait sans aucun doute été la "raison première" des nationalisations [Banco Nacional de Cuba c. Sabbatino, 307 F 2d 845, 865 (2nd Cir. 1962); ibid., rev'd on other grounds, 376 U.S. 398 (1964)].

Les Etats-Unis ont alors essayé de défendre publiquement la suppression du quota sucrier de Cuba en disant qu'il s'agissait d'une mesure purement économique prise dans l'intérêt national, afin que le pays ne soit pas tributaire d'une importation qui pouvait n'être pas régulièrement assurée. Mais les tribunaux américains eux-mêmes ont été dans l'obligation de reconnaître que cette explication n'était qu'un prétexte [Banco Nacional de Cuba c. Sabbatino, 193 F Supp. 375, 384 (S.D.N.Y. 1961); ibid., aff'd. 307 F 2d 845 (2nd cir. 1962); ibid., rev'd on other grounds, 376 U.S. 398 (1964)].

Il faut ensuite rappeler que le Gouvernement cubain a offert, pour compenser la perte des biens nationalisés, alors qu'il n'y était nullement obligé en droit international, des indemnisations correspondant tout à fait aux normes de la pratique.

La loi No 851 de 1960 établissait que l'indemnisation, correspondant à la valeur estimative totale du bien nationalisé, revêtirait la forme d'obligations du Gouvernement cubain à 30 ans (donc venant à échéance en 1990), le taux d'amortissement devant être fixé plus tard. La loi de nationalisation devait garantir le paiement à échéance de la valeur nominale des obligations, grâce à un fonds d'amortissement qui serait constitué dès l'éventuelle reprise des exportations de sucre vers les Etats-Unis.

La loi fixait un taux d'intérêt d'au moins 2 % pas an. A la différence de l'amortissement, le versement des intérêts était subordonné au produit d'un fonds à partir du moment où reprendraient les exportations de sucre vers les Etats-Unis.

Les Etats-Unis n'ont accepté ni les nationalisations, qu'ils ont qualifiées d'illégales, ni l'indemnisation, qu'ils ont jugée insuffisante [Note diplomatique 397 du 16 juillet 1960, reproduite dans Department of State Bulletin, p. 171 (1960)]. Cependant, la question de savoir si le droit international oblige à verser une indemnisation reste ouverte, et il est encore moins établi que cette indemnisation doit être "rapide, suffisante et effective" et représenter, comme l'exigeaient les Etats-Unis, la valeur totale du bien telle que celle-ci s'établissait peu après l'acquisition, augmentée d'intérêts. La position américaine était celle que définit la "Doctrine Hull", du nom du Secrétaire d'Etat qui l'avait exposée en 1938 dans une communication adressée au Gouvernement mexicain, lequel l'avait alors rejetée et qui n'a pas été acceptée comme doctrine de droit international coutumier, ainsi qu'il ressort de la pratique des Etats depuis cette époque. La "Doctrine Hull" est diamétralement opposée à la volonté exprimée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans les résolutions mentionnées plus haut.

L'indemnisation prévue par la loi No 851 correspondait tout à fait à la pratique internationale. Il ressort en effet d'une étude portant sur 37 pays et considérant 139 liquidations effectuées bilatéralement depuis la seconde guerre mondiale qu'à quelques exceptions près, l'indemnisation ne représentait qu'une petite fraction de la valeur totale des biens nationalisés, qu'elle a été versée

/...

en moyenne 20 ans après la nationalisation et que dans tous les cas sauf un, elle ne comprenait pas d'intérêts (Lillich and Weston, International Claims: Their Settlement By Lump-Sum Agreements 210, 239). Les Etats-Unis eux-mêmes ont accepté 10 liquidations qui ne sortaient pas de ces normes : l'indemnité s'est régulièrement située entre 40 et 60 % de l'évaluation qu'ils avaient faite; elle a été versée une vingtaine d'années, dans quelques cas 30 ans, après la nationalisation, et malgré ce laps de temps considérable, elle n'a pas, à une exception près, été assortie d'intérêts.

La loi No 851 ne subordonnait pas le paiement de la valeur du bien nationalisé à la reprise des exportations de sucre vers les Etats-Unis. Cette condition ne s'appliquait qu'au paiement effectif des intérêts que Cuba, par une mesure qui n'avait pratiquement pas de précédent, consentait à verser, et elle aurait été acceptable au regard de la pratique internationale. En effet, dans les règlements de différends consécutifs à des nationalisations, il arrive communément que la principale source de devises soit considérée comme moyen de dédommagement; c'est même souvent la condition sine qua non [Lillich and Weston, International Claims: Their Settlement By Lump-Sum Agreements, 233 et 234; voir également Foighel, Nationalization and Compensation, 115 (1964)]. Il est fréquemment spécifié aussi que l'Etat défendeur doit prélever les fonds d'indemnisation sur les recettes que lui rapportent ses exportations vers l'Etat demandeur; bien souvent, les accords précisent même le pourcentage de recettes qui doit être ainsi réservé, et qui parfois s'ajoute à une somme fixe (Lillich and Weston, 234, 235). Cuba aurait été parfaitement fondée à subordonner l'indemnisation à la reprise de ses exportations de sucre vers les Etats-Unis, puisque ces exportations avaient été dans une large mesure le pilier de son commerce extérieur, et que les nationalisations avaient été opérées précisément parce que le quota sucrier avait été supprimé.

On doit enfin faire observer que l'embargo économique total maintenu depuis plus de 30 ans par les Etats-Unis, avec toutes les répercussions qu'il peut y avoir sur la santé et le bien-être de la population cubaine, n'a absolument aucune commune mesure, dans tous les cas, avec le préjudice que les nationalisations ont pu porter aux intérêts américains.

Dans sa déclaration de 1992, le Département d'Etat a clairement dit que les Etats-Unis visaient "l'effondrement économique de Cuba" (intervention de Robert S. Gelbard devant le Comité des affaires étrangères du Sénat, Sous-Comité des affaires de l'hémisphère occidental et du Corps de la paix, 5 août 1992). Pour arriver à cette fin extrême, les Etats-Unis ont mené pendant 30 ans au niveau mondial une campagne féroce de représailles économiques contre Cuba.

Lorsque les événements récemment intervenus dans les anciens pays socialistes ont mis fin aux relations économiques particulières que Cuba avait établies depuis 30 années dans le but, notamment, de faire face au blocus économique américain, le Gouvernement des Etats-Unis a décidé d'intensifier encore son action. Resserrant plus que jamais le blocus, plus de 30 ans après les nationalisations de 1960, il a interdit aux filiales étrangères d'entreprises américaines de poursuivre leurs échanges commerciaux avec Cuba, bien que ceux-ci portent essentiellement sur des denrées alimentaires et des médicaments. Il a fermé les ports américains aux navires de pays tiers faisant commerce avec Cuba. Il a élargi la portée des interdictions, déjà strictes, faites à toute personne relevant de la compétence extrêmement large que les

/...

Etats-Unis se sont arrogée de conclure toute opération financière, commerciale ou immobilière avec des ressortissants cubains, réduisant même de 40 % le montant de l'aide familiale que des résidents aux Etats-Unis peuvent envoyer à leur famille à Cuba. Le Gouvernement américain a recouru à des moyens illicites pour empêcher, par des menaces et des pressions, des entreprises de pays tiers d'établir des relations commerciales avec Cuba et d'y investir. (Pour un tableau des interventions de ce type visant à intensifier le blocus entre 1988 et 1992, voir Krinsky et Golove, United States Economic Measures Against Cuba p. 97 à 107, 120 à 127 et 147 à 169).

Il en est inévitablement résulté, comme le voulaient les Etats-Unis, des privations et des souffrances pour le peuple cubain. Cuba, pays du tiers monde, n'est plus aujourd'hui, pour la première fois depuis le triomphe de sa révolution, suffisamment approvisionné en denrées alimentaires. Cuba, pays du tiers monde qui a réussi à garantir des soins médicaux à toute sa population, et qui a mis sur pied un des systèmes d'assistance médicale les plus complets et les plus modernes du monde, souffre aujourd'hui, pour la première fois depuis le triomphe de la révolution, d'une pénurie de médicaments et de matériel médical. Cuba, pays du tiers monde qui a fait disparaître l'analphabétisme et qui a garanti à tout son peuple un niveau d'éducation élevé, trouve aujourd'hui, pour la première fois depuis le triomphe de la révolution, des difficultés à assurer à ses enfants des fournitures scolaires aussi fondamentales que des livres et des crayons. Si, face à cette agression, le peuple cubain est plus que jamais résolu à préserver les acquis de sa révolution, les privations qu'il subit sont évidentes et tangibles. Plus que jamais, le blocus économique imposé par les Etats-Unis est une guerre menée contre la santé et le bien-être du peuple cubain.

Il est évidemment absurde de penser qu'une guerre économique d'une telle intensité, d'une telle portée et d'une telle ampleur, si longtemps après les nationalisations, a pour objet l'indemnisation des biens nationalisés il y a 33 ans. Les mesures prises par les Etats-Unis sont tellement disproportionnées au regard du motif avancé qu'une telle idée n'a rien de crédible. Pareillement, de par leur disproportion évidente, ces mesures représenteraient une nouvelle violation du droit international, même si elles avaient pour cause les nationalisations et même si ces dernières constituaient, ce qui n'est pas le cas, une violation du droit international. Des mesures de rétorsion unilatérales ne sauraient être sans commune mesure avec la violation perpétrée ou le dommage subi. (Voir notamment les deuxième et cinquième rapports du Rapporteur spécial W. Riphagen sur le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité internationale, Annuaire de la Commission du droit international (A/CN.4/Ser.A/1981 et A/CN.4/Ser.A/1984); voir aussi Oppenheim, International Law 141 (7e édition, H. Lauterpacht, 1952) et J. Starke, Introduction to International Law, p. 494-496 (9e édition, 1984).)

Il n'existe aucune pratique dans les relations entre Etats ni aucun courant d'opinion qui justifie l'application par un Etat de mesures de rétorsion d'une telle durée et d'une telle ampleur dans le but de se dédommager de la nationalisation de biens de ses ressortissants ou de tout autre dommage économique comparable. Il y a lieu en outre de rappeler que la perte des biens nationalisés, quoique importante, n'avait menacé en rien le bien-être des Etats-Unis et n'avait causé aucune pénurie pour le peuple américain.

En fait, les nationalisations n'ont même pas causé de graves dommages aux intérêts des milieux d'affaires américains. Les Etats-Unis font valoir que les pertes subies par leurs ressortissants s'élèvent à 1 milliard 800 millions de dollars. Sur ce montant, 1 milliard 21 millions de dollars, soit 56 %, correspondent aux pertes de 10 sociétés seulement et 1 milliard 400 millions de dollars, soit 76 %, représentent les pertes de 38 sociétés. Les intérêts de l'ensemble des sociétés s'élèvent à 1 milliard 556 millions de dollars, soit 86 % des dommages réclamés. En outre, les chiffres présentés par les Etats-Unis concernant la valeur des biens nationalisés sont grossièrement exagérés; les tribunaux américains eux-mêmes ont conclu que l'évaluation faite par les Etats-Unis dépassait de plus de 25 % les chiffres auxquels ils étaient parvenus lorsqu'il leur a fallu déterminer la valeur des biens nationalisés (voir Banco Nacional de Cuba c. Chase Manhattan Bank, 658 F.2nd 875 (2d Cir. 1981) et Foreign Claims Settlement Commission of the United States, In the Matter of the Claim of Chase Manhattan Bank, décision No CU 6296).

Outre qu'elles doivent rester proportionnées à la cause qui les suscite, les mesures de rétorsion ne sont nécessaires et applicables que lorsque est rejetée toute possibilité de négociation pour régler l'affaire en question. Les autorités américaines en matière de droit international le reconnaissent, s'alignant ainsi sur l'opinion qui prévaut sur le plan international [American Law Institute, Restatement, Third, Foreign Relations Law of the United States, par. 905 (1987)]. Toutefois, les Etats-Unis ne se sont jamais montrés disposés à ouvrir des négociations sur le différend né des nationalisations; bien au contraire, ils se sont refusés à donner suite aux nombreuses propositions de Cuba qui souhaitait négocier cette question, comme cela a été fait avec d'autres Etats, sur la base du principe de la sécurité souveraine des Etats. Les Etats-Unis ne peuvent donc exciper des nationalisations pour justifier le blocus qu'ils ont imposé.
