

Cuba-Etats-Unis : Quand David négocie avec Goliath

Le spectaculaire rapprochement des relations cubano-américaines a été présenté comme un coup de théâtre au cœur des relations internationales et la date du 17 décembre 2014 restera dans l'Histoire. S'il a pris une forme inattendue, dans une mise en scène très étudiée, où les présidents Barack Obama et Raul Castro ont annoncé simultanément la réconciliation des deux gouvernements, le terrain avait été préparé de longue date. Les principaux acteurs diplomatiques, politiques et économiques des deux pays, l'influence exercée par l'ensemble des pays latino-américains et caraïbes et le rôle décisif du pape François ont été déterminants dans cette évolution.



Cuba va enfin bénéficier d'une nouvelle donne.

Du point de vue cubain, l'analyse n'a pas varié depuis la Révolution de 1959. Fidel et Raul Castro, ont toujours défendu, bec et ongles, un principe intangible : « tout est négociable sauf la souveraineté nationale », demandant depuis cinquante-trois ans, la fin de l'embargo américain. Au cours des dix-huit derniers mois, la diplomatie cubaine, déployant sa stratégie sur différents fronts, s'est révélée payante. Les 28 et 29 janvier 2014, le deuxième sommet de la Communauté des Etats de l'Amérique latine et des Caraïbes (Celac) – sous présidence cubaine – réunissait à La Havane trente chefs d'Etat des pays de la région, en présence du secré-

taire général de l'ONU, Ban Ki-moon et du secrétaire général de l'OEA, Miguel Insulza, c'était la première visite à Cuba d'un secrétaire général de l'OEA depuis 1959. Au-delà de la « Déclaration de La Havane » en quatre-vingt-trois points, et de vingt-six déclarations¹ ce sommet a renforcé la position de Cuba au sein de la famille latino-américaine. Dans une certaine indifférence médiatique en France, ce franc succès diplomatique a été observé avec attention tant par Washington qu'au sein des capitales européennes, considérant que Cuba – déjà très courtisée par les hommes d'affaires et de nombreux dirigeants du monde depuis une dizaine d'années – jouait

1) Sur des points spécifiques aussi divers que la lutte contre le trafic de drogue, des armes légères et de petit calibre, le changement climatique et la gestion des risques naturels, les négociations de paix entre le gouvernement de la Colombie et les FARC, petits Etats insulaires en développement (PIED), Conférences des peuples indigènes, Forum Celac-Chine, pêche, sur les pays à revenu intermédiaire, sur les îles Malouines, et sur les migrants, entre autres thèmes abordés.



La poignée de main historique entre Barack Obama et Raul Castro en décembre 2013 aux obsèques de Nelson Mandela.

Annoncer le rapprochement diplomatique est une chose. La levée de l'embargo en est une autre. Ce sera long

son rôle sur la scène régionale ou internationale, comme acteur majeur dans le règlement de certains conflits (négociations de paix engagées avec les FARC en Colombie). L'envoi par Cuba de 165 experts pour lutter contre l'Ebola, – soit le contingent le plus important de spécialistes envoyés par un Etat depuis que l'apparition de l'épidémie – a été souligné par l'OMS et le secrétaire d'Etat John Kerry, adressant alors ses remerciements au gouvernement de Raul Castro. Un signe, parmi d'autres, comme la très symbolique poignée de main entre Raul Castro et Barack Obama, lors des obsèques de Nelson Mandela.

Du côté américain, plusieurs facteurs ont joué dans ce rapprochement. Sur le plan de la politique intérieure, la donne a changé. Jusqu'à présent, le « cas cubain » était davantage traité comme un enjeu électoral nord-américain (le lobby politique et financier de Miami représentant environ 1,5 million de cubano-américains, pesant lourd tant auprès du Congrès qu'à la Maison Blanche). Barack Obama, qui n'était pas né lors du débarquement de la Baie des Cochons, n'a pas vécu la crise des missiles, à la différence de ses prédécesseurs qui ont toujours considéré Fidel Castro comme leur cible principale, à quelques kilomètres seulement de leurs côtes. A titre personnel, alors qu'il n'était que sénateur démocrate, Barack Obama s'était déjà prononcé contre l'embargo. N'étant pas candidat à sa réélection, le Prix Nobel de la Paix, saisissait une fenêtre de tir historique assez exceptionnelle pour marquer son mandat présidentiel. Annoncer ce rapprochement diplomatique est une chose, la levée de

l'embargo en est une autre. Pour y mettre fin juridiquement, il faut un vote du Congrès, actuellement dominé par une majorité républicaine. Cela prendra donc plus de temps. Les relais et les dirigeants « historiques » anti-castristes de la Fondation nationale cubano-américaine (FNCA) de Miami ont cédé la place à une autre génération, plus lucide et plus sensible aux réalités économiques. On peut imaginer, sinon un démantèlement progressif de fait, du moins un élargissement des dérogations au sein de cet embargo comme c'est déjà le cas pour les produits pharmaceutiques et agroalimentaires américains depuis 2000 (dispositif TSRA), sous l'influence de puissants et actifs lobbies agricoles américains notamment du Midwest : les Etats-Unis d'Amérique sont ainsi devenus le premier fournisseur agroalimentaire de Cuba depuis plus de dix ans (poulet, soja, maïs, blé, riz), denrées achetées au comptant, et le cinquième partenaire de l'île. Hommes d'affaires américains visitant l'île, envois de délégations officielles de plusieurs Etats, participations régulières à la Foire internationale de La Havane : le flux régulier entre les deux pays s'est renforcé régulièrement, culminant avec la visite en mai 2014 à La Havane du président de la chambre de Commerce américaine, Thomas Donohue avec une importante délégation de chefs d'entreprises américains. Ce puissant lobby a incité le président Obama à éliminer les barrières politiques qui avaient déjà partiellement libéralisé les voyages des Américains à Cuba et les envois d'argent (remesas) vers Cuba dont les plafonds ont été rehaussés.

Depuis des années, des groupes de travail thématiques se réunissent régulièrement entre les deux pays. Ils portent non seulement sur les questions de sécurité ; mais concernent aussi la coopération postale ou la multiplication des échanges culturels et touchent directement aux enjeux économiques. Les discussions sur la normalisation des relations diplomatiques entre les deux pays ont pris une tournure officielle lorsque Roberta Jacobson, secrétaire d'Etat adjointe pour les Affaires américaines et son homologue cubaine, Josefina Vidal ont défini la « feuille de route » du 21 au 23 janvier 2015 à La Havane. Sur le fond, les discussions ont porté sur ces sujets, les modalités et le calendrier de la reprise de ces relations diplomatiques, et sur l'ouverture d'ambassades respectives.

En plus des lobbies économiques, d'autres facteurs ont joué un rôle dans cette évolution :



Les réformes économiques en cours, qui laisseront une plus grande place à la sphère privée, offrent des perspectives pour les investisseurs étrangers.

l'opinion publique nord-américaine est devenue plus favorable à une levée de l'embargo, une « lettre ouverte » de quarante-quatre personnalités américaines adressée au président Obama dont celle de l'ancien secrétaire d'Etat de George Bush, John Negroponte, les prises de position allant dans le même sens d'intellectuels et d'organes de presse – dont plusieurs éditoriaux du New-York Times – réclamant une révision totale de la politique nord-américaine, la publication des « Mémoires » d'Hillary Clinton disant que l'embargo avait été un échec et d'autres personnalités politiques de tous bords y ont largement contribué.

Le département d'Etat essayait de sortir l'isolement des Etats-Unis sur la question cubaine. Outre le fait que l'assemblée générale de l'ONU condamnait régulièrement l'embargo américain à Cuba (pour la vingt-troisième année consécutive le 28 octobre 2014) à 99 % des pays membres (à deux exceptions près), le président Obama était aussi marginalisé sur ce dossier au sein de la famille « américaine » au sens large, de l'Alaska jusqu'à la Terre de feu. S'il n'a plus la volonté de revenir à la doctrine Monroe – dont John Kerry avait dit qu'elle avait été abandonnée – Barack Obama a tenu néanmoins à rappeler dans son discours du 17 décembre qu'il faisait partie de la « famille américaine » : *Somos todos americanos!* La

Maison Blanche observait aussi le jeu chinois et russe concernant Cuba. La Russie et la Chine ont développé leurs relations à tous les niveaux avec Cuba symbolisées l'année dernière par les visites des présidents chinois et russe passant d'importants accords commerciaux. La Chine est devenue le deuxième partenaire commercial de Cuba ; Vladimir Poutine lors de sa visite l'été dernier a annulé 90 % de la dette

On peut parler de normalisation des relations diplomatiques entre les deux pays

cubaine vis-à-vis de l'ex-URSS ; signant de très importants accords de coopération et commerciaux dans le domaine énergétique et pétrolier, la construction d'un nouvel aéroport à La Havane, la création d'une compagnie aérienne cubano-russe et des accords dans le domaine agricole, pharmaceutique,

transports et tourisme. Peut-être y a-t-il aussi une volonté de contrer les Etats-Unis en souvenir du bon vieux temps... Dans ce contexte, l'Union européenne relançait ses négociations avec Cuba. Le 10 février 2014, Madame Ashton alors haute représentante de l'Union européenne a précisé que le mandat de négociation « n'était pas une rupture par rapport à la politique menée par le passé » et que « l'Union européenne tenait à soutenir les réformes en cours à Cuba ». Il s'agit, en fait, d'un accord bilatéral classique de coopération économique et politique – qui était au point mort depuis plus de dix ans. Un groupe de travail de négociations a été mis en place, malgré les réticences de deux pays, la Pologne et la République tchèque. L'Union européenne avait suspendu sa coopération avec Cuba, après les événements du printemps 2003 ; la reprise du dialogue a été rétablie en juin 2008 et divers accords bilatéraux – dont avec la France – ont été conclus entre Cuba et une quinzaine de pays de l'UE. Mais la « position commune » de l'UE vis-à-vis de Cuba (qui est d'ailleurs le seul pays au monde qui fasse l'objet d'une position commune de la part de l'Union) restait en vigueur car selon les règles, la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) requiert l'unanimité des pays membres pour en changer les règles du jeu. Dans cette toile de fond géopolitique,



le pape François, latino-américain, a compris combien une diplomatie active du Vatican pouvait jouer son rôle dans l'évolution de ce contexte régional, inscrivant ses pas dans le sillage de la visite historique du pape Jean-Paul II en 1998 appelant à une « ouverture de Cuba au monde et du monde s'ouvrant à Cuba ». Plusieurs réunions importantes ont eu lieu au Vatican au cours des dix-huit mois de négociations qui ont précédé l'annonce du 17 décembre. Rappelons aussi l'appui de pays comme l'Uruguay et le Canada dans ce processus. Un jésuite pouvait mieux que quiconque comprendre comment faire avancer ses « pions » face à des joueurs d'échecs expérimentés comme le sont les dirigeants cubains ; Fidel Castro ayant été lui-même élevé par les jésuites. Restant dans un registre « biblique », si David a tenu tête et résisté à Goliath depuis plus de cinquante ans, le voici prêt à négocier avec Goliath, dès lors que les deux pays doivent parler ensemble sur un même pied d'égalité.

Et face à cette « nouvelle donne », la France a compris que l'Amérique latine était l'une des priorités de sa politique étrangère, entendant renforcer ses liens avec l'ensemble des pays de cette région, dans toute leur diversité. Le développement de cette stratégie globale passe notamment par un développement du dialogue avec Cuba. La visite officielle de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du Développement international le 12 avril 2014, a symbolisé cette prise de conscience et ce voyage était le premier déplacement d'un ministre français des Affaires étrangères dans ce pays depuis plus de trente ans. L'évolution interne à Cuba (avancées en matière d'initiatives individuelles, évolution de la société civile, réformes économiques) et sa pleine réintégration sur la scène régionale ont joué un rôle essentiel. Face à une concurrence étrangère croissante, - il existe un « noyau dur », un « socle solide » de la présence française sur place depuis plusieurs années.

Il est évident que l'approche du marché cubain et plus généralement la stratégie du renforcement de la présence française à Cuba a évolué car il y a une « nouvelle donne ».

Malgré les crises, Cuba a su s'insérer progressivement dans l'environnement économique international, s'engageant dans une logique de coopération avec de nombreux partenaires étrangers. On assiste, dans le même temps, à la montée en puissance de concurrents latino-américains, (Venezuela, Brésil, entre autres) ; Canadiens et Asiatiques, dont les Chinois s'installent progressivement dans le paysage économique régional.

Il y a ensuite, les réformes économiques en cours, « l'actualisation du modèle économique », la place plus grande laissée à la sphère privée lui donnant un cadre légal, ouvrant, sans doute, des perspectives

pour des investisseurs étrangers. On observe aussi une professionnalisation des administrations ministérielles dans la gestion des relations avec les entreprises étrangères et une certaine rationalisation, qui sont autant le fruit des changements décidés dans l'équipe du président Raul Castro que de l'expérience acquise avec la fréquentation des délégations étrangères qui viennent plus nombreuses, à La Havane. Sur le plan économique bilatéral, beaucoup a été fait par les deux parties pour renforcer les échanges commerciaux, travailler à la normalisation des relations financières de Cuba avec les créiteurs (dans le cadre du Club de Paris) et trouver des solutions de financement des échanges en dépit des effets de l'embargo américain.

L'année 2014 restera dans l'histoire de Cuba comme une année « charnière », symbolisée, tant sur le plan de la politique intérieure qu'extérieure, par des avancées significatives de « l'actualisation du modèle économique » et par ce rapprochement diplomatique cubano-américain qui ouvre un nouveau chapitre dans les relations internationales, porteur d'évolutions encourageantes et novatrices pour les années à venir. La France dispose d'atouts maîtres pour relever le défi dans cette île originale et singulière. ●

L'année 2014 restera dans l'histoire de Cuba comme une année « charnière », symbolisée, tant sur le plan de la politique intérieure qu'extérieure, par des avancées significatives de « l'actualisation du modèle économique » et par ce rapprochement diplomatique cubano-américain qui ouvre un nouveau chapitre dans les relations internationales, porteur d'évolutions encourageantes et novatrices pour les années à venir. La France dispose d'atouts maîtres pour relever le défi dans cette île originale et singulière. ●

*Stéphane Witkowski, président de BALE
Conseil et président du Conseil de gestion
de l'Institut des Hautes études de
l'Amérique latine (IHEAL – Sorbonne
Nouvelle – Paris 3)*