

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1995-1996

---

9 JULI 1996

---

## Voorstel van resolutie betreffende het embargo tegen Cuba en de wet Helms-Burton

(Ingediend door de heer Hostekint en mevrouw Sémer)

---

### TOELICHTING

---

In 1989 is Cuba in enkele maanden tijd al zijn economische en politieke steunpunten kwijtgeraakt. Directe oorzaak was het uiteenvallen van de Sovjetunie en de ontbinding van de Comecon. De Cubaanse economie was sinds 1962 volledig afgestemd op die van de Sovjetunie en de Comecon; meer dan 90 pct. van de Cubaanse export ging naar deze landen. De reden hiervan was de beslissing van de Amerikaanse regering, in januari 1959, om Cuba economisch, financieel en commercieel te boycotten als reactie op de machtsgreep van Fidel Castro in Havana.

Dit embargo werd in 1961 nog verscherpt «wegens de anti-democratische en socialistische politiek» van Cuba. In 1962 werd zelfs elke vorm van handel met het eiland verboden. Hierdoor raakte Cuba zowel economisch als politiek afgestemd op de «landen van het socialistisch blok».

De ineenstorting van het communisme heeft dan ook dramatische gevolgen voor de Cubaanse economie. Het eiland is nu bijna volledig geïsoleerd geraakt. Vooral de burgerbevolking ondervindt daarvan de gevolgen. Voedsel wordt als rechtstreeks gevolg van het Amerikaanse embargo noodgedwongen gerantsoeneerd. Geneesmiddelen en andere produkten van medische aard bereiken Cuba niet meer, waardoor de gezondheidszorg, die volgens de

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1995-1996

---

9 JUILLET 1996

---

## Proposition de résolution relative à l'embargo contre Cuba et à la loi Helms-Burton

(Déposée par M. Hostekint et Mme Sémer)

---

### DÉVELOPPEMENTS

---

Conséquence directe de la dissolution de l'Union soviétique et du Comecon, Cuba a, en 1989, perdu en quelques mois tous ses repères économiques et politiques. L'économie cubaine était entièrement axée sur celle de l'U.R.S.S. et des pays du Comecon depuis 1962, et l'île exportait plus de 90 p.c. de sa production vers ces pays. Il faut y voir les conséquences de la décision du gouvernement américain intervenue en janvier 1959, d'imposer à Cuba un embargo économique, financier et commercial pour réagir au coup d'État de Fidel Castro à La Havane.

Cet embargo a encore été renforcé en 1961 à cause de la «politique socialiste et anti-démocratique» de Cuba. Un an plus tard, les États-Unis interdisaient même toute forme de commerce avec l'île. Cuba a donc dû s'aligner aussi bien politiquement qu'économiquement sur les pays du «bloc socialiste».

L'effondrement du communisme a dès lors eu des conséquences dramatiques pour l'économie cubaine. L'île est désormais presque entièrement isolée. C'est surtout la population civile qui en ressent les effets. Conséquence directe de l'embargo américain, le Gouvernement a été forcé de rationner la nourriture. Le pays ne parvient plus à importer des médicaments et d'autres produits médicaux. Les soins de santé qui, selon l'Organisation mondiale de la santé n'ont nulle

Wereldgezondheidsorganisatie nergens in Centraal- en Latijns-Amerika geëvenaard wordt, in gevaar komt. De Cubaanse regering zag zich verplicht een noodplan uit te werken om de steeds schaarser wordende voedingsmiddelen te rantsoeneren. Eerste levensbehoeften verdwijnen steeds vaker naar de zwarte markt, die de economie nog meer ontregelt.

De voedsel- en gezondheidssituatie op het eiland verslechterde verder als gevolg van de door het Congres van de Verenigde Staten aangenomen en door ex-president Bush ondertekende wet-Torricelli (de *Cuban Democracy Act*) van 23 oktober 1992. Die wet verbiedt elke vorm van handel met Cuba, met uitzondering van toegestane leveranties in het kader van humanitaire hulp en voedselhulp. De wet-Torricelli heeft onaanvaardbare gevolgen, die de grenzen van de Verenigde Staten overschrijden. In de eerste plaats mogen de in derde landen gevestigde bedrijven, die eigendom zijn van of gecontroleerd worden door Amerikanen, geen handel drijven met Cuba, hetgeen het handelsverkeer met Cuba ernstig belemmert en neerkomt op een secundair embargo op de Belgische uitvoer naar de Verenigde Staten. In de tweede plaats krijgen koopvaardij schepen die ook Cuba aandoen, geen toegang tot de Amerikaanse havens, hetgeen zonder meer een beperking vormt van de vrije scheepvaart voor Belgische rederijen.

De door het Congres van de V.S. aangenomen en door president Clinton ondertekende wet Helms-Burton (de *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*) van 12 maart 1996 versterkt nog de wet Torricelli. Zij accentueert de politiek van confrontatie en isolement ten overstaan van Cuba en bevat nieuwe en niet-acceptabele elementen van extra-territorialiteit. Met name wordt de toegang tot het Amerikaanse grondgebied ontzegd aan buitenlandse zakenlui, hun familieleden en aandeelhouders die voordeel halen uit geconfiscieerde eigendommen op Cuba (Titel IV van de wet). Aan hen zullen bijgevolg geen visa meer worden verstrekt. Daarnaast stipuleert Titel III van dezelfde wet dat de VS-rechtbanken bevoegd zijn om zich uit te spreken over schade-eisen, gesteld door VS-onderdanen tegen buitenlanders (fysieke personen en ondernemingen), die voordeel halen uit de geconfiscieerde eigendommen. Luidens een belangrijke bepaling van die wet beschikt de president over de bevoegdheid om de toepassing van Titel III op te schorten, indien een dergelijke beslissing de nationale belangen van de V.S. dient.

De wet Helms-Burton is betwistbaar, aangezien de Verenigde Staten in andere gevallen principiële bezwaren heeft tegen extra-territoriale toepassing van buitenlandse wetten of handelsembargo's. De *Export Administration Act* van 1969 bevat zelfs een specifieke bepaling, de «Foreign Antiboycot Provision», die Amerikaanse bedrijven verbiedt zich aan buiten-

part leur équivalent en Amérique centrale et en Amérique latine, sont ainsi compromis ! Le gouvernement cubain s'est vu contraint d'élaborer un plan d'urgence pour rationner les produits alimentaires qui deviennent de plus en plus rares. Les produits de première nécessité disparaissent de plus en plus souvent vers le marché noir, lequel dérègle encore davantage l'économie.

La situation alimentaire et sanitaire de l'île s'est encore dégradée avec la loi Torricelli (*Cuban Democracy Act*) du 23 octobre 1992 qui a été adoptée par le Congrès des États-Unis et l'ancien président Georges Bush. Cette loi interdit toute forme de commerce avec Cuba excepté les livraisons autorisées dans le cadre de l'aide humanitaire et alimentaire. La loi Torricelli a des conséquences inadmissibles au-delà des frontières des États-Unis. Tout d'abord, les entreprises établies dans des pays tiers qui, soit appartiennent à des citoyens américains, soit sont contrôlés par eux, ne peuvent commercer avec Cuba, ce qui entrave gravement les échanges commerciaux avec l'île et équivaut à un embargo secondaire sur les exportations belges à destination des États-Unis. De plus, les États-Unis refusent l'accès à leurs ports aux navires marchands qui font escale à Cuba, ce qui constitue tout simplement une entrave à la libre navigation pour les armateurs belges.

La loi Helms-Burton (*Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*) du 12 mars 1996, qui a été adoptée par le Congrès américain et signée par le président Clinton, renforce encore la loi Torricelli. Elle intensifie la politique de confrontation et d'isolement appliquée à Cuba et contient deux nouveaux éléments extraterritoriaux inadmissibles. Elle interdit notamment l'accès du territoire américain aux hommes d'affaires étrangers, aux membres de leur famille et aux actionnaires qui tirent avantage des propriétés confisquées à Cuba (Titre IV de la loi). Ces personnes n'auront donc plus la possibilité d'obtenir un visa. En outre, le Titre III de la même loi dispose que les tribunaux américains sont compétents pour statuer sur les demandes d'indemnisation que des citoyens américains forment contre des étrangers (personnes physiques ou entreprises) qui tirent un avantage des biens confisqués. En vertu d'une disposition importante de la loi, le président a le pouvoir de suspendre l'application du Titre III au cas où une telle décision servirait les intérêts nationaux des États-Unis.

La loi Helms-Burton est contestable car, dans d'autres cas, les États-Unis émettent des objections de principe à l'application territoriale des lois ou des embargos commerciaux étrangers. Le *Export Administration Act* de 1969 contient même une disposition spécifique, la «Foreign Antiboycot Provision», qui interdit aux entreprises américaines de se conformer à

landse boycots te conformeren. De Verenigde Staten verwerpen aldus buitenlandse boycots, maar eisen dat eigen boycots in acht worden genomen.

De wet Helms-Burton is, zoals de wet-Torricelli, ontegensprekelijk in strijd met het internationaal recht. Het internationaal rechtsbestel laat landen de vrijheid om ter bescherming van de eigen nationale belangen handelsbeperkende maatregelen te nemen, maar het opleggen van dergelijke maatregelen aan derde landen wordt niet gelegitimeerd. De extraterritoriale effecten van deze wet zijn bijgevolg internationaalrechtelijk zeer betwistbaar en in strijd met de in het kader van de G.A.T.T. en de Wereldhandelsorganisatie (W.H.O.) gesloten internationale akkoorden.

De Senaat is bezorgd over de situatie van de mensenrechten op Cuba. Zij deelt de zorg van de Amerikaanse regering en het Amerikaanse Congres om de democratie, de mensenrechten en het ontbreken van economische hervormingen op Cuba. Zij steunt ook de pogingen die op het vlak van de Europese Unie worden ondernomen om de Cubaanse autoriteiten tot een koerswijziging op die vlakken aan te zetten en daarmee een normalisering van de betrekkingen met de V.S. te vergemakkelijken.

De Senaat is bereid ook op andere vlakken mee te werken aan de normalisering van het politieke en economische leven op Cuba. Met deze resolutie wil zij een nieuwe basis creëren voor de economische samenwerking met Cuba. Hierbij wordt uitgegaan van de vaststelling dat de Amerikaanse boycot tegen Cuba generlei reden van bestaan meer heeft en politiek allesbehalve efficiënt is. Economisch veroordeelt zij Cuba tot de onderontwikkeling. Meer zelfs, deze boycot belemmert juist mogelijke positieve ontwikkelingen op het eiland. Zij viseert jammer genoeg enkel de Cubaanse burgerbevolking, die voedsel, medicijnen en eerste levensbehoeften moet ontberen. In tegenstelling tot het Amerikaanse Congres is de Senaat van oordeel dat een politieke en economische dialoog met Cuba het beste instrument is om in dat land een hervormingsproces op gang te krijgen.

In het licht hiervan pleit de Senaat voor een volledige opheffing van het Amerikaanse embargo tegen Cuba. De wet Helms-Burton is een slechte wet. Deze wet is namelijk in strijd met het internationale recht en heeft een principieel ontoelaatbare extraterritoriale strekking. Zij schaadt de betrekkingen tussen de V.S. en de Europese Unie, de economische en handelsbelangen (van firma's uit) de Europese Unie en op de keper beschouwd ook de Amerikaanse nationale belangen. In de resolutie wordt dan ook gepleit voor de intensifiëring van de dialoog tussen België en Cuba om te komen tot verbeterde bilaterale betrekkingen. Zij verzoekt de Belgische Regering de humanitaire steun aan de Cubaanse bevolking uit te

des boycots décrétés par des pays étrangers. Il s'ensuit que les États-Unis rejettent les boycotts étrangers, mais exigent que l'on se conforme à leurs propres embargos.

Tout comme la loi Torricelli, la loi Helms-Burton est incontestablement contraire au droit international. Si l'ordre juridique international permet aux pays de prendre, en vue de protéger leurs intérêts nationaux, des mesures visant à limiter les échanges commerciaux, il ne légitime pas l'imposition de telles mesures à des pays tiers. Les effets extraterritoriaux de la loi susvisée sont dès lors très contestables sur le plan du droit international et ils sont contraires aux accords internationaux qui ont été conclus dans le cadre du G.A.T.T. et de l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.).

La situation des droits de l'homme à Cuba préoccupe le Sénat. Il partage l'inquiétude du gouvernement et du Congrès américain quant à la démocratie, aux droits de l'homme et à l'absence de réformes économiques à Cuba. Il soutient également les efforts qui sont entrepris au niveau de l'Union européenne pour inciter les autorités cubaines à modifier leur politique dans ces domaines et à faciliter ainsi une normalisation des relations avec les États-Unis.

Le Sénat est disposé à apporter, dans d'autres domaines, sa contribution à la normalisation de la vie politique et économique de Cuba. Par la présente résolution, il vise à créer une base nouvelle pour la collaboration économique avec ce pays, en partant de la constatation que l'embargo américain contre Cuba n'a plus aucune raison d'être et qu'il est tout sauf efficace au niveau politique. Cet embargo condamne Cuba au sous-développement économique. Pire encore, il empêche précisément l'apparition de développements positifs sur l'île. Il n'affecte malheureusement que la population civile, laquelle doit se passer de nourriture, de médicaments et de produits de première nécessité. Contrairement au Congrès américain, le Sénat de Belgique est d'avis que le dialogue politique et économique constitue le meilleur moyen d'entamer un processus de réforme à Cuba.

Partant de ces considérations, le Sénat demande la levée complète de l'embargo des États-Unis contre Cuba. La loi Helms-Burton est une mauvaise loi. Elle est notamment contraire au droit international et elle a des effets extraterritoriaux dont le principe est inadmissible. Elle nuit aux relations entre les États-Unis et l'Union européenne, aux intérêts économiques et commerciaux des entreprises établies dans l'Union européenne et, en définitive, aux intérêts nationaux américains. C'est pourquoi la résolution plaide en faveur d'une intensification du dialogue entre la Belgique et Cuba afin d'améliorer les relations bilatérales entre ces deux pays. Elle demande au Gouvernement belge d'accroître l'aide humanitaire à la popula-

breiden en in het kader van de Europese Unie verder te ijveren voor een samenwerkingsakkoord tussen de Europese Unie en Cuba.

Patrick HOSTEKINT.

\*  
\* \*

## VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

— Overwegende dat de Verenigde Staten sedert 1962 ten opzichte van de Republiek Cuba een volledig economisch, financieel en handelsembargo toepassen;

— Overwegende dat de economie van Cuba als gevolg van het uiteenvallen van de Sovjetunie volledig is ingestort;

— Akte nemend van de door het Congres van de Verenigde Staten aangenomen «Cuban Democracy Act» (wet Torricelli), ondertekend door president Bush op 23 oktober 1992, die het embargo tegen Cuba uitbreidt en is gebaseerd op het ontoelaatbare beginsel van de extraterritorialiteit, en dus in strijd is met de vrije uitoefening van de soevereiniteit van de Staten;

— Akte nemend van de door het Congres van de V.S. aangenomen «Cuban Democracy Act» (wet Helms-Burton), ondertekend door president Clinton op 12 maart 1996, die het embargo tegen Cuba nog verstrakt en het internationaalrechtelijk betwistbare beginsel van de extraterritorialiteit nog uitbreidt;

— Overwegende dat de «Cuban Democracy Act», die strijdig is met het internationaal recht en door de internationale gemeenschap werd verworpen, ernstige gevolgen heeft voor Belgische en Europese bedrijven;

— Overwegende dat de economische, handels- en financiële blokkade door de Verenigde Staten zeer nadelige gevolgen heeft voor de Cubaanse bevolking en haar de voedingsmiddelen, medicijnen en eerste levensbehoeften ontzegt;

— Akte nemend van de resolutie 5010 die door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 2 november 1995 werd aangenomen voor de opheffing van de economische, commerciële en financiële blokkade van Cuba en die ook door België werd gestemd;

— Akte nemend van het feit dat de Europese Unie op 26 september 1995, bij monde van de Spaanse minister van Buitenlandse Zaken Javier Solana, de blokkade tegen Cuba veroordeeld heeft en dit standpunt mee werd goedgekeurd door België;

tion cubaine et de poursuivre ses efforts, dans le cadre de l'Union européenne, pour parvenir à un accord de collaboration entre l'Union et Cuba.

\*  
\* \*

## PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

— Considérant que les États-Unis appliquent, depuis 1962, un embargo économique, financier et commercial total à l'égard de la république de Cuba;

— Considérant qu'à la suite de la désagrégation de l'Union soviétique, l'économie de Cuba s'est tout à fait effondrée;

— Prenant acte que la «Cuban Democracy Act» (Loi Torricelli) adoptée par le Congrès américain et signée par le président Bush le 23 octobre 1992, qui étend l'embargo contre Cuba, se fonde sur le principe inadmissible de l'extraterritorialité et est donc contraire au libre exercice de la souveraineté des États;

— Prenant acte de la «Cuban Democracy Act» (Loi Helms-Burton) adoptée par le Congrès américain et signée par le président Clinton le 12 mars 1996, qui durcit l'embargo contre Cuba et étend encore le principe contestable en droit international de l'extraterritorialité;

— Considérant que la «Cuban Democracy Act», qui est contraire au droit international et a été rejetée par la Communauté internationale, a des conséquences graves pour les entreprises belges et européennes;

— Considérant que le blocus économique, commercial et financier pratiqué par les États-Unis a des conséquences très néfastes pour la population cubaine et la prive de vivres, de médicaments et de biens de première nécessité;

— Prenant acte de la résolution 5010 adoptée le 2 novembre 1995 par l'Assemblée générale des Nations Unies en faveur de la levée du blocus économique, commercial et financier de Cuba, qui a aussi été votée par la Belgique;

— Prenant acte du fait que, le 26 septembre 1995, l'Union européenne a, par la voix du ministre espagnol des Affaires étrangères Javier Solana, condamné le blocus contre Cuba et que ce point de vue a également été approuvé par la Belgique;

— Akte nemend van de resolutie van het Europees Parlement m.b.t. de handel met Cuba, Iran en Libië van 24 mei 1996.

— Akte nemend van het feit dat de Europese Commissie medio juni 1996 klacht heeft neergelegd tegen de V.S. bij de Wereldhandelsorganisatie, wegens schending van de wereldhandelsvereenkomst G.A.T.T. van 1994;

De Senaat,

Betuigt zijn steun aan de Europese Commissie en de Raad in hun afwijzing van de extra-territoriale elementen in de huidige handelswetgeving van de V.S.;

Veroordeelt de wet-Helms-Burton en alle door de V.S. eenzijdig getroffen bepalingen tegen de vrije wereldhandel, waarvan de extra-territoriale gevolgen schade berokkenen aan de economische en handelsbelangen van de Europese Unie, haar Lid-Staten en dus ook België;

Doet een beroep op het Congres en de Regering van de V.S. om alles in het werk te stellen om het multilaterale handelsstelsel in het kader van de W.H.O. te eerbiedigen en verder te ontwikkelen.

Verzoekt de Belgische Regering er bij de Regering en het Congres van de Verenigde Staten op aan te dringen een einde te maken aan het economisch, handels- en financieel embargo tegen Cuba;

Verzoekt de Belgische Regering zich niet te voegen naar de inhoud van de wet Helms-Burton;

Verzoekt de Belgische Regering in dit verband de vereiste initiatieven te nemen, zodat de Belgische ondernemingen en/of ondernemingen met een zetel in België hun handel met Cuba normaal kunnen afwickelen;

Verzoekt de Belgische Regering de nodige initiatieven te nemen om te voorkomen dat in de Europese Unie gevestigde ondernemingen zich onderwerpen aan de extra-territoriale maatregelen van de wet Helms-Burton;

Spreekt de wens uit dat de dialoog tussen België en Cuba wordt geïntensifieerd en wenst dat de Belgische Regering verder ijvert voor een samenwerkingsakkoord tussen de Europese Unie en Cuba;

Verzoekt de Belgische Regering de humanitaire steun aan de bevolking van Cuba uit te breiden en daartoe programma's op te zetten die gericht zijn op de elementaire behoeften van de bevolking;

— Prenant acte de la résolution du Parlement européen du 24 mai 1996 relative au commerce avec Cuba, l'Iran et la Libye;

— Prenant acte du fait que la Commission européenne a porté plainte, à la mi-juin 1996, contre les États-Unis auprès de l'Organisation mondiale du commerce pour violation de la Convention sur le commerce mondial du G.A.T.T. de 1994;

Le Sénat,

Exprime son soutien à la Commission européenne et au Conseil dans leur rejet des éléments extraterritoriaux que comporte la législation commerciale actuelle des États-Unis;

Condamne la loi Helms-Burton et toutes les dispositions prises unilatéralement par les États-Unis contre le libre-échange mondial, dont les effets extraterritoriaux portent préjudice aux intérêts économiques et commerciaux de l'Union européenne, de ses États membres et, dès lors, de la Belgique;

Appelle le Congrès et le Gouvernement des États-Unis à tout mettre en œuvre pour respecter le système commercial multilatéral dans le cadre de l'O.C.M. et pour poursuivre son développement;

Demande au Gouvernement belge d'insister auprès du Gouvernement et du Congrès des États-Unis pour qu'ils mettent un terme à l'embargo économique, commercial et financier contre Cuba;

Prie le Gouvernement belge de ne pas se conformer au contenu de la loi Helms-Burton;

Demande au Gouvernement belge de prendre les initiatives requises à cet égard, de sorte que les entreprises belges et/ou les entreprises ayant un siège en Belgique puissent développer normalement leurs échanges commerciaux avec Cuba;

Demande au Gouvernement belge de prendre les initiatives qui s'imposent pour éviter que des entreprises établies sur le territoire de l'Union européenne se soumettent aux mesures extraterritoriales de la loi Helms-Burton.

Exprime le souhait d'une intensification du dialogue entre la Belgique et Cuba et désire que le Gouvernement belge continue d'œuvrer en faveur d'un accord de coopération entre l'Union européenne et Cuba;

Prie le Gouvernement belge d'étendre l'aide humanitaire à la population de Cuba et de mettre en œuvre, à cet effet, des programmes axés sur les besoins élémentaires de la population;

Verzoekt haar Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Belgische Regering, de Nationale Volksvergadering van Cuba, de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, de President en het Congres van de Verenigde Staten, de Commissie van de Europese Unie, het Europees Parlement en het Latijns-Amerikaanse parlement.

Patrick HOSTEKINT.  
Paula SÉMER.

Demande à son président de faire parvenir la présente résolution au Gouvernement belge, à l'Assemblée nationale cubaine, au secrétaire général des Nations Unies, au président et au Congrès des États-Unis, à la Commission européenne, au Parlement européen et au Parlement latino-américain.