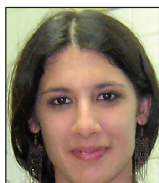


L'INTERNATIONALISATION DE LA CRISE CUBAINE : LA CONSÉQUENCE D'UN DÉCALAGE NORMATIF ENTRE AMÉRICAINS ET EUROPÉENS



Delphine LOUPSANS

Chercheur en Relations internationales au SPIRIT-Centre de recherche en Relations et sécurité internationales, IEP de Bordeaux.

LA FIN DE LA GUERRE FROIDE n'est pas à l'origine de la floraison des conflits politiques et des crises humanitaires qui lui sont liées. L'exemple cubain est là pour nous rappeler la pertinence de la « *théorie de la continuité* » qui refuse d'admettre l'idée d'irréversibilité entre les phénomènes internationaux¹. En effet, la crise politique qui oppose Washington à La Havane remonte à la Guerre froide. En 1962, les Etats-Unis imposent à Cuba un embargo qui se justifie par leur lutte contre le communisme. Trois décennies plus tard, la chute de l'URSS met fin à la Guerre froide et à l'affrontement entre les deux Grands.

Pourtant, si le communisme cubain ne représente plus un réel danger pour les Etats-Unis, ces derniers maintiennent leur politique d'embargo en transposant à la lutte contre le communisme celle pour la démocratie et les Droits de l'Homme. Ils motivent le maintien de l'embargo au nom du concept de « *sécurité humaine* » et le présentent, officiellement, comme un moyen coercitif devant contraindre le régime cubain, à amorcer une transition politique vers la démocratie et le respect des Droits de l'Homme, en ce sens, où fidèlement à une application de la « *théorie de la paix démocratique* », les démocraties garantissent, mieux que tout autre régime, la sécurité des individus.

Or, il convient de noter que c'est au nom du même principe, que se justifie l'intervention européenne. L'Union européenne (UE) conteste le maintien de

l'embargo et choisit d'en contrer les effets, à cause de ses conséquences humanitaires et de son inefficacité à faire plier le régime castriste. Pour les décideurs européens, l'utilisation d'un tel moyen accentue plus qu'il ne réduit l'insécurité humaine des Cubains. L'UE s'engage, alors, personnellement sur l'île par un soutien humanitaire continu et ceci aux dépens même de ses intérêts stratégiques puisque son implication dans ce « face à face », provoque des crispations transatlantiques dont les pressions portent directement sur ses intérêts économiques et politiques.

Se pose alors avec acuité la question de savoir pourquoi l'intégration de la sécurité humaine dans la doctrine stratégique de chacun des deux pôles, donne lieu à des interventions différentes et qui entrent en conflit ?

Nous ferons l'hypothèse que le décalage observé entre l'interprétation réaliste faite du concept par les Américains et l'interprétation plus constructiviste, retenue par les Européens, permet d'expliquer la différence de comportement des deux acteurs et les frictions qui en découlent.

Nos recherches montrent, effectivement, que si les deux pôles de l'atlantique intègrent la sécurité humaine dans leur doctrine stratégique vis-à-vis de l'île, elle donne lieu à des comportements différents parce que chez les Européens, cette intégration modifie leur représentation de la sécurité alors que chez les Américains, la démocratisation et la sécurité humaine restent indissociables de leurs intérêts stratégiques. Dans l'esprit européen, la puissance des démocraties à imposer un système plus respectueux des Droits de l'Homme, nécessite que leurs actions soient limitées par les mêmes principes qui jalonnent leur intervention. C'est dans l'exercice de ces limites que se mesure, pour les Européens, la puissance des démocraties. C'est pourquoi la défense des normes humanitaires supplante la satisfaction d'intérêts purement matériels. Par contre, pour les Américains, la défense des normes humanitaires reste cantonnée à une vision réaliste car elle est indissociable de la préservation de leurs intérêts nationaux.

Le choix de nous fonder sur un modèle explicatif fondé sur les normes se justifie alors pleinement, puisque les approches constructivistes, en accordant une existence propre aux normes, nous permettent d'expliquer ce qui ne peut pas l'être rationnellement. A savoir que si l'image de soi comme « hard power » justifie le maintien de l'embargo au nom de la « sécurité humaine » du côté américain, l'image de soi comme « puissance tranquille » conditionne un intérêt pour les normes humanitaires qui amène Bruxelles à mener une intervention humanitaire permettant d'en contrer les effets et ceci au nom du même principe.

Nous verrons, d'abord, comment l'Union européenne se positionne par rapport aux perceptions étasuniennes. Cela nous permettra, ensuite, de mettre l'accent sur sa capacité à résister, malgré les atteintes directement portées à ses intérêts stratégiques, du fait de son engagement humanitaire sur l'île.

I - La « théorie de la paix démocratique », nouvelle doctrine stratégique des Etats-Unis envers Cuba

L'embargo est voté en 1962, suite à l'affaire de la « Baie des cochons ». L'administration Kennedy décide d'isoler l'île au moyen d'un embargo économique qui doit amener le « *lider maximo* » à rejoindre le camps « *des pays libres* ». Quarante ans plus tard, une fois redéfinie la doctrine stratégique qui permet son maintien, les Etats-Unis entendent amener Cuba vers une transition politique qui satisfasse l'application de ce qui est appelé par les académiciens, « la théorie de la paix démocratique. »² Cette théorie, qui emprunte à la fois au réalisme et au libéralisme institutionnel, conçoit la démocratie comme le seul régime politique acceptable et vers lequel doivent tendre tous les Etats, en ce sens où il garantit à la fois l'Etat de droit et le respect des Droits de l'Homme.

L'idée de paix démocratique n'est pas nouvelle. On en trouve les prémices dans le « *Projet de paix perpétuelle* » de Kant. Ce dernier y expose que c'est au nom du respect des Droits de l'Homme que se situe la nature pacifique des « *Constitutions républicaines* », dans la mesure où les tendances belliqueuses inhérentes à la raison d'Etat, sont tenues en laisse par le consentement factuel des citoyens³. C'est de l'hypothèse des vertus pacificatrices du commerce international et de l'influence des Constitutions démocratiques sur les politiques extérieures, que partent de nombreux libéraux pour dégager la nécessité d'une démocratisation des relations internationales qui fonde dans les années 1980, les prémisses de la théorie de la paix démocratique. Fondée sur la « *Loi de Doyle* »⁴ qui repose sur une constance empirique et qui affirme que les démocraties sont moins belliqueuses, cette théorie de la paix par le régime interne est récupérée dans les années 1990 pour devenir le credo du monde occidental⁵. C'est Russett, dans son « *Grasping the democratic peace* » qui revivifie la pensée kantienne en généralisant l'idée que « *les démocraties ne se font pas la guerre entre elles* » et suppose que la démocratisation du monde contribuerait à créer une zone de paix démocratique⁶. Il n'en faut pas plus, pour que la liaison entre paix et régime interne soit récupérée par les démocraties libérales et qu'elle serve de fondement à une reconversion des doctrines stratégiques au lendemain de la Guerre froide.

Lorsque les États-Unis érigent la « théorie de la paix démocratique » au rang de doctrine stratégique, ils lui associent directement le concept de « sécurité humaine » car pour eux, Droits de l'Homme et démocratie vont de pair. En témoigne, par exemple, l'adresse du président Bush d'octobre 1990 où, devant l'Assemblée des Nations-Unies, il exprime le vœu de réformer le nouvel ordre mondial et invoque, à ce titre, la doctrine du *bellum justum* au nom de la supériorité de la démocratie libérale⁷. Cette supériorité repose sur le consensus admis dans le monde occidental, selon lequel, les démocraties sont plus respectueuses des Droits de l'Homme.

C'est pourquoi, à la lecture des différents textes pris en l'encontre de Cuba depuis le début des années 1990 et en particulier le « Cuban Democracy Act⁸ », la démocratisation de Cuba est perçue comme la condition indispensable à l'amélioration du bien-être de la population cubaine. C'est d'ailleurs une vision validée par un certain nombre de travaux portant sur la sécurité humaine puisque le lien entre sécurité humaine et Droits de l'Homme est un lien admis, au même titre que ceux qui lient sécurité humaine et sécurité économique ou encore sécurité humaine et humanitaire. Leur point commun réside dans la nécessité de garantir aux individus un certain « bien-être ».

Or, à côté de cela, Washington présente la démocratisation de Cuba comme la condition *sine qua non* d'une pacification des relations entre la Havane et la Maison Blanche, ce qui introduit à côté de l'impératif de sécurité humaine, un impératif de sécurité nationale. Se pose alors la question de savoir, laquelle de ces dimensions sécuritaires prédomine l'autre ? Est-ce que le maintien de l'embargo, alors même que Cuba perd le soutien de l'URSS et que la situation humanitaire du pays se dégrade, ne traduit pas une prévalence des intérêts nationaux sur la défense des normes humanitaires⁹ ? Est-ce qu'en agissant sous le mobile de la sécurité humaine et en faveur des Droits de l'Homme, Washington peut provoquer d'autres facteurs d'insécurité humaine ? La Commission sur la sécurité humaine a reconnu trois formes d'insécurité économique mettant en péril la sécurité humaine. Il s'agit de l'insuffisance des ressources économiques, de l'instabilité des flux économiques et des pertes d'avoirs.¹⁰

En l'occurrence, les États-Unis n'ignorent pas les effets de l'embargo sur l'insécurité économique de la population. Bien que chaque administration ait réitéré le maintien du blocus, nous remarquons, notamment, sous la présidence de W.Bill Clinton, non pas une remise en question de l'embargo, mais une prise en compte plus importante des normes humanitaires dans la poursuite de sa politique. La litté-

*L'internationalisation de la crise cubaine :
la conséquence d'un décalage normatif entre Américains et Européens*

rature scientifique reconnaît quasi-unaniment qu'il a mené, dans son ensemble, une politique plus multilatérale, donc plus attentive aux revendications externes et internes que les Républicains. C'est, du moins, ce que confirme l'ouverture d'un dialogue, sur un dossier considéré jusqu'ici, comme une « affaire strictement étasunienne ». Sans rompre avec les politiques passées, il reconnaît, même si c'est par des actes plus symboliques que significatifs, le lien existant entre le blocus économique et la pénurie de l'île.

L'un des premiers dialogues ouverts par Washington concerne la question de l'immigration cubaine suite au flux croissant des « *Boat-people* » car les risques encourus par ces derniers sont dramatiques sur le plan humanitaire. Si seulement 100 km séparent l'île de Miami, la chevauchée en eau sur des radeaux de pacotille met en danger la vie des exilés Cubains. C'est pourquoi, en août 1994, le Mexique annonce, par souci humanitaire, qu'il accepte de les recevoir sur son territoire. Washington annonce, à son tour, que les capacités d'accueil des réfugiés cubains gardés à Guantanamo sont portées à 60 000 personnes.¹¹

Par ailleurs, et cela fera l'objet d'une étude ultérieure, il faut noter l'assouplissement américain concernant certaines mesures de la loi *Helms-Burton*, face à la pression des alliés européens.¹²

De même, en janvier 1999, tout en ne renonçant pas à sa stratégie d'isolement, le gouvernement américain prend, sous la pression du Pape et des exilés cubains aux États-Unis, tout un ensemble de mesures de soutien à la population cubaine¹³. On compte parmi ces mesures : l'établissement de services postaux directs, l'amélioration du contact de « peuple à peuple », l'autorisation d'une fourniture de vivre par des agriculteurs et des restaurants privés et la possibilité donnée aux résidents américains d'envoyer des dollars à leurs proches restés sur l'île.¹⁴

Enfin, en 2000, pour la première fois, les mesures américaines touchent l'embargo, lui-même. Bien que la mesure soit de faible portée à côté de ce qu'avait préconisé le Sénat (par l'intermédiaire de Max Baucus, démocrate, et de Pat Roberts, républicain) en demandant une « loi de normalisation du commerce avec Cuba », Washington assouplit l'embargo, en autorisant l'exportation vers Cuba de nourriture et de médicaments, à la condition que cela ne soit pas financé par des organismes publics¹⁵.

Néanmoins, si ces mesures traduisent une prise en compte des normes humanitaires, elles ne suffisent pas à redéfinir les choix politiques de Washington. Ceci

s'explique par l'impact limité de ces normes sur la représentation américaine de la sécurité qui se conçoit toujours, du moins pour le problème étudié, en des termes nationaux.

Certes, la sécurité humaine, n'exclut pas l'idée de « sécurité nationale »¹⁶ puisque la sécurité humaine n'annule pas la sécurité nationale mais vise, au contraire, à la compléter. L'intégration de la sécurité humaine, dans une doctrine stratégique n'est, donc, pas exclusive de toute autre connexion. Toutefois, après analyse des élocutions relatives à Cuba et des textes stratégiques de référence, il ressort assez nettement que le recours à la sécurité humaine est, dans la politique étrangère américaine, directement rattaché au concept de sécurité nationale¹⁷. Sans être hostile au concept de sécurité humaine, la Maison Blanche s'y réfère, non pas par souci humanitaire, mais parce que les menaces à l'encontre des individus risquent de rejaillir sur sa propre sécurité nationale¹⁸. Par conséquent, la sécurité des individus est soumise à un impératif de sécurité nationale, qui sous-entend qu'elle ne détermine pas le comportement américain.

A l'aune de ce constat, on peut donc considérer que les « cartes mentales » qui orientent le comportement stratégique des Américains n'ont pas été réécrites à partir de la sécurité humaine et que les normes humanitaires n'ont pas eu un impact significatif sur leur culture stratégique¹⁹. Snyder définit la culture stratégique comme un « ensemble de croyances, d'attitudes et de schémas de comportement à l'égard de la stratégie.²⁰ » Si nous établissons un lien direct entre culture et comportement et que comme Norbert Elias, nous considérons que les composantes de base de toute culture sont les valeurs, le comportement observé laisse croire que les normes stratégiques prévalent sur les normes humanitaires²¹. Ici, les représentations sont identiques à celles observées durant la Guerre froide où les États-Unis considèrent qu'il est nécessaire de protéger les pays latino-américains des influences communistes, pour préserver la sécurité nationale américaine ainsi que celle des autres démocraties libérales²².

Par conséquent, la sécurité humaine apparaît, ici, comme un moyen mis au service de la sécurité nationale et non comme le générateur d'une nouvelle doctrine d'intervention. C'est pourquoi, en pratique, la « théorie de la paix démocratique » et son corollaire la sécurité humaine, sont utilisés à des fins stratégiques. Malgré la prise en compte de la sécurité humaine, les Américains continuent à percevoir l'utilisation de la violence comme révélateur de puissance parce qu'ils se perçoivent comme une « puissance virile ». Les principes rattachés à la sécurité

humaine, n'excluent bien évidemment pas l'usage de la force et la « théorie de la paix démocratique » accrédite l'idée de puissance démocratique. Seulement, ce que requiert le concept de sécurité humaine, c'est plus une puissance dans le sens constructiviste du terme qu'une puissance perçue en des termes réalistes. Or, les Américains continuent de la concevoir en terme réaliste et restent rattachés à l'illusion psycho-politique que les démocraties sont matériellement plus puissantes que les régimes autoritaires et justifie l'utilisation d'une puissance matérielle pour faire plier le régime de Castro et cela, même si elle est dommageable aux individus qu'ils prétendent vouloir aider. Leur comportement valide, d'une certaine façon, la thèse d'Archibugi selon laquelle, il existe souvent un décalage entre la politique extérieure des Etats démocratiques et les valeurs constitutionnelles promues au sein de leur régime interne. « *Les Etats peuvent bien se constituer en démocraties nationales, cela ne veut pas dire pour autant qu'ils se comportent sur la scène internationale conformément aux valeurs emblématiques du respect des droits individuels, de la liberté et de la justice publique.*²³ »

Or, s'il est vrai que le Droit ne tranche pas en faveur d'une conception plutôt qu'une autre de la « sécurité humaine » et qu'elle n'exclut pas forcément l'usage de la puissance matérielle, son emploi est, toutefois, conditionné par une obligation de résultat. En l'espèce, l'embargo américain n'est pas parvenu à faire plier le régime castriste et c'est cet état de fait qui contraint la communauté internationale et plus particulièrement l'Union européenne, à s'interroger sur son maintien et ceci, au nom du même souci de sécurité humaine. Constat qui nous amène, alors, à penser que la sécurité humaine est un concept dynamique, dont la définition et l'application est fonction d'une base normative qui diffère en fonction de l'image revendiquée par l'acteur politique qui l'utilise. En l'espèce, l'image de soi comme « puissance tranquille » pousse l'UE à en faire une application qui privilégie les normes humanitaires sur la défense de ses intérêts stratégiques.

II - Le changement de perception des Européens vis-à-vis de l'embargo.

En parlant de changement de perception, nous supposons que le regard porté par l'UE, sur le dossier cubain, s'est modifié. En effet, pendant la Guerre froide, les pays européens et la CEE ne se sont pas opposés aux mesures prises par les Américains à l'encontre de Cuba, pays qualifié de non-démocratique. Ils ont opté pour une politique d'alignement qui n'a manifesté aucun signe d'infidélité à la politique américaine. La lutte contre le communisme, objectif ultime à atteindre,

a enfoncé toute autre considération politique et morale et expliqué le soutien des Européens à l'embargo américain. A cette époque, il s'agit, pour l'Europe, d'une question de sécurité nationale. Mais, l'un des changements majeurs, observé à l'ère post Guerre froide, est le sursaut d'intérêt de l'Union pour les normes humanitaires, qui deviennent de véritables normes comportementales²⁴.

Après la chute de l'URSS, les injonctions faites à Cuba pour un meilleur respect des Droits de l'Homme, prouvent que l'Europe reste convaincue de la nécessité de mener Cuba vers la voie de la démocratisation. D'ailleurs, à la lecture du « National Security Strategy » et de la « Stratégie européenne de sécurité » (SES), nous voyons que les objectifs des Américains et des Européens s'orientent dans le même sens²⁵. Le souhait d'améliorer le sort des cubains par cette voie est compréhensible si, comme J.F.Rioux,²⁶ on considère que la sécurité humaine « est basée sur le postulat de l'universalité des normes des Droits de la personne ». Les Droits de l'Homme sont même devenus un leitmotiv du Traité de Maastricht qui les consacre dans son préambule. La prise en compte de ces droits, dans la poursuite de la politique extérieure européenne, est double, puisqu'ils apparaissent dans sa politique de coopération au développement²⁷ et parmi les objectifs PESC, où figurent le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que le respect des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales²⁸. De ce fait, la sécurité humaine est visiblement devenue un élément d'élaboration des politiques européennes et la « théorie de la paix démocratique » un modèle conceptuel stratégique²⁹.

Toutefois, il existe une différence entre les deux pôles de l'atlantique résidant dans la façon de démocratiser. La sécurité humaine est, dans l'esprit européen, bien plus qu'un simple élément d'élaboration de ses politiques. Il apparaît clairement, dans l'affaire cubaine, que la sécurité humaine joue aussi le rôle d'étalon de mesure pour l'évaluation des politiques menées. Ce qui pose, *de facto*, la question de l'efficacité des sanctions tant au niveau de leur efficacité intrinsèque (aptitude des mesures à causer un dommage à l'Etat cubain) que de leur efficacité politique (les sanctionnants doivent parvenir au but recherché).

Bien sûr, l'Union ne cède pas à la tentation illusoire de penser l'usage de la coercition incompatible avec la sécurité humaine³⁰. « Nier que la force soit parfois nécessaire pour faire face à la violence et assurer la sécurité humaine serait céder à une illusion pacifiste fort dangereuse³¹ » et équivaldrait à confondre la non-violence qui est une attitude et la sécurité humaine qui est une politique. L'UE utilise de tels moyens de pression, comme en attestent les sanctions économiques communautaires. En revanche, elle les soumet à un impératif d'efficacité³².

*L'internationalisation de la crise cubaine :
la conséquence d'un décalage normatif entre Américains et Européens*

En l'espèce, elle n'admet plus la pertinence de l'embargo parce qu'elle le perçoit comme un moyen qui exacerbe l'insécurité humaine des Cubains plus qu'il ne l'améliore. Elle s'oppose à l'utilisation d'un moyen coercitif, qui sous prétexte d'une lutte en faveur du respect des Droits de l'Homme, aggrave d'autres facteurs d'insécurité humaine. Le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) identifie six catégories de menaces à la sécurité humaine: l'insécurité économique, l'insécurité alimentaire, l'insécurité sanitaire, l'insécurité environnementale, l'insécurité personnelle et l'insécurité communautaire. Si nous appliquons cette logique aux données sur Cuba, nous nous apercevons que l'embargo joue à contre-courant puisqu'il a sur les Cubains les plus vulnérables des répercussions graves et étendues, qui provoquent une situation critique généralisée. Son usage est même disproportionné par rapport aux résultats obtenus puisque Fidel Castro est toujours au pouvoir et que le durcissement des mesures sécuritaires croît en mesure que les difficultés économiques augmentent³³.

L'Union refuse donc l'idée de sanctions standardisées et lui préfère celle de sanctions établies au cas par cas. Il ressort même, à la lecture des élocutions européennes relatives « à la bonne gouvernance », que c'est à travers le choix des moyens que se situe, pour elle, la puissance des démocraties. Pour l'Union, on ne peut prétendre favoriser la démocratisation d'un pays qu'en utilisant soi-même des moyens démocratiques.

En outre, il déplaît à l'Union que les sanctions prises contre Cuba soient unilatérales, imposées par les Etats-Unis au reste du monde et que par conséquent, les exemptions humanitaires prévues en cas de sanctions collectives et le respect du pacte économique, social et culturel, non ratifié par les USA, ne soient pas garantis³⁴. En effet, seuls « *les régimes de sanction institués par le Conseil de sécurité, prévoient des exemptions humanitaires pour permettre l'apport de biens et services essentiels à des fins humanitaires*³⁵. » D'ailleurs, en 1991, elle a, elle-même fait usage de la contrainte économique contre la Yougoslavie. Mais il s'agissait d'appliquer des mesures coercitives obligatoires, décidées par le Conseil de sécurité. Même chose pour l'Irak, Haïti et l'Afrique du sud. Nous n'avons trouvé aucun exemple de tentative communautaire propre. Par contre, Stuart E. Einzenstat, sous secrétaire d'Etat américain aux affaires économiques, commerciales et agricoles, a affirmé : « *Nous sommes prêts à recourir unilatéralement aux sanctions lorsque nous ne parvenons pas à mettre sur pied un régime multilatéral et que d'importants intérêts nationaux sont en jeu* ». ³⁶ Cela montre bien que pour Washington, la sécurité humaine ne vise pas un renforcement des liens multilatéraux mais bien le sacre des procédures bilatérales³⁷.

Ce sont ces deux éléments qui conditionnent le comportement européen et expliquent que l'Union devient partie prenante, en développant un discours humanitaire contre l'embargo. On observe que l'appréciation des sanctions et des normes configurant la mise en pratique du concept de sécurité humaine, est fonction d'un cadre cognitif différent des Américains. Au vu de la place accordée aux normes humanitaires dans la définition de sa politique humanitaire, l'Union défend sa conception de ce que doit être une politique de sécurité humaine. Pour cela, elle humanise l'embargo en l'assortissant des exemptions humanitaires normalement accordées aux sanctions économiques. Elle relève ainsi le challenge que le concept de sécurité humaine pose au Droit international et optimise son caractère humanitaire.

De même, par son intervention, certes commerciale mais surtout humanitaire, l'Union répond aux attentes de l'ONU dont l'Assemblée a adopté une résolution, aux termes de laquelle, elle exhorte tous les Etats à s'abstenir de promulguer et d'appliquer des lois et des mesures de caractère économique et commerciale qui portent atteinte à la liberté des échanges commerciaux et refuse « *une politique qui constitue le plus grand crime contre le peuple cubain et qui bafoue les normes internationales du droit*³⁸ ». Or, toute action politique a forcément un coût et dans ce cas précis, c'est par le sacrifice de ses intérêts matériels et stratégiques qu'elle paye l'addition de son intervention sur l'île.

III - Intérêt matériel versus intérêt immatériel : la raison d'un « face à face »

Comme les réalistes, les constructivistes suggèrent que les acteurs politiques agissent de façon parfaitement intéressée. Mais la définition de leurs intérêts dépend de leurs valeurs et de leur identité. Dans le cas d'espèce, l'obstination de chacun des deux pôles de l'atlantique à défendre sa propre conception de la sécurité humaine, débouche sur un face à face qui les amène à adopter un comportement conforme à l'image revendiquée : la pression coercitive pour la « hard power » américaine, le maintien de son engagement humanitaire pour la « soft power » européenne.

Cuba et les autres pays d'Amérique du sud, entrent dans le cadre de ce que George W. Bush nomme la « *priorité hémisphérique* » de sa politique extérieure³⁹. Il fait, donc, de l'Amérique latine une terre d'influence et de l'île, l'un des appendices naturels des Etats-Unis⁴⁰. Il affirme aussi que les intérêts des Etats-Unis sont assurés par un voisinage de démocraties stables.⁴¹ De plus, la politique américaine vis-à-vis du continent latino-américain est fondée sur le postulat de la doctrine du « do-

maine d'action réservé » en ce sens où la défense des intérêts américains passe par la priorité, pour ne pas dire l'exclusivité, en matière de définition des actions dans la région. C'est pourquoi, ils voient d'un mauvais œil l'intervention européenne sur l'île.

Gérée par ECHO, l'aide européenne débute, comme nous l'a confirmé Susanne Malaun⁴², en 1993, soit dès le début de la « période spéciale » pour se reconvertir en 2003 en une aide au développement, une fois, l'urgence de la crise dépassée⁴³. Or, tout en respectant le caractère inconditionnel de son aide, elle veille à éviter une récupération de l'aide par le régime castriste, de façon à l'empêcher de jouer la carte de l'Europe contre les Etats-Unis et à ne pas nuire à la politique poursuivie dans le cadre de la PESC.

Cependant, les précautions prises ne suffisent pas à calmer les velléités outre-atlantiques. Confinée dans une réflexion réaliste, Washington juge l'intervention humanitaire européenne contraire à ses intérêts pour deux raisons : la constance mais surtout l'institutionnalisation de son aide. La Maison Blanche y répond alors, « œil pour œil et dent pour dent », en atteignant les intérêts stratégiques de l'Union et pense alors y trouver les moyens d'infléchir la politique européenne. Mais l'Union résiste et prouve sa capacité à maintenir une position ferme où la défense de ses intérêts stratégiques apparaît secondaire lorsqu'il s'agit, pour elle, de faire admettre le respect des normes humanitaires.

Constance et institutionnalisation de l'aide européenne

ECHO caractérise, dès 1993, la crise cubaine de « crise humanitaire d'urgence » et précise à ce titre « *qu'en Amérique latine, le bénéficiaire principal de l'aide humanitaire est Cuba* »⁴⁴. Cette seule qualification suffit à rendre compte de la gravité de la situation et de l'ampleur des besoins ressentis par la population cubaine. L'office constate que l'évolution des besoins est allée de paire avec la dégradation de la situation économique du pays. La perte du soutien soviétique et le durcissement de l'embargo conduisent l'Etat cubain à décréter ce qu'il nomme la « période spéciale ». Cela équivaut, pour la première fois, à la reconnaissance par les autorités politiques de la faillite économique du pays.

Pour palier aux besoins vitaux de la population, ECHO fournit pendant dix ans une aide, dont on ne peut, certes, pas relever une croissance ou une importance significative mais, dont on observe la constance. En 1994, l'office adopte le premier

« Global Humanitarian Aid Plan » qui cible la population la plus vulnérable et les besoins les plus importants. Il met l'accent sur l'alimentation et les médicaments. Viennent ensuite les besoins en eau.⁴⁵ Les sommes sont ventilées entre les ONG européennes sur le terrain, les ONG locales mais aussi les services décentralisés du gouvernement cubain⁴⁶. Voici ce qu'il en ressort⁴⁷ :

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Aide d'ECHO (en millions d'euros)	7,8	13,8	15,0	8,6	10,3	9,8	65,3

A partir de 1998, les sommes diminuent sensiblement pour se stopper en 2003. D'après les chiffres communiqués par ECHO, l'aide s'élève à un total de 9 millions d'euros pour 1999, 2 Meuros pour 2000, 8 pour 2001, 0,6 en 2002 puis cesse à l'exception de 2004 du fait des ouragans Charley et Ivan. Comparées aux sommes affectées à d'autres régions du monde, celles allouées à Cuba n'ont rien d'extraordinaires. Elles sont même modestes par rapport à celles octroyées, approximativement au même moment, en Europe de l'Est ou bien encore en Afrique Subsaharienne.

Par contre, leur constance est spécifique dans la mesure où les turbulences politiques auxquelles doit faire face l'Union, auraient pu la contraindre à réviser sa politique d'aide. En effet, on note un maintien de l'aide en 1996, alors même que les États-Unis sanctionnent la politique européenne en adoptant la loi « *Helms-Burton* », qui porte directement atteinte aux intérêts économiques des entreprises européennes. Elle la rend étanche à tout facteur externe et dissocie humanitaire et politique. La situation est identique en 1999, où l'Union ne remet pas en question son aide alors que parallèlement à cela, elle se heurte à un problème politique avec le régime castriste à propos de sa répression politique. Son arrêt en 2003 ne résulte pas d'une volonté européenne mais du souhait du régime de renoncer à l'aide européenne⁴⁸ parce qu'elle avait condamné la politique répressive du pays. La Commission prévoyait dépenser 5, 5 millions d'euros courant 2003⁴⁹.

Si l'on s'arrête un instant sur le rapport d'évaluation ou bien encore sur les décisions de la Commission, relatives « *au financement d'une action d'aide humanitaire en faveur des populations vulnérables à Cuba* », on constate que cette constance s'explique par le souci de coller aux besoins réels de la population, indépendamment de toute autre considération politique. On le voit tant au niveau de la ventilation des sommes qu'à travers la décision prise par la Commission de stopper l'aide d'urgence, qui, après expertise, ne se justifie plus⁵⁰.

*L'internationalisation de la crise cubaine :
la conséquence d'un décalage normatif entre Américains et Européens*

Quant à son institutionnalisation, elle la pérennise autant qu'elle la politise, ce qui n'est pas sans déplaire aux Américains.

L'Union européenne n'est pas le seul acteur humanitaire et étatique présent sur l'île. Sans nous attarder sur l'aide des Nations-Unies, il faut souligner que le Canada et le Mexique fournissent également une aide humanitaire importante. Mais, ces aides se distinguent, sur un point, de l'aide européenne. Ces deux pays ne délivrent pas une assistance de gouvernement à gouvernement. L'essentiel de l'aide canadienne repose, sur les investissements financiers des entreprises privées ou bien la création de sociétés destinées à améliorer la vie des cubains (transferts de fonds de Cubains vivant aux USA, pour contourner les restrictions américaines, par exemple...).⁵¹ Ce n'est donc pas l'Etat canadien qui débloque spécifiquement des fonds à cette fin. De même, on pourrait considérer que les États-Unis apportent, eux-mêmes, une aide humanitaire à Cuba, puisque l'aide des Cubains exilés à Miami est l'une des ressources les plus importantes du pays. Mais, s'il s'agit bien d'une aide humanitaire, elle est privée et non institutionnelle. D'ailleurs, Washington proscrit que cette aide provienne d'organismes publics ou encore qu'elle soit financée par des banques américaines. Elle ne peut donc résulter que d'initiatives privées.

En revanche, l'aide européenne est institutionnalisée et si l'on ne peut pas parler d'aide de gouvernement à gouvernement c'est uniquement parce qu'il n'existe pas encore de gouvernement européen. La Commission, par l'intermédiaire d'ECHO, délivre une aide directe à Cuba, selon les principes qui régissent la provenance et la ventilation des sommes qu'elle octroie. Comme elle le fait sur ses autres terrains d'intervention, elle répartit les sommes débloquées, entre les ONG européennes qui interviennent directement sur le terrain, les acteurs locaux (ONG locales, agriculteurs...) et les services décentralisés du gouvernement cubain. L'utilisation des fonds est contrôlée par la Délégation de la Commission européenne postée à Cuba⁵² qui sert à la fois de relais d'information et d'évaluation.

Or, si la présence directe des représentants de la Commission européenne sur l'île formalise la constance et l'institutionnalisation de l'aide européenne, est interprétée comme un acte politique de défiance de la politique américaine. Les Américains perçoivent l'aide européenne comme une menace directement portée contre leur intérêt sécuritaire. De ce fait, ils répliquent par une attaque diligentée contre les intérêts stratégiques de l'Union.

Une pression diligentée contre les intérêts matériels de l'Union européenne

Pour répondre à ce que Washington considère être une infidélité de ses alliés, un défi directement posé par l'Union européenne aux États-Unis, les pressions américaines ciblent deux intérêts européens : ses intérêts économiques (la loi *Helms-Burton*) et ses intérêts politiques (la stratégie du « porte à porte »).

La loi Helms-Burton⁵³

Elle est signée par le Président Clinton, le 12 mars 1996 et entre en vigueur trois jours après, alors même que le président américain avait déclaré qu'il s'opposerait à une loi jugée, par son administration, dangereuse pour les relations américano-européennes.⁵⁴ Washington explique alors que cette décision résulte d'un choix rationnel. Faisant suite à l'attaque des avions américains par le régime cubain, pour certains, seules trois possibilités s'offrent à Washington : le blocus naval, l'attaque des bases militaires desquelles sont sorties les avions cubains et la loi Helms-Burton⁵⁵. Les deux premières auraient été écartées du fait de la guerre que leur application aurait pu entraîner. Pourtant, cette explication nous paraît peu satisfaisante car si cette option a été retenue, c'est parce qu'elle permet, à la fois, de répondre à l'attaque cubaine et de sanctionner les Européens.

L'objectif de cette loi, qui va à l'encontre de la loi cubaine,⁵⁶ est de renforcer l'embargo américain contre l'île. Elle permet, à Washington, de sanctionner les entreprises étrangères, y compris européennes, faisant des affaires à Cuba. Autrement dit, elle renforce la politique d'isolement de l'île et vise à y empêcher tout investissement européen. On y voit quelques similitudes avec les sanctions prises dans les années 60 contre les Européens où, alors que venait d'être nationalisée « Nicro-Nickel », le président Lyndon Johnson avait menacé les métallurgistes français de mettre un embargo sur leurs exportations aux États-Unis, s'ils achetaient leur minerai à Cuba. Ils avaient là aussi répondu à une atteinte contre leurs intérêts par une attaque contre les intérêts français. Toutefois, si cette loi a des visées économiques évidentes, elle n'est pas dénuée de tout impact sur la politique humanitaire de l'Union. A y regarder de plus près, on se rend compte qu'elle lui est même directement liée

En effet, à défaut d'une intervention humanitaire sur l'île, les États-Unis n'auraient eu aucun intérêt à sanctionner leurs alliés. De ce fait, l'atteinte portée contre

les intérêts économiques européens est avant tout, une sanction portée à la politique humanitaire menée par l'Union. Les Américains pensent qu'en touchant la politique économique européenne, ils toucheront celle qui leur déplaît. Ce calcul peut se comprendre puisque les actions communautaires s'imbriquent les unes aux autres, mais, en l'espèce, ce fut un mauvais calcul.

D'abord, atteindre les entreprises européennes est une sanction symbolique. Non pas, parce qu'aucune entreprise européenne n'a investi sur l'île, mais parce que la faiblesse des investissements ne suffit pas à la rendre effrayante. C'est d'ailleurs la présence d'ECHO et les réflexions développées dans une perspective post-urgence, qui donnent lieu à ces investissements. Hormis, l'Espagne, l'Italie et la France, aucun autre pays européen, n'est directement présent sur l'île, sauf par l'intermédiaire de la Communauté, à travers son engagement humanitaire. Ce ne sont donc que ces entreprises-là, qui sont directement concernées par les dispositions de la loi.

Toutefois, il convient de noter que c'est une réponse collective que formule l'UE à l'encontre de cette loi. Phénomène qui, en l'occurrence, illustre l'europanisation du problème. Le Conseil de l'Union, avec son « Blocking Statute »⁵⁷, s'est entendu sur une série de mesures de rétorsion contre les Etats-Unis, dans le cas où ces derniers maintiendraient l'application de la loi. L'Union saisit l'OMC pour arbitrer le conflit transatlantique en vertu du préjudice encouru par les entreprises communautaires⁵⁸. De ce fait, la prise en main du problème par le Conseil montre bien que l'ensemble des Etats membres se sent menacé par les dispositions de cette loi. Son caractère extra-territoriale porte directement atteinte à leur souveraineté compte tenu de l'absence d'opportunité d'action qu'elle leur laisse. Or l'action humanitaire communautaire est une action souveraine en ce sens où elle jouit de la souveraineté de ses Etats-membres. C'est ce que met en évidence la déclaration faite par Jacques Delors, alors président de la Commission européenne : « *La législation Helms-Burton a provoqué une condamnation mondiale parce qu'elle cherche à imposer la politique américaine envers Cuba aux partenaires des Etats-Unis et les menaces de représailles s'ils ne s'y conforment pas. Les Etats membres de l'Union européenne et la Commission se sont opposés à cette législation avec constance et véhémence pour cette raison, considérant qu'elle constitue une sérieuse infraction aux obligations internationales américaines.* »⁵⁹

Enfin, il aurait été moralement inacceptable de la part des Etats-Unis d'attaquer directement l'aide humanitaire européenne. En s'en prenant aux entreprises communautaires, ils optent pour un moyen détourné plus acceptable mais surtout

stratégiquement plus subtil. Dans leur esprit, les États-Unis touchent les intérêts économiques de l'Union, parce qu'ils pensent alors toucher son talon d'Achille. Ils s'attendent, donc, à ce que l'Union réagisse de façon à les préserver. Dans un tel scénario, ils seraient parvenus à montrer au reste du monde que les motifs humanitaires ne déterminent pas l'intervention européenne. Ils auraient mis en évidence les motifs cachés de l'intervention, révélé que la politique européenne et la politique américaine poursuivent les mêmes objectifs et, ainsi, réduit l'écart normatif des deux pôles de l'atlantique. Mais au lieu de cela, l'Union maintient sa position et prouve par sa résistance que les normes comportementales qui dictent ses actions s'éloignent de celles des États-Unis. Pour elle, il ne fait pas de doute que dans cette affaire, la défense des normes humanitaires supplante la satisfaction d'intérêts purement matériels.

Finalement, cette affaire illustre parfaitement la capacité de l'Union, à résister à Washington tant sur le plan économique que politique et ceci pour préserver ses intérêts qui passent, également et principalement ici, par la défense de ses valeurs. C'est un mauvais calcul américain d'avoir pensé que les intérêts économiques de l'Union seraient prédominants. Leur choix s'est appuyé sur une vision réaliste des relations internationales qui privilégie la défense des intérêts matériels sur tous les autres. Ils ont donc interprété la relation UE-Cuba, conformément à elle et y ont vu de façon plus profonde, un acte entrant dans le cadre de la guerre commerciale que se livrent États-Unis, Europe et Japon⁶⁰.

Pour autant, cette résistance européenne n'a été rendue possible que par l'existence d'une cohérence et d'une solidarité entre les États. Quand les États européens sont soudés et marchent dans le même sens, l'Union est un adversaire redoutable. C'est cette prise de conscience qui entraîne Washington à pratiquer la stratégie du « diviser pour mieux régner ».

Diviser les Européens sur la question cubaine

En pratiquant la politique du « porte à porte », c'est-à-dire en choisissant de négocier directement avec chaque pays au lieu de traiter, directement avec l'Union européenne, Washington cherche à affaiblir la cohésion européenne autour de la question cubaine. Cependant, si on observe une continuité de la politique américaine vis-à-vis de la question cubaine, il en va différemment concernant la politique appliquée contre l'Union européenne. Il apparaît, en effet, que le traitement de la

question européenne dépend, dans une certaine mesure, des personnalités au pouvoir sur les deux continents.

Il est vrai que c'est sous l'administration Clinton, président démocrate, qu'a été votée la loi *Helms-Burton*. Certains Républicains, dont Kissinger, se sont d'ailleurs mobilisés contre elle.⁶¹ Pourtant, cette loi résulte d'une forte pression des Républicains sur les Démocrates.⁶² En effet, Clinton s'est, d'abord, opposé à cette loi signée le 12 mars 1996, pour faire machine arrière quelques semaines avant les élections présidentielles. Les Européens ont, alors, défendu la thèse de la surenchère présidentielle pour justifier ce changement d'attitude. Nous voyons bien, à travers le gel des mesures controversées, opéré par Clinton, une hésitation significative quant à l'application de sanctions contre ses alliés. Cette tergiversation est même exploitée par les Républicains lors de leur campagne électorale.⁶³

Cependant, quand l'administration Bush arrive au pouvoir, on observe, très vite, une attitude moins conciliante et plus résignée à faire passer les alliés sous les fourches caudines des Etats-Unis, alors même que l'embargo se renforce.⁶⁴ Mais l'attitude américaine n'explique qu'en partie le choix de cette stratégie. Les intérêts politiques de l'Union ont été mis à l'épreuve parce qu'elle s'est retrouvée confrontée à un atlantisme qui a, conjoncturellement, fragilisé la cohérence de l'Europe sur le dossier cubain.

Force est de constater que les pressions républicaines bénéficient d'un écho positif dans certains pays européens devenus de plus en plus atlantistes. Or, il se trouve que l'un d'entre eux, c'est l'Espagne et que c'est aussi le pays qui conditionne, dans une large mesure, les réactions européennes vis-à-vis du continent hispanophone. L'Espagne avait, déjà, plutôt bien accueilli les mesures prises par le Congrès, lors du vote de la loi *Helms-Burton*. José-Maria Aznar, à la tête du gouvernement espagnol, avait durci le ton à l'égard de Fidel Castro⁶⁵ et ceci contre l'avis de la confédération espagnole des chefs d'entreprises (CEOE)⁶⁶. Par rapport à la politique menée par son prédécesseur Felipe Gonzalez, principal donateur à l'aide humanitaire, la politique espagnole s'est fortement radicalisée.⁶⁷ José-Maria Aznar est même à l'origine de la Position commune adoptée par l'Union en 1996, dont le projet prévoit de conditionner toutes les aides octroyées à Cuba à une conditionnalité politique⁶⁸. Selon lui, l'aide humanitaire ne doit pas être fournie par la Communauté européenne mais, comme le veut Washington, par le canal des ONG, même si cela doit se faire sous le contrôle de la Commission.

Pourtant, au grand désarroi de l'administration Bush, l'année 2001 est une année riche pour la relation UE-Cuba. Ce rapprochement se formalise par une multiplication des réunions politiques, l'adhésion de Cuba au Cariforum⁶⁹ et une réflexion constructive sur la manière de convertir la politique humanitaire d'urgence en politique de réhabilitation.⁷⁰ Au final, cela débouche sur la demande expresse de Cuba, d'adhérer à l'Accord de partenariat ACP-CE (Accord de Cotonou) le 8 janvier 2003.⁷¹

C'est le moteur déclenchant de la nouvelle offensive américaine, anti-cubaine, en Europe. Elle se formalise par une politique d'influence directe, exercée au moyen d'une diplomatie du « porte à porte » qui consiste, pour la Maison Blanche, à se rendre directement dans les pays « choisis », pour défendre le point de vue étasunien et contraindre le « vieux continent » à augmenter sa pression sur le régime cubain⁷².

Elle débute par des visites de l'administration Bush au Danemark et en Suisse, bientôt suivies de celles en Allemagne et en République tchèque. Or, cette dernière se solde par un échec qui marque les esprits puisque la préparation du sommet de l'OTAN de 2001, souffre d'un différend diplomatique opposant les États-Unis et la République tchèque. En l'espèce, l'administration Bush refuse le projet tchèque de « Résolution sur les Droits de l'Homme à Cuba » qui comprend une vive critique des sanctions économiques contre Cuba. Ce différend, présenté officiellement comme la raison du retard sur la communication de la date définitive du sommet, n'a pourtant pas fait céder le président tchèque, Jan Kavan, face à la pression américaine. Son attitude a d'ailleurs été appuyée, bien que discrètement, par quelques pays européens, hostiles à l'embargo.⁷³ Quoi qu'il en soit, l'impact de ces visites reste limité et peu productif, ce qui contraint Washington à se tourner, de nouveau, vers l'Espagne. Mais, entre temps, le gouvernement espagnol s'est modifié et la position tenue par le nouveau gouvernement est peu profitable aux américains.

C'est pourquoi, la pression américaine sur l'Espagne, alliée essentielle et recherchée sur ce dossier, franchit une étape supplémentaire, lorsque l'ambassadeur américain à Madrid lance un appel public aux autorités espagnoles, leur demandant de plagier la politique hostile des États-Unis⁷⁴. Il publie un « article d'opinion » dans le journal « *El Mundo* »⁷⁵ où il justifie le maintien des pressions économiques et financières sur Cuba. Or, avec l'arrivée de Zapatero au pouvoir, la politique espagnole se détourne de la politique menée par Aznar et Condoleezza Rice va même jusqu'à accabler le gouvernement de José-Luis Zapatero,⁷⁶ la veille de sa visite officielle à Madrid. Les pressions américaines ne parviennent pas à infléchir la position

espagnole qui impulse un nouveau tournant dans la politique européenne vis-à-vis de Cuba. En effet, bien que l'Union ait reconverti sa politique d'aide d'urgence en politique d'aide au développement, elle renforce ses liens avec l'île et suspend ses sanctions diplomatiques, le 31 janvier 2005.

Ce comportement ne plaît guère à l'administration Bush qui profite des changements politiques internes à quelques Etats membres de l'Union (République tchèque...) pour procéder à une nouvelle tentative d'influence. Le 2 avril 2007, plusieurs Etats-membres soumettent au Conseil de l'Union européenne, une nouvelle proposition de stratégie politique de l'Union européenne vis-à-vis de Cuba. On y lit que « *plusieurs Etats-membres sous la conduite de la République tchèque souhaitent intégrer dans ce document un train de sanctions économiques et diplomatiques ainsi qu'un chapitre secret de mesures plus hostiles, qui s'inscrivent dans la lignée du récent plan du Président des Etats-Unis George Bush, pour renverser le régime cubain.*⁷⁷ »

Mais, l'Union résiste une nouvelle fois et maintient sa cohésion interne comme en témoigne la réponse apportée par le Conseil à cette demande : « *L'adoption d'une stratégie de déstabilisation et d'isolement du gouvernement cubain se trouverait en contradiction avec la position commune de 1996 et constituerait une ingérence ainsi qu'une violation de la souveraineté cubaine. Les nouvelles sanctions conduiraient à exacerber la confrontation dans les relations, déjà fort complexe, entre l'Union européenne et Cuba*⁷⁸ ». On voit bien ici qu'un changement de position qui tendrait vers un alignement sur la position américaine, serait dangereux pour l'Union européenne, non pas, par rapport à ses intérêts stratégiques mais parce que dans cette éventualité, il lui serait difficile voire impossible de maintenir sa présence sur l'île. Fidel Castro pourrait exiger le départ de ses structures et de ses partenaires et cela serait, avant tout, préjudiciable à la population cubaine.

Par conséquent, on peut difficilement nier la capacité des européens à résister à Washington. Résistance qui se concrétise du fait d'un attachement profond aux normes humanitaires et d'une conception claire de ce qu'est une aide humanitaire : une aide délivrée pour sauver des vies humaines et octroyée indépendamment de toute autre considération politique. Ceci, même s'il nous faut avouer que la capacité des Européens à résister à Washington n'a peut-être été possible que parce qu'en l'espèce, cela touche des domaines économiques, domaine où l'UE agit de manière assez unie. Nous ne sommes pas certains que la capacité de résistance aurait été la même concernant des questions politico-militaires. Quoi qu'il en soit, l'Union défend son statut d'acteur global indépendant et poursuit une politique digne de

ses normes de conduites. Elle réaffirme son positionnement vis-à-vis de Cuba et s'écarte des positions nationales de ses membres. Ce qui lui vaut d'être reconnue comme un acteur différencié de la région.

Notes

1. Cette théorie a fait l'objet d'une analyse dans l'une de nos publications. Cf. D. Loupsans, « L'action humanitaire de l'Union européenne à l'épreuve du décalage entre temps mondial et temps européen », *Géostratégie*, n°16, mai 2007, p.101-118
2. Là où nous parlons d'une redéfinition de la doctrine stratégique des États-Unis envers Cuba, A.Colonomos, parle de « modernité d'un archaïsme ». in « La modernité d'un archaïsme; l'embargo cubain au défi des critiques adressées à la Loi Helms-Burton », *Etudes du CERI*, n°63, mars 2000.
3. E.Kant, *Projet de paix perpétuelle*, Traduction de K.Rizen, Coll. Mille et une nuits, Paris, 2001.
4. M.W.Doyle, « Kant, liberal legacies and foreign affairs », *Philosophy and public affairs*, n°3, décembre 1983, pp.205-235.
5. C. Perron (sous la responsabilité de), « Promouvoir la démocratie ? », *Critique internationale*, n° 24, juillet 2004, pp.107-124.
6. B.Russett, *Grasping the democratic peace : principles for a post-cold war world*, Princeton University press, 1994, 184 pages.
7. La littérature sur la doctrine de la guerre juste est abondante. On peut, toutefois se référer à certains écrits de qualité, comme, G.I.A.D Draper, « The just war doctrine », *Yale Law Journal*, vol.86, 1978, p.370 et suivantes ; J.B.Elshtain, *The just war theory*, Oxford/ Cambridge Mass, 1992 ; la thèse de R.W .Regout, *La doctrine de la guerre juste de Saint Augustin à nos jours d'après les théologiens et les canonistes catholiques*, Paris, 1934 ; R.Burchill, N.D.White and J.Morris, *International conflict and security law. Essays in memory of Hilaire Mc Coubrey*, Cambridge University press, juin 2005, P.Eremenko, « Bellum sacrum, Bellum justum, Bellum optimum, Georgetown university, 9 août 2006, publié sur le site www.papers.ssrn.com (social science research network) ; J.L.Kunz, « Bellum justum end Bellum legale », *The american journal of international law*, vol.45, n°3, 1951, pp.528-534.
Grosso-modo, il faut retenir que c'est une doctrine qui cherche à allier force et droit, en mettant la première au service de la seconde
8. Connu aussi sous le nom de « Loi Torricelli ».
9. Entre 1992 et 1993, la population cubaine a perdu entre 5 et 10 kilos, car la « Libreta », carnet de rationnement, ne couvre qu'une partie des besoins vitaux.
10. Rapport de la Commission sur la sécurité humaine, *La sécurité humaine maintenant*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003. p.149.
11. « Washington propose à la Havane un dialogue limité à l'immigration », *Le Monde*, 27/08/1994, p.3.

*L'internationalisation de la crise cubaine :
la conséquence d'un décalage normatif entre Américains et Européens*

12. « Bill Clinton gèle pour six mois les mesures d'embargo contre Cuba les plus controversées », *Le Monde*, 18/07/1996, p.4.
13. Cf. « Cuba, l'île qui dévore ses enfants », *Télérama*, N°2600, 10/11/1999. Les exilés envoient des colis de premières nécessités par l'intermédiaire de sociétés privées, comme par exemple la « Pequena Havana » et des dollars. Voir aussi « Cuba reçoit 400 millions des Etats-Unis », *Courrier International*, 27/01/1994, p.33 et « Le pape a fermement condamné l'embargo des Etats-Unis contre Cuba », *Le Monde*, 27/01/1998.
14. « Washington va assouplir l'embargo pour aider la population cubaine », *Le Monde*, 06/01/1999, p.7.
15. Conformément à l'accord conclu le 27 juin 2000, à la Chambre des représentants. Voir aussi, « Cuba se prépare à l'assouplissement de l'embargo », *Le Monde*, 11/07/2000 et « Le Sénat américain allège l'embargo sur Cuba », *Le Figaro Economie*, 20/10/2000.
16. J.F.Rioux, *La sécurité humaine. Une nouvelle conception des Relations internationales*, L'Harmattan, 2002, 368p.
17. Cf. le « National Security Strategy of the United States of America », édicté en septembre 2002 www.whitehouse.gov.
18. Voir pour ce qui est de la pertinence de la sécurité humaine et du lien dressé avec la sécurité nationale, le discours du sous-secrétaire aux affaires globales, Mr. Wirth de 1994, T.E. Wirth, « Sustainable development and national security », Address before the national press Club, Washington DC, 12 juillet 1994, in « US Department of state », *Dispatch*, vol.55, n°30, 25 juillet 1994.
19. Cette observation confirme de façon limitée la thèse de Frédéric Ramel, pour qui la sécurité humaine n'exerce pas un effet de rupture dans la culture stratégique des Etats occidentaux. Validation limitée car selon nous, cela ne se vérifie pas au niveau européen. In « La sécurité humaine, une valeur de rupture dans les cultures stratégiques au Nord ? », *Revue Etudes internationales*, vol.XXXIV, n°1, mars 2003, p.79
20. J.Snyder, « The soviet strategic culture. Implications for limited nuclear operations », R2154, AF, Rand, sept 1977, in P.Hassner, « Peut-il y avoir une interprétation culturaliste de la stratégie nucléaire ? », *Annuaire Arès*, 1981, p.41.
21. Le lien entre culture et comportement a été établi par plusieurs chercheurs. Mais nous pourrions nous référer à C.S.Gray, « Strategic culture as context. The first generation of theory strikes back », *Review of international studies*, vol.25, 1999, p.54 ; G.Hopple, P.J.Rossa, J.Wilkenfeld, « Threat and foreign policy. The overt behavior of states », in P.Mc Gowan et C.Kegley, *Threats weapons and foreign policy*, Londres, Sage publications, 1980, p.45 ; T.R.Rochon, *Culture moves. Ideas, activisme and changing values*, Princeton University press, 1998, 282p.
Pour ce qui est du lien entre culture et valeurs voir N.Elias, *La civilisation des mœurs*, Calmann-Levy, 1973, p.15. N.Elias définit les valeurs comme « une croyance durable en un mode spécifique de conduite ou en une finalité de l'existence qui est personnellement et socialement préférable à un autre mode de conduite ou de finalité de l'existence ».
22. L. Dickerson, « Le Costa Rica, praticien et explorateur du modèle de la paix démocratique », 2004-2005, publié sur www.ireness.net

23. D.Archibugi, « Principles of cosmopolitan democracy », in D.Archibugi, D.Held, M.Kobler, *Re-imagining political community. Studies in cosmopolitan democracy*, Polity press, Oxford, 1998, pp.198-228.
24. Katzenstein montre parfaitement dans son ouvrage que la fin de la Guerre froide a affecté l'environnement de la sécurité nationale des États. Cf. J.Katzenstein, *The culture of national security. Norms and identity in world politics*, Columbia University press, N.York, 1996,
25. « National Security Strategy of the United State of America », *op.cit* et la « Stratégie européenne de sécurité », consultable sur le site www.iss.europa.eu
26. J. F. Rioux, *La sécurité humaine, op.cit.*
27. Titre II, Article 130.U, paragraphe 2, du Traité sur l'UE.
28. Art.J.1, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne.
29. On pourra notamment se reporter à G.Schimeder, « Une doctrine de sécurité humaine pour l'Europe », *La revue de la défense nationale*, 1^{er} février 2005, consultable sur www.pressedd.fr; M.Glasius et M.Kaldor, « A human security strategy for the european Union », Conclusions du groupe de Barcelone et Rapport effectué à la demande de J.Solana, le 15 septembre 2004.
30. Les conclusions rendues par le groupe d'étude de Barcelone attestent que l'Union ne renie pas l'usage de moyen coercitif pour assurer la sécurité humaine. Toutefois, elle conditionne son utilisation à un impératif d'efficacité.
31. www.unesco.fr.
32. Voir à ce propos l'article de W.D'Estmael Tanguy, « L'efficacité politique de la coercition économique exercée par l'Union européenne dans les Relations internationales », sur www.afri-ct.org; C.Portala, « Where and why does the EU impose sanctions ? », *Politique européenne*, n°17, automne 2005, p.83-111.
33. « La répression politique à Cuba de nouveau condamnée aux Nations-Unies », *Le Monde*, le 26/04/1999
34. Cf. Rapport du Conseil économique et social des Nations-Unies du 12/12/1997, E/C.12/1997/8, « Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels ».
35. *Ibidem*. Point 4.
36. S. E. Einzenstat, interviewé, in Perspectives économiques, *Revue électronique de l'USIA*, vol.2, n°4, septembre 1997.
37. Voir à ce propos l'article de J.Daudelin, « Quelle gouverne pour les Amériques », publié dans le cadre de la Conférence organisée par l'UQAM et le GRIC, le 14 novembre 2000, à Montréal.
38. Résolution de l'Assemblée générale des Nations-Unies, communiquée le 5 novembre 1997, AG/174.
39. Cf à ce propos, G.Medina, « America Latina y la pax americana », *Politica exterior*, n°89, sept-oct 2002, pp.63-80.
40. Darcy Ribeiro propose une conception géopolitique de l'impérialisme, in *Las americas y la civilizacion*, Tome II : *Los pueblos trasplantados*, Civilizacion y desarrollo, Buenos Aires, 1970.

*L'internationalisation de la crise cubaine :
la conséquence d'un décalage normatif entre Américains et Européens*

41. G.Medina, « America Latina y la pax americana », *Politica exterior*, n°89, sept-oct 2002, p.70.
42. Susanne Malaun est fonctionnaire européen auprès d'ECHO et dirige la DESK A3 « Colombie, Cuba et Amérique Centrale ». Entretien de septembre 2007.
43. On se reportera à notre Annexe XI, pour un bref aperçu de cette aide entre 1993-1999.
44. Commission européenne, Informe anual sobre la ayuda humanitaria, 1994, COM(95) 47 Final, Bruxelles, le 22 février 1995, p.19. Traduit par nos soins.
45. « Evaluation of the humanitarian aid in favour of the cuban population 1999-2000, Réalisé pour la Commission européenne par C.M.Artundo et M.Coenegrachts, mai 2000, ECHO/EVA/210/1999/01013, p.21
46. On trouvera en Annexe XII, un exemple de grille d'évaluation à remettre par les partenaires à ECHO, après le financement d'une opération à Cuba.
47. *Ibidem*, p.34. Il s'agit des sommes relatives, exclusivement, à l'aide humanitaire d'urgence. C'est pourquoi nous avons exclu d'y ajouter les sommes versées par d'autres services de la Commission européenne et qui n'entre pas, à notre avis, dans le cadre de l'aide d'urgence. Ils sont communiqués en millions d'euros.
48. Discours prononcé par F.Castro à la Caserne de Moncada, le 26/07/2003. L'annonce officielle du renoncement à l'aide européenne se fait le 28/07/2003.
49. Cf. le site d'ECHO.
50. « Evaluation of the humanitarian aid in favour of the cuban population 1999-2000, Réalisée pour la Commission européenne par C.M.Artundo et M.Coenegrachts, mai 2000, ECHO/EVA/210/1999/01013
51. Cf à ce propos l'article AFP, Reuter, « Comment contourner l'embargo par le Canada », Le Monde, le 27/08/1994.
52. 5ta Avenida 1405, e/14 y 16, Miramar, Ciudad Habana, Cuba, CP.11300.
53. Cette loi est aussi connue sous le nom de « Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act ». L'intégralité de la loi a été publiée dans *Document d'actualité internationale*, n°16, 15/08/1996.
54. A ce propos, cf. « Trade and America's family feud », *The Economist*, 1^{er} mars 1997.
55. C.A.Montaner, « Cuba, como contribuir a su democratizacion », *Politica exterior*, n°57, vol.11, mai-juin 1997, p.100.
56. Loi cubaine du 05/09/1995 qui offre la possibilité aux compagnies étrangères d'investir à peu près dans tous les domaines sauf la santé, l'éducation et l'armée.
57. Le Conseil adopte le 22 novembre 1996 le « Blocking Statute » qui est une Réglementation et une Action commune anti-boycott. Règlement N°2271/1996.
58. « L'Europe se mobilise contre la politique d'embargo des Etats-Unis », *Le Monde*, 17/07/1996
59. Déclaration de J.Santer, du 17/07/1996. Texte reproduit dans *Documents d'Actualité internationale*, n°17, 01/09/1996, p.321.

60. Brigitte Stern propose une étude très intéressante sur cette guerre commerciale dans « Vers la mondialisation juridique ? Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy », *Revue générale de Droit international public*, n°190, 1996, p.981.
61. « Un coup d'œil frais sur Cuba », *Le New-York Times*, le 15/11/1998. Il y est fait allusion à une lettre envoyée à Clinton et écrite par plusieurs personnalités politiques américaines dont Kissinger et 15 Républicains. Contrairement à la décision du Congrès et donc de plusieurs Républicains, les auteurs demandaient une levée de l'embargo. Cette position a largement été reprise par les médias américains et européens qui, en revanche, ont très peu médiatisé la position du Congrès.
62. « Washington commence à sanctionner ses alliés pour faire plier Cuba », *Le Monde*, 26/08/1996.
63. « Bill Clinton gèle pour six mois les mesures d'embargo contre Cuba les plus controversées », *Le Monde*, 18/07/1996.
64. Le 19 décembre 2005, Condoleeza Rice se réunit avec la Commission de soutien à un Cuba libre (créée en 2003 par G.W.Bush), pour augmenter les sanctions économiques contre Cuba.
65. « Le gouvernement de José Maria Aznar durcit le ton à l'égard de Fidel Castro », *Le Monde*, 17/11/1996.
66. « L'Espagne de retour à Cuba », *Le Figaro*, 22/04/1998.
67. « La solidarité de l'Espagne ne s'est jamais démentie », *Le Monde*, 25/08/1994.
68. Cf. Annexe XIII.
69. Le Cariforum est le forum des Etats ACP des Caraïbes. Il a été créé en octobre 1992.
70. « Cuba y la Union europea », Communication de la Commission européenne, 2003, www.europa.eu.int.
71. M.Carbonne, « UE-Cuba : le rapprochement », *Le courrier ACP-UE*, n°196, janvier-février 2003, p. 6 et 7
72. « Nueva ofensiva de Estados Unidos contra Cuba en Europa, un claro y burdo pataleo de Washington », *La Republica*, 25/04/2007.
73. V.Richter, « Les sanctions contre Cuba et le sommet de l'OTAN, 29/03/2001, www.nato.org.
74. « La Maison Blanche décide de durcir les mesures d'embargo qui frappent Cuba », *Le Monde*, 27/06/2004.
75. *El Mundo*, 24/04/2007.
76. « Rice critica el Gobierno español por sus relaciones con Cuba y Monclea reconoce « diferencias de enfoque » con EE UU », *El Pais*, 30/05/2007.
77. Conseil de l'Union européenne, « Proposition d'une stratégie politique de l'Union européenne vis-à-vis de Cuba », Doc.8223/07, Bruxelles, le 2 avril 2007
78. *Ibidem*