



HAL
open science

La présidence mexicaine du G20

Mélanie Albaret

► **To cite this version:**

Mélanie Albaret. La présidence mexicaine du G20. Les Études du CERI, 2012, 189-190, pp.17-20.
hal-04573577

HAL Id: hal-04573577

<https://sciencespo.hal.science/hal-04573577>

Submitted on 13 May 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La présidence mexicaine du G20

Mélanie Albaret

Succédant à la France et précédant la Russie (2013) et l’Australie (2014), le Mexique a assuré, de décembre 2011 à novembre 2012, la présidence du Groupe des 20 (G20) qui réunit depuis 2008 les chefs d’État et de gouvernement de 19 pays et de l’Union européenne (UE)¹. Ce club de grandes puissances, constitué sur les mêmes logiques oligarchiques et de cooptation que celles du Groupe des huit (G8)², représente une forme sélective et informelle de multilatéralisme³. La présidence du G20, exercée à tour de rôle par un pays membre pour un an, a pour objectif d’assurer la continuité de ses travaux⁴. L’expérience mexicaine constitue une nouveauté puisque c’est l’une des premières fois qu’un pays émergent est à la tête d’un club de grandes puissances⁵.

DE LA MÉFIANCE À L’ÉGARD DES CLUBS DE GRANDES PUISSANCES À LA PRÉSIDENTE DU G20

Si le Mexique a appartenu ou appartient à plusieurs groupes d’États peu formalisés (comme le G77, le Groupe de Contadora ou le groupe Unis pour le consensus⁶), ses décideurs politiques et ses diplomates ont généralement exprimé une grande méfiance envers les clubs de grandes puissances. Ainsi, depuis 1944, les positions mexicaines vis-à-vis du statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies relèvent de cette ligne de conduite. D’emblée, avant même le début de la conférence de San Francisco (25 avril au 26 juin 1945) à l’issue de laquelle l’ONU fut créée, la Secretaría de Relaciones exteriores, équivalent du ministère français des Affaires étrangères, proposait que le futur Conseil de sécurité soit composé de six membres semi-permanents et d’un nombre égal de membres temporaires. Ce refus de l’institutionnalisation d’un statut particulier accordé aux plus puissants dans le cadre de la nouvelle organisation internationale prenait aussi la forme d’une lutte active contre l’instauration d’un droit de veto, les représentants mexicains dénonçant avec véhémence un « ordre mondial dans lequel les souris seront peut-être écrasées alors que les lions seront laissés en liberté⁷ ». Cette défiance ne s’est pas érodée et se retrouve actuellement dans les prises de parole du Mexique au sujet de la réforme du Conseil de sécurité. En 2005, cet État s’est prononcé contre l’augmentation du nombre de membres permanents qui relèverait plus d’une logique d’élargissement du club que d’un processus de réforme visant à rendre cet organe « plus démocratique, plus efficace,

¹ Le G20 rassemble les pays du G8 (voir ci-dessous) ainsi que l’Afrique du Sud, l’Arabie Saoudite, l’Argentine, l’Australie, le Brésil, la Chine, la Corée du Sud, l’Inde, l’Indonésie, le Mexique, la Turquie et l’Union européenne.

² Le G8 est un groupe informel de pays développés réunissant l’Allemagne, les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l’Italie, le Japon depuis 1975, puis le Canada (1976) et la Russie (1997).

³ M. Albaret, « Multilateralism under transformation: International Organizations and ‘clubs’ », in B. Reinalda (dir.), *Routledge Handbook of International Organizations*, Londres, Routledge, à paraître en 2013.

⁴ Il a été décidé au sommet du G20 à Cannes, en novembre 2011, que la présidence s’appuierait officiellement sur une « troïka » constituée par les présidences sortante, en cours et à venir et qu’après 2015 les présidences annuelles du G20 seront choisies à partir de groupes régionaux tournants », Déclaration finale du sommet de Cannes, 4 novembre 2011, §.92 et 94.

⁵ Le G20 des chefs d’État s’est réuni à Washington (2008), à Londres (2009), à Pittsburgh (2009), à Toronto (2010), à Séoul (2010), à Cannes (2011).

⁶ Le G77 est une coalition de pays en développement créé au milieu des années 1960 en lien avec la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement. Le Groupe de Contadora est constitué en 1983 par la Colombie, le Mexique, le Panama et le Venezuela afin de promouvoir la paix en Amérique centrale. Le groupe d’États « Unis pour le consensus » se rassemble autour de la question de la réforme du Conseil de sécurité et propose, entre autres, que ce dernier soit composé de cinq membres permanents et de 20 membres non permanents, élus pour deux ans, immédiatement rééligibles.

⁷ *Documents de la Conférence des Nations Unies sur l’organisation internationale*, San Francisco, 1945, New York et Londres, UNIO, 1945-1955, vol. XI, p. 480.

plus équitablement représentatif, plus transparent et plus responsable, dans l'intérêt à la fois des pays développés et des pays en développement⁸ ».

Pourtant, en dépit de cette résistance envers les clubs de grandes puissances, le Mexique répond assidûment aux invitations du G8 à partir des années 1990 : après avoir participé aux G22 et G33 (en 1998 et 1999)⁹, il devient membre du G20 des ministres des Finances qui se réunit régulièrement à partir de 1999. Son chef d'État fait souvent partie des convives aux sommets du G8, dans le cadre du « dialogue élargi » selon l'expression consacrée au sommet d'Évian en 2003, ou des formules dites du G8 + G5 à partir de 2005¹⁰. Depuis novembre 2008 et le premier sommet des chefs d'État et de gouvernement du G20 à Washington, le Mexique passe « du strapontin à la place entière¹¹ » au sein d'un club de grandes puissances.

Comment interpréter cette participation qui s'éloigne d'une ligne plus traditionnelle caractérisée par l'opposition ou, du moins, la résistance à ces pratiques oligarchiques ? Préfigure-t-elle la transformation de la souris en lion, c'est-à-dire la poursuite d'une stratégie de puissance ? Constitue-t-elle une stratégie d'adaptation aux évolutions du multilatéralisme ? Signale-t-elle la volonté de modifier la dynamique de ces clubs de l'intérieur¹² ou est-elle l'expression d'une diplomatie de connivence¹³ ?

Si la seule analyse de la présidence mexicaine du G20, sans distance historique et sans être couplée à une étude plus générale de l'insertion internationale du Mexique, ne peut donner de réponse définitive à ces problématiques, elle s'avère en revanche utile pour indiquer quelques pistes de réflexion. Durant sa présidence, le Mexique a suivi une ligne de conduite proche de celle préalablement tracée par les G8 et G20, à rebours de ses positionnements historiques vis-à-vis de ces clubs et des discours actuels de sa diplomatie qui insiste sur la nécessité de conduire « les processus multilatéraux de manière ouverte, transparente et inclusive¹⁴ ».

LA POURSUITE DE LOGIQUES DE CLUBS OLIGARCHIQUES

La présidence mexicaine du G20 se caractérise par la poursuite de dynamiques propres aux clubs de grandes puissances. Trois exemples illustrent cette continuité.

Le premier renvoie aux priorités établies par Felipe Calderón, dès fin 2011, à savoir stabiliser l'économie mondiale, renforcer le système financier, améliorer son architecture, promouvoir la sécurité alimentaire ainsi que le développement durable, la croissance verte et la lutte contre le changement climatique. Ces thèmes qui ne montrent aucune « prétention à aborder les sujets politiques¹⁵ » impliquent une acceptation tacite de la division implicite des tâches entre le G8 qui aborde aussi les questions politiques, et le G20 qui n'existe qu'en tant que « forum principal de coopération économique et financière¹⁶ ». En outre, lorsqu'il désigne les sujets d'intérêts qui sont autant de « niches »¹⁷ que la diplomatie mexicaine

⁸ Groupe Unis pour le consensus, « Reform of the UN Security Council. Group of Like-Minded Countries — 'Uniting for Consensus' », Document approuvé par le groupe le 16 février 2005, qui précise ses positions sur la réforme du Conseil de sécurité, alors que des négociations sont en cours sur ce sujet (www.un.int/mexico/2005/UNReform-pp.htm, consulté le 15/11/2012).

⁹ En 1998, le G22, a réuni les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales des États du G8 et de 14 autres pays. Le G33, qui lui a succédé en 1999, a lui-même été supplanté par le G20.

¹⁰ Le G5 est composé de l'Afrique du Sud, du Brésil, de la Chine, de l'Inde et du Mexique.

¹¹ A. Dejammet, *L'Archipel de la gouvernance mondiale. ONU, G7, G8, G20...*, Paris, Dalloz, 2012, p. 34.

¹² K. Postel-Vinay, *Le G20, laboratoire d'un monde émergent*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

¹³ B. Badie, *La Diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, Paris, La Découverte, 2011.

¹⁴ Discours de Patricia Espinosa Cantellano lors de l'inauguration de la réunion informelle des ministres des Relations extérieures du G20, 19 février 2012 (<http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/discursos/1166-007>, consulté le 18/11/2012).

¹⁵ A. Dejammet, *L'Archipel de la gouvernance mondiale. ONU, G7, G8, G20...*, op. cit., p. 101.

¹⁶ C'est ainsi que le G20 s'est auto-désigné dans la déclaration de Pittsburgh, septembre 2009, paragraphe 19.

¹⁷ A. Cooper, *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, Basingstoke, MacMillan, 1997.

occupe, Calderón reprend, dans cet exercice couramment pratiqué au G8 et au G20, des sujets déjà inscrits sur leur agenda, qu'il s'agisse du développement (sur l'agenda du G20 depuis le sommet de Séoul de 2010) ou de la croissance verte et de la sécurité alimentaire (toutes deux à l'honneur dans la déclaration de Cannes de 2011). Même si ces thèmes sont significatifs pour la diplomatie mexicaine¹⁸, ils donnent aussi l'impression que le G20 présidé par le Mexique est une caisse d'enregistrement des présidences précédentes du G8 et G20.

Le deuxième exemple concerne une initiative du Conseil mexicain des relations internationales (Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, Comexi), qui a organisé, en collaboration avec la présidence mexicaine du G20, le premier Think20 réunissant des experts de 19 think tanks provenant de 15 pays, les 27 et 28 février 2012. Cette nouveauté n'est pas de nature à infléchir les dynamiques du G20. Elle vient s'ajouter à la liste des événements parallèles organisés autour du G20 comme les Youth Summit, Young Entrepreneur Summit, Business 20 Summit (B20), Labour 20 Summit. En cela, cette proposition reproduit deux logiques de clubs de grandes puissances. D'une part, elle ne prétend pas inclure ces acteurs dans le cercle, mais constitue un « à-côté » : les événements parallèles ne sont pas partie intégrante de la concertation entre grandes puissances. D'autre part, en ciblant un autre type d'élite, elle n'ouvre pas la voie à une meilleure représentativité et accentue le caractère élitiste et fermé de ces rassemblements.

La mise à l'écart des associations et organisations de la société civile constitue la dernière illustration de cette continuité. Les autorités mexicaines reprennent une pratique courante du G8 en organisant le sommet des chefs d'État et de gouvernement dans un lieu difficile d'accès, facile à contrôler et ultra-sécurisé. Ensuite, les efforts de la présidence mexicaine envers ces acteurs ont consisté en de simples réunions d'informations sans volonté d'établir un dialogue ni même de créer des canaux d'intégration : il est à cet égard symptomatique que le site officiel indique que « le Mexique promouvra la participation active de pays non membres, d'organisations internationales, d'institutions académiques et du secteur privé¹⁹ » sans faire mention des associations de la société civile. Cette conduite, dénoncée par des acteurs de la société civile, perpétue une logique *top down* caractéristique des clubs de grandes puissances²⁰.

La présidence mexicaine du G20 a développé des logiques classiques de clubs de grandes puissances, peu inclusives, peu ouvertes, peu représentatives. Comment interpréter un tel décalage entre ce conformisme et les discours et résistances historiques de la diplomatie mexicaine ? Les réponses passent par la compréhension d'un ensemble de dynamiques internes et internationales, parmi lesquelles les choix diplomatiques passés, les échéances électorales nationales et le contexte international.

LES CHOIX DE LA PRÉSIDENTIE MEXICAINE DU G20 À LA CROISÉE DE DYNAMIQUES INTERNES ET INTERNATIONALES

La stratégie mexicaine au G20 est contrainte par des choix diplomatiques opérés dans les années 1990. Tandis que la participation au G20 permet à des États comme le Brésil ou l'Inde de jouer sur leur double inscription au Nord et au Sud, le Mexique ne bénéficie pas d'une telle alternative. Au cours de la décennie 1990, les dirigeants mexicains ont ainsi pensé que l'inclusion dans le « premier monde » n'était pas compatible avec leur engagement au sein du Sud global. La signature de l'Accord de libre-

¹⁸ Par exemple, le Mexique a accueilli en 2010 la 16^e conférence des États parties à la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (COP 16).

¹⁹ « Presidencia Mexicana del G20 », site internet officiel : www.g20.org/index.php/es/presidencia-mexicana-del-g20-nuevo (consulté le 15/11/2012).

²⁰ P. Hajnal, « Civil society and G8 accountability », in J. A. Scholte (dir.), *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011. La logique *top-down* traduit le fait que ce sont les grandes puissances qui ont l'initiative, et non les acteurs de la société civile.

échange nord-américain (ALENA) en 1992 et l'adhésion du pays à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 1994 l'ont conduit à abandonner les groupes diplomatiques qui rassemblent des États du Sud, comme le G77 en 1994. Dès lors, la mise en place d'une stratégie d'autonomisation vis-à-vis des logiques de grandes puissances l'obligerait à revenir sur ces choix précédents et paraît exigeante et coûteuse. Elle serait, de surcroît, peu compatible avec l'image que les autorités nationales souhaitent véhiculer au sommet de Los Cabos.

La mise en scène de ce sommet international que les dirigeants mexicains ont décidé d'organiser les 18 et 19 juin 2012, soit quelques jours seulement avant les élections législatives et présidentielles du 1^{er} juillet 2012, était avant tout destinée à un public interne. Cette interprétation « interniste » d'un événement mondial est cohérente avec la place attribuée à la politique extérieure durant le sexennat de Calderón (2006-2012). Ce président, peu intéressé par les questions internationales, accorde la priorité à la lutte contre le narcotrafic, ce qui entraîne un repli du pays sur sa situation intérieure.

Pendant l'année 2012 et surtout lors de la rencontre à Los Cabos, il s'agit d'afficher, à destination de l'opinion publique mexicaine, une politique extérieure professionnelle, reconnue internationalement et apaisée, trois qualificatifs qui la démarquent de celle de son prédécesseur²¹. L'organisation d'une rencontre entre les ministres des Affaires étrangères en février 2012 met en avant le rôle des diplomates de carrière²², donc le professionnalisme avec lequel les relations extérieures ont été traitées pendant le mandat de Calderón. La reconnaissance internationale est, elle, soulignée par l'organisation du sommet des chefs d'État et de gouvernement du G20. Quant à l'apaisement, il est incarné par une présidence qui assure la bonne marche de la réunion au plus haut niveau et poursuit des logiques préexistantes. Il ne peut tolérer l'expression d'une méfiance envers les clubs de grandes puissances ou l'introduction de dispositifs visant à infléchir les logiques de ces cercles.

Ces préférences mexicaines qui situent la présidence du G20 de ce pays à la croisée de choix diplomatiques à moyen terme et de décisions politiques à court terme, sont renforcées par le contexte international marqué par les troubles économiques et l'attente.

La crise économique européenne s'est en effet invitée au premier rang des débats du G20 de Cannes en 2011 et des réunions suivantes. En s'imposant sur l'agenda comme question décisive, elle recentre les discussions du G20 sur les thèmes à l'origine de sa création et met de fait à l'écart toute initiative potentielle sur d'autres sujets.

De surcroît, l'année de la présidence mexicaine du G20 marque aussi une période de transition dans plusieurs États du G20 : le sommet de Los Cabos est le premier de François Hollande, le dernier du premier mandat de Barack Obama dont on ne sait à l'époque s'il sera ou non réélu, le dernier également pour Hu Jintao.

Une dernière hypothèse pourrait contribuer à l'interprétation de la poursuite de logiques de clubs de grandes puissances par la présidence mexicaine du G20. Elle soulignerait la très faible marge de manœuvre dont dispose un acteur émergent dans cet exercice spécifique, contraint par les dynamiques oligarchiques de ces clubs. La vérification de cette hypothèse pourrait emprunter la voie de la comparaison de la présidence mexicaine avec celles à venir des autres pays émergents du Sud.

²¹ La politique extérieure du président Vicente Fox (2000-2006) est marquée par les tensions avec d'autres pays latino-américains, avec les États-Unis et au sein d'une société mexicaine très polarisée.

²² Contrairement à son prédécesseur Luis Ernesto Derbez, Patricia Espinosa Cantellano, la secrétaire des relations extérieures du Mexique pendant le sexennat de Calderón, est une diplomate de carrière (de même que Lourdes Aranda Bezaury, sherpa mexicaine pour le G20 depuis 2008 et sous-secrétaire des relations extérieures).