



Le Mexique et les limites de la politique étrangère des grands principes à travers le cas de la RASD

Mohamed Badine El Yattoui*

pp. 169-180

“Il y a des cas où tout l’art de la diplomatie consiste à maintenir les problèmes intacts le plus longtemps possible.”

André Frossard

La politique étrangère peut être définie comme l’action entreprise par un Etat dans le but de nouer des relations avec d’autres Etats, et ce dans des domaines aussi variés que la diplomatie, la culture, l’éducation, la recherche, l’économie, le commerce, la justice, la sécurité ou encore les questions de défense. Le but final du Mexique devrait être de créer des liens privilégiés dans tout ou partie de ces domaines avec un maximum d’Etats. Pour Philippe Moreau Defarges, elle représente «l’ensemble des éléments par lesquels une entité (par exemple un Etat) s’affirme vis-à-vis de l’extérieur» (Kessler, 1999: 756-757). Dans chaque Etat, quel que soit son modèle institutionnel, un ministère, ou une structure administrative, est chargé de la conduite de la politique extérieure et des relations avec les autres Etats. Il est rattaché au pouvoir exécutif.

L’Etat peut être vu comme une «boîte noire» qu’il faut ouvrir pour comprendre la construction de la politique étrangère. L’analyse des processus décisionnels vue par Snyder, Bruck et Sapin conservent une approche centrée sur l’Etat mais affirment que le décideur est influencé par ses perceptions et le contexte bureaucratique. La politique étrangère est donc vue comme un processus dont il faut comprendre les dynamiques (Snyder *et al.*, 1962). L’ouverture de la «boîte noire» en matière de politique étrangère permet une meilleure connaissance des processus décisionnels. Mais certains lui reprochent de surestimer l’importance des bureaucraties au détriment des proches conseillers (Cohen, 1998: 85). Il faut aussi les instances de préparation de la décision des instances de prise de décision (Dahl, 2005).

Le Mexique a reconnu la «République Arabe Sahraouie Démocratique», émanation du Front Polisario (Frente Popular de Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro), comme représentante du «peuple sahraoui» sur le territoire de l’ancien Sahara espagnol. Pour comprendre cette position, permanente depuis 1979, il faut analyser les mécanismes et les acteurs de la politique étrangère mexicaine. Expliquer leurs caractéristiques. La tendance profonde de la politique étrangère du Mexique est la prédominance du droit fondée sur deux principes qui protègent sa souveraineté et son intégrité territoriale. Néanmoins,

* L’Université des Amériques de Puebla (UDLAP).

chaque président tente d'imprimer un style personnel en terme de définition de la politique étrangère. Les gouvernements issus du PRI (1929-2000) sont caractérisés par le légalisme, l'isolationnisme et le nationalisme. Cela va durer jusqu'à l'élection de Vicente Fox en 2000 qui engage une politique qui se prétend beaucoup plus novatrice et bien plus active. Dans cet article, nous tenterons d'expliquer cette position concernant la RASD, sa permanence et ses contradictions.

1. Les grands principes de la politique étrangère du Mexique

Les deux piliers de la politique étrangère mexicaine restent, depuis 1930, la non-intervention, ainsi que l'autodétermination des peuples, ou Doctrine Estrada. Mais au-delà de ces principes, sur lesquels nous reviendrons, il nous faut analyser le système institutionnel de ce pays. Le présidentielisme des différents chefs d'Etat entre 1929 et 2000 a annihilé le principe de séparation des pouvoirs et le système fédéral, pourtant reconnus constitutionnellement, et abouti à un pouvoir centralisé. La prédominance du PRI a eu comme conséquence sur la politique étrangère que le changement de président, tous les six ans, ne représentait pas un changement majeur, mais simplement la tentative d'instauration d'un style personnel, lié très souvent au contexte conjoncturel international. Pour comprendre la politique étrangère du Mexique, il est nécessaire de connaître le contexte historique de l'élaboration de ses principes. Au XIX^{ème} siècle, le processus de construction de l'Etat-Nation n'a pas été chose aisée. Les différents types de systèmes politiques découlaient d'une certaine vision du monde et d'un système d'alliances. L'affirmation et la sauvegarde de la souveraineté nationale étaient alors une nécessité du fait de la fragilité de l'Etat.

Les relations avec les Etats-Unis sont difficiles et vont coûter au Mexique la moitié de son territoire en 1848. La France n'est pas en reste car l'invasion des troupes de Napoléon III (1863-1867), impose un empire éphémère avec à sa tête Maximilien de Habsbourg. Ces événements le poussent à se replier sur lui-même et à s'isoler. La devise du président Benito Juárez (1858-1872), «le respect des droits des autres est la paix» peut être considérée comme une ode à la non-intervention (Carrillo, 1966: 233).

Sous Porfirio Diaz et Manuel Gonzalez (1876-1911), le Mexique consolida sa politique étrangère nationaliste et pragmatique afin de se libérer des pressions américaines et européennes. Souveraineté et nationalisme se prolongent à travers les principes de non-intervention et au droit des peuples à l'autodétermination.

Un an après la fin du processus révolutionnaire, en 1918, le président Venustiano Carranza (1917-1920) proclame le principe de non intervention de la manière suivante:

«Les idées centrales de la politique internationale du Mexique sont claires et simples: tous les pays sont égaux, leurs institutions, leurs lois et leurs souverainetés. Aucun pays ne devrait intervenir pour quelque raison que ce soit dans les affaires intérieures d'un autre. Tous doivent se soumettre sans exception au principe universel de non-intervention» (Carrillo, 1966a: 234).

La Doctrine Carranza défend l'égalité entre les Etats et désapprouve toute intervention dans les affaires intérieures d'un autre pays; cela s'explique par le fait car après la révolution, le Mexique est isolé et souhaite donc se concentrer sur la construction de ses institutions politiques.

Mais la doctrine la plus connue reste la Doctrine Estrada qui date de 1930 et qui affirme:

«le gouvernement du Mexique se limite à maintenir ou retirer quand il le considère approprié, ses agents diplomatiques et de continuer à accepter quand il le considère approprié des agents diplomatiques semblables que les nations respectives ont accrédité au Mexique, sans a priori, ni sur le coup, ni a posteriori sur le droit qu'ont les nations étrangères de maintenir ou substituer leurs gouvernements ou autorités.»
(Palacios 2004: 3).

Après 1945, la politique extérieure du Mexique est défensive, nationaliste, passive, légaliste et isolationniste et son modèle économique est protectionniste. A travers les principes de non-intervention et d'auto autodétermination des peuples, le Mexique semble vouloir éviter les conflits avec Washington et éviter les critiques externes concernant son modèle économique et politique de «parti-Etat» du PRI (Velázquez, 2002: 20).

En 1965, Jorge Castañeda Alvarez de la Rosa, alors ambassadeur du Mexique aux Nations-Unies, se pose la question de la pertinence de redéfinir le principe de non-intervention de cette doctrine, afin de l'adapter aux défis de l'époque comme les décolonisations (Covarrubias, 2006b: 394)

La présidence d'Etcheverria (1970-1976) va coïncider avec le début du conflit lié à la décolonisation du Sahara espagnol et va se définir comme un mandat ouvert sur le Tiers-Monde. Nous verrons cela en détails plus bas.

Celle de José López Portillo (1976-1982) a hérité de la crise de la dette, ce qui réduit sa capacité de négociation sur le plan international. Mais la découverte de nouveaux gisements de pétrole, lui permet d'entreprendre une nouvelle fois une politique étrangère active, fondée sur la richesse pétrolière, ce qui lui permet de s'impliquer dans les conflits d'Amérique centrale. Il apporte un large soutien au mouvement «sandiniste» et au mouvement de guérilla au Salvador, ce que certains ont vu comme une rupture avec le principe de non-intervention, Notamment la Déclaration franco-mexicaine de 1981, lorsque ces deux pays reconnaissent le Front Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) et le Front démocratique révolutionnaire (FDR) en tant que «forces politiques représentatives». Cette déclaration a des coûts élevés pour le Mexique. Le Venezuela et de la Colombie soutiennent le gouvernement salvadorien de José Napoleón Duarte à travers la Déclaration de Caracas et accusent Paris et Mexico d'intervenir dans les affaires du Salvador. Cet exemple montre les contradictions mexicaines entre ses principes et ses objectifs (Rico, 2000: 96).

La diplomatie de Miguel de la Madrid (1982-1988) réduit l'activisme international et la défense du Tiers Monde. La dette et la crise économique l'oblige au pragmatisme (Velázquez, 2002a: 26).

Il doit négocier la dette et accepter les conditions des banques et des institutions financières internationales. Le Mexique doit réorienter son économie et s'ouvrir aux investissements étrangers. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) accélère cette politique de libéralisation économique dont la signature du traité de libre-échange avec les Etats-Unis et le Canada, l'ALENA, en 1994, est le symbole. Il souhaite que le Mexique acquiert une position plus importante dans le scénario international. L'arrivée de ce gouvernement coïncide avec la fin de la Guerre Froide, le renforcement de la globalisation et l'émergence de blocs commerciaux régionaux (Macouzet, 1994).

Malgré tout, à partir de 1988, le chef de l'exécutif se doit de respecter sept principes constitutionnels, voulus par le président Miguel de la Madrid (1982-1988). Certains voient dans la signature de l'ALENA, en 1994, comme une rupture ou la fin d'une politique étrangère passive, légaliste et nationaliste. L'élection de Fox, en 2000, transforme le Congrès en un acteur important de la politique étrangère. La perte de la majorité au Congrès par le parti au pouvoir (PAN) génère une intensification de l'activité des partis d'opposition dans la politique étrangère du Mexique.

Ernesto Zedillo (1994-2000) va tenter de solutionner la crise financière de 1994-1995 et de signer un accord de libre-échange avec l'Union européenne en 1997 et entre en vigueur en 2000. Il dirige le dernier «gouvernement PRI» avant la transition (Covarrubias, 2006a: 103-104).

Le PAN avec Vicente Fox (2000-2006) et Felipe Calderon (2006-2012) va poursuivre avec cette libéralisation économique et en accentuant la place des droits de l'Homme dans la diplomatie mexicaine (cette dernière a été initiée par Zedillo).

Notons qu'en 1987 et en 1988, la Constitution a été réformée afin d'inclure, au sein de son article 89, les sept principes de la politique étrangère du Mexique. Depuis lors, ils sont considérés comme les lignes directrices que le président devra respecter. Il s'agit des principes suivants: l'autodétermination des peuples; la non intervention; le règlement pacifique des différends; l'interdiction de la menace ou de l'emploi de la force dans les relations internationales; l'égalité juridique des Etats; la coopération internationale pour le développement; et la lutte pour la paix et la sécurité internationales. L'objectif de cette constitutionnalisation étant de rendre la politique étrangère consensuelle. On peut parler de sanctuarisation (Velázquez, 2002b: 27).

Le retour du PRI à la tête de l'Etat avec Enrique Peña Nieto (2012-2018) a été marqué par une certaine continuité en terme de politique étrangère. En effet, beaucoup se demandaient si le PRI poursuivrait ce qu'a fait le PAN ou s'il tenterait de revenir en arrière. La nomination de José Antonio Meade comme Secrétaire aux Affaires étrangères était un signe de continuité. Il a été Secrétaire à l'Energie et aux Finances dans l'administration de Felipe Calderón. La diplomatie économique reste donc prioritaire du libre-échange et des investissements.

En revanche, l'administration de Peña Nieto n'a pas inclus la sécurité, la migration et droits de l'homme en tant que questions prioritaires à l'ordre du jour, comme l'avaient fait les présidents issus du PAN. En effet, Vicente Fox avait placé les migrations, les droits de l'Homme et la démocratie comme des axes centraux de sa politique étrangère, avec les questions économiques. Felipe Calderon a lui placé la lutte contre le trafic de drogue comme un élément important de sa relation avec les Etats-Unis, à travers l'Initiative Merida, tout en maintenant la démocratie et les droits de l'Homme à l'ordre du jour. Enrique Peña Nieto a également cherché à faire du Mexique un acteur mondial responsable.

Mais au moment d'en faire le bilan, la présence du Mexique dans des régions géographiques autres que l'Amérique du Nord, l'Amérique latine, l'UE, la Chine, le Japon et la Corée du Sud est assez limitée. Sa politique étrangère envers l'Afrique, le Moyen-Orient, l'Europe de l'Est et l'Asie centrale est limitée. Les relations commerciales et culturelles sont faibles.

2. Le Mexique et l'ancien Sahara espagnol: une position idéologique?

L'histoire du conflit du Sahara occidental ne peut pas comprise sans une étude de la Marche Verte. Le 6 novembre 1975 a été un moment clé dans l'histoire de ce territoire puisque, de ce fait, le discours nationaliste s'est consolidé dans les deux camps. Le Maroc a considéré ce territoire comme lui appartenant bien avant cette date et son nationalisme s'en est imprégné. Certains habitants du alors Sahara espagnol ont été bercés par des discours qui les ont amenés à imaginer un «nationalisme sahraoui». Par ailleurs, nous devons préciser que la Marche Verte, voulue et conçue par le roi Hassan II (1961-1999), a coïncidé avec la dernière vague de décolonisation en Afrique. Il existe un décalage, par rapport au reste du continent, qui a été indépendant une à deux décennies auparavant selon les cas.

Le cas du Sahara espagnol est assez unique dans l'histoire coloniale car bien que la colonisation du territoire ait débuté en 1884, ce n'est qu'en 1958, que l'occupation formelle a eu lieu. Le territoire passant du statut de colonie à province espagnole, deux

ans après l'indépendance du Maroc. Cela a entraîné la création d'infrastructures et des investissements pour l'exploitation des gisements de phosphates récemment découverts, ainsi que de la banque de pêche canarienne et saharienne.

Le Maroc est indépendant en 1956 et sort d'un double protectorat espagnol au nord et français au centre, plus Tanger et son statut international jusqu'en 1960. Cela a entravé la cohésion au moment de l'indépendance y compris pour les régions situées au sud de l'Oued Draa. Face à cette situation originale, le Maroc a besoin d'un ciment commun. La guerre d'Ifni de 1958 a été la première phase de ce projet car la frontière sud a été redéfinie. Si la partie française du Maroc a obtenu son indépendance en 1956, ce n'est pas le cas de toute la partie espagnole. Le nord du pays oui, mais pas le Sahara et Ifni. Le roi du Maroc Hassan II avait l'intention de libérer le Sahara occidental de la présence espagnole, comme l'avait promis son père Mohammed V après l'indépendance. Le Maroc lance alors une nouvelle offensive, mais diplomatique cette fois-ci, sous le règne de Hassan II (1961-1999) qui a centré son agenda sur le cas du Sahara espagnol. La Marche Verte vise le rapprochement de la monarchie et du peuple. Ce projet signifiait pour certains sahraouis la nécessité de se regrouper sous la tutelle du Front Polisario avec comme projet, l'indépendance vis à vis de l'Espagne. La Cour de justice de La Haye s'est prononcée, en 1975, concernant les arguments présentés par le Maroc. Le tribunal international confirme l'existence de liens entre certaines tribus sahraouies et le royaume du Maroc avant la conquête espagnole de 1884, mais établit que le droit à l'autodétermination ne doit pas être négligé (Recueil Cour Internationale de Justice, 1975: 130).

Le Maroc a demandé la restauration d'un droit historique à la réunification après la colonisation. Dans ce jeu politique, la population des deux côtés de la frontière de l'Oued Draa a été touchée par un conflit qui se poursuit jusqu'à ce jour.

Dans ces lignes, nous revenons à ce qu'a déclaré López García, qui reprend ce qu'écrivait Abdallah Laroui:

«C'était un moment critique dans lequel le Maroc devait choisir entre accepter l'autodétermination des habitants du Sahara, avec le risque de perdre le jeu, ou l'isolement international dû au fait que nous nous sommes détournés de la doctrine et des décisions des Nations Unies» (Lopez, 2015).

À cet égard, le Maroc a opté pour une voie alternative, le recours à la Cour de La Haye en quête de légitimation de sa position. À ce stade, les deux auteurs rappellent que trois questions s'opposaient dans la question à résoudre par la cour suprême:

«En ce qui concerne le concept de souveraineté, le Maroc s'appuie sur la logique du droit islamique, alors que la Mauritanie dans la logique tribale; et l'Espagne et l'Algérie, dans la logique coloniale occidentale, qui dicte que la souveraineté antérieure à l'expansionnisme européen ne soit pas, dans le meilleur des cas, concluante». Le nationalisme ou l'idée de national est présent dans chaque contexte; l'ambiguïté de l'opinion de La Haye résidait finalement dans la reconnaissance des trois logiques (Lopez, 2015a).

Le président Luis Echeverría (1970-1976) exerce à cette période un activisme international promouvant les causes du Tiers Monde. Il joue un rôle important dans le Mouvement des pays non alignés, il s'adresse au Groupe des 77, et fait la promotion de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, approuvée par l'assemblée générale des Nations Unies, qui établit les principes d'un dialogue entre les pays du Nord et du Sud en proposant une répartition plus juste et plus équitable des richesses du monde. Il a créé un Centre d'études économiques et sociales du tiers monde (Ceestem). La diplomatie d'Echeverría permet la réincorporation de Cuba au sein du système interaméricain (González, 2006).



Ilustração 01 – Tomada de Posse Presidencial: Presidente José Lopez Portillo à esquerda e Ex-Presidente Luís Echeverría.

Il rompt ses fonctions relations avec le Chili, condamnant le coup d'Etat d'Augusto Pinochet contre Salvador Allende en 1973. La doctrine Estrada, semble être violée car au-delà du retrait de ses diplomates, le Mexique émet un avis sur la situation politique intérieure de ce pays. De plus, le Mexique accueille un nombre important d'exilés chiliens.

À partir de 1884, l'Espagne revendique le territoire du Sahara occidental et l'administre jusqu'en 1975. Le 14 novembre 1975, l'Espagne accepte de céder une partie du territoire au Maroc et à la Mauritanie après en avoir convenu les accords de Madrid (ONU, 1980: 77). Le 6 novembre 1975, 350 000 Marocains et 20 000 soldats marocains ont célébré la «Marche Verte» pour obliger l'Espagne à céder le territoire en litige (Abdallah, 1993: 147-158).

Le Front Polisario (Frente Popular de Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro), créé en 1973, proclame un gouvernement en exil en Algérie et a nommé son projet d'Etat la «République démocratique sahraouie» (RASD) en février 1976 (Malinowski, 2001: 64) Débute alors un conflit entre le Maroc et le Front Polisario.

Le Mexique, par la voix de son ministre des Affaires étrangères, Jorge Castañeda et Álvarez de la Rosa a reconnu la «République Sahraouie» le 8 septembre 1979 lors du mandat de Jose Lopez Portillo. Après le Panama, il s'agit alors du deuxième pays d'Amérique latine à la reconnaître. Déjà en 1975, des représentants du Front Polisario se sont rendus au Mexique pour obtenir un appui contre l'Espagne (Mateo, 2015: 3). En 1978, son «ministre des Affaires étrangères», Bachir Mustafa Sayed, s'est rendu au Mexique (Roffiel, 1978).

Le 24 octobre 1979, des relations diplomatiques ont été établies et en 1988, la RASD a ouvert un bureau diplomatique à Mexico mais dès 1979, le Mexique a nommé son ambassadeur basé en Algérie (Oscar González) «ambassadeur» auprès de la RASD (Roffiel, 1978a).

En septembre 1991, un accord de cessez-le-feu est signé et un plan de règlement prévoit alors l'organisation d'un référendum, dès janvier 1992. Mais faute d'accord entre les parties

sur la composition du corps électoral, le référendum fut ajourné, jusqu'à aujourd'hui. L'abandon de l'issue militaire du a la construction des murs de défense de la part du Maroc et le choix d'une procédure référendaire «suggèrent que les deux protagonistes ont opté en 1988 pour une victoire totale et définitive de l'un d'entre eux» (Mohsen-Finan, 1999: 101). Depuis 1992, la composition des listes électorales est un enjeu du débat. Avant de se retirer, les Espagnols ont organisé un recensement qui dénombrait 74 000 habitants et de 70 204 électeurs aptes à voter, répartis entre les camps de Tindouf en Algérie, la Mauritanie ou les villes du Sahara sous contrôle marocain (Mohsen-Finan, 1999a: 102).

Mais le Maroc refuse d'accepter un corps électoral réduit aux habitants recensés en 1974 et évoque, par le biais de son représentant auprès de l'Onu, Ahmed Snoussi (1992-2001), le risque de «dizaines de milliers de candidats injustement éliminés» et donc d'un référendum «peu démocratique et très peu équitable». L'ONU comptabilisait en 1999 «147 000 Sahraouis» (Mohsen-Finan, 1999b: 103).

Le 29 avril 1991, la résolution 690 du Conseil de sécurité de l'ONU, créée la Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO) qui est un détachement de 230 militaires chargé de surveiller les activités des anciens belligérants et de préparer le référendum (ONU, 1991).

En 2007, un projet d'autonomie présenté par le Maroc est repoussé par le Front Polisario qui continue de défendre l'idée d'un référendum. Ce projet prévoyait la création d'un gouvernement et d'un parlement local tandis que le Maroc conserverait les compétences en matière d'affaires étrangères, de défense, de monnaie et de gendarmerie (Saidy, 2012).

Ricardo Alday Gonzalez, représentant du Mexique auprès de l'ONU, a rappelé, en 2015, lors des débats de la Quatrième Commission, que son pays «défendait le droit des peuples à l'autodétermination comme un droit inaliénable et a réaffirmé son engagement pour continuer à promouvoir ce droit dans le cadre des Nations Unies» et a ajouté que «la situation des droits de l'homme, sur le territoire comme dans les camps de réfugiés, doit être surveillée sans interruption de manière indépendante et impartiale, le délégué a précisé que son pays encourageait les deux parties à intensifier leur coopération avec les organismes des droits de l'homme des Nations Unies» (Quatrième Commission ONU, 2015).

Chaque année, depuis trente ans, la représentation de la RASD au Mexique organise des voyages culturels pour que les Mexicains visitent les camps de réfugiés sahraouis de la province de Tindouf, en Algérie (Communiqué de presse de la représentation de la RASD, 2017).

En 2010, le président de la «RASD», Mohamed Abdelaziz, s'est rendu au Mexique pour participer à la célébration du bicentenaire de l'indépendance du Mexique (Petrich et al., 2010) Il a également assisté à la cérémonie d'investiture du président Enrique Peña Nieto en 2012 (Univisión, 2012) et Brahim Ghali, son successeur à la tête de la RASD, à celle de Andres Manuel Lopez Obrador en 2018 (Excelsior, 2018).

Le président du Sénat mexicain, Carlos Navarrete Ruiz, s'est rendu en Algérie et a rencontré le président de la RASD, Mohamed Abdelaziz, puis s'est rendu dans la province de Tindouf pour rendre visite aux réfugiés sahraouis et connaître leurs besoins (El Universal, 2010).

En mars 2013, le ministre des Affaires étrangères de la RASD, Mohamed Salem Salek, s'est rendu au Mexique et a rencontré son homologue José Antonio Meade Kuribreña au siège du ministère des Affaires étrangères du Mexique (All Africa, 2014).

3. Une position figée

Les caractéristiques traditionnelles de la politique étrangère du Mexique, que nous avons décrit, se doivent, selon nous, d'évoluer du fait du nouveau poids de ce pays dans l'économie internationale, ce qui lui donne un nouveau rôle. Le principe de non-intervention, tel que

défini par la doctrine Estrada, semble avoir eu une double fonctionnalité: avoir l'image d'un pays pacifique et tolérant et dans le même temps demander la réciprocité, la non-ingérence dans ses affaires intérieures. Le PRI en a profité durant sept décennies.

La géographie proche et le concept d'«identité nationale» ont été deux facteurs déterminants dans l'élaboration de la politique étrangère du Mexique. Cette dernière se concentrent principalement sur l'Amérique du Nord, l'Amérique centrale et les Caraïbes. L'Europe et l'Asie Pacifique sont devenus des régions stratégiques pour des raisons économiques et commerciales depuis les années 1990. La politique étrangère du Mexique ne semble pas en adéquation avec sa position géographique privilégiée. Elle a une portée limitée. Le Mexique pourrait développer une politique étrangère plus ambitieuse. En s'appuyant sur sa position géographique entre Atlantique et Pacifique, Amérique du Nord et Amérique du Sud, son poids économique (membre du G20) et ses ressources naturelles comme le pétrole. Une vision géoéconomique semble nécessaire, au sens où l'avait défini Pascal Lorot:

«La géoéconomie s'interroge sur les relations entre puissance et espace, mais un espace «virtuel» ou fluidifié au sens où ses limites bougent sans cesse, c'est-à-dire donc un espace affranchi des frontières territoriales et physiques caractéristiques de la géopolitique» (Lorot, 1997: 29).

Au lieu de cela elle semble concentrer ses efforts sur une problématique complexe et ne l'impactant pas qui est le cas de l'ex Sahara espagnol. Des raisons idéologiques ont poussés les présidents Echeverria et Lopez Portillo à soutenir le Polisario puis la RASD dans les années 1990. Mais malgré le changement de contexte géopolitique concernant cette affaire et son changement de statut sur le plan international, le Mexique semble, comme nous l'avons décrit, bloqué avec une grille de lecture désuète. Jorge Castañeda Gutman, ministre des Affaires étrangères sous Fox (2000-2003), critiquait déjà en 1987 la politique étrangère de son pays en déclarant:

«Dans la politique étrangère du Mexique, il a été continuellement revendiqué la défense de nos principes et du droit international. Ainsi, nous n'avons pas d'intérêt, à la place, nous avons des principes qui peuvent être qualifiés d'hypocrisie diplomatique. À long terme, cette malheureuse mise en œuvre des principes s'importe quel appui à toute réelle politique étrangère (avec des coûts, des conséquences et des avantages) et confère au pays une aura arrogante sur la scène internationale» (Pereña-García, 2001: 36).

Les propos de Jorge Castañeda Gutman peuvent paraître forts mais ils sont justes. Un exemple récent a montré «l'hypocrisie diplomatique» qu'il dénonçait il y a trente-deux ans. Le président Peña Nieto (2012-2018) déclara sur Twitter que «le Mexique ne reconnaitra pas la déclaration unilatérale d'indépendance de la Catalogne» (La Razon de Mexico, 2017) alors que certains Catalans tout comme certains Sahraouis réclament l'indépendance au nom du principe d'autodétermination. Pour l'anecdote, précisons que Jorge Castañeda Gutman est le fils de Jorge Castañeda Alvarez de la Rosa qui a reconnu la RASD.

Mais il n'y a pas que la reconnaissance d'une autodétermination sélective qui est à questionner dans la politique étrangère mexicaine, il y a aussi la non-intervention. La doctrine Estrada est considérée comme la contribution la plus importante et la plus exclusive du Mexique à la pratique diplomatique et au droit international. Cependant, Gutierrez Baylon remet en cause cette idée (Gutiérrez Baylón, 2005: 79). Il montre qu'elle s'applique plus souvent en fonction des intérêts et de l'idéologie. Cela dépend grandement du pays concerné et de la relation historique et/ou économique qu'il a avec le Mexique. Par exemple, entre 1974 et 1990, le Mexique d'Echeverria a rompu ses relations avec le Chili, en condamnant le coup d'Etat de 1973 et la dictature de Pinochet (Rojas, Mira, 2016: 123-140).

La diplomatie mexicaine semble souffrir d'un conservatisme étrange en ce XXI^e siècle, le «nationalisme romantique» a été remplacé par un romantisme dans l'analyse de la question du Sahara. Une impossibilité à reconnaître la réalité brute, qui est la *realpolitik*. Même si souvent nation et romantisme sont «comme des jumeaux dans la matrice de l'histoire» (Florenne, 1979: 22). On serait tenté de voir dans ce «romantisme révolutionnaire» en politique étrangère qui perdure, malgré l'adaptation rapide et parfois brutale à la réalité du monde sur le plan économique depuis les années 1980, une volonté de rester fidèle à au moins quelques principes issus de la révolution (1910-1917). Par ailleurs, notons que les représentants de la RASD au Mexique ont su se faire une place dans le monde universitaire mexicain. Ce dernier lui sert de relais académique et médiatique. La moindre tentative d'évolution du Mexique dans ce dossier serait vue comme une trahison par la majorité des chercheurs mexicains en sciences sociales. La neutralité mexicaine s'est effritée depuis 1979 avec la reconnaissance de la RASD. Se pose donc la question de la rationalité.

Pour décrire ce qu'est une politique étrangère, il faut avant tout avoir à l'esprit sa singularité. Elle se distingue des autres secteurs d'activités publiques par de nombreux éléments. Tout d'abord, la politique étrangère d'un Etat, quel qu'il soit et qu'elle que soit les institutions et les talents individuels qui composent sa bureaucratie, est essentiellement réactive. Les institutions et les personnes chargées de la politique extérieure d'un pays passent donc le plus clair de leur temps à réagir aux événements qui surgissent sur la scène internationale. Le plus souvent ces événements surgissent de manière, partiellement ou complètement, inattendue. Il est par conséquent extrêmement difficile de les prévenir. De plus, un très grand nombre d'entre eux nécessitent des réponses rapides et précises, parfois même de manière urgente. On pense notamment aux guerres qui sont déclenchées d'une manière soudaine, aux attentats, aux crises humanitaires ou encore aux crises économiques et financières.

De plus, la politique étrangère d'un Etat ne se distingue pas par l'homogénéité des sujets qu'elle traite, au contraire. Elle est fréquemment le fruit de l'addition et de la mise en œuvre simultanée de plusieurs politiques sectorielles, complètement hétéroclites, comme par exemple la politique de coopération culturelle, les accords commerciaux au niveau bilatéral et de plus en plus multilatéral, ou encore les partenariats concernant l'aide publique au développement. Ces différents éléments rendent encore plus complexe le travail d'analyse de ces actions, particulièrement par le biais des politiques publiques. D'ailleurs, l'une des choses les plus complexes à mettre en œuvre lorsque l'on travaille sur des thématiques rattachées aux politiques publiques est la distinction entre le sectoriel et le global, autrement dit entre le particulier et le général. Mais ce travail, qui est difficile, permet de bien comprendre les moments clés de la mise en place d'un programme public. La *Foreign Policy Analysis* s'est développée aux Etats-Unis à partir des années 1960-1970 grâce aux travaux menés par Graham Allison autour de l'étude de la prise de décision en matière de politique étrangère (Allison, 1971). On parle d'approche bureaucratique de l'étude de la politique étrangère. Elle a toujours eu plus de poids et d'impact dans le monde universitaire anglo-saxon que dans le monde universitaire français par exemple, comme l'a noté Franck Petiteville (Petiteville, 2006: 357-366). Son inspiration est clairement weberienne et son objectif est simple. Elle vise à démontrer qu'il n'y a pas d'acteur rationnel dans la construction et la formulation de la politique étrangère. Les choix déterminés sont «satisfaisants» et non pas les meilleurs. Cela s'explique par les contradictions flagrantes entre les motivations des dirigeants (président et secrétaire d'Etat dans le cas américain) et celles de la bureaucratie. Ils empêchent la constitution de choix «optimaux». Dario Battistella va plus loin dans son analyse et dans sa critique puisqu'il écrit que les intérêts bureaucratiques peuvent même s'opposer à l'intérêt national. Selon lui, deux

«rationalités» s'opposent. La recherche effectuée par la bureaucratie n'est pas la prise de la meilleure décision possible mais celle qui lui permettra de maintenir ses intérêts (Batistella, 2002).

S'il apparaît nécessaire de reconnaître que le processus bureaucratique compte, et a une certaine importance, dans la production de la décision en politique étrangère, tout comme les acteurs le poids des contraintes internationales et nationales, la rationalité qui en découle est «bridée» (bounded rationality) (Faber, 1990: 307-319). La «rationalité substantielle» en politique étrangère peut, elle, difficilement exister.

La prise de position du Mexique et l'absence de tout débat concernant la RASD prouve le poids de la bureaucratie dans le processus décisionnel. Deux instances principales sont influentes. Le ministère des affaires étrangères et le sénat. La méconnaissance du dossier sur le fond pousse les présidents successifs à s'appuyer sur ces expertises.

Conclusion

En 1999, au début du règne de Mohammed VI, 14 pays latino-américains reconnaissent la RASD. Assez rapidement, cinq pays de la région la retirent: Nicaragua, Costa Rica, Honduras, Guatemala et Paraguay. Puis en 2002, c'est au tour de la République dominicaine et en 2004, l'Equateur et la Colombie. En novembre et décembre 2004, le roi effectue une tournée régionale (Hassan II n'est jamais venu en Amérique latine) dans six pays: Mexique, Brésil, Pérou, Chili, Argentine et République Dominicaine. Le Salvador a reconnu la RASD en 1989, puis l'a retiré en 2000, pour revenir sur son engagement et la reconnaître, à nouveau, en 2010 (Khader, 2019).

Si nous revenons au cas mexicain, l'élection d'Andres Manuel Lopez Obrador semble avoir une conséquence claire en terme de politique étrangère, le retour en force de la doctrine Estrada de manière assumée et revendiquée (Crespo, 2019). Et l'absence de toute remise en question de sa vision du dossier.

Les grands principes de la politique étrangère mexicaine semblent donc plus que jamais sur le devant de la scène sans prise en compte de la réalité du monde et de l'évolution des rapports de force sur le plan international. Si la position du Maroc a évolué, allant jusqu'à accepter l'idée d'une autonomie, celle du Mexique semble figée. Une non-intervention présentée comme une neutralité alors que c'est loin d'être le cas, comme nous l'avons démontré.

Références bibliographiques

- All Africa, (2014), Western Sahara: Ould Salek Congratulates Mexican Secretary of Foreign Affairs On National Day. [Consult. 3.Févr.2019]. Disponible en: <https://allafrica.com/stories/201409250993.html>.
- Allison, Graham T. (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown.
- Batistella, D. (2002), « *L'intérêt national* », dans F. Charillon (dir.), *Politique étrangère, Nouveaux Regards*, Paris, Presses de Sciences Po, chapitre 5, pp. 139-167.
- Carrillo Flores, Antonio (1966), « *La politica exterior de Mexico* », Foro Internacional, Colegio de México, vol. VI (2), n.º 3, octobre 1965-mars 1966.
- Cohen, Samy (1998), « *Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère* » in Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 75-100.

- Covarrubias, Ana (2006a), *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política, México*, El Colegio de México, 2010. Tomo IX Colección México y el mundo. Historia de sus relaciones internacionales, coord. Blanca Torres.
- (2006b), “*Los principios y la política exterior de México*”, in Jorge A. Schiavon, Daniela Spencer, Daniela, Vázquez, M. (eds.), *En busca de una nación soberana*. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX, CIDE/SRE, México, pp. 387-422.
- Crespo, Jose Antonio (2019), *AMLO, Juárez y la Doctrina Estrada*, El Universal. [Consult. 15. Févr. 2019]. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/jose-antonio-crespo/nacion/amlo-juarez-y-la-doctrina-estrada>.
- Dahl, Robert (2005), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, (2^{ème} edition), 384 p.
- El Universal (2010), *Navarrete visita campos de refugiados saharauis*. [Consult. 15. Févr. 2019]. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/669800.html>.
- Excelsior (2018), *Continúan llegando mandatarios para investidura de López Obrador*. [Consult. 5. Févr. 2019]. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/continuan-llegando-mandatarios-para-investidura-de-lopez-obrador/1281435>.
- Faber, Jan (1990), *On Bounded Rationality and the Framing of Decisions in International Relations: Towards a Dynamic Network Model of World Politics*, Journal of Peace Research, Vol. 27, N.º 3 pp. 307-319.
- Florenne, Yves (1979), «*Les nations romantiques*» de Jean Plumyène, Le Monde Diplomatique, p. 22. [Consult. 3. Févr. 2019]. Disponible en: <https://www.monde-diplomatique.fr/1979/07/FLORENNE/35211>.
- González Navarrete, Euridice (2006), «*La signification historique des relations entre Cuba et le Mexique au cours des cinquante dernières années*», document présenté au congrès SOLAR, Université de La Havane, Cuba, novembre mimeo.
- Gutiérrez Baylón, Juan de Dios (2005), “*La No Intervención*”. En: Rabasa, Emilio (coordinador). *Los siete principios básicos de la Política Exterior de México*. México. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 71-87.
- Kessler, M. C. (1999), «*La politique étrangère de la France, acteurs et processus*», Politique étrangère numéro 3, volume 64, pp. 756-757.
- Khader, Bichara (2019), *L'Amérique latine et le Maroc: l'impératif géopolitique*, Maroc Diplomatique. [Consult. 15. Févr. 2019]. Disponible en: <https://maroc-diplomatique.net/lamerique-latine-et-le-maroc-limperatif-geopolitique/>.
- La Razón de Mexico (2017), «*México no reconocerá independencia de Cataluña, reafirma EPN*». [Consult. 3. Févr. 2019]. Disponible en: <https://www.razon.com.mx/mexico/mexico-reconocera-independencia-cataluna-reafirma-epn/>.
- Laroui, Abdallah (1993), *Marche Verte et conscience historique dans Esquisses historique*, Casablanca, Centre Culturel Arabe, pp. 147-158.
- Lopez Garcia, B. (2015), *Las tres lógicas de la Haya: La marcha verde sobre el Sahara occidental se sirvió de la ambigüedad del tribunal*. Periódico: El país. [En línea]. [Consult. 3. Févr. 2019]. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2015/11/04/opinion/1446649199_200655.html.
- Lorot Pascal (1997), «*De la géopolitique à la géoéconomie*», Géoéconomie, n.º 1, p. 29.
- Macouzet, Ricardo (1994), «*Politique économique extérieure et diplomatie multilatérale dans le gouvernement de Carlos Salinas de Gortari*», Forum International, Collège de Mexico, vol. 34, n.º 4, oct.-déc., pp. 700-728.
- Mateo, Luz Marina (2015), *El rol de América Latina en la descolonización del Sáhara Occidental*, Anuario en Relaciones Internacionales del IRI, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), p. 3.
- Malinowski, Mario (2001), *Le Sahara Occidental dans la politique internationale 1956-1976*, Méditerranée Tanulmanyok, *Etudes sur la région méditerranéenne*, Université de Szeged, Pologne, pp. 51-75.
- Mohsen-Finan, K. (1999), *Le règlement du conflit du Sahara occidental: À l'épreuve de la nouvelle donne régionale*. Politique africaine, 76(4), pp. 95-105.

- ONU (2015), *Quatrième Commission: la question des îles Falkland/Malvinas domine le premier jour du débat sur la décolonisation*. Disponible en: <https://www.un.org/press/fr/2015/cpsd580.doc.htm>
- ____ (1991), *Résolution 690*. Disponible en: http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/690%281991%29.
- ____ (1980), «*Décolonisation*», n.º 17, p. 77.
- Palacios Treviño, Jorge (2004), «*La Doctrina Estrada y el Principio de la No-Intervención*», p. 3. Disponible en: <http://archivo.diplomaticosescritores.org/obras/DOCTRINAESTRADA.pdf>.
- Pereña-García, Mercedes (2001), *Las Relaciones Diplomáticas de México*. Plaza y Valdés, 94 p.
- Petiteville, F., Smith, A. (2006), «*Analyser les politiques publiques internationales*», *Revue Française de Science Politique*, Presses de Sciences Po, vol. 56, pp. 357-366.
- Petrich, Blanche, Saldierna, G. (2010), *AL, "aliada estratégica" de la lucha del pueblo saharui*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2010/09/15/opinion/021n1pol#>.
- Recueil Cour Internationale de Justice (1975), *Sahara occidental*, avis consultatif, p. 130.
- Représentation de la RASD, *Viaje hacia el pueblo saharui en noviembre de 2017*, Communiqué de presse. Disponible en: <http://www.embajadasaharauimexico.org/wp-content/uploads/2017/04/Comunicado-viaje-noviembre-2017.pdf>.
- Rico, Carlos (2000), «*Hacia la globalización*», in Blanca Torres (coord.), *México y el mundo/Historia de sus relaciones exteriores*, Senado de la República, vol. VIII, México, p. 96. Citado por Ana Covarrubias Velasco, «*Los principios y la política exterior de México*», loc cit., pp. 405-406.
- Roffiel, Rosa (1978), «*Francia se une a los invasores*». Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/122834/francia-se-une-a-los-invasores>.
- Rojas Mira, Claudia Fedora (2016), *The Hosts of Chilean Exiles in Mexico, 1973-1993*. *Historia Critica*, n.º 60, pp. 123-140.
- Saidy Brahim, (2012), *La paradiplomatie dans le projet marocain d'autonomie pour le Sahara occidental*, *Revue de Défense Nationale*, Tribune 304.
- Schiavon, Jorge, Spencer, Daniela, V., M. (2006), (eds.), *En busca de una nación soberana*. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX, CIDE/SRE, México, 648 p.
- Snyder, Richard, Bruck, H. (1962), Burton Sapin, *Foreign Policy Decision-Making. An Approach to the Study of International Politics*, New York, The Free Press of Glencoe.
- Univisión, (2012), *Los invitados a la investidura de Enrique Peña Nieto*, Univision. Disponible en: <https://www.univision.com/noticias/noticias-de-mexico/los-invitados-a-la-investidura-de-enrique-pena-nieto>.
- Velázquez Flores, Rafael (2002), «*El proyecto de política exterior de Vicente Fox: ¿Continuidad o cambio?*», In Rafael Velázquez Flores (coord.), *La política exterior de México bajo un régimen democrático. ¿Cambio o continuidad?*, Universidad de Quintana Roo/Plaza y Valdés, Mexique.