

La presidencia mexicana del G-20

Mélanie Albaret

Después de Francia, precediendo a Rusia (2013) y más tarde Australia (2014), México asume, desde diciembre de 2011 hasta noviembre de 2012, la presidencia del Grupo de los 20 (G-20) que reúne, desde 2008, a los Jefes de Estado y de Gobierno de diecinueve países y de la Unión Europea¹. Este club de las grandes potencias, formado bajo las mismas lógicas oligárquicas y de cooptación que el G-8, representa una forma selectiva e informal de multilateralismo². La presidencia del G-20, ejercida alternamente por uno de los países miembros, durante el periodo de un año, tiene por objetivo garantizar la continuidad de sus trabajos³. La experiencia mexicana constituye una novedad, ya que esta es una de las primeras veces que un país emergente está a la cabeza de un club de grandes potencias⁴.

De la desconfianza de los clubes de grandes potencias a la presidencia del G-20

Si México pertenecía o pertenece a varios grupos poco formalizados de estados (como el G-77, el Grupo Contadora, el Grupo de Río, el Grupo “Unidos por el Consenso”), sus políticos y diplomáticos han expresado en general, desde mediados del siglo XX, una gran desconfianza al respecto de los clubes de grandes potencias. Así, desde 1944, las posiciones mexicanas frente al estatus de miembro permanente del Consejo de Seguridad revelan esta línea de conducta. En seguida, incluso antes del inicio de la Conferencia de San Francisco, la Secretaría de Relaciones Exteriores propuso que el futuro Consejo de Seguridad fuera compuesto por seis miembros semipermanentes y un número igual de miembros temporales. Este rechazo a la institucionalización de un estatuto especial para los más poderosos en el contexto de la nueva organización internacional también toma la forma de una lucha activa contra el derecho de veto. Los representantes mexicanos denuncian con vehemencia un “orden mundial en el que ratones pueden ser aplastados mientras que los leones se quedan en

¹ El G20 reúne a los países del G8 (Alemania, Canadá, EE.UU., Francia, Italia, Japón, Reino Unido, Rusia), así como Sudáfrica, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Turquía y la Unión Europea.

² ALBARET, Mélanie. « Multilateralism under transformation: International Organizations and ‘clubs’ », in REINALDA, Bob (ed.). *Routledge Handbook of International Organizations*, Londres, Routledge, que se publicará en 2013.

³ Se decidió en la cumbre del G-20 en Cannes, en noviembre de 2011, que la presidencia se basaría oficialmente en una “troika” constituida por las presidencias de salida, actual y futura, y que “después de 2015, las presidencias anuales del G-20 serán elegidas a partir de la rotación de los grupos regionales”, Declaración final de la Cumbre de Cannes, 4 de noviembre de 2011, párrafos 92 y 94.

⁴ El G-20 de Jefes de Estado se reunió en Washington (2008), Londres (2009), Pittsburgh (2009), Toronto (2010), Seúl (2010), Cannes (2011).

libertad”⁵. Este recelo no se ha erosionado y se encuentra actualmente en los discursos de México sobre la reforma del Consejo de Seguridad. Este estado se pronuncia contra el aumento del número de permanentes que concierne más a una lógica de ampliación del club que a un proceso de reforma para hacer el Consejo “más democrático, más eficiente, más equitativamente representativo, más transparente y más responsable, interesado tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo”⁶.

Sin embargo, a pesar de esta resistencia a los clubes de grandes potencias, México responde asiduamente a las invitaciones del G-8 desde la década de 1990: después de haber participado en el G-22 y G-33 (en 1998 y 1999), se hizo miembro del G-20 de los ministros de Finanzas que se reúne regularmente desde 1999. Su jefe de Estado a menudo es parte de los invitados del G-8, bajo el marco del “diálogo amplio según la expresión consagrada en la Cumbre de Evian en 2003, o en fórmulas dichas en el G-8+ G-5 desde 2005⁷. Desde el año 2008 y la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del G-20, México pasa “de un estrapontín a un sitio completo”⁸ en el seno de un club de grandes potencias.

¿Cómo interpretar esta participación que se aleja de una línea más tradicional caracterizada por la oposición o, al menos, resistencia a estas prácticas oligárquicas? ¿Prefigura la transformación del ratón en león, es decir, sigue una estrategia de potencia? ¿Es una estrategia para adaptarse a las evoluciones del multilateralismo? ¿Indica una intención de cambiar la dinámica de estos clubes desde dentro⁹? ¿O es la expresión de una diplomacia de convivencia¹⁰?

El análisis de la Presidencia mexicana del G-20, sin distancia histórica y sin estar acoplado a un estudio más general de la inserción internacional de México, no puede dar una respuesta definitiva a estas preguntas. Sin embargo resulta útil, al menos para sugerir algunas ideas. Durante su presidencia, México ha seguido una conducta similar a la anteriormente esbozada por el G-8 y G-20, distinta de sus posicionamientos históricos frente a estos clubes y de los

⁵ *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

⁶ Informe de posición (*position paper*) del grupo “Unidos por el Consenso”: <http://www.un.int/mexico/2005/UNReform-pp.htm>, último acceso el 15 noviembre 2012.

⁷ El G5 se compone de Sudáfrica, Brasil, China, India y México.

⁸ DEJAMMET, Alain. *L'archipel de la gouvernance mondiale. ONU, G7, G8, G20...* Paris, Dalloz, 2012, p. 34

⁹ POSTEL-VINAY, Karoline. *Le G20, laboratoire d'un monde émergent*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, 174 p.

¹⁰ BADIE, Bertrand. *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*. Paris, La Découverte, 2011, 273 p.

discursos actuales de su diplomacia que llevan “los procesos multilaterales de manera abierta, transparente e inclusiva¹¹”.

La continuación de lógicas de clubes oligárquicos

La presidencia mexicana del G-20 se caracteriza por la continuación de dinámicas propias a los clubes de grandes potencias. Tres ejemplos ilustran esta continuidad.

El primero se refiere a las prioridades establecidas por Felipe Calderón, desde finales de 2011, es decir, estabilizar la economía mundial, fortalecer el sistema financiero, mejorar su arquitectura, promover la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible, el crecimiento verde y la lucha contra el cambio climático. Estos temas que no muestran ninguna “pretensión de abordar temas políticos”¹² implican una aceptación tácita de la división de tareas entre el G-8 que aborda también las cuestiones políticas y el G-20 que existe sólo como “foro principal de cooperación económica y financiera”¹³. Además, al designar los temas de interés que indican los “nichos”¹⁴ que la diplomacia mexicana ocupa, se somete a una práctica común en el G-8 y el G-20, F. Calderón retoma los temas ya incluidos en la agenda, ya sea el desarrollo en la agenda del G-20 desde la cumbre de Seúl, el crecimiento verde o la seguridad alimentaria, ambos ensalzados en la declaración de Cannes. Incluso si estos temas son importantes para la diplomacia mexicana¹⁵, da la impresión de que el G-20 presidido por México es una caja registradora de anteriores presidencias del G-8 y del G-20.

El segundo ejemplo se refiere a una iniciativa del Comexi (Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales), que ha organizado, en colaboración con la presidencia mexicana del G-20, el primer Think20 reuniendo a expertos de 19 *Think tanks* de 15 países, el 27 y 28 de febrero de 2012. Esta novedad no consigue modificar las dinámicas del G-20 y se añade a la lista de eventos paralelos organizados en torno del G-20 como el *Youth summit*, *Young entrepreneur summit*, *Business 20 Summit (B20)*, *Labour 20 Summit*. Como tal, esta propuesta reanuda dos lógicas de los clubes de grandes potencias. Por un lado, no busca incluir a estos actores en el círculo, sino que constituye un “lateral”: los eventos paralelos no son parte integrante de la concertación entre las grandes potencias. Por otro lado, dirigida a otro tipo de élite, no abre vías a una mejor representación y acentúa el carácter elitista y cerrado de estas reuniones.

¹¹ Discurso de Patricia Espinosa Cantellano durante la inauguración de la reunión informal de Ministros de Relaciones Exteriores del G-20, 19 febrero 2012, disponible en <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/discursos/1166-007>, último acceso en 18 el noviembre 2012.

¹² DEJAMMET, Alain. Op. Cit. p. 101

¹³ Es así que el G-20 se autodesigna en la Declaración de Pittsburgh, septiembre de 2009, párrafo 19.

¹⁴ COOPER, Andrew. *Niche diplomacy: middle powers after the Cold War*. Basingstoke, MacMillan, 1997, 221 p.

¹⁵ México, por ejemplo, acogió en 2010 la 16ª Conferencia de los Estados miembros en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 16).

Dejar de lado a las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil es el último ejemplo. Las autoridades mexicanas retoman una práctica frecuente del G-8 de organizar la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en un lugar de difícil acceso, fácil de controlar y ultra seguro. Además, los esfuerzos de la presidencia mexicana dirigidos a estos actores consistían en simples reuniones informativas sin la intención de establecer un diálogo o ni siquiera de crear canales de integración: en este sentido es sintomático que la página web oficial indique que “México promoverá la participación activa de países no miembros, de organizaciones internacionales, de instituciones académicas y del sector privado”¹⁶ sin mencionar las asociaciones de la sociedad civil. Esta conducta, denunciada por los actores de la sociedad civil, perpetúa una lógica “*top-down*” característica de los clubes de grandes potencias¹⁷.

La presidencia mexicana del G-20 ha desarrollado las lógicas clásicas de los clubes de grandes potencias, poco inclusivas, poco abiertas, poco representativas. ¿Cómo interpretar la discordancia entre ese conformismo y los discursos y resistencia históricos de la diplomacia mexicana? Las respuestas requieren una comprensión de un conjunto de dinámicas internas e internacionales, entre ellas las opciones diplomáticas pasadas, los plazos de las elecciones nacionales y el contexto internacional.

Las decisiones de la presidencia mexicana del G-20 en el cruce de dinámicas internas e internacionales

La estrategia mexicana en el G-20 está limitada por las decisiones diplomáticas de los años 1990. Mientras que la participación en el G-20 permite a Estados como Brasil o India desempeñar una doble inscripción en Norte y Sur, México disfruta de esa alternativa. Durante la década de 1990, los líderes mexicanos pensaron que la inclusión en el “primer mundo” no era compatible con su participación en el sur global. La adhesión del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) lo llevaron a abandonar los grupos diplomáticos que reúnen a los Estados del Sur, como el G-77 en 1994. Desde entonces, la implementación de una estrategia de autonomización frente a las lógicas de las grandes potencias implica volver sobre decisiones anteriores lo que parece exigente y costoso. Sería, además, incompatible con la imagen que las autoridades pretenden difundir en Los Cabos.

La proyección internacional que la cumbre de los 18 y 19 de junio 2012 proporcionó a los líderes mexicanos, pocos días antes de las elecciones presidenciales y parlamentarias del 1 de julio de 2012, estaba destinada principalmente a un público interno. Esta interpretación “internista” de un evento global es coherente con la posición atribuida a la política exterior durante los seis años de mandato de F. Calderón. Este presidente, poco interesado en

¹⁶ <http://www.g20.org/index.php/es/presidencia-mexicana-del-g20-nuevo>, último acceso el 15 noviembre 2012.

¹⁷ HAJNAL, Peter. « Civil society and G8 accountability », in Jan Aart Scholte (ed.). *Building global democracy? Civil society and accountable Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011

cuestiones internacionales, da prioridad a la lucha contra el tráfico de drogas, lo que provoca un repliegue del país sobre su situación interna.

Durante el año 2012 y especialmente durante la reunión en Los Cabos, se trata de mostrar a la opinión pública mexicana, una política exterior profesional, reconocida internacionalmente y apaciguada, tres cualidades que la diferencian de la de su predecesor¹⁸. La organización de un encuentro entre los ministros de Relaciones Exteriores en febrero de 2012 destaca el papel de los diplomáticos de carrera¹⁹ y el profesionalismo con el que F. Calderón ha manejado las relaciones exteriores durante su mandato. El reconocimiento internacional se traduce por la organización de la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del G-20. En cuanto al apaciguamiento, se encarna en una presidencia que garantiza el buen desarrollo de la reunión al más alto nivel y sigue las lógicas ya existentes. No se puede permitir expresar desconfianza de los clubes de grandes potencias o introducir mecanismos destinados a cambiar las lógicas de estos círculos.

Estas preferencias mexicanas que posicionan la presidencia del G-20 por ese país en un cruce de decisiones diplomáticas a medio plazo y de decisiones políticas a corto plazo, se ven reforzadas por el contexto internacional marcado por los problemas económicos y la espera.

La crisis económica europea, de hecho, se ha colocado en el primer plano de los debates del G-20 en Cannes y en las reuniones siguientes. Al imponerse en la agenda como cuestión decisiva, vuelve a centrar las discusiones del G-20 en los temas al origen de su creación y deja de lado cualquier potencial iniciativa sobre otros temas.

Además, el año de la presidencia mexicana del G-20 marca también un periodo de transición en varios países del G-20: la Cumbre en Los Cabos es la primera para François Hollande, la última del primer mandato de Barack Obama, que no sabemos en el momento si será relegado o no, la última también para Hu Jintao.

Una última hipótesis puede contribuir a la interpretación de que la presidencia mexicana del G-20 continúe con las lógicas de los clubes de grandes potencias. Ésta hace hincapié en el escaso margen de acción de que dispone un actor emergente en este ejercicio específico, constreñido por las dinámicas oligárquicas de los clubes. La verificación de esta hipótesis puede seguir el camino de la comparación de la presidencia mexicana con las futuras de otros emergentes del Sur.

¹⁸ La política exterior de Vicente Fox (Presidente entre 2000 y 2006) estuvo marcada por las tensiones con otros países latinoamericanos, con los Estados Unidos, en el seno la sociedad mexicana altamente polarizada.

¹⁹ A diferencia de su predecesor, Luis Ernesto Derbez, Patricia Espinosa Cantellano, la Secretaria de Relaciones Exteriores de México durante los seis años de la presidencia de F. Calderón, es una diplomática de carrera (como Lourdes Aranda Bezaury, Sherpa mexicana para el G-20 desde 2008 y subsecretaria de Relaciones Exteriores).