



HAL
open science

Embargo des États-Unis contre Cuba

Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel. Embargo des États-Unis contre Cuba. Guerres et conflits économiques, Institut libre d'étude des relations internationales (ILERI), Feb 2013, Paris, France. hal-03252772

HAL Id: hal-03252772

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-03252772v1>

Submitted on 7 Jun 2021

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.

Embargo des Etats-Unis contre Cuba

Jacques Fontanel

ILERI

Guerres et conflits économiques

21 Février 2013

Résumé : Depuis le début février 1962, un embargo économique, commercial et financier a été mis en place par les Etats-Unis à l'encontre de Cuba, en signe de représailles face à l'expropriation et à la nationalisation de terres appartenant aux compagnies américaines. Cette guerre économique est particulièrement difficile à vivre quotidiennement par les Cubains. Les pays qui souhaitent commercer avec Cuba se voient appliquer les lois extraterritoriales américaines. Les sanctions peuvent être très lourdes et à l'appréciation de la seule administration américaine. Cet embargo s'est développé comme un blocus, participant activement à la fois au sous-développement de l'île et à la contestation extérieure du régime de Castro. Cette histoire commence à durer, l'ONU tout comme l'Union européenne sont opposées à cette action, mais les espoirs de réconciliation et de levée des sanctions américaines contre Cuba dépendent fondamentalement du poids électoral des exilés cubains et latino-américains.

Since the beginning of February 1962, an economic, commercial and financial embargo has been put in place by the United States against Cuba, in retaliation for the expropriation and nationalisation of land belonging to American companies. This economic war is particularly difficult for Cubans to live with on a daily basis. Countries wishing to trade with Cuba are subject to US extraterritorial laws. Sanctions can be very heavy and are at the discretion of the US administration alone. This embargo has developed as a blockade, actively contributing to both the island's underdevelopment and the external challenge to the Castro regime. This history is beginning to drag on, with both the UN and the European Union opposing this action, but hopes for reconciliation and the lifting of US sanctions against Cuba depend fundamentally on the electoral weight of Cuban and Latin American exiles.

Cuba, Etats-Unis, guerre économique, sanctions économiques
Cuba, USA, economic war, economic sanctions

Pendant plus de quatre siècles, Cuba a été une colonie espagnole, jusqu'à ce que l'Espagne concède le contrôle de l'île aux États-Unis après sa défaite en décembre 1898 dans la guerre entre les deux nations. En 1902, les États-Unis ont accordé l'indépendance à Cuba, tout en conservant des rapports privilégiés avec l'île en investissant dans la production de sucre et de tabac, dans le tourisme ainsi qu'en concédant diverses préférences aux importations cubaines. Les États-Unis et Cuba ont des liens géographiques, économiques et historiques étroits. Deux années précédant le début de l'embargo, en 1958, les États-Unis représentaient 67 % des exportations cubaines et 70 % de ses importations. De son côté, Cuba représentait 3 % des exportations américaines et 4 % de ses importations, plaçant l'île à la septième place pour les exportations et les importations. Dès les premières années de l'embargo, le commerce officiel entre les deux pays a été totalement éliminé.

Le gouvernement des États-Unis a initialement soutenu la révolution cubaine, en reconnaissant le nouveau gouvernement de Fidel Castro le 7 janvier 1959. Cependant, les relations entre les deux états se sont très vite détériorées à la suite du rapport de la Banque nationale de Cuba qui consigne le dépôt dans des banques nord-américaines de plus de 400 millions de dollars volés, mais surtout, le nouveau gouvernement s'engage dans une réforme agraire et à une nationalisation des terres (1.200.000 hectares) jugées occupées illégalement par les citoyens et les sociétés américains, sans compensation financière. Cette décision touche directement les intérêts américains et dans ces conditions, Washington décide d'appliquer des sanctions fermes à l'encontre du régime castriste. Il est alors envisagé de renoncer à la quote-part sucre d'importations, une relation commerciale plutôt favorable auparavant aux exportations urbaines vers les États-Unis. Fidel Castro reste idéologiquement sur la même ligne, il ne s'agit pas de rembourser les personnes qui ont volé les terres cubaines et qui souhaitent, dans la restitution, être indemnisées. Face aux difficultés économiques et sociales de l'île, le mouvement castriste a reçu un soutien populaire considérable, sans opposition politique clairement manifeste. Le système corrompu de Battista et sa fuite peu glorieuse ont renforcé la conviction des Cubains de l'utilité d'une telle Révolution.

En pleine guerre froide, en février 1960, l'Union soviétique signe un accord commercial avec Cuba. A partir du 7 Février 1962, Washington **applique alors contre Cuba** un embargo économique, commercial et financier à la suite des nationalisations expropriant des compagnies américaines. Les raffineries anglo-saxonnes qui refusent de traiter le

pétrole importé d'Union soviétique sont alors saisies. Le mouvement castriste, très populaire, a été renforcé au niveau national, sans opposition réellement constituée. Fidel Castro a alors bénéficié d'une certaine aura internationale dans les rangs des organisations anti colonialistes et anti impérialistes.

Dans ce contexte, les Etats-Unis, sous la présidence de Eisenhower, décide d'affaiblir Cuba, considèrent que le soutien populaire des Cubains à la nouvelle révolution est fondé sur le mécontentement des citoyens face à des conditions de vie jugées difficiles et fortement inégalitaires. Pour le gouvernement américain, il fait alors déterminer et appliquer les moyens destinés à affaiblir l'économie cubaine, en engageant un embargo commercial, mais aussi financier, en vue d'affamer le peuple et de l'inciter ainsi à renverser le gouvernement castriste. En juillet 1960, Washington refuse, comme il s'y était engagé depuis plusieurs années à acheter le reliquat de sucre de l'île, une exportation essentielle pour l'économie cubaine. Dans le même temps, comme pour le pétrole, Moscou s'en porte acquéreur. Cuba se décide alors de nationaliser 36 centrales sucrières, les raffineries (Texaco, Esso, Sainclair), la compagnie d'électricité et la compagnie des téléphones.

Le début de l'embargo

En décembre 1960, dernière décision du Président Eisenhower, la quote-part de sucre cubain importé aux Etats-Unis est supprimée pour les trois premiers mois de 1961. Cette décision sera prolongée sur le marché nord-américain à l'ensemble de l'année par le nouveau président Kennedy. En Avril 1961, l'opération de reconquête de l'île par 1500 mercenaires à la Baie des Cochons échoue lamentablement. Cette fois, les accords commerciaux disparaissent et Cuba peut alors compter sur son nouvel ami, l'URSS, qui lui apporte un soutien aussi intéressé qu'idéologique.

Washington engage alors une grande offensive contre Cuba, en appliquant des mesures de rétorsion contre les Etats ou les firmes internationales qui engageraient des relations commerciales avec le régime castriste. Cuba devient un point central de la « guerre froide ». En janvier 1962, l'Organisation des États Américains (OEA) exclut Cuba, malgré l'opposition de l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, l'Équateur et le Mexique. Les relations commerciales, diplomatiques et aériennes entre l'île et les autres pays du continent (à l'exclusion notable du Mexique et du Canada, peu sensibles à la crainte d'une opposition castriste intérieure) sont rompues. Il s'agit d'une forme de blocus que Washington demande à ses alliés de respecter. Certes plusieurs pays refusent cette forme de diktat, comme la France, l'Espagne ou le Canada, mais les entreprises de tous les pays du monde doivent alors savoir que leurs échanges commerciaux avec

Cuba seront sanctionnés sur le marché américain.

Le 3 février 1962, l'« embargo » total du commerce entre les États-Unis et Cuba est engagé, avec de fortes restrictions aux voyages vers l'île. Le 24 mars 1962, le département du Trésor nord-américain annonce l'interdiction de l'entrée sur le territoire nord-américain de tout produit élaboré, totalement ou partiellement, avec des produits d'origine cubaine, même dans un pays tiers. Cuba est alors, de fait, isolé du monde occidental et de nombre pays du Sud, notamment latino-américain. L'Union soviétique s'est alors empressé d'apporter une aide financière et commerciale à Cuba, ce qui tend encore plus les relations entre Cuba et Washington.

Du 16 au 28 octobre 1962, la crise des missiles aurait pu conduire à une guerre nucléaire entre les deux superpuissances, à la suite d'un « bras de fer » violent, qui a cependant trouvé une solution diplomatique évitant ainsi l'apocalypse. L'URSS, nouvel ami de Cuba, souhaite implanter des missiles nucléaires à Cuba, à moins de 200 kilomètres du territoire américain. Moscou décide d'envoyer 50.000 soldats et 36 missiles nucléaires vers Cuba. Kennedy veut stopper le convoi par une intervention militaire, mais le danger étant trop grand il décide d'abord de placer un blocus maritime autour de Cuba. Finalement, le 28 octobre, Khrouchtchev arrête le convoi, en obtenant en échange la promesse selon laquelle les États-Unis n'envahiront pas Cuba.

Dans ce contexte, le Président Kennedy, par l'Ordre exécutif présidentiel 3447, a étendu les sanctions en élargissant le champ des restrictions commerciales. En juillet 1963 entre en vigueur le règlement pour le contrôle des actifs cubains qui interdit toutes les transactions avec Cuba et ordonne le gel des avoirs de l'État cubain aux États-Unis. En mai 1964, le département du commerce établit l'interdiction totale des embarcations d'aliments à destination de Cuba. La guerre économique était d'autant plus engagée, que les firmes étrangères qui ne respectaient pas les règles édictées par Washington pouvaient elles-mêmes être interdites d'action sur le territoire américain.

Depuis cette période, l'embargo a toujours existé, avec parfois quelques ouvertures, suivies ensuite par un refroidissement, selon les impératifs stratégiques de Washington. Ainsi, sous la présidence démocrate de Jimmy Carter, les Américains d'origine cubaine furent autorisés à aller à Cuba entre septembre 1977 en avril 1982. Il faut noter cependant, qu'aujourd'hui, les Cubains ne peuvent que difficilement se rendre à Cuba (pas plus de 14 jours tous les 3 ans), car il faut démontrer l'existence d'au moins un membre de la famille (grands-parents, parents, frères et sœurs, enfants et époux) résident dans ce pays, après un accord du Trésor et une dépense sur place limitée à 50 dollars par jour.

Cette avancée a été annulée par Reagan. Avec l'effondrement de l'URSS, Cuba perdait son plus fidèle allié. Les restrictions ont été de nouveau renforcées en octobre 1992 (loi Torricelli) puis en 1996 avec la loi Helms-Burton. Si Washington s'est engagé dans la normalisation de ses relations commerciales avec tous les autres pays communistes, fortement influencé par le lobbying des Cubains exilés, il a maintenu et même étendu les sanctions à l'encontre de Cuba, dont il craint toujours l'extension des idées castristes sur l'espace sud-américain.

Sous l'administration Bush Sr., le Congrès des Etats-Unis a adopté la loi Torricelli qui accroît les sanctions contre la population cubaine et leur donne un caractère extraterritorial, ce qui ne correspond pas aux règles du droit international qui l'interdit. La loi Torricelli s'applique à tous les pays du monde. Toute embarcation étrangère accostant un port cubain se voit interdire l'entrée sur le territoire américain pendant six mois. Dans ce contexte, l'île est pénalisée fortement dans ses échanges internationaux. Aucun pays ne peut apporter un soutien à Cuba, sous peine de sanctions adaptées, mais souvent aussi aléatoires.

En 1966, la loi Helms-Burton, à la fois extraterritoriale et rétroactive (disposition de nouveau contraire au droit international) sanctionne les entreprises étrangères qui s'installeraient sur les propriétés nationalisées appartenant avant la Révolution, à un citoyen cubain ou américain. Des poursuites judiciaires pourraient être engagées à cet effet. Il s'agit alors d'une politique de dissuasion à l'encontre des candidats à un investissement à Cuba

En 2006, la Commission d'assistance à une Cuba libre a accru les restrictions contre Cuba, notamment en ce qui concerne les exportations d'appareils médicaux. Le Haut-commissariat aux droits de l'homme des Nations unies a mis en évidence les restrictions imposées par l'embargo ont contribué à priver Cuba d'un accès vital aux médicaments, aux nouvelles technologies médicales et scientifiques. Sur les marchés américains, aucune consommation intermédiaire d'origine cubaine n'est tolérée, pas le moindre gramme de sucre ou millilitre de rhum cubain, ce qui est aussi valable pour un Américain à l'étranger qui pourrait être pénalisé par une amende (et même la prison) en cas de consommation directe des produits cubains.

En 1998, le président américain Bill Clinton déclara que Cuba n'était plus une menace pour les États-Unis et assouplit l'embargo. L'interdiction des ventes alimentaires a été levée en 2009. Les Présidents Carter et Clinton ont exprimé leur opposition à cette politique de blocus. Ils estimaient qu'elle est absurde et humainement insupportable, tout en constituant un échec important pour la démocratie américaine. Les milieux

d'affaire aussi s'interrogent sur cet anachronisme de la guerre froide. Enfin, de manière régulière, l'Organisation des Nations Unies condamnent les sanctions économiques imposées à Cuba. Cependant, les sanctions restent toujours d'actualité, le puissant lobby cubain de Floride ayant une influence considérable sur le résultat des élections présidentielles dans les Etats hispanophones,, notamment la Floride.

En 2002, le gouvernement américain de George W. Bush a fait des propositions pour arrêter l'embargo, à condition cependant que la démocratie s'installe sur Cuba. Il lui a été répondu qu'il était « mal placé pour donner des leçons de démocratie ». En 2004, de nouvelles restrictions furent imposées aux déplacements familiaux, à la coopération scientifique et aux transferts financiers fortement règlementés. En 2004, les restrictions sont toujours en place et sont mises en œuvre par le Service de contrôle des actifs étrangers du Trésor (*Office of Foreign Assets Control*). Des peines de prison d'au plus dix années de réclusion sont prévues en cas de non-respect de l'embargo et l'amende peut atteindre un million de dollars pour les entreprises et 250 000 dollars pour les particuliers. En juin de la même année, des membres de l'Union européenne imposèrent des mesures de restriction envers Cuba. Ces restrictions furent levées en janvier 2005 pour encourager le régime à développer les réformes nécessaires tout en préparant la transition. En 2006, une nouvelle ouverture, sous condition de démocratie à l'américaine, est alors faite par Washington. Cette année là, les États-Unis sont les premiers fournisseurs de produits alimentaires de Cuba. En 2008, entre 35 à 45 % des importations alimentaires à Cuba viennent des États-Unis, premier fournisseur de nourriture de l'île.

L'embargo a été une nouvelle fois assoupli sous la présidence de Barack Obama : en mars 2009, le Congrès autorise les citoyens américains d'origine cubaine à se rendre à Cuba une fois par an ; puis, le 13 avril 2009, le président annonce la fin des restrictions sur les voyages et les transferts d'argent des Américano-Cubains sauf s'ils sont membres de la fonction publique ou de l'armée cubaine. Les sanctions restent cependant bien établies à l'encontre des sociétés ou banques étrangères qui exerceraient des activités jugées non conformes par les autorités américaines. Le 16 décembre 2009, le Crédit Suisse a reçu une amende de 536 millions de dollars de la part du Département du Trésor pour avoir effectué des transactions financières en dollars avec Cuba, tout comme la banque ING néerlandaise (619 millions de dollars).

En janvier 2011, le président Obama autorise par ordre exécutif les résidents américains à voyager à Cuba et hausse le plafond imposé aux investisseurs dans le pays. Il est de nouveau possible d'envoyer de l'argent (jusqu'à 500 \$ par trimestre) à des Cubains, à l'exception des hauts fonctionnaires et des dirigeants du Parti communiste.

Motivations de l'embargo

De nombreux observateurs de Cuba accusent son gouvernement de violations répétées des droits de l'homme, tandis que d'autres affirment que celui-ci a fait davantage pour le développement des droits humains, à Cuba et à l'étranger, qu'aucun autre pays. Malgré son aura à l'extérieur de Cuba, le castrisme est aussi un totalitarisme, avec une police et une armée qui réprime sévèrement les opposants au régime, avec des camps, des prisons et des condamnations à mort pour délits d'opinion et de communication. Pour les États-Unis et une partie des anti-castristes, l'embargo est la réplique à apporter aux violations des droits de l'homme dont ils accusent l'État cubain.

Selon plusieurs organisations non gouvernementales, Cuba tient toujours son rang de deuxième prison du monde pour les journalistes et que la plupart des ONG n'ont pas droit de cité. De même, le système castriste contrevient à la liberté de culte en favorisant les communautés religieuses qui sont membres du Conseil des Églises cubaines. Les communautés religieuses n'ont pas libre accès à la presse et la liberté d'association n'existe pas. Il leur est souvent rétorqué que la neutralité doit être appliquée et que la condamnation de Cuba ne donne pas pour autant un blanc seing à l'action douloureuse à l'encontre des citoyens cubains. Certains Cubains ont aussi été condamnés à la prison pour avoir nui aux intérêts politiques des États-Unis.

La réglementation de contrôle sur les actifs cubains (*Cuban Assets Control Regulations*) impose des restrictions sur les importations et les exportations entre Cuba et les États-Unis (cadeaux en nature ou en argent inclus) et sur les autres transactions avec Cuba ou avec des ressortissants cubains. Elle impose un gel total des actifs cubains et des transactions financières entre l'île et les États-Unis.

Le gouvernement cubain évalue l'effet total de l'embargo à 70 milliards de dollars réduisant la croissance, en prenant en compte les revenus issus des exportations perdues, les coûts supplémentaires des importations (l'île aurait pu acheter des produits américains moins chers). De son côté, la commission du commerce international des États-Unis (*U.S. International Trade Commission*) estime une perte annuelle de 1,2 milliard de dollars pour les exportateurs. Néanmoins, l'embargo a eu un effet limité sur Cuba durant les premières décennies car l'île bénéficiait du soutien de l'Union soviétique et des pays du CAEM qui lui fournissaient carburant, biens de consommation et subventions en échange de sucre et de nickel. Pour la seule année 1980, Cuba a reçu environ 6 milliards de dollars. Cuba avait aussi accès aux marchés des pays soviétiques pour exporter ses produits (principalement le sucre et le nickel)

En entraînant un arrêt de son soutien économique à Cuba, l'effondrement du bloc de l'Est en 1989 et de l'Union soviétique deux ans plus tard a révélé l'impact des effets de l'embargo américain. Cuba s'est retrouvé privé de ce soutien économique. C'est à partir de ce moment-là que l'impact des effets de l'embargo américain apparaîtra violemment, malgré l'aide du Venezuela, lui-même en fort différend avec les États-Unis.

Cans ces conditions, Cuba a dès lors cherché à diversifier ses relations commerciales avec le reste du monde. Malgré les difficultés créées par l'embargo dans les années 1990, Cuba ne s'est pas effondré, comme le supposaient certaines conjectures formulées lors de la fin de l'Union soviétique. En 1999, les exportations officielles américaines vers l'île s'élevaient à 4,7 milliards de dollars, constituées principalement d'aide médicale et d'autres dons caritatif. Depuis 2001, suite à l'allègement de l'embargo, les sociétés américaines peuvent vendre certains produits agroalimentaires et des médicaments à Cuba. La plupart des importations agroalimentaires à Cuba viennent aujourd'hui des États-Unis. En sens opposé, le gouvernement américain a autorisé la mise en vente aux États-Unis de deux vaccins élaborés à Cuba, devenu un grand exportateur de médicaments génériques

Cuba garde une bonne presse dans la communauté internationale et si son économie a durement pâti de l'action des États-Unis à son encontre, il a longtemps conservé dans les pays occidentaux et africains une bonne image. De nombreuses voix dans la communauté internationale se sont élevées contre cet embargo. Ainsi à l'Assemblée générale des Nations unies, de nombreuses résolutions proposant aux États-Unis de cesser leur embargo sur Cuba ont été votées, à une large majorité. Ramsey Clark, (ex-secrétaire à la Justice des États-Unis), considère que la seule raison de cet embargo réside dans la volonté de groupes économiques de s'approprier les richesses de Cuba et d'appauvrir ses citoyens à cette fin. De nombreuses ONG ont mis en évidence la lutte de Cuba pour circonvier la pauvreté et la misère, avec une forte résolution, malgré la faiblesse des moyens disponibles

En 2012, cet embargo reste toujours officiellement en place, c'est même le plus long embargo commercial de l'époque contemporaine. Cependant, depuis 2010 l'embargo ne concerne plus les produits alimentaires et pharmaceutiques, et les États-Unis sont les premiers importateurs de produits alimentaires de Cuba (40 % des importations). L'embargo demeure un sujet particulièrement controversé, il est souvent fait état plutôt d'un blocus. Ce dernier terme a été d'ailleurs repris en 2009 par l'Assemblée générale des Nations unies, laquelle a condamné pour la 18^e fois l'action illégitime des États-Unis. L'Union européenne est affectée par l'absence de relations commerciales suivies avec l'île et elle souhaite

toujours la mise en place d'un processus de transition progressif et pluraliste en vue d'améliorer le niveau de vie des Cubains.

Références

- Baldwin, D.A. (1985), *Economic statescraft*, Princeton University Press.
- Bensahel, L., Fontanel, J. Corvaisier-Drouard, B. (2009), *Les organisations non-gouvernementales ou l'homme au cœur d'une mondialisation solidaire*, L'Harmattan, Paris.
- Bonetti, S. (1992), *The persistence and frequency of Economic Sanctions*, Workshop Economie sanctions and the New World Order, Tinbergen Institute, May 21, The Hague.
- Boulding, K.E. (1962), *Conflict and Defense. A General Theory*, New York.
- Colard, D., Fontanel, J., Guilhaudis, J-F. (1981), Le désarmement pour le développement : un pari difficile, Vol 19. *Fondation pour les Etudes de Défense Nationale*. Cahier n° 19, Paris,
- Coulomb, F., Fontanel, J. (2003), Disarmament, a century of economic thought, *Defence and Peace Economics* 14(3).
- Derzoutos, M., Lester, M., Solow, R. (1990), *Made in América*, Rapport MIT, InterEditions.
- Drain PK, Barry, M. (2010), Fifty years of US embargo : Cuba's Health outcomes and lessons, *Science*, 328(5978).
- Fisk, D.W. (2000), Economic sanctions. The Cuba embargo revisited, in *Sanctions as economic statescraft*, Pelgrave, Mac Milan.
- Fontanel, J. (1995), *Organisations économiques internationales*, Masson, Paris.
- Fontanel, J. (1984), *L'économie des armes*, La Découverte, Paris.
- Fontanel, J., Smith, R. (1985), L'effort économique de défense, *Ares, Défense et Sécurité*, Supplément n° 4 - Novembre 1985
- Fontanel, J., Bensahel, L. (1993), La guerre économique, Arès, défense et Sécurité, Grenoble.
- Fontanel, J., Henriquès, P. (2007), [A Globalização em «análise»: geoeconomia e estratégia dos actores](#), Instituto Piageto, Lisboa.
- Fontanel, J. (2007) *Questions d'éthique : guerre, démocratie, économie, éducation, marketing, sport, genre*, L'Harmattan, Paris.
- Gilpin, R. (1987), *The political economy of international relations*, Princeton University Press.
- Gordon, J. (2012), The US embargo against Cuba and the diplomatic challenges of Extraterritoriality, *Fletcher F. World Affairs*.
- Hattori, A., Fontanel, J., Chatterji, M. (1996), *Arms spending, development and security*, SB Nangia for APH Publishing Corporation, New Delhi.
- Knorr, K. (1975), *The powers of Nations*, Basic Books, New York.

Lachaux, C. Lamoureux, C. Labbé, M.H. (1987), *De l'arme économique*, Fondation des Etudes de Défense Nationale, Paris.

Lachaux, C. (1992), Sommes-nous en guerre économique ?, *Revue de Défense Nationale*, juin.

Schelling, T.C. (1960), *The strategy of Conflict*, Harvard,.

Smeets, M. (1992), *Efficacy of Economic sanctions*, Workshop Economie sanctions and the New World Order, Tinbergen Institute, May 21, The Hague.

Van Bergeijk, & Van Merrewijk (1992), *Some hidden costs of the New World Order. Will economic sanctions do the trick ?* Workshop Economie sanctions and the New World Order, Tinbergen Institute, May 21, The Hague.