

# Helms-Burton en Europa

## Kroniek van een aangekondigde teloorgang van een onafhankelijke buitenlandse politiek

XAVIER DECLERCQ

Onder impuls van de Europees handelscommissaris Leon Brittan verspeelt Europa steeds meer zijn capaciteit tot het voeren van een van de VS onafhankelijke buitenlandse politiek. Ondanks het feit dat de buitenlandse *politiek* een materie van de lidstaten is, voert de Commissie een eigenzinnig buitenlands beleid, steeds meer bepaald door een commissaris van *handel*. De 15 lidstaten worden daarbij regelmatig voor schut gezet door deze handelscommissaris. Deze man, een toonbeeld van misprijzen voor de democratie, gaat steeds maar weer zijn mandaat te buiten. Als de 15 landen niet snel orde op zaken stellen dreigt Europa het bewijs te geven dat zowat alles onderhandelbaar is. Daarbij denken we in de eerste plaats aan het Internationaal recht en de mogelijkheid om een eigen buitenlands beleid te bepalen. Resoluties van het Europees Parlement en waarschuwingen van de Raad van Ministers ten spijt, ploegde Brittan voort...

### Van Bacardi tot Helms-Burton

In 1994 gaf het familiebedrijf Bacardi<sup>1</sup> haar advocatenkantoor de opdracht om de politiek in te schakelen om haar bedrijfsbelangen te beschermen. Het markt-aandeel van de Bacardi rum kende een fikse daling. Volgens een artikel in de Miami Herald van 27 maart 1995, liep de verkoop van Bacardi rum van 22.9 miljoen kisten in 1990 terug tot 20.5 miljoen in 1994. Het feit dat Pernod Ricard in november 1993 een joint venture tekende met Cuba-ron om aldus Havana Club International te vormen en daardoor het monopolie had verkregen over de vermarkting van de Havana Club rum buiten Cuba, was hen een doorn in het oog. Met de opheffing van het Vietnam-embargo waaide er namelijk een nieuwe wind door de VSA. Het zou niet lang meer duren of ook de blokkade tegen Cuba zou wel eens opgeheven kunnen worden. In dat geval zou Pernod Ricard de Havana Club ook op VS

1 Het bedrijf Bacardi begon zijn werkzaamheden 150 jaar geleden in Santiago de Cuba

grondgebied kunnen verkopen en zou het marktaandeel van Bacardi nog meer dalen (drinkers worden gesofisticeerder en verkiezen tequila, wodka en bloemrijker rum boven de traditionele rum). Hoe dit te voorkomen? Een wetsvoorstel werd uitgewerkt dat buitenlandse bedrijven zou vervolgen die 'voordeel halen' uit de 'trafiëk' met 'illegaal' genationaliseerde Cubaanse tegoeden. Eens de blokkade zou opgeheven worden, zouden bedrijven die in Cubaanse producten investeren of deze verhandelen, alsnog geboycot worden door de VS-justitie. De oorsprong van deze wet ligt dus in de zoektocht van Bacardi naar een tactisch voordeel, in het ondermijnen van de commerciële uitdaging die Pernod Ricard haar stelde...

Een aantal extreem rechtse VS-senatoren zag wel brood in dit voorstel en omwille van electorale overwegingen werkten ze het verder uit. Het is immers nog steeds zo dat het miljoen Cubanen in de VS zich voornamelijk op sleeptouw laat nemen door de rabiante anticommunistische 'groupuscules' die het hardst roepen. Het waren voornamelijk de senatoren Helms en Burton die er hun electoraal voordeel mee deden. De Helms-Burton Act was geboren.<sup>2</sup>

## Helms-Burton als een verdere consolidering van de blokkade

Op 12 maart 1996 werd de Helms-Burton Act goedgekeurd. President Clinton had in een opgepepte anti-Cubaanse sfeer<sup>3</sup> en daarenboven nog in electorale periode geen gebruik gemaakt van zijn vetorecht om deze in oktober 1995 door de Kamer en de Senaat gestemde wet tegen te houden. Wat houdt deze wet in en welke zijn haar doelstellingen?

De Helms-Burton wet bestaat uit 4 hoofdstukken (titels genoemd).

1. Titel 1 bevat allerlei maatregelen om Cuba blijvend te isoleren van alle internationale (financiële, economische en politieke) instellingen.
2. Titel 2 beschrijft aan welke voorwaarden Cuba moet voldoen om ooit genormaliseerde relaties met de VSA te kunnen aangaan. We besparen de

.....

2 Van Bacardi zullen we in de toekomst trouwens nog horen. In juni 1998 formuleert het bedrijf voorstellen om een nieuwe wet door het Congres de krijgen. Dit keer gaat het over 'intellectuele' eigendommen. Het object van haar voorstel is het patent op de naam 'Havana Club'. Ze wil nu een nieuwe etappe in de strijd inzetten die de joint venture Havana Club International het recht op de naam Havana Club wil verbieden. De methode is weerom dezelfde: daar het om een 'illegaal' genationaliseerde eigendom gaat en omdat het bewuste bedrijf winst haalt uit deze naam, wil ze dit bedrijf vervolgen en het alleenrecht opeisen op de vermarkting van het label 'Havana Club'. Bacardi maakt trouwens vandaag al een fake 'Havana-Club' die ze op VS-grondgebied commercialiseert. Naar verluidt krijg je er evenveel hoofdpijn van als van de originele Bacardi rum zelf...

3 Op 24 februari 1996 schoot de Cubaanse luchtmacht 2 privé-vliegtuigjes neer uit het nationale luchtruim. Deze vliegtuigjes behoorden toe aan het 'genootschap van de broeders van de redding' een obscure terroristische vereniging gebaseerd te Miami, onder leiding van José Busalto, oud-lid van de brigade 2506. De VS-regering had in het verleden reeds meerdere malen deze groepering gesommeerd dat ze haar illegale activiteiten tegen Cuba niet langer zou tolereren. Verschillende senatoren zagen in deze actie een gedroomd alibi om het Helms-Burton voorstel zonder veel tegenstand tot wet te verheffen. Clinton, nooit een groot voorstander geweest van deze tendens, heeft zijn vetorecht niet gebruikt en het voorstel werd wet. Voor verdere informatie betreffende het genoemde broedergenootschap zie: H.C. Ospina en K. Declercq, in *Dissidents ou mercenaires?*, Antwerpen 1998, p. 43-52, p.113

lezer de details, maar het komt er op neer dat Cuba eerst een soort protectoraat moet worden van de VSA. Dit hoofdstuk kent zijn gelijke in de geschiedenis niet wanneer men het heeft over inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van een land... Het zijn echter vooral hoofdstukken 3 en 4 die Europa een doorn in het oog waren.

3. Titel 3 stelt dat VS-burgers – ook zij die op het moment van nationalisering in Cuba geen VS-burger waren (later genaturaliseerde Cubanen dus) komen uitdrukkelijk in aanmerking – als vroegere eigenaars, een proces kunnen inleiden in VS-gerechtshoven tegen bedrijven (Europese, Canadese, Mexicaanse...) die met Cubaanse genationaliseerde eigendommen 'trafiekeren' en daar hun voordeel mee doen. Dit proces heeft als doelstelling enorme schade-loosstellingen te eisen van deze bedrijven omwille van het feit dat deze met hun 'illegaal' genaaste eigendommen handel drijven, investeringen doen en dus winst maken.
4. Titel 4 verbiedt de toegang op VS-grondgebied aan managers, directeurs en hun familieleden van bedrijven die 'trafiekeren'. Het is dit onderdeel van de Helms-Burton wet waar nu reeds sinds anderhalf jaar een intens diplomatieke relatie rond ontwikkeld wordt.

De blokkade tegen Cuba is blijkbaar niet erg efficiënt. Na meer dan 35 jaar, na de val van de Berlijnse muur ook, bestaat het onafhankelijke Cuba nog steeds. Dit slechte voorbeeld voor de rest van Latijns-Amerika is voor de VSA een obsessie geworden en moet kost wat kost worden uitgeschakeld. Hoe kan je dat beter dan door er voor te zorgen dat de ganse wereld dezelfde acties onderneemt als de VS? De Helms-Burton wet dient dit doel. Ze wil de VS-blokkade uitbreiden tot de ganse wereld.

De bedoeling van deze wet is dubbel: enerzijds het afschrikken van bedrijven die investeringen in Cuba hebben en anderzijds een programma voorbereiden voor een massale teruggave van alle genaaste eigendommen aan de Cubaanse en tot VS-burger genaturaliseerde gemeenschap in Miami. Door het land lang genoeg af te snijden van buitenlandse investeringen wil men Juan met de pet in Cuba blootstellen aan zo veel mogelijk ontberingen, totdat deze in opstand komt en zijn regering omverwerpt. In Miami noemt men dit het 'snelkookpan-effect': Dit is dus niets minder dan een recept tot gewelddadige verandering in Cuba. In de Helms-Burton wet is het essentieel dat de eigendommen van de tot VS-burger genaturaliseerde Cubanen worden opgenomen. Het is slechts op die manier dat de totale productieve Cubaanse infrastructuur 'off-limit' kan worden geplaatst van buitenlandse investeringen. Tussen '60 en '64 verliet ongeveer 10 % van de Cubaanse bevolking het eiland. Dit was in grote mate de economische elite van het eiland. Zij lieten veelal hun eigendommen achter die naderhand via diverse landhervormingswetten werden genationaliseerd. Door deze eigendommen in de wet op te nemen, komen ongeveer 95 % van de Cubaanse eigendommen in aanmerking om als 'illegale nationalisering' gekarakteriseerd te worden (althans volgens de nieuwe interpretaties van het internationaal recht in de VSA en sinds 18 mei jl. gevolgd door de Europese Commissie...) Het is belangrijk te weten dat de ongeveer 5.900 VS-bedrijven die claims tegen Cuba lopen hebben, deze Helms-

Burton wet niet zien zitten. Hun eisen zullen naar alle waarschijnlijkheid verdrinken in de (naar schatting 300.000) claims van VS-Cubanen, zodat hun compensatievragen een aardige kans lopen nooit te zullen worden behandeld. Daarenboven hebben deze VS-bedrijven via jarenlange specifieke fiscale voordelen hun compensatie-eisen reeds ingewilligd gezien.

De Europese politiek m.b.t. Cuba verschilt wezenlijk van die van de VSA. In een gezamenlijke politieke verklaring van 2 december 1996 stelde de EU dat ze "een constructieve samenwerking voert met Cuba om op die manier tot geleidelijke veranderingen te komen inzake het respect voor de mensenrechten en de democratie". De VS voeren dus officieel een confrontatiepolitiek, de EU wil samenwerken.

## Leon Brittan komt in actie

Clinton besepte dat deze Helms-Burton wet spanningen zou opleveren met de Europese bondgenoten en stelde een speciale gezant, Stuart Eisenstat, aan om met de Europeanen te onderhandelen. Eisenstat was voor Europa geen onbekende; tijdens de eerste ambtstermijn van Clinton was hij ambassadeur bij de EU in Brussel. Zijn contacten (onder meer met Leon Brittan) en kennis zouden van pas kunnen komen. De diplomatieke inspanningen van Eisenstat lagen op verschillende niveau's. Naar de Commissie toe ontwikkelde hij samen met Leon Brittan een strategie om dit probleem op te lossen. Hij had eveneens contacten met verschillende lidstaten en poogde dezen ervan te overtuigen dat de VS-administratie nu een volledig nieuwe, integrale en coherente Cubapolitiek had. Bedoeling was om de 15 voor te bereiden dezelfde houding aan te nemen als de VS. Eisenstat onderhield in het najaar van 1996 zelf contacten met Europese NGO's. Ook de 'civiele maatschappij' diende gemobiliseerd te worden. Eisenstat kwam naar de NGO's met volgend voorstel: jullie kunnen hopen geld krijgen vanuit het 'Cuban Democracy fund'. "Ik bied jullie zelf het beheer aan van miljoenen US\$". De enige voorwaarde is dat jullie deze gelden besteden aan initiatieven met de Cubaanse dissidenten. Deze politiek kenden de Europese NGO's reeds. Ze wordt de 'Track 2' strategie genoemd. Track 1 is de officiële: de blokkade. Track 2 is de ondermijning van binnenuit van het Cubaanse systeem. Via het massaal geld versluizen naar plaatselijke niet-gouvernementele organisaties die een oppositie zouden moeten organiseren, wil men een sterke 'civiele maatschappij' in Cuba creëren die de regering zoveel mogelijk het vuur aan de schenen legt. Deze poging had weinig succes, de Europese NGO's hadden een andere positie. Slechts één organisatie, nl. Pax-Christi Nederland, liet zich vangen. De verantwoordelijke voor Latijns-Amerika aldaar ging op de voorstellen in en poogde – zonder succes overigens – een Europese coördinatie op te bouwen, in nauwe samenhang met het VS State Department en het Vaticaan. Pax Christi Internationaal heeft ondertussen afstand genomen van de acties van haar Nederlands filiaal.

Belangrijker zijn echter de besprekingen die Stuart Eisenstat met de Europese Commissie voerde. Een eerste beslissing die de Commissie nam, was dat deze problematiek zou opgevolgd worden door Leon Brittan, de EU-commissaris van handel. Dit is een dubbele fout. Enerzijds gaat het hier over een probleem van

buitenlandse politiek, niet over een handelsconflict en anderzijds was het bijzonder onverstandig dit mandaat te geven aan de atlantist bij uitstek in de Commissie, Leon Brittan. Sindsdien heeft deze Commissaris zich onophoudelijk buiten zijn mandaat begeven en heeft hij de 15 lidstaten voor voldongen feiten geplaatst. Het is onze mening dat Leon Brittan samen met Eisenstat een vooropgestelde strategie heeft uitgevoerd om dit probleem te 'arrangeren'.

Enkele weken na de bezoeken van Eisenstat aan de EU dient deze laatste een panel in bij de Wereld Handels Organisatie (WHO)<sup>4</sup>. Zoals bij andere handelsconflicten tussen leden van de WHO kan een staat die zich benadeeld voelt door de maatregelen van een andere staat een onderzoek laten instellen en een bindende uitspraak verkrijgen. Dit gebeurde onlangs bijvoorbeeld met de bananen, waar de VSA (lees: fruit-MNO's in de VS) een voor hen gunstige uitspraak verkregen ten nadele van het Europees bananenregime dat een zekere bescherming bood voor ACP-producenten. Bij de Helms-Burton klacht ging iedereen ervan uit dat de VS hier het onderspit zouden delven, daar Titel 3 en 4 in tegenspraak waren met de GATT-akkoorden. Geen nood, de VS kondigden onmiddellijk aan dat indien het tot een voor hen negatieve uitspraak zou komen, zij artikel 21 zouden invoeren. Dit artikel houdt in dat de uitspraak van de WHO naast zich neer kan gelegd worden indien deze de nationale veiligheid van de Staat bedreigt. Hoe de nationale veiligheid van de VS zou kunnen bedreigd worden door Cuba indien de extra-territorialiteit van de Helms-Burton wet veroordeeld zou worden in de WHO zal iedereen wel een raadsel blijven. De dreiging om artikel 21 in te roepen was echter wel belangrijk, want niemand leek gebaat bij een ridiculisering van de nog jonge WHO. Dit zou het duidelijkste bewijs leveren dat de vrijhandelsreligie enkel beleden werd wanneer het de VS voordeel opleverde...

### Sir Leon blijft verbazen...

In april 1997 zou het panel effectief van start gaan. Dit was echter geenszins de bedoeling van Sir Leon en zijn goede vriend Eisenstat. Na intense besprekingen kondigde Brittan op 11 april 1997 aan dat er een akkoord was tussen de VS en de EU. De Commissie zou zijn klacht bij de WHO voor 1 jaar opschorten in ruil voor een verder uitstel (waiver) van Titel 3 en de belofte van Clinton om van het Congres te bekomen dat Titel 4 zou geamendeerd worden. Indien de VS aan deze voorwaarden niet zou voldoen, dan zou de opschorting van het panel in de WHO automatisch ongedaan gemaakt worden en zou de klacht opnieuw zijn normale weg volgen. Ondertussen zouden de VS en de EU hun onderhandeling over Helms-Burton en de ILSA Act<sup>5</sup> verplaatsen naar de OESO waar er een akkoord in de maak was over Multilaterale Investerings (MAI).

Dit resultaat was opnieuw een zet van Brittan. Op 4 dagen tijd dienden de 15 lidstaten hun akkoord te geven aan dit voorstel dat reeds op 12 april in Washington volledig anders werd uitgelegd. Brittan vertelt aan de VS wat zij willen horen en in

4. Op 3 oktober 1996 vraagt de EU aan de WHO een panel op te starten, dat op 20 november bevestigd wordt. Canada, Mexico, Japan, Maleisië en Thailand sluiten zich bij deze aanvraag aan.

Brussel een ander verhaal: wat de 15 willen horen<sup>6</sup>. Het leverde hem een waarschuwing op in de Europese Ministerraad. Maar geen nood, het akkoord werd goedgekeurd. Het WHO-panel zou toch opnieuw automatisch opgestart worden indien de VS niet aan hun beloften zouden voldoen... Bij haar goedkeuring verklaarde de EU het volgende: "De EU blijft ten zeerste het opdringen van extraterritoriale wetten verwerpen en meent dat dergelijke wetgeving onaanvaardbaar is, zowel naar de letter als naar de geest". Nog voor de EU zijn zegen had gegeven, verklaarde de woordvoerder van Jesse Helms dat hij er niet aan dacht om Titel 4 te amenderen, integendeel, alles zou in het werk gesteld worden om de VS-administratie te verplichten actie te ondernemen tegen Europese investeerders die de bepalingen van de Helms-Burton wet overtreden...

Ook het Europees parlement betreurde in een resolutie in mei, en herhaald in september 1997, het akkoord van de Commissie. Ze vroeg daarbij dat ze in de toekomst zou geconsulteerd worden en drong er bij de Commissie op aan om opnieuw bij de WHO haar zaak aanhangig te maken. In de VS werd ondertussen nieuwe wetgeving gestemd die Titel 4 nog verstrengde, het tegendeel dus van wat met de EU overeengekomen was. Daarenboven werden voorstellen gedaan om Clinton ook zijn capaciteit te ontnemen om Titel 3 te 'waiven' (uit te stellen). Je zou dus verwachten dat de EU, volgens haar eigen beloften, aanstalten zou maken om de zaak terug aanhangig te maken bij de WHO. In april 1998 diende de EU te beslissen of het panel al dan niet opnieuw zou ingesteld worden. Er was zeer weinig communicatie rond de zaak. Blijkbaar wilde men geen gezichtsverlies lijden door al te breed uit te smeren dat de VS aan geen van hun beloften waren tegemoetgekomen. De EU vond het niet nodig het WHO panel opnieuw in te stellen daar Leon Brittan stelde dat er grote vooruitgang werd geboekt in de discussies. Niemand heeft ooit geweten welke vooruitgang hij precies zag, maar het was toch voldoende voor de EU om het WHO-panel quasi definitief af te blazen<sup>7</sup>. Daarenboven was de aandacht ondertussen enigszins verschoven van de Helms-Burton

- 5 De 'Iran, Libië Sanctions Act' of de wet D'Amato-Kennedy is een gelijkaardige extraterritoriale wet in de VS, gericht tegen handels- en investeringsbetrekkingen met Iran en Libië. Deze problematiek wordt vanaf nu mee in de onderhandelingen opgenomen. Europa is erg geïnteresseerd in deze landen vanwege een groot contract tussen het Franse Total en Iran, een contract tussen het Spaanse Repsol in de oliesector in Libië en een Duits-Nederlands project van een oliepijplijn door Iran. Het verschil met de Helms-Burton wet is echter dat de ILSA-Act zo werd opgesteld dat ze veel achterpoortjes bevat zodat Clinton deze wet zonder veel moeilijkheden kan waiven. Bij de Helms-Burton wet daarentegen is de macht in handen van het Congres en zijn die achterpoortjes er niet. Toegevingen aan Europa op de ILSA-act zijn dus geen echte toegevingen, daar Clinton ze wel degelijk zelf kan tegenhouden. Op dit moment zijn nog een 38 gelijkaardige wetsvoorstellen hangende in het VS-Congres. De meeste zijn ingegeven door VS-bedrijven die vinden dat ze oneerlijke concurrentie ervaren doordat Europa wel degelijk met deze landen mag handelen in tegenstelling tot zichzelf (cfr. Cuba, Iran, Libië). Het valt dus te verwachten dat Helms-Burton en ILSA slechts een voorsmaak zijn van nog veel meer. Reden temeer dus voor de EU om op een principieel standpunt te blijven staan.
- 6 Leon Brittan werd ooit door Thatcher naar Europa weggedegradeerd, na een corruptieschandaal met defensiecontracten, waarin zijn naam werd genoemd.
- 7 Het panel in de WHO niet opnieuw instellen, betekent in de feiten het verlaten van dergelijke optie. In functie van het vinden van een onderhandelde oplossing kan een panel gedurende 1 jaar opgeschort worden. Bij het verstrijken van deze periode wordt het panel ofwel afgelast ofwel opnieuw hernomen. In theorie zou voor een voorheen afgelaste zaak een nieuw panel kunnen ingesteld worden, maar dan moet de ganse procedure opnieuw van voor af aan beginnen. Dit betekent ongeveer een jaar verlies.

onderhandelingen naar de meer omvattende MAI-discussie in de OESO. De Helms-Burton onderhandelingen waren daarin terechtgekomen, daar het handelde over disciplines die lidstaten en MNO's zouden moeten aanvaarden bij hun investeringspraktijk (in Cuba, Iran en Libië, in eerste instantie...). De Helms-Burton zaak is daar het voornaamste obstakel geworden voor een MAI-akkoord (zo bevestigde ons Minister Maystadt), naast de ruchtbaarheid die NGO's overal ter wereld aan deze MAI-onderhandelingen hadden gegeven. Voor de MAI-onderhandelingen werd beslist een afkoelingsperiode in te stellen gedurende 6 maanden, zodat het luxe studie bureau, OESO geheten, haar imago wat kon opblinken in afwachting van een toekomstig nieuw offensief, waarschijnlijk in de WHO. De Helms-Burton onderhandelingen zouden doorgaan op een bilaterale basis.

## De G-8 top in Birmingham

Het voorzitterschap van Groot-Brittannië van de EU bood perspectieven. Blair kan het zeer goed vinden met zijn VS-ambtgenoot, dit is vroeger al duidelijk geworden. Beiden willen het probleem van de extraterritoriale wetgevingen uit de weg, het verzielt nu reeds al te lang de Atlantische relaties. Op 18 mei jl., op de G-8 top in Birmingham, kondigden Blair, Santer en Clinton triomfantelijk een akkoord aan. Dit akkoord dreigt de EU in de toekomst nog zuur op te breken. Wat werd er overeengekomen?

In ruil voor een amendering van titel 4 door het VS Congres geeft de Europese Commissie zijn akkoord aan een set disciplines betreffende een investeringscode in 'illegaal' genationaliseerde eigendommen overal ter wereld<sup>8</sup>. Ze blijkt akkoord te gaan om haar bedrijven te 'ontraden' investeringen te doen in eigendommen (niet enkel in Cuba maar overal ter wereld...) die in een speciaal register zouden worden opgenomen en die volgens het internationaal recht 'illegaal' zouden genationaliseerd zijn. Wat illegaal betekent, is niet gespecificeerd. Nergens staat er in het akkoord wat men als illegaal beschouwt. Leon Brittan licht in een bijlage<sup>9</sup> aan dit akkoord toch reeds een tipje van de sluier op. Hij meent dat de nationaliseringen in Cuba inderdaad niet conform het internationaal recht waren. Hij heeft de nationaliseringen op Cuba volgens eigen zeggen bestudeerd en is tot de slotsom gekomen dat Cuba inderdaad massaal 'illegaal' nationaliseerde... Wij zien geen andere uitleg dan dat hij nationaliseringen *an sich* als een aantasting van een fundamenteel mensenrecht beschouwt. Cuba heeft alvast geen weet van een juridisch onderzoek dat de Europese Commissie deed. Je zou op zijn minst verwachten dat ze

8 Dit akkoord slaat niet op de EU en de VS. Je houdt het niet voor mogelijk maar beide partijen hebben zichzelf buiten deze verplichtingen geplaatst. Waarschijnlijk is dit ingegeven door eigenbelang. Je zou je kunnen voorstellen dat er een reeks rechtszaken volgen die nationaliseringen in deze landen als illegaal willen klasseren. Neem bijvoorbeeld de gronden van de inheemse indianen in de VS als een eerste voorbeeld...

9 Dit is een erg originele manier van werken: in een bijlage, een 'side letter' aan het akkoord, doet Brittan wat de VS geëist hadden, nl. de nationaliseringen in Cuba illegaal verklaren. Deze 'side letter' is van ondergeschikt hiërarchisch belang volgens de EU en verbindt enkel maar de Commissie, niet de 15 lidstaten. Door ons ondervraagd, is alvast het Belgische kabinet van Buitenlandse Zaken het niet eens met deze interpretatie. Daarenboven heeft de Europese ministerraad 'nota' genomen van het globale akkoord. Vandaag wacht men af of dit akkoord door Helms al dan niet zal aanvaard worden. Indien niet, dan kan het akkoord ook niet in werking treden.

geconsulteerd worden in deze... Dat Cuba met een resem Europese landen succesvolle compensatieakkoorden afsloot (wat dus een erkenning inhoudt van de validiteit van deze nationaliseringens volgens het internationaal recht), doet blijkbaar niet ter zake. Leon Brittan haalde zijn kaas blijkbaar uit de VSA, de enige staat die halsstarrig weigert om met Cuba een globaal compensatieakkoord af te sluiten. Het feit dat in de overeenkomst niet gedefinieerd wordt wanneer een naasting illegaal is, het feit dat zowel de VS en de Commissie blijkbaar uitgaan van de nieuwe interpretatie, creëert aldus nieuw internationaal recht. En dit is uiteindelijk de bedoeling van Helms. Zijn agenda is een nieuwe definitie van eigendomsrecht internationaal op te dringen, Europa is flink op weg om dit te aanvaarden.

Dit akkoord is er gekomen doordat Europa niet in staat is om als één geheel op te treden. De verdeel-en-heers-tactiek hebben de VS goed onder de knie. Frankrijk, de moeilijkste klant, werd gepaaid door te beloven dat hun Total-investering in Iran geen schade zou ondervinden van de ILSA-act. Spanje idem, maar dan voor haar Repsol-belangen in Libië. Nederland en Duitsland zouden vrijgesteld worden van sancties voor hun investeringen in Iran. Dit akkoord is er eveneens gekomen door de extreme compromissen waartoe Sir Leon de Commissie verbindt en door zijn niet-transparante manier van onderhandelen.

## Op naar een nieuw MAI-akkoord

Je zou erover kunnen discussiëren, maar dit akkoord heeft veel weg van een verdrag<sup>10</sup> over de wereldwijde verdediging van eigendomsrechten (niet alleen in Cuba, maar overal in de wereld, behalve in de E.U. en de VSA). Hier zitten we verdacht dicht bij de MAI-discussie van april 1998. Voortaan zou het aan een Europese of een VS-interpretatie toekomen om uit te maken of een staat al dan niet onrechtmatig eigendom van haar eigen onderdanen heeft genationaliseerd. Welk land in het zuiden zal het nog aandurven landhervormingen door te voeren voor het publieke belang, wetende dat deze morgen illegaal zullen verklaard worden door de eigenaars (of beter gezegd door hun politieke broodheren) die betrokken partij zijn? Wetende dat het gevolg zal zijn dat er een internationale ban op toekomstige investeringen staat in je land? Volgens het huidige internationaal recht is het de exclusieve aangelegenheid van de Staat of zij nationaliseert of niet. De manier waarop zal beoordeeld worden of een staat al dan niet 'legaal' nationaliseert zal liggen in het verheffen van het eigendomsrecht tot een internationaal mensenrecht. Reeds verscheidene malen hebben mensen uit de VS die nauw bij deze onderhandelingen betrokken zijn, zich in die zin uitgelaten. Zoals gezegd, ook Leon Brittan sluit zich vandaag in de praktijk bij die stelling aan...

Is het daarenboven toevallig dat Edwin Williamson – advocaat en vroeger voorzitter van de MAI expertengroep in de 'Business and Industry Advisory Council'

<sup>10</sup> Men zou kunnen betwisten dat het hier om een echt 'verdrag' gaat, daar het akkoord enkel spreekt over een 'political arrangement'. De tekst vermeldt echter dat dit akkoord later in het MAI-akkoord moet geïntegreerd worden. Daarenboven gaat het hier over beperkingen die de VS en de E.U. bindend vastleggen aan hun onderdanen in ruil voor toegevingen. Het lijkt ons zinnig dat een Belgisch parlement eist dat dit akkoord eerst door haar geratificeerd wordt...



bij de OESO, vandaag adviseur is bij het VS-Ministerie van Buitenlandse Zaken voor wat betreft de voorbereidingen van het standpunt rond de Helms-Burton onderhandelingen? Dit akkoord lijkt verdacht veel op een substituut voor de voorlopig mislukte MAI-onderhandelingen. Waar in april 1998 het Helms-Burton conflict het voornaamste obstakel was voor een akkoord, is vandaag deze onderhandeling de gangmaker van een toekomstige nieuwe MAI-onderhandeling in de WTO. En de Europese Commissie speelt het spel mee, met Leon Brittan als vooruitgeschoven pion. De ironie wordt hier zelfs ten top gedreven. Op de rug van Cuba, ongeveer één van de enige landen waar de Staat nog een serieuze herverdelende rol op zich durft te nemen<sup>11</sup> en niet beantwoordt aan de belangen van multinationale groeperingen, wordt een nieuw verdrag geschreven dat de laatste stap moet worden in de algehele liberalisering van de wereldeconomie.

## Het akkoord van Birmingham heeft veel kans door het VS-Congres aanvaard te worden

In een brief van Jesse Helms aan Madeleine Albright, Minister van Buitenlandse Zaken van de VS, geschreven op 17 juni jl., lezen we het volgende: "Na 13 maanden van onderhandelingen hebben de Europeanen – weliswaar morrend en met tegenzin – aanvaard dat hun bedrijven geen eigendommen, genaast door het Castro-regime in weerwil van het internationaal recht, meer mogen gebruiken (*om profijt te maken*). Deze laattijdige toegeving van de E.U. betekent een buitengewone steun aan de 'Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act' (de Helms-Burton wet). Na 2 jaar bitter bekritisieren van deze VS-wet – en r.a zelfs een basisloze klacht ingediend te hebben in de Wereld Handels Organisatie (WHO) – hebben de Europeanen de fundamentele principes van deze wet aanvaard. Door dit te doen onderwerpen ze (*hun eigen*) actuele en toekomstige buitenlandse investeerders in Cuba aan de bestaande sancties van de Helms-Burton wet en hebben ze onze zaak voor VS-gerechtshoven en de WHO versterkt." (...) "Samenvattend kunnen we stellen dat de Helms-Burton wet een historische vooruitgang vertegenwoordigt in de verdediging van eigendomsrechten in Cuba en over gans de wereld."

De brief gaat nog verder en somt de bijkomende eisen op die Helms aan de Europeanen stelt alvorens hij Titel 4 van de wet wil amenderen. Het amenderen van Titel 4 is de Europese voorwaarde om de 'overeenkomst' van 18 mei jongstleden in Birmingham in werking te laten treden.

"Het akkoord van Birmingham was de wortel die de Europeanen het VS-Congres hebben voorgehouden om alsnog Titel 4 geamendeerd te krijgen" aldus een Europees diplomaat. Weinigen dachten dat dit ook werkelijk zou gebeuren (Helms had enkele dagen voordien "No Deal" geroepen), dus was het blijkbaar ook niet zo belangrijk wat er precies instond. Nu lijkt het er steeds meer op dat het onderhan-

11 Een recent boek dat een goed licht werpt op de manier waarop Cuba haar economie Structureel Aanpast zonder de sociale gevolgen van uitsluiting te genereren, zoals we die overal (zowel in het noorden als in het zuiden) vandaag kennen is: M. Vandepitte, *De gok van Fidel*, EPO, Berchem, 1998.

delingsvoorstel in Birmingham waarschijnlijk rechtstreeks van het bureel van Helms afkomstig was, dat Leon Brittan naar alle waarschijnlijkheid op de hoogte was van de agenda erachter en dat het VS Congres (onder impuls van Jesse Helms) bereid zou zijn deze overeenkomst (die de Helms-Burton wet lichtjes afzwakt) te ondertekenen.

## Het is bijna 12 h. voorbij voor de Europese Unie

De 15 lidstaten hebben tot nog toe blijk gegeven van het onderschatten van de draagwijdte van deze onderhandelingen. Anders kan je moeilijk verklaren waarom ze zo ver gaan in hun toegevingen. Het is tijd dat de 15 lidstaten de Europese Commissie op de vingers tikken. Leon Brittan beschaamt het vertrouwen van de 15 lidstaten door steeds opnieuw zijn onderhandelingsmandaat te buiten te gaan. De Belgische regering zou nu reeds moeten verklaren dat ze een nieuw mandaat van Leon Brittan over 2 jaar niet aanvaardt. Wil de Europese Unie zelfs maar een deeltje geloofwaardigheid behouden, zowel bij haar onderdanen<sup>12</sup> als in de VS, dan kan ze de volgende suggesties misschien in overweging nemen:

Het moet gezegd dat de Helms-Burton wet geen handelsconflict is maar een conflict van Buitenlandse politiek. Tot nader order voeren de 15 lidstaten officieel een politiek van constructieve economische samenwerking met Cuba. Vandaag onderhandelt men echter over hoe de EU zichzelf een moratorium op investeringen in Cuba zal opleggen. Het valt moeilijk te begrijpen hoe de EU op deze manier haar objectief van meer democratie in Cuba op een geloofwaardige manier aan de man zal kunnen brengen op dit eiland. In Miami vergelijken ze de Helms-Burton wetgeving met een snelkookpan-effect, zoals reeds gemeld. Is de EU bereid medeverantwoordelijk te zijn voor dit recept tot regelrechte chaos en gewelddadige omwenteling? Onttrek deze onderhandelingen nu meteen, voor het te laat is, aan de bevoegdheid van Leon Brittan, een *handelscommissaris*.

Indien dit politiek niet haalbaar is, dien dan de klacht bij de WHO opnieuw in. Door het laten uitdoven van het in 1997 opgestarte panel, (sommige waarnemers menen trouwens dat deze uitdooftechniek een op voorhand afgesproken scenario was tussen Stuart Eisenstat en Leon Brittan), heeft de EU de beginnende oppositie van 'free-traders' tegen de Helms-Burton wetgeving in de republikeinse partij ontkracht. De Helms-Burton wet is illegaal, elk Europees land denkt er zo over. Ze is dit niet enkel omdat ze *extra*-territoriaal is (ook de EU heeft extraterritoriale wetten), maar ook omdat ze indruist tegen het principe van niet- inmenging in de *interne* aangelegenheden van een ander land. Tegen een illegale wet zeg je gewoon neen. Het is niet aan de EU om voor Clinton de kastanjes uit het vuur te halen. Indien er een extreem rechts Congres illegale wetten stemt, die de president daarenboven niet tegenhoudt, dan is dit een VS-probleem. De EU dreigt haar

12 Wij willen er de lezer op wijzen dat de 'Coördinatie voor de opheffing van de blokkade tegen Cuba' nog eind maart 1998, zowel van de Europese Commissie (het kabinet van Brittan) als van het Belgische kabinet van Buitenlandse Zaken en van dat van Buitenlandse Handel de verzekering had verkregen dat er 'No Deal' werd gesloten m.b.t. deze extraterritoriale wetten met de VS. We moeten jammer genoeg vaststellen dat dit lucht is die ze ons verkocht hebben. Een gegeven woord is blijkbaar niet erg veel waard...

toegeeflijke houding nog duur te betalen, in het VS-Congres staat haar geloofwaardigheid nu reeds op een absoluut dieptepunt.

Breng Titel 3 nu eens eindelijk serieus op de onderhandelingstafel. Zich in het riet laten sturen met een belofte dat Clinton het Congres zal 'aftasten' om te zien of er een amendement van deze bepalingen eventueel mogelijk zou kunnen geacht worden, hebben we vorig jaar reeds meegemaakt met titel 4. Er kwam niets van terecht, integendeel...

Laat je niet in de luren leggen door beloftes dat de franse Total-investering in Iran en de Spaanse Repsol-activiteiten in de Libische oliesector getolereerd zullen worden door de VS. Dit is geen toegeving, want de ILSA-act is derwijze geconstrueerd dat de president ze makkelijk kan 'waiven'. En zelfs indien woord zou gehouden worden, denk op lange termijn, de kortetermijnvoordelen wegen niet op tegen de langetermijnnadelen...

Jesse Helms is nog niet helemaal over de brug gekomen. Indien de bovenstaande aanbevelingen niet haalbaar zijn, weiger dan op zijn minst in te gaan op de bijkomende voorwaarden die hij vandaag stelt alvorens hij Titel 4 wil amenderen.

België sloot op 19 mei jl. (één dag na het akkoord van 18 mei dus...) een akkoord met Cuba ter verdediging en promotie van investeringen aldaar. Wat betekent dit? Wil men daarmee zeggen dat we het akkoord door Brittan afgesloten aan onze laars lappen? Welk akkoord staat hoger in de hiërarchie? Een EU directieve of een Belgisch bilateraal handelsakkoord?

Twee jaar onderhandelen heeft vandaag enkel nog maar geleid tot constante toegevingen aan Jesse Helms. Helms is geen gek, zoals sommige euro-diplomaten enkel binnenskamers durven zeggen. Helms is een veel geduchter en verstandiger tegenstander dan men denkt, die in feite de huidige onderhandelingen leidt. Zijn profetische woorden van 2 jaar geleden zijn bijna realiteit: "The Europeans will end up doing this to themselves".

Het is evenzeer verwonderlijk hoe stil de Europese bedrijfswereld blijft bij deze reeds 2 jaar aan de gang zijnde onderhandelingen. Weten zij niet wat er op het spel staat? Zijn ze bang hun stem te laten horen? Het zou in ieder geval van een kortzichtige houding getuigen indien ze liever geen standpunt innemen in deze politiek delicate kwestie. Ook zij bestuderen beter eens de langetermijngevolgen van dit recente akkoord van Leon Brittan. Waar zijn de bedrijven die zo op hun vrije markt gesteld zijn en van de concurrentie hun godsdienst hebben gemaakt? Voelen ze zich vandaag dan niet gefnuikt?

En laten we a.u.b. het noorden niet verliezen in deze discussie. Reeds meer dan 30 jaar lang handhaven de VSA een blokkade tegen Cuba. Ook België heeft reeds meerdere malen in de VN deze blokkade veroordeeld. Het Belgische Parlement deed dit ook. Helms-Burton is niets meer dan een consolideren van deze blokkade. Daarover onderhandelen is niet enkel onderhandelen over de

.....

mogelijkheid van het voeren van een van de VS onafhankelijke buitenlandse politiek (in de veronderstelling natuurlijk dat dit niet onderhandelbaar is?) maar is in flagrante tegenspraak met onze houding in de Verenigde Naties. Ook het Belgische Parlement wil geen confrontatie met Cuba. Buitenlandse Zaken moet hiermee rekening houden. Daarenboven ligt hier een uitgelezen mogelijkheid om meer ethiek in de internationale relaties te brengen. Het is hoogst onzindelijk om investeringsdisciplines te aanvaarden die morgen misschien het lot van Cuba beslechten, en in ruil daarvoor niet onderworpen te worden aan sancties die men – althans in woorden – krachtig afwijst als zijnde tegen het internationaal recht. Daarenboven krijgt men een internationaal verdrag in de maag gespietst waarvan niemand reeds goed begrijpt welke implicaties dit eigenlijk zal hebben<sup>13</sup>. Misschien lijkt Cuba ons geen handelsoorlog met de VS waard, maar bedenk dat het hier over veel meer dan Cuba gaat. Het zou ons morgen erg zuur kunnen opbreken. Er dienen zich belangrijke discussies aan in 1999 in de WHO. Ook de Millennium round is Leon Brittan reeds aan het voorbereiden. Zeggen we de VSA nu reeds dat we bereid zijn tot eender welke toegeving? Dit is alvast de mening die ze in het VS-Congres hebben verworven door de aanhoudende Europese debacles in de Helms-Burton onderhandelingen.

13 In een hearing in het Europees Parlement op 24 juni jl., waar een reeks imminente juristen internationaal recht de vloer aanveegde met dit akkoord, stelde de voorzitter van de REX-Commissie (Commissie Externe Economische Relaties) het volgende: "Wij hebben hier stellig de indruk dat dit akkoord in tegenspraak is met fundamentele internationale rechtsregels en met procedures van de Commissie zelf. Wij zullen dit dossier overmaken aan de juridische Commissie van het parlement met de uitdrukkelijke vraag de wettelijke aspecten van deze overeenkomst te onderzoeken". Het MAI akkoord schreef men in 3 jaar tijd, elk woord werd er gewogen en gewikt. Dit akkoord dat even zo zware gevolgen dreigt te hebben, heeft men op 2 nachten tijd in elkaar gestoken. De wettelijke en andere consequenties zijn helemaal niet duidelijk. Daarenboven is het een tekst die woorden en zinnen bevat die helemaal nietszeggend zijn in het Internationaal Recht. Het is misschien voorzichtiger nog wat te wachten met uitvoering van dit akkoord totdat er meer duidelijkheid is over deze materie...

**Xavier Declercq** is licentiaat politieke wetenschappen en verantwoordelijk voor de dienst "Mobilisatie" bij Oxfam-Solidariteit. Oxfam-Solidariteit combineert ontwikkelingsprojecten in het Zuiden aan informatie in het Noorden en politieke beïnvloedingsacties op nationaal en Europees vlak. Ze poogt daarbij de bevolking een kanaal te bieden waarbij ze ook zelf uitdrukking kan geven aan haar wil tot actie en solidariteit. Oxfam-Solidariteit ontwikkelt haar actie in samenwerking met partners uit Latijns-Amerika, Afrika, het Midden-Oosten en Zuidoost Azië.

Vanuit de uitgebreide en uiteenlopende contacten die Oxfam-Solidariteit in Cuba bezit, is zij een bevoorrechte getuige van de gevolgen van de VS-blokkade voor dit eiland. Oxfam-Solidariteit klaagt deze onverantwoorde blokkade aan. Ze waarschuwt Europa tegen het langzaam maar zeker verschuiven van haar buitenlandse politiek in de richting van deze van de VSA. Onlangs zette Oxfam-Solidariteit een originele aandelenactie op in samenwerking met de 'Coördinatie voor de opheffing van de blokkade tegen Cuba' die precies de Helms-Burton wetgeving aan de kaak stelt en deze uitdaagt. Verder heeft Oxfam-Solidariteit net een publicatie gepubliceerd over het embargo tegen Cuba. De nadruk ligt hierbij op de gevolgen van deze blokkade voor de gezondheidszorg en de voedselveiligheid. Voor meer informatie, hetzij over de aandelenactie, hetzij over Cuba kan je steeds bij hen terecht.

In het lentenummer van OIKOS kon je, in het artikel van de hand van Lori Wallach, lezen hoe de OESO verwoede pogingen onderneemt om een Multilateraal Investeringsakkoord (MAI) aan de internationale gemeenschap op te dringen. Weinigen twifelen aan de nood aan een akkoord dat regels zou vastleggen betreffende investeringspraktijken. De handelsconflicten die steevast opduiken tussen de verschillende handelsblokken – en die in feite totstandkomen onder impuls van de concurrentiegodsdienst en de belangen van Transnationale Ondernemingen (TNO's) die de politiek voor hun kar spannen – slorpen teveel energie op. Dat dit echter een akkoord moet zijn waar de multinationale onderneming alle rechten heeft en de ontvangende partij alle plichten, om het de investeerder zo veel mogelijk naar de zin te maken, is onaanvaardbaar en eveneens de reden waarom het huidige MAI-voorstel moet verworpen worden.

Het conflict rond de Helms-Burton wetgeving is de voornaamste reden geweest waarom het MAI-voorstel in april van dit jaar niet tot een akkoord uitgroeide. Het is een schoolvoorbeeld van hoe de economie de politiek voor haar kar wist te spannen. Daarenboven hebben de meest recente besprekingen betreffende dit conflict (de G8-top in Birmingham van mei jl.) de trieste verdienste om, buiten de schijnwerpers van de OESO om, alsnog een akkoord te bewerkstelligen rondom enkele van de meest omstreden voorstellen uit het MAI-draaiboek.

In onderstaande bijdrage gaat Xavier Declercq dieper in op de evolutie van een handelsconflict dat steeds verder leidt tot de opgave van Europa's capaciteit tot het voeren van een van de VS onafhankelijke buitenlandse politiek.