

MONDES

LES CAHIERS DU QUAI D'ORSAY

Français | English

N°11 | 2013

Quand la diplomatie devient un exercice public

Christian Lequesne | La diplomatie publique : un objet nouveau ?

John Hemery | Les diplomates modernes sont-ils formés à la diplomatie publique ?

Pierre Pahlavi | Diplomatie publique : le défi de l'évaluation

Happymon Jacob | Diplomatie publique et intérêts économiques : le cas de l'Inde

ANALYSES ET TÉMOIGNAGES

Philippe Létrillart
et Francisco Galindo Velez

El Salvador : 8 leçons sur la résolution des conflits

Négocier la paix au Salvador :
regards croisés sur une expérience réussie

DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE

Henry Marty-Gauquié

La communauté internationale et le Printemps arabe :
aspects économiques

SOMMAIRE

Bernard Valéro	Éditorial	3
Quand la diplomatie devient un exercice public		
Christian Lequesne	La diplomatie publique : un objet nouveau?	9
John Hemery	Les diplomates modernes sont-ils formés à la diplomatie publique?	13
Pierre Pahlavi	Diplomatie publique : le défi de l'évaluation	19
Happymon Jacob	Diplomatie publique et intérêts économiques : le cas de l'Inde	31

ANALYSES ET TÉMOIGNAGES

Philippe Létrillart et Francisco Galindo Velez	El Salvador : 8 leçons sur la résolution des conflits	43
	Négocier la paix au Salvador : regards croisés sur une expérience réussie	51

DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE

Henry Marty-Gauquié	La communauté internationale et le Printemps arabe : aspects économiques	61
---------------------	--	----

Éditorial

Le Quai d'Orsay sur le sixième continent, celui de la diplomatie numérique

BERNARD VALERO

Directeur de la communication et du porte-parolat,
ministère des Affaires étrangères

Depuis dix ans la communication diplomatique a connu quatre bouleversements sans précédents. En premier lieu, l'irruption d'Internet et de ses avatars a affirmé l'instantanéité du temps et la globalité de l'espace de communication. Ce qui relève d'une révolution technologique majeure oblige désormais à communiquer en continu, partout, vers tout le monde, et dans toutes les langues. La communication diplomatique classique, qui n'était jusqu'à une période que le corollaire de la diplomatie, en est devenue aujourd'hui l'une des dimensions structurantes.

Le second changement notable est que, devant la multiplication des émetteurs d'informations, les médias ont perdu de leur position privilégiée comme seuls passeurs

d'informations ou seuls prescripteurs d'opinion.

En contrepoint et face à la multiplication des acteurs (ONG, parlements, entreprises, collectivités territoriales, les « indignés », etc.) qui s'installent et agissent sur le champ de l'international, les diplomates sont eux aussi amenés à partager avec d'autres sinon la politique étrangère, du moins l'action internationale.

En troisième lieu, on notera que l'exigence de « redevabilité », inconnue il y a quelques années, s'impose chaque jour avec plus d'acuité aux diplomates, auxquels on demande de plus en plus de rendre des comptes. À cet égard, le diplomate n'a plus d'immunité, car désormais il est interpellé, questionné.

Enfin, et ce n'est pas là l'un des moindres changements qui bouleversent l'ordre policé de

la diplomatie, le concept de secret ou la notion de discrétion subissent désormais de sérieux coups de canif. Si l'affaire WikiLeaks a révélé les limites du secret, elle a pris une ampleur considérable dès lors qu'elle portait sur la place publique le secret qui ne l'était plus. Alors que depuis des siècles, les chancelleries vivaient dans le confort de la discrétion, elles sont de plus en plus prises, elles aussi, aujourd'hui dans le grand tourbillon de l'agenda mondiale.

Combinés et placés sous l'effet d'une très forte accélération, ces facteurs remettent en cause les schémas classiques de la communication des diplomates. « Diplomatie numérique », « e-diplomatie », « diplomatie ouverte », « diplomatie d'influence », autant d'expressions qui révèlent une mutation profonde de la communication diplomatique et de la place de plus en plus centrale qu'occupe le « faire savoir » par rapport au « savoir » et au « savoir-faire ».

Pour faire face aux bouleversements de notre époque, la communication des diplomates est, aujourd'hui, confrontée à une triple exigence.

Elle doit s'adresser à de nouveaux publics : les printemps arabes ont jeté une lumière crue sur la nécessité de mettre en œuvre des communications qui s'adressent au plus grand nombre. Le temps est fini où la diplomatie ne s'adressait qu'aux milieux officiels ou aux seuls médias. Désormais, ce sont les jeunes, les opposants, les minorités, la société civile dans toute la diversité de ses composantes qui sont visés par la diplomatie publique.

Elle doit porter de nouveaux messages : dans le monde actuel, la langue de bois n'a plus sa place et doit céder le pas à une communication d'explication, de pédagogie et d'influence : éclairer sur les enjeux de la politique étrangère, expliquer le pourquoi et le comment de la recherche de solutions aux problèmes du monde, faire partager la mobilisation de la diplomatie,

rappeler les principes, le droit, les valeurs sur lesquels s'appuie notre travail diplomatique, c'est sur ce terrain que la communication des diplomates est attendue. Il est loin le temps où à l'issue d'une rencontre on pouvait confortablement communiquer que MM. X et Y avaient constaté la qualité de la relation bilatérale et procéder à un large tour d'horizon de l'actualité internationale.

Elle doit, enfin, utiliser tous les nouveaux outils de communication : la communication numérique (Internet, Web 2.0) est de nos jours l'outil privilégié tandis que c'est la e-diplomatie qui tient le haut du pavé et constitue la référence. Les outils numériques permettent en effet d'abolir la distance et le temps, et de toucher le plus grand nombre. Instruments d'influence, vecteurs de messages, ils constituent de plus en plus des outils de dialogue qui chamboulent l'ordre de la communication du haut vers le bas. Plongés dans le grand bain du Web 2.0, les diplomates ne sont plus attendus sur le seul terrain de la communication, mais aussi sur celui de leur capacité d'écoute, d'attention à l'autre et de dialogue. C'est là que réside désormais l'enjeu majeur de la diplomatie publique.

Ce pari, le ministère des Affaires étrangères l'a réussi en se positionnant sur la diplomatie publique et sur la diplomatie numérique au moment où les premiers enfants de la génération Internet commencent à faire leur entrée au Quai d'Orsay.

Disposer de la maîtrise des outils a été la première étape. Avec 1,7 million de visiteurs par mois sur le site France Diplomatie, 170 000 abonnés sur son compte Twitter et plus de 20 000 amis sur Facebook, le Quai d'Orsay est l'administration française leader sur la communication numérique et fait jeu au moins égal avec ses principaux partenaires européens. Ce positionnement parisien entre en résonance avec

l'effet démultiplicateur de la communication de l'ensemble de notre réseau diplomatique, consulaire et culturel. Il s'enrichit quotidiennement du recours à la Web TV, à la réalisation de webdocumentaires, au développement des applications mobiles et aux sites de partage Flickr, YouTube et DailyMotion.

Parallèlement au développement des outils, nous avons mis sur pied une politique forte de formation. Dans le cadre de la formation professionnelle continue, le Quai d'Orsay a mis fortement l'accent au cours des dernières années sur la formation à la maîtrise des outils de communication numérique. Que ce soit dans le cadre des sessions de l'Institut diplomatique et consulaire, ou dans celui des formations ponctuelles organisées pour les chefs de poste, les conseillers et attachés de presse

ou les webmestres, l'effort pédagogique et de sensibilisation systématiquement mené autour d'Internet et des réseaux sociaux reflète la priorité aujourd'hui accordée à ces outils de communication.

Et, pour rester fidèle à sa mission première, le ministère des Affaires étrangères a intégré ce nouveau territoire que constituent Internet et les réseaux sociaux dans le champ de l'action diplomatique pour y défendre les libertés fondamentales : défense de la liberté d'opinion et d'expression des acteurs qu'ils soient twittos, blogueurs ou journalistes du Web, et défense de la liberté de communication dans cet espace. C'est tout l'honneur de la diplomatie française d'être aujourd'hui vigilante et engagée pour défendre l'espace numérique contre les prédateurs des droits de l'homme. ■

Quand la diplomatie devient un exercice public

Dans un contexte international où les outils de communication numérique sont de plus en plus utilisés, notamment lors des révolutions arabes de 2011, il était nécessaire de s'interroger sur la notion de diplomatie publique et d'en dégager les nouvelles pratiques. C'est ce que nous avons essayé de faire dans ce numéro de « Mondes, les cahiers du Quai d'Orsay », à partir des interventions du colloque de décembre 2011 intitulé « Quand la diplomatie devient un exercice public », organisé conjointement par le Centre d'Études et de Recherches internationales (C.E.R.I-Sciences Po) et la Direction de la Prospective du Ministère des affaires étrangères.

Christian Lequesne met en perspective historique le concept de diplomatie publique et offre une réflexion sur son acception actuelle. John Hemery se penche sur la nécessité d'une formation spécifique des diplomates à une diplomatie de type publique. Pierre Cyril Pahlavi souligne à la fois la nécessité et la difficulté d'évaluer, aux travers d'indicateurs de performance mesurables, les effets de la diplomatie publique. Enfin, Happymon Jacob nous montre comment l'Inde utilise la diplomatie publique pour promouvoir ses intérêts économiques.

La diplomatie publique : un objet nouveau ?

CHRISTIAN LEQUESNE

Directeur du Centre d'études et de recherches internationales
(CERI) à Sciences Po

La littérature attribue la paternité du terme diplomatie publique à Edmund Gullion, un ancien diplomate américain, qui fut le doyen de la Fletcher School of Law and Diplomacy à Boston¹. En 1965, Gullion utilisa ce terme pour souligner que la formation des diplomates américains devait absolument comprendre un module sur ce qui était appelé, dans la tradition wilsonienne, la diplomatie ouverte. Il visait essentiellement l'art du diplomate à bien s'insérer dans les débats au sein des enceintes multilatérales de l'Organisation des Nations unies.

Très vite, l'expression diplomatie publique fut requalifiée pour désigner les activités que les diplomates avaient longtemps appelées la propagande ou l'information, à savoir toute pratique diplomatique visant à agir directement sur les

sociétés et non plus sur les seuls gouvernements. Ces activités avaient beaucoup crû à l'occasion de la Première Guerre mondiale. La Seconde Guerre mondiale les avait renforcées, donnant naissance à des créations institutionnelles d'un type nouveau comme les ministères de l'Information, ou encore les postes d'attachés d'information au sein des ambassades.

La diplomatie publique n'est-elle que la reprise sous un vocable politiquement correct de la propagande de jadis ou constitue-t-elle, au contraire, une nouvelle forme de pratique diplomatique ? De nombreux analystes et praticiens assument aujourd'hui la deuxième proposition².

Au Royaume-Uni, la notion de diplomatie publique a été mise en avant par les rapports Wilton en 2002, puis le rapport de lord Carter

1. Geoffrey Allen Pigman, *Contemporary Diplomacy*, Polity, Cambridge, 2010, p. 121.

2. Jan Melissen, *Beyond the New Public Diplomacy*. Clingendael Paper n°3, Netherlands Institute of International Relations, La Hague, 2011.

of Coles en 2005. Aux États-Unis, ce ne sont pas moins de 25 rapports qui ont été publiés entre 2008 et 2010 pour souligner l'importance de la diplomatie publique dans la défense des intérêts américains. La France n'a pas utilisé ce terme pendant longtemps. Aucune référence ne figure, par exemple, dans le *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France* de 2008. Il faut attendre 2010 pour que le terme apparaisse dans le discours officiel du ministère français des Affaires étrangères, au travers plutôt d'une autre expression qui est diplomatie d'influence³. L'appropriation du terme par la diplomatie française se fait dans le contexte des révolutions arabes. Elle vise à souligner l'importance d'entretenir un dialogue avec les sociétés de la rive sud de la Méditerranée ; tâche qui n'aurait pas été suffisamment remplie auparavant, empêchant d'anticiper les revendications sociales à leur juste valeur.

Les fonctions de la diplomatie publique

Le terme diplomatie publique fait généralement référence dans la littérature à quatre fonctions, dont aucune n'est nouvelle pour le diplomate :

- procéder à une diffusion ouverte d'informations sur les positions officielles de son État auprès des sociétés, soit par la diffusion d'écrits, soit par l'utilisation d'internet ;
- entretenir régulièrement les médias de ses positions, notamment les correspondants de presse étrangers pour les structures centrales des ministères des Affaires étrangères ;
- favoriser l'échange de positions avec des publics larges, soit par l'organisation de débats

d'idées soit en utilisant les ressources des nouvelles technologies que constituent les blogs et les réseaux sociaux ;

- développer une politique d'échanges culturels – incluant l'éducation, les activités artistiques, le sport – soit par la voie directe des ministères des Affaires étrangères soit en déléguant à des agences spécialisées subventionnées par les gouvernements (comme le Goethe Institut en Allemagne, le British Council au Royaume-Uni et maintenant l'Institut français en France).

Encore une fois, aucune de ces fonctions ne correspond à des pratiques diplomatiques en soi inédites. Pour prendre l'exemple de la France, le travail de persuasion des correspondants de presse étrangers est une pratique auxquels les fonctionnaires du Quai d'Orsay sont rodés depuis plus d'un siècle. De même, sir Henry Wotton, qui représentait l'Angleterre auprès de la République de Venise au XVII^e siècle, distribuait des publications protestantes auprès de l'élite vénitienne pour tenter de contrer l'influence de la papauté⁴.

Dès lors, si la diplomatie publique présente une valeur ajoutée comme pratique diplomatique, ce n'est pas à l'aune de nouvelles fonctions qu'elle aurait secrétées, mais d'autres évolutions.

Une première évolution est l'importance que revêtent les supports numériques, notamment Internet et les réseaux sociaux. Il s'agit de vecteurs d'influence qui changent non pas la fonction d'information en soi, mais bien la manière de le faire. Internet permet de diffuser vite et très largement. Étant un instrument diffus et par définition public, il pose cependant au diplomate la question du contrôle de ce qu'il diffuse.

3. Voir l'entretien de Michèle Alliot-Marie paru dans *Le Monde* du 6 décembre 2010.

4. G.R. Berridge, *Diplomacy. Theory and Practice*, Palgrave Mcmillan, Londres, p. 187.

La deuxième évolution a trait à la légitimité que les sociétés accordent au lien entre diplomatie et influence. En agissant directement auprès des sociétés, les diplomaties restent-elles les meilleures opératrices de l'influence d'un pays ? Doivent-elles, au contraire, concéder à déléguer le travail d'influence à d'autres acteurs, comme des agences indépendantes chargées de mettre en place la diplomatie culturelle ou des think tanks chargés d'organiser les débats d'idées ? Ces questions ne sont pas nouvelles non plus. Le World Service de la BBC, au Royaume-Uni, le programme Fulbright aux États-Unis et les instituts de recherche à l'étranger (IFRE) relevant du ministère des Affaires étrangères, malgré leur dépendance budgétaire des administrations diplomatiques, sont des institutions investies d'une indépendance opérationnelle. Cette indépendance en fait davantage des vecteurs d'influence, dans la mesure où les sociétés se méfient de plus en plus des emprises trop exclusives des États (et donc des ambassades) sur les échanges d'idées. L'un des meilleurs analystes britanniques de la diplomatie contemporaine, G.R. Berridge, écrit ainsi : « Avoiding the impression of having any kind of agenda at all is the real factor of influence. This is why cultural diplomats to be efficient should not serve under the Embassy's roofs⁵. » Cette observation est partagée par un ambassadeur de France dans un pays d'Europe centrale lorsqu'il constate qu'en déléguant le débat d'idées à un centre de civilisation française situé à l'intérieur d'une université du pays il réussit en fait à faire passer plus de messages qu'à l'Institut français, car les participants y assistent avec le sentiment

5. « Eviter de donner l'impression d'avoir n'importe quel type d'agenda est le réel facteur d'influence. C'est pourquoi pour être efficaces, les diplomates culturels ne devraient pas servir sous l'autorité de l'Ambassade » G.R. Berridge, *op. cit.*, p. 181.

qu'il n'y a pas que la France officielle qui s'adresse à eux⁶. Pour être crédible auprès des sociétés, les diplomaties doivent donc apprendre à ne plus distiller seuls les messages à destination des pays d'accréditation. Il en découle une redéfinition des pratiques du diplomate, notamment au sein des ambassades.

Redéfinition des pratiques des ambassades

La redéfinition des pratiques des ambassades, en lien direct avec l'émergence de la diplomatie publique, soulève trois questions.

La première a trait à la part que représente la diplomatie publique par rapport à l'activité diplomatique en général. La diplomatie publique est-elle devenue pour n'importe quel diplomate aussi importante que les consultations intergouvernementales pour produire de l'influence ? Tout dépend bien entendu de la fonction et du pays dans lequel le diplomate se trouve, mais il peut être affirmé que, pour de nombreuses ambassades, l'activité de diplomatie publique détrône en 2012 le travail classique de consultations. Les ambassadeurs de France dans les pays de l'Union européenne soulignent particulièrement l'importance qu'ils doivent donner à ce que les plus anciens d'entre eux appellent encore « le culturel ».

Deuxièmement, il convient de se poser la question : y a-t-il des contextes dans lesquels l'engagement de l'ambassade dans la diplomatie publique peut être contre-productive ? La réponse est certainement oui, dans la mesure où l'intrusion directe de « l'étranger » dans le débat de société dépend des traditions de dialogue interne au pays, de l'histoire de sa relation avec

6. Entretien avec l'auteur, février 2012.

le pays accrédité et de la force qu'y revêt l'identité nationale. Sir Nicholas Henderson, qui représenta le Royaume-Uni en France dans les années 1970, écrit ainsi que, contrairement à son expérience aux États-Unis, défendre une cause en public en France n'était pas forcément le meilleur moyen de faire avancer les positions britanniques⁷.

Troisièmement, la légitimité qu'acquiert la diplomatie publique nécessite de s'interroger sur la manière dont les idées sur les pratiques circulent et s'imposent entre les milieux diplomatiques. Il s'agit de questions bien connues de la sociologie de l'action collective : comment les communautés épistémiques se forment-elles autour de savoirs partagés ? Il n'est pas fortuit, de ce point de vue, que le terme diplomatie publique soit né aux États-Unis et qu'il soit arrivé en Europe via le Royaume-Uni, mais aussi les pays d'Europe du Nord. Tout comme il n'est pas fortuit qu'il se soit imposé tardivement au sein du ministère français des Affaires étrangères. Certaines réticences françaises à l'utilisation du terme diplomatie publique peuvent en effet être analysées à l'aune de pratiques qui seraient perçues d'abord comme

« anglo-saxonnes ». Derrière les débats concrets sur les blogs des ambassadeurs ou le détachement de la politique culturelle des ambassades se cache donc la question (peu étudiée) de quels acteurs établissent en 2012 les référentiels de ce que sont censées être les « bonnes » pratiques diplomatiques ?

Le besoin de réflexion critique

Le dossier qui suit est le fruit d'un séminaire sur l'émergence de la diplomatie publique qui a été coorganisé, le 6 décembre 2011, par la Direction de la prospective du ministère des Affaires étrangères et le Centre d'études et de recherches internationales (CERI) de Sciences Po. Chercheurs et praticiens, originaires du Canada, de France, du Royaume-Uni et d'Inde, offrent au lecteur une série d'analyses sur les conditions d'émergence de la diplomatie publique, dans une perspective comparative. L'objectif de ce dossier n'est surtout pas de distribuer des recettes ou des vérités établies, mais d'inviter le lecteur à réfléchir de manière critique à l'évolution des pratiques diplomatiques contemporaines. ■

7. Nicholas Anderson, *Mandarin: The Diaries of an Ambassador, 1969-1982*, Weidenfeld and Nicholson, Londres, 1994.

Les diplomates d'aujourd'hui sont-ils formés à la diplomatie publique ?

JOHN HEMERY

Centre for Political and Diplomatic Studies, Royaume-Uni

Les diplomates d'aujourd'hui sont-ils formés à la diplomatie publique ? La réponse à cette question repose dans une certaine mesure sur une question préalable : existe-t-il une diplomatie *publique* distincte de la diplomatie en tant que telle ?

Comme il a déjà été dit ailleurs¹, la diplomatie traditionnelle a de fait toujours inclus une composante de diplomatie publique en ce sens qu'il s'agit de pénétrer sous la surface d'autres sociétés, d'écouter attentivement et d'établir des relations. Toute la « nouveauté » a consisté à définir plus précisément cet aspect du travail diplomatique et à employer à cet effet des outils d'autres professions, en particulier de la communication et des médias.

Le diplomate « moderne » est-il donc une espèce différente du diplomate à l'ancienne,

ou ceux que les Américains décrivaient jadis comme « portant pantalon à rayures et offrant des petits fours » ? Se contentent-ils à présent d'être en jupe et de proposer des cappuccinos ?

Une deuxième question sous-jacente concerne le contexte dans lequel la diplomatie fonctionne aujourd'hui. Le système international a-t-il changé, est-il encore dans un processus de changement si rapide et fondamental, au point d'invalider le concept de diplomatie publique *gérée* ?

Ces deux questions renvoient à un paradoxe. La diplomatie dans son essence reste inchangée : les diplomates contribuent au dispositif de politique étrangère en aidant les ministres à éviter les gaffes grâce à une meilleure compréhension des cultures politiques où ils évoluent, tandis que le contexte contemporain dans lequel la diplomatie opère la pousse de plus en plus en marge du discours international.

Il est difficile, dans ces conditions, d'aborder la question de savoir si les diplomates sont formés efficacement à la diplomatie publique, si les termes du débat sont eux-mêmes remis en cause.

1. J Hemery, « Training for Public Diplomacy – An Evolutionary Perspective », J Melissen (ed), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, Palgrave Macmillan, 2007 ; voir aussi Kathy R. Fitzpatrick, « Advancing the New Public Diplomacy: A Public Relations Perspective », *Hague Journal of Diplomacy*, vol 2, n° 3, octobre 2007.

On trouvera un début de réponse à cette énigme dans deux références à des changements fondamentaux qui ont une incidence considérable sur la diplomatie.

La première est due à Nik Gowing, éminent présentateur de BBC World News, qui, de longue date, fait figure d'expert visionnaire en matière de tendances dans le monde des médias. Voici quelques années, il a publié une analyse succincte de l'impact que l'explosion des médias sociaux allait avoir sur les grands médias et sur la gouvernance globale. Son essai, intitulé *Skyful of Lies and Black Swans*², est consacré à la portée politique de la disponibilité immédiate de l'information, quasiment en tout point et à tout moment, pour peu que l'on ait un téléphone portable et son appareil photo. La vitesse de diffusion de l'information dépasse, de ce fait, la vitesse de réaction des États. « Il en résulte, écrit Gowing, une nouvelle vulnérabilité, fragilité et friabilité du pouvoir, qui porte atteinte à la fois à la crédibilité et à la responsabilité des États, des services de sécurité et des entreprises. »

Il y a plus de deux ans, cet argument était en avance sur son temps. Aujourd'hui, au lendemain du Printemps arabe, après la révolution libyenne et dans le contexte de la crise qui fait rage en Syrie, c'est un lieu commun de dire que les médias sociaux peuvent mobiliser l'opinion publique, que les régimes répressifs n'ont plus le pouvoir de jeter de la poudre aux yeux de citoyens dont ils espèrent continuer à réprimer les aspirations et que, lorsqu'ils tentent d'échapper au courroux de leurs peuples opprimés, ils n'ont en fin de compte nulle part où se cacher.

David Miliband, alors ministre britannique des Affaires étrangères, a parlé d'un « glissement du pouvoir de l'État vers le citoyen, un nouveau "sursaut citoyen" [...] dans un monde où le pouvoir est plus dispersé entre les nations, les entreprises et le peuple³ ».

Gowing affirme que les gouvernements n'ont d'autre choix que de s'adapter à ce nouvel état de choses, en accroissant leur réactivité à des forces qu'ils ne peuvent plus contrôler.

La deuxième référence est due à Richard Boly, chef du Bureau de la diplomatie virtuelle (e-diplomacy) au Département d'État américain. Elle montre comment un gouvernement a relevé le défi de Gowing.

Lors du Forum international sur la formation des diplomates, qui s'est tenu en 2010 à Malte, R. Boly s'est intéressé à l'impact de la diplomatie virtuelle sur la dynamique interne d'un ministère des Affaires étrangères.

Jusqu'au milieu des années 1990, le Département d'État était une organisation fermée et conservatrice (« *pale, male and Yale*⁴ »), qui répugnait à adopter les nouvelles technologies ou à s'y adapter. Le tournant s'est produit lors des attentats à la bombe perpétrés contre les ambassades américaines à Nairobi et à Dar es Salaam en 1998. Sous l'impulsion du secrétaire d'État de l'époque, Colin Powell, le Département d'État a commencé à se défaire de sa mentalité verrouillée, marquée par la Guerre froide, pour devenir une entité plus ouverte, à la composition plus variée et adepte du partage des informations. La création du Bureau de la diplomatie virtuelle est l'exemple même de revirement interne des habitudes professionnelles.

2. Nik Gowing, *Skyful of Lies and Black Swans: The New Tyranny of Shifting Information Power in Crises*, Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford, 11 mai 2009 ; téléchargeable gratuitement sur reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/publications/skyful-of-lies-black-swans.html.

3. David Miliband, *Change the World*, Fabian Society, 19 janvier 2008.

4. Mot à mot, « blanc de peau, de sexe masculin et issu de l'université de Yale ».

Cet organisme a pour mission d'innover et d'éduquer, de servir de laboratoire d'idées, de concevoir et d'expérimenter de nouveaux programmes. Il a mis au point un Wiki-Diplopedia interne, site central sur lequel le Département d'État peut débattre de ses propres affaires et auquel chacun peut apporter sa contribution (12 000 articles ont été publiés, et l'on compte 45 000 consultations par semaine). Un Deskipedia, point d'information interactif à l'intention des responsables géographiques, est venu le compléter.

Un blog interne, Communities@State, a été créé pour promouvoir l'échange d'informations, la résolution de problèmes et le dialogue interne. Depuis le lancement du programme en 2005, des dizaines de communautés ont fait leur apparition, et leur nombre ne cesse d'augmenter. L'objectif était de « donner aux gens la possibilité de collaborer entre eux. ». Les conversations autour de la machine à café sont passées dans l'espace public, offrant un forum pour débattre d'idées nouvelles (plus de 1 800 idées ont été publiées, provoquant quelque 8 000 commentaires et générant de nouveaux articles sur Diplopedia). Il fait également office de site de réseautage professionnel, permettant aux agents de trouver les compétences nécessaires en surmontant le cloisonnement entre les services.

Le Bureau de la diplomatie virtuelle a également développé des liens extérieurs. Le Service extérieur étudiant virtuel (Virtual Student Foreign Service) permet à des stagiaires virtuels de travailler sur des projets et d'établir des relations avec le Département d'État. Des postes de présence virtuelle utilisent les médias sociaux dans une optique de rayonnement ciblé. Tech@State offre aux créateurs de nouvelles technologies la possibilité de nouer des liens avec les programmes américains d'aide au

développement dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la protection sociale.

Toutes ces innovations témoignent de l'intention d'adapter une organisation à la manière dont les gens se parlent entre eux aujourd'hui. Comme l'a fait observer de manière incisive Richard Boly : « De plus en plus, les gens contournent les structures de l'État. Celui-ci doit donc aller à leur rencontre⁵. »

Le Département d'État compte aujourd'hui 192 fils Twitter et 288 comptes Facebook. Tout diplomate passant par l'Institut des services extérieurs reçoit une formation aux médias sociaux. Le Département d'État est le premier ministère des Affaires étrangères à répondre complètement, sur le plan de l'organisation, à la transformation radicale qui touche la diplomatie.

La patronne de R. Boly, Hillary Clinton, a souligné ce point dans un discours prononcé à New York en septembre 2011 : « Nous sommes à l'ère de la participation, et le défi [...] consiste à trouver comment être réactifs, comment aider à catalyser, à libérer, à canaliser cette *ferveur participative* qui se manifeste⁶. »

Le défi lancé à un ministère des Affaires étrangères qui envisage quelle action mener en matière de diplomatie publique ne saurait être décrit en termes plus concis.

Si les États-Unis ont pour le moment une longueur d'avance en la matière, c'est peut-être parce qu'ils disposent des moyens nécessaires à l'adoption des nouvelles technologies et d'une ministre fermement déterminée à mener à bien ce projet de transformation.

D'aucuns peuvent penser que continuer à s'acquitter des missions traditionnelles de

5. Richard Boly, présentation au Forum international sur la formation des diplomates (IFDT), Malte, 29 septembre 2010.

6. Citée dans *Time*, 7 novembre 2011, p. 23 (« ferveur participative » a été mis en italique par l'auteur).

la diplomatie d'État à État, avec moins de personnel et moins de moyens, est une tâche suffisamment lourde pour ne pas se lancer dans un nouveau système d'ouverture sur l'extérieur. D'autres encore peuvent estimer que ce type de *propension à la connectivité*, avec tout le battage dont elle fait l'objet actuellement, n'est tout simplement pas du ressort de la diplomatie.

À cet égard, il convient de mentionner au passage l'impact de WikiLeaks. La DiploFoundation, organisation basée en Suisse et très impliquée dans le développement de la diplomatie virtuelle, a suivi les réactions d'un grand nombre de ministères des Affaires étrangères à la fracassante publication de documents classifiés⁷. Elle a découvert que beaucoup avaient soit fermé les plates-formes Web qu'ils avaient créées afin de permettre à des extérieurs d'interagir avec le ministère, soit fortement restreint l'accès à ces plates-formes, un peu comme une tortue rentre dans sa carapace ou un escargot dans sa coquille en cas de menace.

L'image de la tortue et de l'escargot n'est pas sans signification. Ce sont là deux survivants d'une espèce ancienne. Ni l'un ni l'autre n'est particulièrement réputé pour sa rapidité, encore moins pour sa rapidité d'adaptation.

Il est clair qu'en matière de diplomatie on continue d'avoir besoin de communiquer de manière confidentielle et que cette partie du travail continuera de s'effectuer parallèlement à la partie publique. Cependant, les ministères des Affaires étrangères désireux de s'inscrire dans la conduite actuelle des affaires du monde ne peuvent plus se permettre le luxe de se rouler en boule en espérant que le danger passera au-dessus de leur tête.

Ces observations préliminaires nous amènent directement au problème de la formation à la diplomatie publique.

Les programmes de formation en diplomatie publique mis au point jusqu'à présent dans de nombreux pays comportent le plus souvent deux volets : le premier porte sur les compétences techniques, notamment en matière de communication (présentation personnelle, efficacité du travail auprès des médias) et de gestion des projets. L'autre volet met en jeu, en règle générale, tel ou tel type de promotion de l'image du pays considéré, la formulation d'un message utile et sa communication au grand public, en mettant l'accent sur ce que Joe Nye appellerait le pouvoir d'attraction⁸.

Si certains de ces produits sont performants et sophistiqués, créés avec l'aide d'experts en relations publiques, la plupart sont peu pratiques et artificiels, voire franchement embarrassants (rappelez-vous Cool Britannia ; même si *cool* a maintenant fait place à une campagne célébrant à nouveau le côté *great* (grand) de Great Britain (Grande-Bretagne), sans guère plus de succès). Tous, les bons comme les mauvais, ont toutefois le malheur d'être en concurrence avec les myriades d'images séduisantes et toujours changeantes qui s'affichent sur les écrans des iPhone et autres iPad.

Il n'est guère d'une grande utilité ni rentable de former des fonctionnaires à vendre de manière efficace un produit que le consommateur ne souhaite voir qu'à moitié et qu'il n'a aucune intention d'acheter.

Il faut certes former les gens à toutes sortes de compétences en matière de communication personnelle efficace, mais la plus importante de

7. Communication avec le Dr Jovan Kurbalija, directeur de DiploFoundation, 22 septembre 2011.

8. Voir Joseph S Nye Jr, « Soft Power: The Means To Success in World Politics » (*Public Affairs*, Perseus, 2004), et « The Future of Power » (*Public Affairs*, Perseus, 2011).

toutes, comme dans la diplomatie d'antan, est une *écoute* active et intelligente.

Si l'objectif, dans le nouveau monde de la communication absolue, est un dialogue efficace avec les peuples, la forme la plus utile de formation sera celle qui aidera le futur communicant à comprendre ceux avec lesquels il espère dialoguer. Cela implique de consacrer bien plus de temps que ne le font actuellement la plupart des programmes de formation des ministères des Affaires étrangères à une étude en profondeur des sociétés auprès desquelles ils demandent à leurs collaborateurs de travailler.

Actuellement, cela suppose au mieux une formation linguistique, notamment l'étude de la littérature d'un peuple, de ses romans et de son histoire. Malheureusement, bien des ministères n'ont ni le temps ni l'argent nécessaire pour s'y consacrer de manière approfondie. En règle générale, le diplomate arrivant en poste a effectué en toute hâte une série de visites auprès d'universitaires, de groupes de réflexion et de la diaspora, a eu, dans le meilleur des cas, un passage de relais trop court avec son prédécesseur et a jeté un bref coup d'œil au rapport du poste avant d'être propulsé dans les bazars, sourd et aveugle en grande partie. Les malheureux responsables géographiques, à l'administration centrale, qui n'ont peut-être jamais eu l'occasion de sentir le pouls de cette société avec laquelle on leur demande d'interagir avec doigté, sont encore plus sourds et aveugles.

Accorder la priorité à la *compréhension* plutôt qu'à la *transmission* est le point de départ d'une formation efficace en diplomatie publique.

Mais ce n'est là que la moitié de l'équation. La faculté d'analyse – la simple capacité de décomposer des questions complexes de façon structurée – est ce qui va aider un communicant à comprendre le sens, littéralement à *donner un sens*, à ce qu'il voit ou entend. Sinon,

ce diplomate ne sera qu'un gesticulateur inefficace parmi tant d'autres dans la cacophonie mondiale.

Par conséquent, puisque la diplomatie publique – au sens d'un dialogue intensif, pluri-dimensionnel, entre les diplomates d'un pays et un kaléidoscope sans fin, perpétuellement changeant, de parties prenantes – constitue une part de plus en plus importante du cœur de métier d'un ministère des Affaires étrangères, il est indispensable que ceux qui sont engagés dans la partie *publique* aient une aussi bonne vision de l'analyse politique que ceux qui participent au processus plus traditionnel de la politique étrangère.

Cela nécessite une formation. Par chance pour le budget, et pour la rapidité de redéploiement des membres d'une équipe de travail vers une autre, désormais requise dans les ministères des Affaires étrangères efficaces, cela signifie qu'il n'est pas nécessaire d'avoir des types de formation différents pour la diplomatie ouverte ou fermée. Il faut seulement, dans un ministère moderne, des gens qui soient capables d'observer attentivement, d'écouter avec soin, de communiquer avec aisance et de penser de façon cohérente. Ce n'est pas beaucoup demander. Et ce n'est pas nouveau. Nous nous sommes simplement égarés un moment en chemin, absorbés par les solutions miracles et la terminologie des consultants économiques.

Il nous faut maintenant revenir à la formation rigoureuse de bons esprits politiques, capables de travailler dans un monde tout nouveau fait de structures de pouvoir amorphes, habitués à s'adapter au changement à une vitesse déconcertante sans être eux-mêmes déconcertés.

Il ne sera probablement pas nécessaire de former les jeunes à l'usage de l'Internet ou du téléphone mobile. Ce qui constituera notre tâche principale, c'est de leur permettre, à *eux*,

de *nous* aider à comprendre et à exploiter leur pouvoir de façon créative au service de nos besoins.

Deux derniers points...

Il faut de la confiance pour donner aux jeunes agents la liberté de dialoguer directement avec le monde extérieur au nom du ministère, via Twitter ou un blog, sans passer par la hiérarchie ou par des porte-parole. Et un degré de confiance que les hiérarchies ont parfois du mal à accorder. Cependant, est-ce si différent de la confiance qu'il fallait placer en l'agent envoyé dans une ruelle sombre de Vienne dans les années 1950 pour y rencontrer quelque contact douteux dans un restaurant tout aussi douteux? Ou de celle accordée au deuxième secrétaire politique envoyé à l'autre bout du pays pour y servir d'yeux et d'oreilles à l'ambassadeur et y parler en son nom à des dirigeants locaux? Les ministères des Affaires étrangères vont devoir trouver le courage de prendre part au dialogue mondial, mené non pas depuis le sommet, mais depuis la base.

Enfin, former des gens talentueux, pourvus d'une solide éducation, à comprendre avec tact, à dialoguer avec imagination et à penser avec cohérence ne sera pas d'une grande utilité à un gouvernement en l'absence d'une politique étrangère cohérente à laquelle ces gens, ainsi que leurs interlocuteurs mondiaux, puissent se référer. Une diplomatie publique efficace dépend autant, sinon plus, de l'intégrité de la société

et du gouvernement que ses diplomates sont appelés à représenter. C'est là que des gouvernements faibles, corrompus ou oppressifs rencontrent des difficultés.

Exemple typique: quelques membres clairvoyants de l'entourage d'Isaias Afewerki, en Érythrée, ont observé il y a quelques années que se tenir à l'écart de l'ensemble de la communauté internationale risquait, dans l'ensemble, de desservir l'intérêt national à long terme. Ils ont donc lancé un programme innovant de communication stratégique destiné à créer un réseau qui pourrait les tirer de leur isolement, et entrepris de former un groupe de jeunes responsables extrêmement brillants pour y insuffler de la vitalité. Or ce groupe s'est aussitôt heurté à un effroyable système de répression interne, qui l'empêche de se faire de véritables amis. C'est une réalité simple: on ne peut mener une diplomatie publique valable qui ne repose pas sur une gouvernance légitime.

C'est cependant aussi un défi pour le nouveau Service européen d'action extérieure, qui n'est pas l'Érythrée et possède sans aucun doute une intégrité, mais qui, avec vingt-sept points de vue divergents, n'a aucune cohérence en matière politique. C'est un défi intéressant pour le service extérieur, à l'extrême pointe de la diplomatie, et tout aussi intéressant pour le ou les organes auxquels sera bientôt confiée la responsabilité de sa formation ■

Diplomatie publique : le défi de l'évaluation

PIERRE PAHLAVI

Collège des Forces armées canadiennes, Toronto

« Soft power can have hard effects. »

Joseph Nye

The Paradox of American Power

Après l'âge d'or de la Guerre froide et la traversée du désert des années 1990, la diplomatie publique a opéré, au cours des années 2000, son grand retour au sein d'un nombre significatif de systèmes de politique étrangère. Malgré cette réémergence, la question de son évaluation demeure en suspens. Comment juge-t-on de l'impact de cette stratégie d'influence ? Les gouvernements ont-ils les moyens adéquats pour jauger leur capacité à influencer les opinions publiques outre-mer et, ainsi, à favoriser la réalisation des objectifs de politique étrangère ? Sans la réponse à ces questions, la diplomatie publique est condamnée à demeurer une branche mineure de la politique étrangère des États.

L'examen d'un certain nombre de programmes de diplomatie publique (et

notamment ceux des États-Unis et du Royaume-Uni) montre qu'ils sont généralement articulés autour d'objectifs incommensurables, qu'ils ont tendance à considérer les extrants (*outputs*) plutôt que les résultats (*outcomes*), qu'ils échouent à mesurer l'influence sur les auditoires ciblés et que, en bout de ligne, les gouvernements sont dans l'incapacité de calibrer l'utilité stratégique de leur diplomatie publique. Tout en examinant ces lacunes, l'objectif est également d'aborder un certain nombre de voies alternatives susceptibles d'aider à surmonter les obstacles qui se dressent contre l'évaluation de la diplomatie publique¹.

Une première lacune : des objectifs mesurables

Un rapide examen des programmes de diplomatie publique actuels montre d'abord que

1. Ce texte est une version abrégée et mise à jour de l'article suivant : Pierre Pahlavi, « Evaluating Public Diplomacy Programmes », *The Hague Journal of Diplomacy*, 2, 2007, p. 255-281.

ceux-ci sont souvent évalués par rapport à des objectifs vagues et particulièrement difficiles à mesurer. Ce problème est illustré aux États-Unis par le Sous-secrétariat pour la diplomatie publique, par le Bureau de l'éducation et des affaires culturelles (ECA) et du Broadcasting Board of Governors (BBG), qui, ensemble, forment les principaux organes de la diplomatie publique américaine : jusqu'à récemment, leurs objectifs stratégiques respectifs étaient de « nouer le dialogue », de « renforcer la compréhension mutuelle² » et de « raconter l'histoire de l'Amérique au monde³ ». C'est également le cas de la diplomatie publique britannique, dont l'objectif a longtemps été d'« accroître l'influence du Royaume-Uni » (Foreign Office) et de « tisser des liens d'amitié avec les pays d'outre-mer » (British Council). Autant d'objectifs importants mais intangibles qui ne se prêtent pas à une évaluation systématique. Ce sont tout au plus des « situations idéales » qui ne définissent pas ce qui constituerait un succès ou ce qui devrait être mesuré pour déterminer ce succès⁴.

Le fait que les programmes de diplomatie publique aient tendance à être orientés vers des objectifs qui ne sont ni quantitativement ni qualitativement mesurables apparaît de plus en plus clairement aux yeux des décideurs publics. Aux États-Unis, ce problème a été identifié dès 2003 dans un rapport de l'American General Accountability Office (GAO), qui indique clairement qu'il était tout simplement impossible de mesurer le succès du programme de diplomatie

audiovisuel du BBG compte tenu de l'imprécision extrême de sa formulation⁵. Faisant écho aux conclusions du GAO et de l'US Advisory Commission on Public Diplomacy⁶, un rapport 2006 du White House's Office of Management and Budget soulignait le manque de clarté flagrant des objectifs assignés aux programmes de diplomatie publique⁷. Malgré cette prise de conscience et malgré les mesures prises pour régler ce problème, celui-ci demeure⁸.

Symptomatique d'un problème plus fondamental, l'absence d'objectifs mesurables reflète sans doute une mécompréhension du concept de la diplomatie publique, définie, dans son acception classique, comme un outil de politique étrangère dont la fonction intermédiaire est d'influencer les opinions publiques dans le but ultime de favoriser les intérêts stratégiques⁹ (cf. figure ci-dessous). Selon cette conception, cette diplomatie du *soft power* doit être jugée en fonction de sa capacité à réaliser des objectifs intermédiaires (modification des opinions publiques étrangères) pour, ultimement, atteindre des *hard goals* stratégiques

2. États-Unis – Department of State, Under-Secretary for Public Diplomacy, ECA, *Annual Report 2002*, Wilson Editions, Washington DC, 2002.

3. États-Unis – Broadcasting Board of Governors (BBG), *Annual Report 2002*, BBG, Washington DC, 2003.

4. Joe Johnson, « How Does Public Diplomacy Measure Up ? », *Foreign Service Journal*, vol. 83, n° 12, 2006, p. 44-52.

5. General Accountability Office (GAO), *International Broadcasting: New Strategic Approach Focuses on Reaching Large Audiences but Lacks Measurable Program Objectives*, Report to the House of Representatives' Committee on International Relations, GAO-03-772, Washington DC, 2003.

6. États-Unis – GAO, *US Public Diplomacy: Interagency Coordination Efforts Hampered by the Lack of a National Communication Strategy*, GAO-05-323, avril 2005 ; US Advisory Commission on Public Diplomacy, *2004 Report*, 28 septembre 2004.

7. États-Unis – White House, Office of Management and Budget, *2006 Report*, released at the White House, ExpectMore.gov, 2006.

8. GAO, *Actions Needed to Improve Strategic Use and Coordination of Research: Public Diplomacy*, GAO-07-904, 18 July 2007, p. 1-56 ; GAO, *U.S. Public Diplomacy: Key Issues for Congressional Oversight*, GAO-09-679SP, 5 mai 2009.

9. Sur cette conception d'une stratégie d'« État-à-opinions-publiques » et sur ses implications en matière d'évaluation voir notamment David Steven, « Evaluation and the New Public Diplomacy », *Presentation to the Future of Public Diplomacy*, 842nd Wilton Park Conference, River Path Associates, 2007, p. 1-20.

(objectifs politiques, diplomatiques, économiques). Or c'est précisément ce que s'empêchent de faire les programmes actuels en se dotant d'objectifs vagues. En plus de faire obstacle à l'évaluation, l'absence d'objectifs précis reflète peut-être également l'incapacité des États (occidentaux) à poursuivre des buts stratégiques concrets. Oscillant entre la projection des valeurs culturelles, la promotion du dialogue des civilisations et celle des intérêts stratégiques, la diplomatie publique canadienne est caractéristique de l'incertitude qui continue d'envelopper la véritable raison d'être de cette facette de la politique étrangère¹⁰.

Inputs, Outputs, Outcomes

INPUTS (initiatives)	OUTPUTS (entrants)	OUTCOMES (résultats)		
		Court terme	Intermédiaire	Long terme
Programmes culturels, éducationnels et audiovisuels	Nombre d'initiatives mises en œuvre	Atteindre les audiences ciblées	Modifier les opinions publiques ciblées	Promouvoir les objectifs stratégiques

Confusion entre entrants et résultats

L'une des conséquences de l'intangibilité des objectifs de la diplomatie publique est d'encourager les évaluateurs à se rabattre sur des indicateurs quantifiables mais secondaires (combien d'initiatives ont-elles été mises en œuvre?) au détriment d'indicateurs pertinents, mais plus difficilement mesurables (quelles ont été les effets de ces initiatives?). Ainsi, les responsables de la diplomatie publique américaine se sont longtemps contentés de compter le nombre d'internautes qui visitent le

site du Sous-secrétariat de la diplomatie publique¹¹. Dans la même veine, le Foreign Office, le Quai d'Orsay ou l'Auswärtige Amt comptabilisent le nombre de brochures distribuées, le nombre d'expositions organisées ou la quantité de spectateurs enregistrés¹². Le département des affaires étrangères de l'Afrique du Sud (DFA) ou le département des Affaires étrangères et du commerce australien (DFAT) jaugent le succès de leurs initiatives d'influence culturelle en énumérant les articles positifs publiés dans les médias, la quantité de pamphlets imprimés, le nombre d'artistes nationaux se produisant à l'étranger, voire le bon fonctionnement de leurs sites Web¹³.

Le problème est que ces d'indicateurs de substitution ne sont utiles que pour mesurer la

productivité d'un programme. Ce faisant, ce type de données se concentre sur les entrants (outputs) au détriment des résultats (outcomes) de la diplomatie publique. Comme le note, en 2011, Robert Banks, cette confusion fondamentale reste très généralisée et continue de nuire à une évaluation rigoureuse des programmes¹⁴.

10. Pierre Pahlavi, « Canada's Public Diplomacy: Turning Point or Rhetoric ? », *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 14, n° 1, 2007, p. 3-29.

11. États-Unis – Bureau of Resource Management, « Strategic Goal 11: Public Diplomacy », *FY 2003: Performance and Accountability Report*, décembre 2003.

12. France – Ministère des Affaires étrangères, DGCID, « Série Évaluation 2003 », *Bilan 2002 et Perspectives*, Paris, MAE, DGCID, 2003.

13. Afrique du Sud – Department of Foreign Affairs, « Priority Six: Public Diplomacy », *Strategic Plan 2003-2005*, Pretoria: DFA, 2003, p. 55.

14. Robert Banks, *A Resource Guide to Public Diplomacy Evaluation*, Los Angeles: Figueroa Press, 2011, 4 et 30.

Les impératifs et les difficultés de l'analyse d'audience

Les gouvernements ont progressivement pris conscience de l'urgence de regarder au-delà des indices de productivité pour se reconcentrer davantage sur les objectifs stratégiques de la diplomatie publique ou, du moins, sur ses objectifs intermédiaires c'est-à-dire sur la capacité à influencer les opinions publiques. Mais cela ne les empêche pas de faire face à d'autres problèmes.

Par exemple, pour les programmes de diplomatie audiovisuelle, la tentation est grande de se contenter d'une simple mesure d'audience brute. Cette mesure n'est pas tout à fait inintéressante puisqu'elle permet de constater que la diplomatie audiovisuelle britannique mène le bal avec plus de 300 millions d'auditeurs, de spectateurs ou d'internautes hebdomadaires qui s'informent sur l'une ou l'autre des plates-formes de la British Broadcasting Corporation (BBC). Dans ce hit-parade, les Britanniques sont suivis par la diplomatie audiovisuelle américaine et l'armada médiatique du BBG. Le reste du peloton de tête est constitué par les diplomaties publiques françaises, qataries, allemandes, australiennes et canadiennes. Mais aussi intéressante que soit la « mesure d'audience », elle est à la fois insuffisante, inexacte et, surtout, muette au sujet de l'impact de la diplomatie publique sur les opinions publiques ciblées.

Ce type d'indicateurs se limite souvent à une estimation approximative puisque dérivée de l'audience potentielle incluse dans la zone de diffusion, mais n'ayant pas accès au média en question. Ainsi, Avraza, fleuron de la diplomatie de masse turque, ou le service arabophone de Voice of America se sont longtemps prévalus d'une audience largement exagérée parce beaucoup des prétendus spectateurs de la première n'avaient pas la télévision et parce que seulement

2 % des auditeurs de la seconde parvenaient à écouter ses émissions « à peine audibles¹⁵ ». Il est essentiel de faire la distinction entre la portée technique et la portée réelle. À titre d'exemple, 164 millions de foyers dans le monde peuvent recevoir les programmes de TV5 et 80 millions ceux de DW-TV, mais seulement 56 millions et 22 millions les regardent régulièrement. De même, la chaîne internationale australienne ABCAP peut en principe être reçue par 6 millions de spectateurs dans la zone Asie-Pacifique, mais elle n'est réellement regardée que par 2 millions d'entre eux. Ces précisions peuvent sembler évidentes, mais de nombreux programmes d'évaluation continuent de les omettre.

Par ailleurs, la mesure brute de l'audience, même lorsqu'elle tient compte de la portée réelle, ne dit rien sur l'impact de la diplomatie publique sur les audiences ciblées. À la simple comptabilité numérique il faut donc ajouter des indicateurs qualitatifs sur le type d'audience et son degré de confiance, de rétention et d'absorption du message véhiculé par la diplomatie publique. La **qualité de l'audience** est primordiale, car c'est d'elle que dépend l'impact finale de la diplomatie publique. Le fait que les programmes du World Service (BBC) rejoignent 24 % des leaders d'opinion habitant dans les grandes métropoles des États-Unis¹⁶ ou que Deutsche Welle ait une audience composée par une « élite d'information¹⁷ » peut faire toute la différence. Pour obtenir cette information, les programmes d'évaluation doivent déterminer le

15. États-Unis – Committee on International Relations - House of Representatives, *The Role of Public Diplomacy in Support of the Anti-Terrorism Campaign*, Serial No. 107-47, octobre 2001.

16. Royaume-Uni – BBC World Service, « Press Release: BBC World Service has global audience of 150 million listeners », released by BBCWS on 16 April 2002, available @ www.bbc.co.uk/worldservice (consulté le 4 décembre 2007).

17. Allemagne - Deutsche Welle, « Mission and Competence », DW-World.de, <http://www.dwelle.de> (consulté le 4 décembre 2007).

profil socio-économique des publics ciblés et atteints. Dans le domaine de la diplomatie culturelle, ce type d'enquête permettait à Charlotte Beers, alors sous-secrétaire de la diplomatie publique américaine, de s'enorgueillir du fait que « 50 des leaders politiques de pays alliés des États-Unis ont bénéficié des programmes d'échanges universitaires américains¹⁸ ».

À l'évaluation de la qualité de l'audience doit s'ajouter un indice de **crédibilité** sans lequel la mesure brute des audiences est, pour ainsi dire, vaine. Au cours de la campagne américaine pour la conquête des cœurs et des esprits au Moyen-Orient, la prise en compte de cet indice a permis aux responsables de la diplomatie audiovisuelle américaine de se rendre compte que certains de leurs outils médias, comme Al Sawa, étaient jugés plutôt crédibles tandis que d'autres, comme les chaînes Al-Irakya et Al-Hurra, étaient vus comme des outils de propagande¹⁹. L'intégration de ce type d'indicateurs permettait à la BBC de s'assurer que, en 2003, 63 % des Nigériens et 74 % des Kényans estimaient qu'elle « fournissait des informations objectives » contre 47 % et 37 % pour VOA ; au Bangladesh et en Indonésie, ce taux atteignait 85 % et 39 % contre 47 % et 16 % pour VOA ; en Pologne 32 % de l'audience lui faisait confiance contre 17 % pour Deutsche Welle²⁰. En revanche, il est intéressant de noter qu'en Égypte la crédibilité de la BBC tombait à 17 % devant RFI-RMC qui récoltait 9 % des parts de confiance²¹.

Un dernier indice encore souvent ignoré est celui de la **rétenion du message**. Dès le début des années 2000, la firme américaine InterMedia avait été mandatée pour mesurer cet indice en élaborant des questionnaires qualitatifs et quantitatifs intégrés dans le processus d'évaluation de la diplomatie publique²². Pour déterminer le degré de rétenion du message de la diplomatie publique britannique, le Foreign Office a également pris l'habitude de commissionner des firmes spécialisées pour sélectionner des auditeurs/télespectateurs types et leur demander s'ils écoutent la BBC, ce qu'ils pensent de l'information véhiculée et, surtout, ce qu'ils en retiennent. Dans l'ensemble, les résultats de 2003 étaient assez probants puisque le taux de pénétration de l'info BBC était de 69 % auprès des auditeurs au Nigéria, de 61 % au Kenya, de 60 % au Bangladesh et de 43 % au Pakistan et en Indonésie²³.

Mesurer l'objectif intermédiaire et le mirage des enquêtes d'opinion

Aussi fine soit-elle, l'analyse d'audience est insuffisante, en revanche, si l'on admet, toujours selon l'acception classique, que la diplomatie publique vise à modifier la perception des populations étrangères pour, dans un second temps, mieux servir des objectifs stratégiques. Si ce postulat est admis, l'évaluation de la diplomatie publique doit donc d'abord se

18. États-Unis - Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs, Charlotte Beers, « Statement at Hearing: Public Diplomacy », U.S. Department of State, House International Relations Committee, released by the Bureau of Public Affairs, Washington, DC, 10 octobre 2001.

19. USC Center on Public Diplomacy, *An Evaluation of Alhurra Television Programming*, étude réalisée pour le Broadcasting Board of Governors par le USC Center on Public Diplomacy du Annenberg School University of Southern California, juillet 2008.

20. États-Unis - BBC World Service, « Annual Review 2002/2003 », BBCWS, 2003.

21. France - TV5, *Le centre du monde est partout*, rapport 2003,

dossier de presse, 2003.

22. États-Unis - GAO, *International Broadcasting: New Strategic Approach Focuses on Reaching Large Audiences but Lacks Measurable Program Objectives*, Report to the Committee on International Relations, House of Representatives, GAO-03-772, juillet 2003, 17.

23. Pour comparaison, le message VOA a un taux de pénétration de 29 % au Kenya et de 8 % au Pakistan. BBC World Service, « Annual Review 2002/2003 », BBCWS, 2003 (Royaume-Uni).

concentrer sur la capacité des programmes à modifier les opinions publiques ciblées (objectif intermédiaire). Or cette tâche est éminemment complexe et exigeante à la fois méthodologiquement et financièrement parlant.

Devant les difficultés techniques et les coûts prohibitifs qu'implique l'évaluation de l'impact de la diplomatie publique sur les opinions publiques, la tentation est grande de s'appuyer sur les enquêtes d'opinion globale réalisées par des instituts de sondage comme Pew Research Center, Gallup ou Globscan. Certes, ce type d'enquête peut renseigner, qui plus est à bas prix, sur l'image internationale d'un pays. Ainsi, les enquêtes du Pew Research Center ont permis de mettre en évidence l'évolution de l'image des États-Unis dans une soixantaine de pays à travers le monde²⁴. En plus d'être réalisés sur une base régulière, ces sondages d'opinion offrent l'avantage d'être conduits par des organismes indépendants jouissant de moyens logistiques et financiers souvent plus importants que ceux des gouvernements. Cependant, à l'instar de Robert Banks, les spécialistes de la diplomatie publique s'accordent aujourd'hui pour dire que « generalized polling is useful in identifying problems and tracking trends over time, but is unreliable as a performance indicator²⁵ ». Autrement dit, ces « prix de popularité » ne disent pas

grand-chose sur l'efficacité intrinsèque des stratégies d'influence.

Deux obstacles concrets : le manque de données statistiques et de ressources financières

Réalisant que les sondages d'opinion ne sont pas un substitut à un véritable programme d'évaluation, les chancelleries se heurtent à deux obstacles principaux lorsqu'elles tentent de mesurer l'impact de leur diplomatie publique sur les opinions publiques. Le premier de ces obstacles est constitué par les carences en matière de base de données. La plupart des programmes de diplomatie publique ayant été réorganisés récemment, au cours des années 2000, rares sont ceux à s'être dotés d'instruments de collecte et d'analyse d'informations sur l'évolution des opinions publiques et sur leur réceptivité vis-à-vis des initiatives de diplomatie publique²⁶. Le peu d'informations recueillies est généralement mal utilisé. Une enquête réalisée en 2003 par le GAO montrait que 46 % des participants travaillant pour les programmes d'évaluation n'avaient jamais eu connaissance des résultats des sondages du Département d'État tandis que 91 % d'entre eux ignoraient jusqu'à l'existence de ce type d'information²⁷ ! Malgré les tentatives pour intégrer l'utilisation d'Internet et de la technique du « data mining », le développement des bases de données permettant un suivi de l'évolution des opinions demeure encore à ce jour limité. « Because professional public diplomacy

24. À titre d'exemple, l'enquête 2012 indique une amélioration des avis favorables dans les pays occidentaux (85 % au Japon et 75 % en France) et une stagnation des avis défavorables dans les pays musulmans (moins de 20 % en Égypte, en Jordanie et en Turquie). Pew Research Center, « Opinion of the United States », *Global Attitude Project*, 2012, <http://www.pewglobal.org/database/?indicator=1> (consulté le 14 janvier 2012).

25. « Les enquêtes généralisées sont utiles pour identifier des problèmes et repérer des tendances sur la durée, mais sont inefficaces en tant qu'indicateurs de performance » Robert Banks, *A Resource Guide to Public Diplomacy Evaluation*, Los Angeles: Figueroa Press, 2011, p. 34.

26. Sur les déficiences des programmes d'évaluation avant les années 2000, voir notamment : Kathy Fitzpatrick, *The Future of U.S. Public Diplomacy: An Uncertain Fate*, Koninklijke Brill NV, Leyde, 2010.

27. États-Unis - GAO, *US Public Diplomacy State Department Expands Efforts but Faces Significant Challenges*, Report to the House of Representatives, Committee on International Relations, Washington DC, GAO-03-951, septembre 2003, p. 27.

evaluation is relatively new, baseline data often does not exist », notait à ce propos un spécialiste en 2011²⁸.

L'autre obstacle à l'évaluation de l'impact de la diplomatie publique est un manque de moyens financiers. De manière générale, la diplomatie publique demeure le parent pauvre de la politique étrangère en termes de budget (une moyenne de 1 à 2 milliards de dollars pour la plupart des pays de l'OCDE). Même le programme américain, sans doute le mieux doté aujourd'hui, ne dépasse pas 1 % du budget du Département d'État²⁹. Les programmes d'évaluation demeurent particulièrement sous-financés par rapport aux moyens requis. Les experts estiment que 8 à 10 % du budget des programmes devraient être alloués à la question de l'évaluation, mais « à ce jour, observe R. Banks, rares sont les programmes à atteindre cet objectif³⁰ ». À titre d'exemple, on estime que le budget d'évaluation de la diplomatie publique américaine équivaut à 1/10^e de ce qui serait nécessaire.

Des résultats partiels dans les domaines culturels, éducationnels et audiovisuels

En attendant de développer des techniques appropriées, des résultats partiels peuvent être obtenus sur certaines branches spécifiques de la diplomatie publique, notamment dans le domaine de la diplomatie culturelle.

Par exemple, le British Council a recours à la technique des « performance scoreboards » ou « questionnaires de performance ». Ce sont des enquêtes de suivi visant à déterminer l'évolution des perceptions des participants. Appliquée depuis plusieurs années, cette approche permet d'obtenir une estimation assez fiable du nombre d'utilisateurs des services culturels et éducatifs du British Council et de l'évolution de leur perception au sujet du Royaume-Uni. Cette méthode permet notamment de savoir que sur une population de 200 000 étudiants qui transitent en moyenne par les programmes d'échange du British Council, la perception de 75 % d'entre eux évolue de manière positive³¹. Ce type d'enquête permet régulièrement au Foreign Office de s'assurer également que 30 % des récipiendaires étrangers des bourses universitaires académiques occupaient des postes d'influence dans leurs pays respectifs³².

Une approche similaire est utilisée par l'ECA pour évaluer l'impact des programmes de bourses et d'échanges universitaires américains (Fullbright). Également employée pour évaluer les effets positifs d'initiatives telles que les programmes Youth Exchange and Study (YES) et Partnerships for Learning-Undergraduate Studies (PLUS), cette méthode implique de suivre et de cultiver le réseau d'étudiants ayant bénéficié de ces programmes après leur retour dans leur pays d'origine. L'approche a également été utilisée pour évaluer l'impact de certaines initiatives de diplomatie audiovisuelle sur des échantillons de public cible. Cependant, ce type d'enquête se heurte à d'énormes difficultés

28. « Parce que l'évaluation professionnelle de la diplomatie publique est relativement nouvelle, les données de base comparatives n'existent pas » R.Banks, *op. cit.*, p. 12.

29. Jan Melissen, « Beyond Public Diplomacy », Cligendael, Paper n° 3, Netherlands Institute of International Relations, octobre 2011, p. 13.

30. R. Banks, *op. cit.*, p. 22.

31. Royaume-Uni – British Council, *Annual Report 2009-2010: Working for the UK Where It Matters*, The British Council, 2010.

32. Royaume-Uni – FCO, Departmental Report 2003, « Chapter 8, Influence Worldwide », disponible sur http://www.fco.gov.uk/Files/KFile/08_InfluenceWorldwide.pdf, p. 87.

techniques³³. Surtout, cette approche ne permet que de tirer des conclusions partielles au sujet de l'impact de telle ou telle initiative ponctuelle sur des segments relativement limités d'une population étrangère, sans renseigner sur l'efficacité globale de la diplomatie publique.

Évaluer l'impact stratégique de la diplomatie publique : difficultés et voies alternatives

Quant à l'évaluation de l'efficacité globale et à long terme de la diplomatie publique – c'est-à-dire de sa capacité à servir les objectifs stratégiques de la politique étrangère – les solutions sont encore plus limitées (cf. *figure ci-dessus*). Cette mesure est universellement reconnue comme une entreprise pour le moins complexe. Outre le contrôle des visas ou celui de l'immigration légale, rares sont les programmes de politique étrangère pour lesquels il est possible de retracer une relation directe entre les initiatives (*inputs*) et les résultats (*outcomes*). Cette corrélation est particulièrement difficile à établir dans le domaine de la diplomatie publique, où ce qui s'apparente à des résultats découle, le plus souvent, d'une multitude de facteurs contingents qui débordent largement du cadre des programmes³⁴.

Malgré ces difficultés, les gouvernements explorent des avenues parallèles et s'inspirent

notamment des techniques utilisées dans des disciplines connexes comme les communications stratégiques. Dans ce domaine, certains chercheurs suggèrent de contourner les difficultés liées à mesurer la causalité directe de la diplomatie publique en se concentrant sur ses effets indirects et mesurables. Une telle approche procède de ce que les spécialistes appellent une « approche du cadre logique » (*logical framework approach* ou LFA) ou « modèle logique³⁵ ». Cette tactique de contournement consiste à évaluer la réalisation d'objectifs à court et à moyen terme comme des « proxys » pour acquérir une estimation indirecte sur la réalisation d'objectifs à long terme, mais, hélas, incommensurables³⁶. Étant donné la difficulté à établir des corrélations directes entre la diplomatie publique et ses résultats supposés, le GAO et des responsables américains considèrent que l'identification de ce type de corrélations « plausibles » est un substitut « satisfaisant³⁷ ».

Tandis que certains recommandent de considérer la diplomatie publique et les stratégies d'influence sous l'angle des théories de la complexité, une autre voie potentielle est constituée par les travaux réalisés dans le domaine des relations publiques stratégiques³⁸. Selon les spécialistes,

33. Sur ces difficultés voir également : Mark McDowell, « Public Diplomacy at the Crossroads: Definitions and Challenges in the "Open Source" Era », *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 32, n° 3, 2008, p. 7-15.

34. Dans un rapport de 2002, le GAO reconnaissait qu'« établir un lien de causalité entre les actions gouvernementales dans le domaine de la dissémination d'information et l'impact ultime de ces programmes est pour le moins difficile » ; *Program Evaluation: Strategies for Assessing How Information Dissemination Contributes to Agency Goals*, GAO-02-923, Washington DC, 30 septembre 2002.

35. Pour plus d'informations sur la LFA, se référer à C. Alter et M. Egan, « Logic Modeling: A Tool for Teaching Critical Thinking in Social Work Practice », *Journal of Social Work Education*, vol. 33, n° 1, 1997.

36. Mark Leonard and C. Stead, *Public Diplomacy*, Foreign Policy Centre, Londres, 2002, p. 91.

37. GAO-03-951, *op. cit.*, p. 26.

38. Michael B Goodman, « The Role of Business in Public Diplomacy », *Journal of Business Strategy*, vol. 27, n° 3, 2006, p. 5 ; Seong-Hun Yun, « Toward Public Relations Theory-Based Study of Public Diplomacy: Testing the Applicability of the Excellence Study », *Journal of Public Relations Research*, vol. 18, n° 4, 2006, p. 287-312 ; Kathy R. Fitzpatrick, « Advancing the New Public Diplomacy: A Public Relations Perspective », *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 2, n° 3, octobre 2007, p. 187-211.

comme Michael Goodman et Jay Wang, la mise en place d'une culture professionnelle intégrant des techniques managériales inspirées de ce qui se fait dans des disciplines comme le marketing et les relations publiques pourrait contribuer à rationaliser les programmes de diplomatie publique³⁹. Ces derniers encouragent les gouvernements à considérer des techniques utilisées pour jauger l'efficacité des campagnes de marketing et de communication⁴⁰. À noter, d'ailleurs, que le GAO a exprimé son appui à ce type d'approche en soulignant que les techniques utilisées pour évaluer les campagnes de lutte contre le tabac ou pour la promotion du port de la ceinture de sécurité pourraient être adaptées à l'étude de la diplomatie publique et son efficacité.

À partir du milieu des années 2000, les gouvernements pionniers en matière de diplomatie publique se sont attelés à intégrer de manière plus systématique la question de l'évaluation de programmes. Aux États-Unis, cette résolution s'est concrétisée en 2005 par la fusion de plusieurs unités d'évaluation en un seul organisme : la nouvelle Evaluation Unit for Public Diplomacy⁴¹. Au Royaume-Uni, un tournant a été marqué par le rapport de la commission Phillis et le rapport de lord Carter Coles, tous les deux s'accordant sur la nécessité de repenser entièrement

l'évaluation de la performance de la diplomatie publique britannique⁴². Concrètement, cela s'est matérialisé par des tentatives pour intégrer le modèle logique décrit plus haut⁴³. Dans le sillage des États-Unis et du Royaume-Uni, la Suède, la Norvège et le Canada se sont également penchés sur les lacunes de leurs outils d'évaluation pour mesurer de manière plus systématique leurs programmes d'influence.

Cependant, malgré les efforts déployés par ces gouvernements, la plupart des écueils observables à la fin de la décennie 2000 n'ont pas été surmontés à ce jour⁴⁴. Comme le notait en 2011 Jan Melissen, « l'évaluation demeure aujourd'hui le talon d'Achille de la diplomatie publique, et les maigres résultats obtenus dans ce domaine ont fait de la dernière décennie un acte de contrition et de modestie⁴⁵ ». Faisant écho à Melissen, Banks note : « Quelques États disposent aujourd'hui de bureaux d'évaluation regroupant des évaluateurs professionnels, dont certains ont commencé à étudier la question ou commandé des recherches à ce sujet. La quasi-totalité d'entre eux en connaissent au moins les principes. Il faut dire cependant que l'étude et la pratique de l'évaluation des performances de la diplomatie publique, même si elles vont dans

39. Jay Wang, « Public Diplomacy and Global Business », *Journal of Business Strategy*, vol. 27, n° 3, 2006, p. 41 ; Jian Wang, « Managing National Reputation And International Relations In The Global Era: Public Diplomacy Revisited », *Public Relations Review*, vol. 32, n° 2, juin 2006, p. 91-96.

40. Kristin Lord et Richard Fontaine, *Managing 21st-Century Diplomacy: Lessons from Global Corporations*, Center for a New American Security, décembre 2010, p. 1-33.

41. Au moment de cette réforme, la sous-secrétaire déclarait : « We are restructuring the evaluation of all of our programs, based on the successful model used in our educational and cultural affairs division. » ; State Department's Under-Secretary for Public Diplomacy, Karen Hughes, « America's Dialogue with the World », statement before the House International Relations Committee, US State Department, Washington DC, novembre 2005.

42. Robert Phillis, « An Independent Review of Government Communications », presented for the Minister of the Cabinet Office, janvier 2004.

43. Wilton Park, « The Future of Public Diplomacy », Report on the Wilton Park Conference, WP 842, 1-3, 2007 ; Louise Vinter et David Knox, *Measuring the Impact of Public Diplomacy: Can It Be Done ?*, *Engagement: Public Diplomacy in a Globalized World*, Foreign and Commonwealth Office, 2008.

44. James Pamment, *The limits of the new public diplomacy strategic communication and evaluation at the U.S. State Department, Foreign & Commonwealth Office, British Council and Swedish Foreign Ministry*, Stockholm University, Department of Journalism, Media and Communication (JMK), Stockholm, 2011.

45. Jan Melissen, « Beyond Public Diplomacy », Clingendael Paper No 3, *Netherlands Institute of International Relations*, October 2011, p. 13.

la bonne direction, n'en sont encore qu'à leurs débuts.⁴⁶ ». De fait, même les programmes en pointe dans ce domaine ne sont pas encore parvenus à maîtriser la question de l'évaluation⁴⁷.

Même s'il est tentant de risquer quelques pronostics, en l'absence d'instruments de mesure appropriés et compte tenu du caractère longitudinal de la « nouvelle diplomatie⁴⁸ », il est présomptueux et précocement de se prononcer sur son efficacité. Les enthousiastes ont tendance à surévaluer sa capacité à servir la politique étrangère tandis que les sceptiques, plus nombreux et moins téméraires, ont l'habitude de conclure de façon hâtive qu'elle ne produira jamais rien⁴⁹. Pourtant ni les uns ni les autres n'ont les preuves de leurs arguments et les outils pour les étayer. La raison est qu'aucun programme d'évaluation digne de ce nom n'est à même à l'heure actuelle de mesurer de façon systématique et fiable l'impact de la diplomatie publique. Les objectifs ne se prêtent pas à l'évaluation, les outils de mesure sont à peine développés, les bases de données sont déficientes, et il n'y a pas de programmes adéquatement coordonnés. Parfois, on a même l'impression que ce qui fait le plus défaut est une volonté réelle de la part des pouvoirs publics de faire progresser les choses.

46. R. Banks, *op. cit.*, p. 50.

47. GAO, *Engaging Foreign Audiences: Assessment of Public Diplomacy Platforms Could Help Improve State Department Plans to Expand Engagement*, GAO-10-767, juillet 2010.

48. Sur le fait que la diplomatie publique est une stratégie à long terme, voir notamment Nicholas J. Cull, « Public Diplomacy: Taxonomies and Histories », *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, n° 1, 2008, p. 31-54.

49. « Can a universal yardstick be used to measure or explain public relations ? » demandait incrédule R.S. Zaharna dans « Intercultural Communication and International Public Relations: An Integrated Literature Review and Critique », *Communication Quarterly*, n° 48, 2000, p. 85-100.

Pourtant, de plus en plus nombreux sont ceux à prendre conscience des enjeux rattachés à l'évaluation de la diplomatie de masse. Cette question est amenée à demeurer un défi prioritaire pour trois raisons complémentaires. La première raison est d'ordre pratique. Sans évaluation, la diplomatie publique ne peut être améliorée. Pour le moment, les gouvernements naviguent à l'aveugle sans indicateurs leur permettant de s'assurer du bien-fondé stratégique de leur diplomatie publique. Parvenir à mesurer les succès et les échecs des différents programmes de diplomatie publique, même de manière approximative, leur permettrait de mener l'action sur une base constructive et de faire de la diplomatie publique un véritable outil au service de la politique étrangère et de ses objectifs stratégiques. Découlant de la première, la seconde raison est d'ordre politique. À défaut de pouvoir être mesurée, la diplomatie publique est incapable de se justifier aux yeux des décideurs comme outil pertinent de politique étrangère. Autrement dit, pour être légitimés comme une branche de politique étrangère dans laquelle il faut continuer à investir, les programmes de diplomatie publique doivent démontrer leur contribution à la stratégie internationale des États.

La troisième motivation pour développer l'évaluation de la diplomatie publique est de nature plus théorique, mais elle a des implications pratiques et politiques. Le développement d'une méthodologie rigoureuse capable de mesurer les performances de la diplomatie publique et sa propension à servir les objectifs concrets de la politique étrangère aurait des implications considérables pour notre connaissance des relations internationales. Avec des outils de mesure appropriés, il serait enfin possible de déterminer si l'influence de la culture, de l'éducation, de l'information et des médias peut affecter les intérêts des États au même titre que les facteurs plus tangibles de

nature militaire ou économique. Être capable de dire si la diplomatie publique « marche » permettrait de confirmer l'hypothèse séduisante mais encore invérifiée selon laquelle « soft power matters and can have hard results⁵⁰ ».

De la question de l'évaluation dépendent donc non seulement l'avenir de cette diplomatie des cœurs et des esprits, mais aussi une révolution importante des relations internationales. En attendant de mettre sur pied des structures d'évaluation systématiques, trois priorités s'imposent. D'abord, donner aux programmes de diplomatie

publique des objectifs mesurables (et, donc, se doter de stratégies cohérentes)⁵¹. Ensuite, conférer à ces programmes des moyens budgétaires plus appropriés, surtout dans le domaine de l'évaluation. Enfin, développer chez les diplomates une culture de l'évaluation qui fait, hélas, encore souvent défaut dans la profession⁵². En attendant d'être « prouvée », la diplomatie publique semble condamnée à demeurer un acte de foi, ce qui au fond constitue son principal gage de pérennité puisque pour convaincre... il faut avant tout être convaincu. ■

50. Joseph S. Nye Jr, *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 72.

51. Sur la nécessité de repenser la diplomatie publique autour d'objectifs programmatiques, lire notamment: Robin Brown, « Measurement and Evaluation in Public Diplomacy », *Public Diplomacy, Networks, and Influence*, 31 mars 2011.

52. John Hemery, « Training for Public Diplomacy: An Evolutionary Perspective », Jan Melissen (ed.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, Palgrave-Macmillan, 2005, Basingstoke, p. 203-207. Voir également GAO, *Actions Needed to Improve Strategic Use and Coordination of Research: Public Diplomacy.*, GAO-07-904, 2007, p. 1-56.

Diplomatie publique et intérêts économiques : le cas de l'Inde

HAPPYMON JACOB

Jawaharlal Nehru University, New Dehli

L'Inde a-t-elle su user de la diplomatie publique à l'appui de ses intérêts économiques à l'étranger ? Est-elle en mesure de mobiliser ses capacités de convaincre par le truchement de la diplomatie publique afin d'accroître son influence économique sur le plan international ? Quelle est, plus précisément, la nature de la diplomatie publique et économique de ce pays ? Quels sont les organismes qui œuvrent en sa faveur ? Comment les initiatives relevant de la diplomatie publique jouent-elles en faveur de sa diplomatie économique ? Nous chercherons, dans cet article, à apporter des réponses à quelques-unes de ces questions.

Il convient d'abord de placer les questions ou objectifs ci-dessus dans le contexte approprié. L'Inde est largement perçue comme une puissance économique et militaire émergente, ce qui a des incidences importantes sur l'ordre international. Avec un taux de croissance économique impressionnant, qui s'est élevé à 7,5 % environ au cours de la dernière décennie et qui, même lors de la récente crise mondiale, n'a pas connu de ralentissement significatif, elle est en

passé de devenir l'un des géants économiques de la planète. Il importe ici de nous demander si elle a su utiliser les instruments de la diplomatie publique pour faire percevoir au reste du monde son statut émergent de grande puissance. En d'autres termes, si l'on considère que la croissance de l'économie est la pierre angulaire de la montée en puissance de l'Inde au sein du système international actuel, a-t-elle été en mesure de transmettre ce message à la communauté internationale ?

La diplomatie publique n'est pas uniquement au service de la diplomatie économique. En fait, les études consacrées à ce sujet ne traitent guère ses implications économiques. Cette forme de diplomatie s'attache essentiellement à la promotion de l'image d'un pays, à l'interaction auprès de la population du pays d'accueil et à la sensibilisation du grand public aux questions de politique étrangère. Il serait toutefois utile d'examiner si l'Inde a su user des instruments de la diplomatie publique pour favoriser ses intérêts économiques, tout particulièrement si l'on considère qu'il s'agit d'un pays qui dispose de

grandes capacités à convaincre, élément important de toute action de diplomatie publique.

Bien qu'il ne soit pas facile de détecter l'incidence de la diplomatie publique de l'Inde sur la défense de ses intérêts économiques, certains éléments laissent à entendre que ce pays a pris conscience du fait que ces deux aspects sont liés entre eux et que des partenariats entre secteur public et secteur privé font beaucoup pour faire évoluer l'image de l'Inde à l'étranger, ce qui est susceptible d'avoir des effets économiques positifs à long terme.

La conception indienne de la diplomatie publique a été explicitée à plusieurs reprises par divers responsables de ce pays. Nirupama Rao, ancienne secrétaire générale du ministère des Affaires étrangères, l'a définie récemment en ces termes : « La diplomatie publique est l'outil qui nous permet de diffuser les idées, les intérêts, les concepts et les approches qui définissent notre politique étrangère et la défense de nos intérêts nationaux dans le cadre du développement de nos relations bilatérales et de notre action au sein des instances multilatérales », ajoutant que « par sa définition même, ce type de diplomatie repose sur la clarté de la présentation, sur la capacité de convaincre, d'influencer et de façonner des opinions non sous forme de propagande, mais bien plutôt en présentant clairement les éléments qui jouent en faveur d'un aspect donné de notre politique étrangère ». Elle a souligné que l'Inde a jusqu'à trop peu fait usage de la diplomatie publique pour promouvoir ses intérêts de politique étrangère : « Nous avons le plus souvent tendance à adopter une approche passablement conservatrice lorsqu'il s'agit de faire connaître nos réalisations, ce qui, pour ainsi dire par défaut, laisse le champ libre à des expériences négatives qui ne manquent pas », d'où « la nécessité de faire en sorte que l'opinion étrangère soit plus au fait

de nos programmes de coopération technique et économique, ainsi que de l'assistance et des crédits assortis de conditions libérales que nous accordons à un certain nombre de pays¹. »

Le Département de la diplomatie publique du ministère indien des Affaires étrangères définit cette notion comme suit...

La diplomatie publique comprend l'ensemble des actions grâce auxquelles un gouvernement cherche à influencer sur l'opinion publique de telle sorte que celle-ci soutienne sa politique étrangère et ses intérêts nationaux. Elle diffère de la diplomatie traditionnelle en ce qu'elle s'adresse essentiellement, au-delà des gouvernements, à des interlocuteurs non gouvernementaux, individus ou entités. Par ailleurs, les actions qui relèvent de la diplomatie publique exposent souvent différents points de vue émanant de particuliers ou d'entités privées, en sus des vues et positions officielles du gouvernement. Un aspect majeur de la diplomatie publique réside dans le fait qu'elle va au-delà de la simple communication à sens unique puisqu'elle implique aussi d'écouter les points de vue de différents acteurs. Pour réussir, elle nécessite un engagement actif auprès du public, susceptible d'établir à terme un rapport fait de confiance et de crédibilité. Elle implique de prendre en compte l'importance de l'interconnexion croissante d'un monde dans lequel les citoyens attendent que leurs préoccupations en matière de politique étrangère soient écoutées².

Nous examinerons en premier lieu quels sont les organismes de diplomatie publique dont dispose l'Inde, après quoi nous nous attacherons aux différentes stratégies de diplomatie publique

1. « Nirupama Stresses Increasing Importance of Public Diplomacy in International Relations », 10 décembre 2010, www.pdconference.in/pd2010/Conference8.pdf.

2. meapd.cdacmohali.in/AboutUs.aspx

et économique mises en œuvre par ce pays pour aboutir à une évaluation succincte des actions de diplomatie publique destinées à assurer à l'Inde des avantages économiques.

Les organismes indiens de diplomatie publique et la diplomatie économique

Cette section est consacrée aux organismes indiens qui jouent un rôle de premier plan dans les actions de diplomatie publique et économique à l'étranger. L'entité la plus importante dans ce domaine est le Département de la diplomatie publique, subdivision du ministère indien des Affaires étrangères à New Delhi. Mis sur pied en 2006, il « cherche à développer une meilleure compréhension de l'Inde et de ses centres d'intérêt en matière de politique étrangère³ ». Il « produit des publications, des documentaires et d'autres sources de documentation qui nous permettent de mettre en valeur l'ancienneté de la civilisation indienne, la richesse du patrimoine culturel du pays, son esprit d'innovation et d'entreprise, la vitalité d'une économie qui s'inscrit dans le cadre d'une éthique séculaire et d'une démocratie dynamique, ainsi que d'autres aspects d'une nation empreinte de diversité⁴ ».

Le Département publie en 17 langues, sous le titre *India Perspective*, une revue diffusée dans 160 pays par l'intermédiaire des missions diplomatiques de l'Inde. Il agit également en partenariat avec « les principales universités et de grands centres de réflexion et organismes de recherche, au niveau national comme à l'étranger, afin d'organiser des séminaires et des conférences consacrés à des sujets en rapport

avec les centres d'intérêt de l'Inde, d'accueillir des délégations venant de divers pays et représentant divers organismes pour leur faire découvrir notre pays sous de nombreux aspects et d'organiser en Inde même des conférences et d'autres manifestations dans le but de mieux faire connaître notre politique étrangère. Nous intervenons également auprès de nos missions diplomatiques et postes consulaires dans le monde pour leur permettre de promouvoir l'Inde plus efficacement⁵ ».

Afin de mieux être en rapport avec le public recherché, le Département dispose également d'une page sur Facebook, d'un blog, d'un compte sur Twitter et d'un canal sur Youtube. Les 10 et 11 décembre 2011, il a organisé à New Delhi une grande conférence consacrée à la diplomatie publique, à laquelle ont participé des experts venus du monde entier. En cinq années d'existence, ce service est parvenu à se ménager un créneau propre. Même s'il n'a pas pour mission de promouvoir les intérêts économiques du pays, il convient de bien avoir à l'esprit que si des actions de diplomatie publique doivent être mises en œuvre à l'appui de ces intérêts, elles doivent disposer d'une plate-forme appropriée.

L'autre grand organisme de promotion de la diplomatie publique, dans le domaine culturel cette fois, est l'Indian Council for Cultural Relations (ICCR)⁶. Créé en 1950, il a pour mission « d'aider à définir et à mettre en œuvre les politiques relevant des relations culturelles extérieures de l'Inde, de développer la compréhension mutuelle entre l'Inde et les autres pays, et de promouvoir les échanges culturels avec les autres peuples⁷ ». L'ICCR constitue l'un des

3. *Ibidem*.

4. *Ibidem*.

5. *Ibidem*.

6. Conseil indien des relations culturelles.

7. www.iccrindia.net.

principaux outils de diplomatie culturelle du pays. Il dispose de 24 centres culturels indiens, implantés dans différentes parties du monde, et prévoit d'en ouvrir quinze autres. Ces centres fonctionnent sous l'égide des missions diplomatiques de l'Inde à l'étranger. L'ICCR a également établi des liens avec des établissements d'enseignement étrangers en vue de « programmes d'échanges de courte durée et d'octroi de bourses d'études ». Il ne fait pas de doute que la diplomatie culturelle améliore l'image du pays à l'étranger, ce qui peut servir à des fins économiques.

Une troisième grande plate-forme de diplomatie publique est l'India Brand Equity Foundation (IBEF)⁸, organisme institué par le ministère du Commerce en association avec la Confederation of Indian Industry (CII)⁹ en vue de promouvoir le label « made in India » sur les marchés étrangers, d'y sensibiliser l'opinion internationale et de faire mieux connaître les produits et services qu'offre l'Inde. L'IBEF constitue un bon exemple de partenariat entre secteur public et secteur privé dans le domaine de la diplomatie publique à des fins économiques. Elle agit également en rapport étroit avec des parties prenantes au sein des pouvoirs publics et des milieux d'affaires. Créée en 1999, elle édite plusieurs publications dont le mensuel *India Now, A Perspective*, qui relate des exemples de réussite d'entreprises indiennes et expose les possibilités offertes par ce pays, et publie également des brochures d'information sur l'Inde.

Le rôle que joue l'IBEF dans la formation de l'image de l'Inde en tant que grande puissance émergente n'est pas négligeable. Cet organisme

s'emploie notamment à présenter l'Inde comme « la démocratie à économie de marché dont la croissance est la plus rapide ». En 2006, lors du Forum économique mondial de Davos, il a mené, sous le titre « L'Inde est partout », une campagne qui a suscité une large attention.

L'autre grande institution de diplomatie publique du pays se compose du ministère des Affaires étrangères et des missions diplomatiques de l'Inde à l'étranger. Le Département économique du ministère des Affaires étrangères a été créé en 1966. Regroupant quatre services et dirigé par un secrétaire général adjoint, il fait beaucoup pour soutenir l'action économique et commerciale des postes indiens dans le monde. À l'heure actuelle, on prend de plus en plus conscience du fait que ces derniers ont un grand rôle à jouer au service des intérêts économiques de leur pays. Kishen Rana, ambassadeur en retraite, a évoqué en détail l'action de ces postes en matière de diplomatie économique¹⁰. Il s'agit notamment d'établir des réseaux, de promouvoir le pays, de favoriser ses échanges commerciaux, de mener des analyses économiques, de favoriser les investissements, de gérer l'aide consentie à d'autres pays, de mettre en place des partenariats avec des organismes étrangers, d'intervenir auprès des médias locaux ou encore de faire en sorte que les capacités de convaincre débouchent sur des avantages économiques. On notera également avec intérêt que ces postes s'emploient aussi à venir en aide aux États de l'Inde et aux entreprises privées qui cherchent à mettre en place des rapports de collaboration et des partenariats à l'étranger.

8. Fondation pour les marques indiennes.

9. Confédération de l'industrie indienne.

10. Kishan Rana, *Inside Diplomacy*, Manas Publications, New Delhi, 2000.

D'après Kishen Rana et Bipul Chatterjee¹¹, les grands objectifs de diplomatie économique d'un pays dans lesquels un rôle majeur revient au ministère des Affaires étrangères sont les suivants :

- promouvoir les échanges commerciaux, y compris la mobilisation des investissements étrangers en Inde ;
- mettre en place des réseaux regroupant divers acteurs, tant en Inde qu'à l'étranger ;
- promouvoir son pays en rapport avec l'ensemble des activités économiques ;
- enfin, jouer un rôle régulateur consistant essentiellement à gérer les activités économiques extérieures du pays.

Le recours à ce réseau de postes, dont l'excellence est avérée, pose toutefois un certain nombre de problèmes spécifiques. En premier lieu, le ministère des Affaires étrangères ne joue pas un rôle actif en matière d'activité économique bilatérale : il ne fait que faciliter indirectement le travail d'autres ministères comme celui du Commerce. Par ailleurs, ces autres ministères n'utilisent pas comme il le faudrait le réseau des ambassades du fait de leur manque de rapports avec les Affaires étrangères. De ce fait, en dépit des interactions constantes entre, d'une part, nos diplomates en poste dans divers pays et, d'autre part, des chefs d'entreprise et milieux d'affaires étrangers, ces interactions ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une diplomatie économique dûment organisée, ni *a fortiori* dans celui d'une diplomatie publique mise en œuvre en vue d'obtenir des avantages économiques.

Cela étant, les diplomates indiens en poste à l'étranger ne cessent d'établir des réseaux

auprès des autorités locales afin de promouvoir les intérêts économiques de leur pays. L'un d'eux, Shujan Chinoy, explique comment il a agi de la sorte auprès des autorités chinoises, à différents niveaux, pour organiser à Shanghai une fête de la mangue indienne, qui est devenue, depuis lors, un événement annuel. Une de ses collègues, Apoorva Srivastava, relate que ses relations avec les milieux de la mode en France lui ont permis d'établir des liens entre les manifestations consacrées à ce secteur d'activité en Inde et en France¹². Elle a ainsi pu organiser en 2007 à New Delhi un festival culturel de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (SAARC) ainsi qu'un défilé de mode. L'ambassadeur A. Gopinathan évoque les avantages qu'offrent les liens que l'on entretient avec les médias locaux, auxquels il est possible de recourir lorsque les produits d'un pays pâtissent d'une réputation défavorable dans le pays d'accueil, ce qui fut le cas de la viande indienne en Égypte¹³.

Autre organisme agissant en faveur des activités économiques extérieures, le Foreign Investment Promotion Council (FIPC)¹⁴ a été créé en 1997 afin d'encourager les investissements étrangers directs en Inde en identifiant les secteurs ou les projets qui en ont besoin et en ciblant certaines régions du monde ou certains pays afin d'attirer des investisseurs. Il constitue également un exemple de partenariat entre secteur public et secteur privé mis en place par le gouvernement indien dans le but manifeste de servir les intérêts économiques du pays : le FIPC est en effet dirigé par le président

11. Kishan Rana et Bipul Chatterjee, *Economic Diplomacy: India's Experience*, Consumer Unity & Trust Society, Jaipur, 2011.

12. « Promotion of Indian Fashion », *ibidem*.

13. « Exports of Frozen Meat and Tea from India to Egypt », *ibidem*.

14. Conseil pour la promotion des investissements étrangers.

de la banque privée ICICI, et les présidents des trois principales associations de chefs d'entreprise du pays (ASSOCHAM, CII et FICCI) sont membres de son conseil d'administration, tandis qu'il a pour secrétaire un représentant du ministère de l'Industrie.

La Directorate of Film Festivals (DFF)¹⁵ s'efforce, pour sa part, de promouvoir à l'étranger la capacité d'influence du pays par le biais du cinéma indien. Cet organisme facilite la participation de l'Inde à des festivals tenus à l'étranger, organise des projections de films étrangers en Inde et de films indiens à l'étranger, et décerne également les prix cinématographiques nationaux. On ne peut que constater le grand succès dont l'industrie cinématographique indienne, communément appelée « Bollywood », jouit dans diverses régions du monde, et cela non seulement dans les communautés d'origine indienne, mais encore auprès de la population locale.

Enfin, l'India Trade Promotion Organisation (ITPO)¹⁶ est un organisme public qui a pour mission de développer les échanges extérieurs du pays grâce à l'organisation, en Inde et à l'étranger, de foires, d'expositions et de rencontres entre acheteurs et vendeurs, à la mise en œuvre de programmes de promotion de contacts et de produits, à des actions promotionnelles auprès de grands magasins à l'étranger, à la réalisation d'études de marché et à la diffusion d'informations. Certes, son action ne relève pas de la diplomatie publique, mais cet organisme fait plus que vendre des produits puisqu'il s'efforce aussi de promouvoir à l'étranger l'image de marque « Inde ».

15. Direction des festivals de cinéma.

16. Organisation indienne pour la promotion des échanges commerciaux

Les stratégies de diplomatie publique et la diplomatie économique

Abordons à présent les différentes stratégies de diplomatie publique adoptées par l'Inde afin de favoriser ses intérêts économiques à l'étranger. L'une des stratégies essentielles mises en œuvre par ce pays à l'appui de sa diplomatie publique réside dans l'octroi d'aides à d'autres pays. Même si cette action n'a pas pour effet de promouvoir directement les intérêts économiques de l'Inde, elle permet bel et bien d'établir dans le pays considéré un climat favorable, qui peut être mis à profit dans ce sens. En outre, elle apporte un crédit indéniable au statut de géant économique émergent revendiqué par l'Inde. Cette dernière a longtemps été bénéficiaire de l'aide étrangère : d'après la revue *The Economist*, « entre 1951 et 1992, l'Inde a reçu environ 55 milliards de dollars d'aide étrangère, ce qui fait d'elle le premier pays bénéficiaire¹⁷ ». Or la voici qui envisage à présent de se doter d'un organisme d'aide, l'Indian Agency for Partnership in Development (IAPD)¹⁸ afin de coordonner l'ensemble des projets, lignes de crédit et actions de coopération technique et de formation de ressortissants étrangers relevant de l'aide extérieure, ainsi que de donner davantage de cohérence et d'unité stratégique à ses actions d'aide économique et technique. Cet organisme pourrait disposer d'un budget d'aide d'un montant de 11 milliards de dollars sur les cinq ou six années à venir¹⁹.

17. « Charity begins Abroad », 13 août 2011, www.economist.com/node/21525836.

18. Agence indienne de partenariat au développement.

19. Gurpreet Singh Bhatia, Mukul G. Asher, « Establishing IAPD Is Consistent With Geo-Economic Initiatives », 31 août 2011, www.dnaindia.com/money/comment_establishing-iapd-is-consistent-with-geo-economic-initiatives_1581787.

On observera, cela étant, que l'octroi d'une aide à d'autres pays n'est pas une nouveauté pour la diplomatie indienne. Effectivement, l'Inde dispense depuis très longtemps à divers pays, en particulier dans son voisinage, des lignes de crédit, des dons, des consultations techniques, des projets de développement et des actions de coopération liées aux technologies de l'information, notamment dans les domaines de l'agriculture, de la santé, de l'enseignement, du renforcement des capacités et de l'aide humanitaire²⁰. Son aide à l'Afghanistan, par exemple, est considérable. L'Indian Exim Bank accorde des dons, des prêts assortis de conditions de faveur et des lignes de crédit à plusieurs pays pour financer des projets de développement. L'intention qui sous-tend cette diplomatie de l'aide est claire : il s'agit de répandre l'idée que l'Inde est une puissance émergente.

L'Inde dispose depuis 1964 d'un organisme officiel de coopération technique internationale dénommé Indian Technical Cooperation (ITEC), géré par le ministère des Affaires étrangères et actif à l'étranger, tant auprès des pouvoirs publics que de particuliers. « Sous l'égide de l'ITEC et du programme corollaire SCAAP (Special Commonwealth Assistance for Africa Programme), 158 pays, d'Asie et du Pacifique, d'Afrique, d'Amérique latine et des Caraïbes ainsi que d'Europe orientale et centrale, sont invités à partager l'expérience de l'Inde en matière de développement²¹ ». Cette action comprend six composantes :

- formation en Inde de personnels civils et militaires issus des pays partenaires;
- projets et activités connexes (études de faisabilité, services de consultation);

- envoi d'experts indiens à l'étranger;
- voyages d'étude;
- dons d'équipements;
- secours en cas de catastrophe²².

Une autre stratégie de diplomatie publique consiste à mettre en place des chaires d'études indiennes dans des universités étrangères. L'action de l'ICCR a ainsi permis de créer 73 chaires de ce type dans des établissements prestigieux. Il convient également, à ce propos, de noter que l'Inde se montre active en matière de renforcement d'institutions à l'étranger. Son action dans le domaine de la reconstruction d'infrastructures et du renforcement des institutions se porte essentiellement depuis quelques années sur l'Afghanistan.

Les campagnes de diplomatie publique et économique menées par l'Inde

L'une des grandes stratégies de diplomatie publique et économique mises en œuvre par l'Inde consiste à mener des campagnes de publicité soigneusement conçues et ciblées, dont la fameuse campagne de promotion touristique Incredible India lancée en 2002 par le ministère du Tourisme. Elle avait pour principal objectif, précise le site incredibleindiacampaign.com, de « doter le pays d'une identité caractéristique, d'où le logo Incredible India, devenu une véritable icône, dans lequel le point d'exclamation remplaçant le "I" d'India a été décliné sur tous les supports de communication avec grand succès. Cette campagne, qui a permis de faire de l'Inde une destination de tout premier plan, a entraîné dès la première année une augmentation de la fréquentation touristique de 16 % ».

20. *Ibidem*.

21. itec.mea.gov.in/.

22. *Ibidem*.

Il s'agit là d'un très bon exemple de diplomatie publique menée tant dans le pays qu'à l'étranger en faisant appel à des partenaires privés. Les promoteurs de cette campagne affirment avoir observé un accroissement substantiel du nombre de touristes étrangers en Inde à la suite de son lancement. Elle montre également comment on peut promouvoir l'image d'un pays en recourant à la diplomatie publique tout en poursuivant des objectifs économiques.

Une autre grande campagne, intitulée *God's Own Country* (« Un pays béni »), constitue un exemple de diplomatie publique à l'échelon régional puisqu'elle a eu pour initiateur non pas le gouvernement fédéral, mais celui de l'État du Kerala. L'office de tourisme de cet État a su mettre en place dans ce cadre un partenariat public-privé de qualité. Grâce au succès remporté par des campagnes de ce type, le Kerala attire à présent plus de six millions de touristes chaque année²³.

La troisième grande campagne de diplomatie publique, menée en 2004 sous l'appellation *India Shining*, a été lancée par le parti *Bharatiya Janata* (BJP), alors au pouvoir à New Delhi, afin de promouvoir l'image de l'Inde au niveau international. Elle avait pour objectif de transmettre au monde l'idée que l'Inde est une puissance émergente dont l'économie est extrêmement prometteuse. Là encore, elle a été menée grâce à un partenariat public-privé, le marché ayant été accordé à l'agence de publicité *Grey Worldwide (India)* pour un montant de 650 millions de roupies.

Ces campagnes ont permis de créer dans l'esprit du public international une nouvelle image

de l'Inde tout en étant sous-tendues par une logique économique.

Une autre stratégie de diplomatie publique et économique consiste à agir auprès de la diaspora indienne. Avec plus de 25 millions de personnes d'origine indienne établies à l'étranger, le pays dispose dans le monde entier d'une vaste communauté dont les potentialités n'ont pas encore été mises à profit de manière cohérente. L'une des principales raisons de cette « sous-exploitation » de la diaspora indienne réside dans le fait que l'Inde a longtemps considéré ses expatriés comme une simple source de transferts financiers. De nos jours, cependant, on prend conscience du fait qu'il convient d'appréhender cette diaspora en termes plus stratégiques afin de mieux mettre en œuvre la diplomatie publique et le pouvoir de convaincre de l'Inde. Dans cette optique, le ministère des Indiens de l'étranger (MOIA) a entrepris un certain nombre d'initiatives à son intention comme, notamment, l'organisation d'une journée des Indiens non résidents (*Pravasi Bharatiya Divas*), la mise en place d'un régime d'assurance destiné aux Indiens employés dans les pays du golfe Persique, la publication d'une revue consacrée aux affaires des expatriés, la création d'un Fonds indien de développement et d'une base de données pour les Indiens de l'étranger, l'ouverture à New Delhi d'un centre destiné à faciliter leurs démarches ou encore la délivrance d'une carte de « personne d'origine indienne²⁴ ».

Dans de nombreux pays, la présence d'une importante communauté indienne joue un rôle significatif dans la politique du pays d'accueil à l'égard de l'Inde. On a pu le constater avec

23. Pour plus d'informations, voir Smitha Vasudevan, « The Role of International Stakeholders in Destination Branding: Observations from Kerala Tourism », *Place Branding and Public Diplomacy*, 2008, 4, p. 331-335.

24. Voir le site Internet du ministère des Indiens de l'étranger, moia.gov.in/index.aspx.

évidence au cours des négociations nucléaires entre l'Inde et les États-Unis, les Indiens expatriés dans ce pays ayant mené campagne auprès des autorités américaines en faveur du gouvernement indien. Cet exemple montre que l'Inde ne considère désormais plus sa diaspora uniquement comme une source de transferts financiers, mais également comme un instrument de sa diplomatie publique.

Lors du 14^e sommet de la SAARC, les 3 et 4 avril 2007, l'Inde a encore organisé un rallye automobile : la CII avait été chargée par le ministère des Affaires étrangères de réaliser ce projet, en coordination avec les acteurs intéressés, dans le but d'encourager les contacts au niveau régional, les rapports directs, la bonne volonté, les échanges commerciaux, le tourisme et les rapports d'affaires entre les États membres de cette organisation. N. Srinivasan, ancien directeur général de la CII (de 2004 à 2006), précise ceci : « À l'origine de ce rallye automobile de la SAARC, on trouve le désir, manifesté de longue date par l'Inde, de se rapprocher de ses voisins et d'instaurer un climat favorable à des rapports politiques et économiques et à des contacts directs plus étroits²⁵. » Plusieurs conférences consacrées à des questions commerciales régionales ont également pu être organisées à cette occasion.

Les partenariats public-privé

La mise en place de partenariats public-privé constitue une autre stratégie utilisée par l'Inde à l'appui de sa diplomatie publique et économique. L'une des grandes associations de chefs d'entreprise du pays, la CII, fondée en 2002, est un des organismes avec lesquels le

gouvernement indien a établi un partenariat à ces fins. Il est fréquent, depuis Rajiv Gandhi, que les premiers ministres indiens se fassent accompagner lors de leurs visites à l'étranger par des délégations de chefs d'entreprise, et la CII aide le gouvernement à coordonner cette action.

Tarun Das, ancien président de la CII, ajoute que « ce partenariat a ensuite été élargi à des réunions de commissions mixtes bilatérales, à des rencontres entre personnalités éminentes ou avec des chefs de gouvernement en visite officielle, etc.²⁶ ». Par ailleurs, la CII organise des foires commerciales internationales dont l'origine remonte à 1975 et qui bénéficient d'un soutien officieux de la part du gouvernement indien. C'est aussi à son initiative qu'ont lieu des réunions relevant de la « diplomatie parallèle » consacrées à des questions économiques ou commerciales, mais également à des sujets comme le terrorisme, la politique, la technologie ou la défense, et auxquelles prennent part de hauts responsables des milieux économiques indiens, le gouvernement y assistant en tant qu'observateur. Conjointement avec l'Aspen Institute, par exemple, elle organise des réunions de ce type autour des relations entre l'Inde et les États-Unis. Elle agit en rapport étroit avec les ministères des Affaires étrangères et du Commerce ainsi qu'avec les postes indiens à l'étranger.

La CII organise également « des expositions, des séminaires, des réunions avec des chefs d'État en visite officielle et avec des décideurs, ou encore des travaux de mise en place de réseaux auprès d'entités homologues, d'organismes multilatéraux, d'établissements de

25. Voir le recueil de coupures de presse.

26. « Strategic Dialogue: Track II Diplomacy », cuts-international.org/pdf/Chapter_19_Tarun-Das.pdf.

recherche et d'autres instances d'élaboration de politiques afin d'établir des relations fortes en termes d'échanges commerciaux et d'investissements entre l'Inde et le reste du monde²⁷ ». Afin de mieux coordonner ses activités internationales, elle a créé sept bureaux de représentation : en Allemagne, en Australie, en Chine, aux États-Unis, en France, au Royaume-Uni et à Singapour.

Par ailleurs, la CII et le ministère du Commerce gèrent conjointement l'IBEF. La CII dispose encore d'un service de la défense et des activités aéronautiques et spatiales qui organise de grandes conférences internationales. De même que la Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry (FICCI)²⁸, elle collabore avec le ministère indien de la Défense pour organiser chaque année le meeting aéronautique international Aero India.

La FICCI, organisation nationale qui représente les nombreuses chambres de commerce regroupées en son sein, agit elle aussi en rapport étroit avec les ministères des Affaires étrangères, du Commerce et de l'Industrie. Ce sont en fait le ministère des Affaires étrangères et la FICCI qui assurent le déroulement du Forum sud-asiatique de la SAARC, lequel a pour objectif de « définir les orientations de la SAARC pour les vingt-cinq ans à venir, en sus de son action de suivi de la levée progressive des obstacles non tarifaires, d'extension du champ d'application de l'Accord de libre-échange d'Asie du Sud (SAFTA) et de mise en œuvre des politiques commerciales y afférentes²⁹ ».

27. R. Seshasayee, « Message from the Chairman », www.cii.in/InternationalMessageChairman.aspx?enc=csM3o0rrG6Py8e7IMcVGIw==.

28. Fédération indienne des chambres de commerce et d'industrie.

29. Nayanima Basu, « Now, a South Asia Forum to boost Saarc », 9 juin 2011, www.business-standard.com/india/news/nowsouth-asia-forum-to-boost-saarc/438478/.

Un autre organisme qui collabore avec le gouvernement pour promouvoir les intérêts économiques du pays est l'Associated Chambers of Commerce and Industry (ASSOCHAM)³⁰ : elle agit en interaction avec des missions étrangères en Inde, les postes indiens à l'étranger, le gouvernement central, ceux des États de l'Inde et des organisations du monde entier.

La diplomatie publique n'est pas pratiquée uniquement par des gouvernements, mais aussi par des acteurs privés. Le financement d'activités de recherche par des entreprises indiennes et leur action en matière de financement ou de création de centres de réflexion en Inde ou de chaires d'études indiennes dans des universités occidentales en sont de très bons exemples.

La Federation of Indian Export Organizations (FIEO)³¹, créée conjointement en 1965 par le ministère du Commerce et des chefs d'entreprises privées, collabore avec le gouvernement indien pour promouvoir les exportations du pays.

L'initiative India Future of Change

Cette action de diplomatie publique et de promotion de l'image du pays, qui a été conçue et mise au point par TheIdeaWorks avec le soutien du Département de la diplomatie publique du ministère des Affaires étrangères, constitue un important partenariat entre secteur public et secteur privé. Parmi les autres participants à cette initiative, on note l'Institut indien de gestion des entreprises d'Ahmedabad, le Centre de design industriel, l'Institut indien de technologie de Bombay, l'organisme Design in India et le *Financial Times*. D'après Amit Shahi,

30. Association des chambres de commerce et d'industrie

31. Fédération des organismes exportateurs indiens.

président-directeur général de TheIdeaWorks et directeur de projet d'India Future of Change, elle a pour objectif de « sensibiliser l'opinion mondiale aux réalités émergentes de l'Inde afin de favoriser une meilleure compréhension du paysage indien actuel. Pour ce faire, elle s'emploie à promouvoir l'Inde à travers sa culture, sa diversité et sa démocratie ainsi que sous l'angle de son esprit d'innovation et d'entreprise³² ». Des manifestations de nature variée sont organisées dans ce cadre auprès des milieux estudiantins et des milieux d'affaires du monde entier.

Le recours aux organismes et stratégies de diplomatie publique pour promouvoir les intérêts économiques du pays est désormais sérieusement pris en compte par le gouvernement indien. Dans le contexte de ce pays, les actions qui relèvent de la diplomatie publique n'existent que depuis peu ; il en va de même de la diplomatie publique en faveur d'intérêts économiques. Cependant, la diplomatie économique a en Inde un long passé à son actif, de même que les partenariats entre secteur public et secteur privé dans ce domaine. Bon nombre des organismes qui mettent en œuvre la diplomatie publique de l'Inde ont existé avant la publication officielle de son programme d'action en la matière, qui ne remonte qu'à 2006. On n'observe pourtant qu'un très faible degré de coordination dans le recours à la diplomatie publique à l'appui d'intérêts économiques. En d'autres termes, alors que la diplomatie économique est très active et qu'il existe un grand nombre de partenariats public-privé, la nécessité de faire usage de la diplomatie publique afin de s'assurer des avantages économiques n'est que

peu reconnue. En effet, la diplomatie publique est largement perçue en Inde comme étant au service de la capacité de convaincre du pays, de son image et de ses aspirations au statut de grande puissance. Cela étant, on note actuellement une prise de conscience de la nécessité de canaliser ces actions de manière plus globale et plus réfléchie.

La diplomatie publique de l'Inde en est encore au stade de la publicité. Ses stratégies paraissent accorder davantage d'importance à la diffusion d'idées qu'à l'action auprès des publics étrangers. Certes, il n'est pas mauvais que l'Inde se fasse connaître, action d'autant plus nécessaire qu'il s'agit d'une puissance en plein essor. Pour autant, il conviendrait que sa diplomatie publique se mette à agir auprès des publics étrangers autant qu'elle s'attache à informer ces publics des réalités du pays.

Si l'Inde se heurte à de nombreuses limites dans l'exercice de la diplomatie publique, c'est aussi parce que ses antécédents dans ce domaine ne sont parfois pas des plus convaincants, cela à cause de problèmes d'ordre interne : insuffisance des infrastructures, expériences désastreuses comme celle des récents Jeux du Commonwealth à New Delhi, problèmes de gouvernance.

Il est frappant, également, de constater que l'Inde ne réussit pas particulièrement à promouvoir sa diplomatie publique en mettant en jeu ses capacités de convaincre dans son entourage immédiat. Cela ne tient pas tant à un manque d'influence dans son voisinage qu'au fait que certains États voisins ressentent un certain malaise face à la politique qu'elle mène à leur égard. La diplomatie publique et le pouvoir de convaincre ne peuvent fonctionner que lorsqu'une politique est acceptée en règle générale dans le pays d'accueil. ■

32. www.brandchannel.com/brand_speak.asp?bs_id=275.

Salvador : huit leçons sur la résolution des conflits

FRANCISCO GALINDO VELEZ

Ambassadeur de la République du Salvador en France

PHILIPPE LÉTRILLIART

Sous-directeur du Mexique, de l'Amérique centrale et des Caraïbes

En 1992, le gouvernement salvadorien, issu de l'Alliance républicaine nationaliste (ARENA), et le Front Farabundo Martí pour la libération nationale (FMLN) ont mis fin à la guerre interne que connaissait le pays depuis douze ans en signant les accords de paix de Chapultepec dans la capitale mexicaine. Ouvrant la voie au processus de paix en Amérique centrale, l'expérience du Salvador demeure un exemple de résolution de conflit dans la mesure où la signature des accords a permis la construction de la paix dans un cadre démocratique qui n'a pas connu de régression depuis. Plus encore, le retour de la paix s'est accompagné d'une remarquable consolidation démocratique, les adversaires du temps de guerre devenant des partis politiques concurrents avant d'alterner au pouvoir.

Quelles leçons retenir de cette expérience ? Pourquoi a-t-il été possible de mettre fin à la guerre et de construire la paix ? Quel a été le rôle des autres pays de la région, de l'Europe

et des États-Unis ? Parallèlement, quel rôle ont joué les Nations unies et quelle a été la méthode de négociation utilisée ? Cet article cherche à répondre à ces questions en s'appuyant sur les débats intervenus lors du colloque « La paix est possible : El Salvador 1992-2012 », tenu à l'occasion de la commémoration, à Paris, du vingtième anniversaire des accords de paix¹.

1. Organisé par les ambassades du Salvador et du Mexique, le ministère des Affaires étrangères, la Maison de l'Amérique latine et Sciences-Po, le colloque « La paix est possible : El Salvador 1992-2012 » a eu lieu au Centre d'études de relations internationales (CERI), les 26 et 27 janvier 2012. Outre des universitaires et des diplomates, ce colloque rassemblait plusieurs négociateurs du processus de paix : Oscar Santamaría, ministre des Relations extérieures au moment des accords, David Escobar Galindo, membre de l'équipe de négociation gouvernementale, Salvador Sánchez Cerén, ancien commandant du FMLN, actuel vice-président de la République, Nidia Díaz, ancienne commandante du FMLN, ainsi qu'Alvaro de Soto, ancien représentant du secrétaire général des Nations unies et médiateur des accords de paix, Federico Mayor Zaragoza, ancien directeur général de l'UNESCO et, par téléconférence, Abraham Rodriguez, membre de la Commission *ad hoc* créée par les accords de paix pour l'épuration des forces armées.

L'exclusion politique à l'origine du conflit salvadorien

Le conflit interne qui a eu lieu au Salvador de 1980 à 1992 a causé plus de 79 000 morts et provoqué le déplacement d'un million de personnes². La plupart des Salvadoriens, de toute tendance politique, considèrent qu'une des causes principales de la guerre fut l'exclusion politique. Le système politique, complètement fermé, ne permettait pas d'élections libres : les militaires avaient le pouvoir et ils étaient le pouvoir. Ainsi, en 1972 et en 1977, l'opposition s'était-elle vu refuser la victoire aux élections, ce qui s'était traduit par une frustration croissante et, pour beaucoup, par l'idée qu'il ne restait que la voie armée pour changer l'ordre des choses.

Les dimensions économiques et sociales n'ont pas revêtu la même importance que l'asphyxie du système politique comme facteur de déclenchement de la guerre civile. David Escobar Galindo a estimé que le système excluait ceux qui ne partageaient pas ses options, rendant ces exclus subversifs en utilisant « cette perversion que représente le concept d'ennemi intérieur ». Si personne ne nie l'existence et l'importance des causes économiques et sociales, ni le fait qu'elles ont été à la base de la décision de beaucoup de Salvadoriens de prendre les armes, il n'existe pas de consensus sur leur rôle, à la différence du consensus faisant du politique le facteur principal du conflit. Cette constatation se reflète dans les accords de paix du 16 janvier 1992 qui ont mis fin à la guerre au Salvador : ceux-ci ont modifié le système politique et ne se sont pratiquement pas occupés des questions économiques et sociales.

2. Dans un pays de 21 000 km², qui comptait à l'époque une population de 5 millions d'habitants.

Certains en ont conclu que les accords, en fin de compte, n'ont rien changé. Ils ont pourtant transformé radicalement le pays. Depuis 1992, entre autres décisions : les militaires ont dû quitter le pouvoir et répondre au pouvoir civil ; une commission *ad hoc* a épuré les forces armées ; les corps de sécurité, comme la garde nationale et la police fiscale, ont été supprimés, et une nouvelle police nationale civile a été créée ; l'ancienne guérilla a pu s'intégrer à la vie du pays et participer à des élections libres ; une Commission vérité a passé en revue toutes les violations des droits de l'homme intervenues entre janvier 1980 et juillet 1991.

Une autre critique des accords de paix concerne la loi d'amnistie qui n'a pas permis de punir les crimes commis avant et pendant la guerre³. Cette situation, proche de celle que connaissent plusieurs pays latino-américains, pose deux questions restées sans réponse : aurait-il été possible de réussir la paix sans une telle loi ? Pourrait-on aujourd'hui abroger cette loi sans que la paix soit mise en péril ? Pour l'ancien négociateur des Nations unies, Alvaro de Soto, il n'a pas été proposé de solution satisfaisante face aux abus commis avant les accords, mais le dispositif actuel reste une construction qui protège les droits de l'homme.

Une première leçon à retenir de l'expérience salvadorienne en matière de résolution de conflits, comme les participants l'ont clairement souligné, est qu'une **négociation de paix doit se concentrer sur son objectif**, car elle ne peut pas se transformer en négociation globale, visant à résoudre tous les maux d'un pays. Ainsi

3. La loi d'amnistie est votée en 1993, peu de temps après la publication du rapport de la Commission de la vérité, au nom de la réconciliation nationale. Elle sera suivie de la mise à la retraite anticipée des officiers cités par le rapport de la Commission *ad hoc*.

les accords de paix ont-ils avant tout traité des institutions et des pratiques politiques, laissant de côté le débat économique et social, et déléguant à la Commission de la vérité le soin d'établir les responsabilités. Pour autant, dans le cas du Salvador, la réussite des accords de paix a conduit à une nouvelle réalité démocratique dans laquelle les problèmes de toute nature peuvent être discutés et résolus. Nidia Díaz a rappelé qu'au début des discussions les négociateurs du FMLN croyaient que la mise en œuvre de l'ensemble du projet révolutionnaire pouvait être acquise. Le réalisme a fini par s'imposer quand ils ont compris qu'on ne négocie que dans la limite de ce qui est possible.

Les dimensions internationales de l'action en faveur de la paix

S'il fut essentiellement local et si ses causes furent endogènes, le conflit salvadorien s'est trouvé intégré dans le contexte global de la Guerre froide. Rapidement élevé au niveau d'une confrontation entre l'Est et l'Ouest, il a, en retour, été influencé par ce contexte. La Guerre froide a contribué à créer les conditions nationales du déclenchement de la guerre : elle a été le meilleur argument pour empêcher toute évolution vers la démocratie. Toute idée ou tentative de changement était vite étouffée selon des méthodes qui privaient les victimes de tous leurs droits. Par un processus de contagion du global vers le local, le conflit salvadorien a été vécu par les parties comme un conflit idéologique, car il relevait, pour l'une d'entre elles, de la « sécurité nationale » et, pour l'autre, de la « révolution » alors que le mot « démocratie » n'apparaissait nulle part. Pour David Escobar Galindo, si une des parties avait gagné militairement, elle aurait, dans ce contexte, imposé une solution idéologique. De son côté, l'Internationale socialiste a

tenté de donner au conflit une interprétation Nord-Sud, mais, dans le contexte de l'époque, même une telle interprétation finissait par être vue comme un conflit Est-Ouest.

L'évolution de la position des États-Unis sur les guerres internes en Amérique centrale a pesé. Si, au début des années 1980, à l'instar du secrétaire d'État Alexander Haig, certains voyaient dans le Salvador « la dernière ligne de défense contre le communisme », à la fin de cette période, Washington a emprunté une ligne plus pragmatique avec le président George W. H. Bush. À partir d'août-septembre 1991, cette orientation de la politique des États-Unis en Amérique centrale a été confirmée par l'arrivée au Département d'État de James Baker, qui avait l'habitude de résoudre les problèmes de façon directe, et par la présence de l'ambassadeur Thomas Pickering à San Salvador.

Parallèlement, les interventions de pays tiers, positives pour la plupart, car elles cherchaient à faciliter une solution par la voie de la négociation, ont contribué à donner une dimension internationale à la guerre au Salvador. Élément déclencheur, la déclaration franco-mexicaine d'août 1981 reconnaissait le Front démocratique révolutionnaire – Front Farabundo Martí pour la libération nationale (FDR-FMLN) comme « force politique représentative ». Dépassant la grille de lecture Est-Ouest en faisant du FMLN un acteur politique local et non un instrument militaire répondant à des intérêts extérieurs, cette déclaration, à l'époque très critiquée, signalait la voie de la négociation pour mettre fin à la guerre interne et prenait une mesure concrète pour le faire en élevant le Front au niveau d'un interlocuteur pouvant s'asseoir à la table de négociation avec le gouvernement. Reste que l'effet de cette déclaration en tant qu'instrument de facilitation de la négociation ne s'est fait sentir que bien des années plus tard.

Les États de la région ont, eux aussi, apporté leur concours à une solution négociée. Sans prendre position en faveur de l'un ou l'autre camp, ils ont cherché à défendre une interprétation locale du conflit. Dès 1984, les pays du groupe de Contadora (Colombie, Mexique, Panama et Vénézuéla), épaulés à partir de 1986 par le groupe d'appui formé par le Brésil, le Pérou, l'Argentine et l'Uruguay, également connu comme groupe de Lima, sont allés jusqu'à rédiger dans le détail et à proposer un « traité de paix » de Contadora, mais ils ont vu leurs efforts frustrés par l'intensité de la Guerre froide et toutes les peurs qu'elle provoquait.

Pour leur part, les pays d'Amérique centrale ont mis en marche le processus d'Esquipulas⁴. Des réunions se sont tenues, au niveau des présidents de la région, en 1986 et 1987. Le plan de paix qui en résulta proposait la fin des hostilités, la démocratisation de l'Amérique centrale, des élections libres, la fin de toute assistance aux forces militaires irrégulières, des négociations pour le contrôle des armements et une assistance aux réfugiés. À cet effet, une commission internationale de vérification et de suivi (CIVS) a été créée, comme l'ont été des commissions nationales de réconciliation dans chaque pays de la région.

Il faut néanmoins ajouter que, d'un point de vue chronologique, la négociation de la paix n'est devenue vraiment sérieuse qu'en 1989, lorsque chaque partie au conflit a compris qu'elle ne pourrait pas vaincre militairement, qu'une situation d'impasse avait été atteinte du point de vue militaire. Devant cette réalité, une

solution négociée s'imposait pour mettre fin à une guerre sanglante, qui avait causé trop de souffrances à la population et détruit le tissu social et économique du pays. La pression de la nation pour que les parties parviennent à mettre un terme au conflit était alors très forte.

Une dernière dimension internationale, qui n'a pas été discutée pendant le colloque, mais qui vaut la peine être mentionnée, concerne la diplomatie du FMLN. Sa commission politico-diplomatique constituait une sorte de service diplomatique parallèle, qui exprimait sa vision de la situation au Salvador et ses positions, en contrepoint de celles de la diplomatie officielle. Cette commission permettait au Front de se faire connaître auprès des institutions gouvernementales, des organisations internationales et non gouvernementales, mais aussi d'entretenir des relations avec les médias, de fournir de l'information aux associations de solidarité qui étaient apparues dans plusieurs parties du monde, bref, de réaliser un travail de lobbying auprès de tous. La déclaration franco-mexicaine fut l'un des grands succès de cette diplomatie, ainsi que les nombreuses résolutions de la commission des droits de l'homme des Nations unies et des parlements régionaux ou nationaux.

Il n'en reste pas moins qu'en fin de compte, et en dépit de ses dimensions internationales, la paix fut décidée par les nationaux eux-mêmes. Salvador Sánchez Cerén a mis l'accent sur ce point : « C'est le national [dans le sens des nationaux d'un pays et de sa réalité] qui détermine la solution des conflits. » Les dimensions internationales ont une influence certaine, mais ce sont les nationaux qui décident s'ils font ou s'ils ne font pas la paix. Voilà une deuxième leçon de l'expérience salvadorienne : au final, **ce sont les nationaux qui décident.**

4. Esquipulas est le nom de la ville où la première réunion a eu lieu. Cette ville représente un des lieux les plus sacrés pour les habitants de l'isthme. Le processus a débouché sur les accords d'Esquipulas I et II.

La négociation de la paix : des efforts locaux à l'intervention des Nations unies

Outre les tentatives de négociations menées par des acteurs externes, plusieurs tentatives internes, fondées sur l'intermédiation de l'Église catholique, ont été poursuivies. Quatre réunions ont eu lieu entre 1984 et 1987. Cet effort n'a pas abouti, entre autres, parce que le gouvernement de l'époque, avec le président José Napoleón Duarte à sa tête, exigeait le désarmement préalable du Front et ne traitait pas les racines du conflit. De même, selon Nidia Díaza, un des problèmes posés au FMLN par le processus d'Esquipulas était lié à l'exigence de son désarmement préalable. Or, de l'avis de tous les acteurs, pour résoudre le conflit il fallait commencer la négociation sans conditions préalables. Dans les faits, cela signifiait que la négociation progressait alors même que la guerre était menée sur le terrain.

Quoi qu'il en soit, si les efforts menés au plan national et international, à l'instar des processus de Contadora et d'Esquipulas, ne sont pas parvenus à mettre fin à la guerre et à initier une étape de construction de la paix, ils ont permis aux parties de se rencontrer, de mieux se connaître, de se rapprocher. En outre, ils ont permis de surmonter les réticences initiales des uns et des autres face à une paix négociée, qui était vue comme une sorte de défaite. Ce faisant, ils ont contribué à une prise de conscience sur la nécessité d'un accord. Comme l'a indiqué le chercheur du CERI Charles Tenenbaum, reprenant la notion de disponibilité ou de préparation (*rightness*) formulée sur d'autres terrains, le pays était « mature ». Dans la mesure où la fin de la Guerre froide avait permis de « faire sortir le Salvador de l'agenda des grands » (David Escobar Galindo), la voie menant à des

négociations internes s'en trouvait dégagée. Les parties ont intégré cette évolution. La présence, à la table de négociation, d'un FMLN uni, et non de chacune des cinq organisations qui le coforment, a facilité la discussion. De même, sans être directe, la participation des militaires a été très importante, car ils ont été mis au courant de tous les développements et ont été influencés par l'atmosphère de confiance qui a émergé avec le temps. Cette association des militaires ne fut pas inutile tant il est vrai que les négociations internes, au sein de chaque partie, sont parfois plus difficiles que les négociations externes. Ce fut précisément le cas à l'intérieur du gouvernement salvadorien au moment de convaincre les forces armées qu'il fallait négocier la paix et accepter leur propre épuration. Le FMLN connut les mêmes problèmes pour persuader ses militants que la révolution par la victoire militaire n'était plus possible et qu'il fallait négocier. En ce sens, une troisième leçon de l'expérience salvadorienne de résolution des conflits se trouve dans l'importance qui s'attache à commencer la négociation sans conditions préalables, en acceptant l'idée que la paix négociée ne constitue pas une défaite. Ainsi que l'a résumé Federico Mayor, il faut commencer par réussir la paix, et le désarmement vient par la suite. Ajoutons que cette difficulté toucha également les acteurs externes : aux États-Unis, notamment, la construction d'une position bipartisane favorable à la paix négociée dut surmonter la relation tendue qui existait entre le Congrès et le président Reagan. Il faut néanmoins reconnaître, dans ce dernier cas, que la fin de la Guerre froide a beaucoup facilité les choses.

La dernière phase de la négociation a eu lieu sous l'égide de l'Organisation des Nations unies et a duré deux ans, de 1990 à 1992, deux ans durant lesquels guerre et négociation ont été

étroitement mêlées. Le rôle du secrétaire général (SGNU), Javier Pérez de Cuellar, un Latino-Américain, s'est révélé déterminant. Proche de la fin de son mandat, ce dernier souhaitait, en effet, qu'une solution soit trouvée avant le 31 décembre 1991. Il réussira son pari, mais laissera à son successeur, l'Égyptien Boutros Boutros-Ghali, l'honneur de participer à la signature officielle des accords au Mexique. Si la résolution 637 donnait au SGNU la faculté d'interposer ses bons offices pour parvenir à la paix en Amérique centrale, Salvador Sánchez Cerén a précisé lors du colloque que « les parties ont demandé au secrétaire général de rechercher la paix et elles lui ont donné les facultés pour le faire ». On peut également penser que les Nations unies se sont engagées sur la question salvadorienne parce qu'elles y voyaient une opportunité exceptionnelle d'affirmer leur rôle dans un monde en mutation. Pour Charles Tenenbaum, la fin de la Guerre froide a été marquée par la diminution de la conflictivité globale et par l'essor des opérations de maintien de la paix (OMP). Les Nations unies créent ainsi le département des OMP en 1990 et lancent, deux ans plus tard, un agenda pour la paix fondé sur la diplomatie préventive et le maintien de la paix.

Une méthode de négociation novatrice

Le cas salvadorien a fait émerger une nouvelle méthode de médiation tant les deux parties au conflit et les Nations unies étaient prêtes à sortir des sentiers battus pour mettre fin à la guerre et réussir la paix. Cet esprit d'innovation et de recherche de résultats a d'abord été illustré dans le domaine de la médiation. Si celle-ci ne figure pas explicitement parmi les compétences du secrétaire général dans la Charte de

l'ONU, Javier Pérez de Cuellar et son équipe se sont inspirés des dispositions contenues dans ses articles 33 et 99 pour mettre en œuvre un mécanisme approprié. De même, le secrétaire général et son représentant personnel ont cherché, en dehors de la structure de l'ONU, un conseiller juridique spécialisé dans le domaine des droits de l'homme parce qu'ils craignaient que les juristes onusiens se montrent réticents devant l'interprétation très avant-gardiste de la Charte qu'ils étaient résolus à promouvoir. Une quatrième leçon, se trouve donc dans la **disposition à innover**, à avoir recours à une médiation active, à prendre des risques sur une *terra incognita* qui doit être explorée simultanément par tous, pour mettre fin à un conflit et construire la paix (cette seconde étape n'étant pas automatiquement assurée par la réalisation de la première).

Plus concrètement, l'un des éléments centraux, en termes de méthode, a été la définition, pour chaque sujet de négociation et pour l'application des dispositions des accords, d'un calendrier. Celui-ci a d'ailleurs dû être modifié à plusieurs reprises dans la mesure où les délais d'application des décisions étaient parfois trop courts, notamment pour l'épuration et la réforme des forces armées, l'établissement de la Commission de la vérité ou la Constitution. Mais l'établissement de calendriers successifs obligeait à traiter les questions sans pouvoir les renvoyer à plus tard. En ce qui concerne la méthode de négociation proprement dite, comme l'a rappelé Charles Tenenbaum, certaines techniques de négociation développées pour les accords de Camp David ont été adoptées : la diplomatie de la navette (*shuttle diplomacy*), la procédure du texte unique (*single text procedure*), la maîtrise de l'agenda de négociation. Une « négociation sur la négociation » a été nécessaire pour définir les lieux, la durée et les

méthodes du processus de discussion. Ensuite, l'ONU a eu la possibilité de proposer des textes alternatifs, ce que les parties pouvaient également faire. Un autre facteur conduisait à une obligation de résultats pour tous les acteurs : le caractère public de la négociation. David Escobar Galindo et Federico Mayor ont souligné l'absence de réunions secrètes. Chaque fois que les négociateurs se sont réunis, la population était au courant. Une cinquième leçon réside ainsi dans **l'importance de définir clairement ce qui sera négocié**, quelle sera la méthode de la négociation, sa durée pour parvenir à la signature d'un accord, et le temps nécessaire à la mise en œuvre de ce qui a été accordé.

Enfin, si les pays amis ont joué un rôle spécifique en aidant le secrétaire général tout au long de la négociation et en accompagnant l'application des accords par la suite, le rôle du médiateur et sa personne même ont revêtu un caractère déterminant. Plus qu'un « séparateur, facilitateur, formulateur », Alvaro de Soto est ainsi devenu, selon Charles Tenebaum, un « tiers pacificateur ». Pour autant, la négociation a connu des périodes de tension. Salvador Sánchez Cérén a signalé que la discussion sur le futur des forces armées avait été très difficile et a mis l'accent sur le rôle de vérification de la mise en œuvre des accords octroyés à l'ONU. Autre difficulté, la négociation des conditions du cessez-le-feu : le FMLN souhaitant conserver ses forces, le SGNU a dû réunir les parties, y compris le président Cristiani, à New York, pour trouver un compromis, comme l'a rappelé Alvaro de Soto. C'est précisément dans ces périodes de tension que l'intervention du facilitateur extérieur était la plus nécessaire, pour rappeler les acteurs aux règles fixées, pour inventer au besoin des solutions alternatives et pour redonner du sens à la négociation, en particulier en faisant référence aux droits de

l'homme qui, dans le cas salvadorien, ont été une sorte de fil conducteur des accords de paix. Le médiateur devait néanmoins, dans le même temps, veiller à ce que les négociateurs nationaux continuent de s'approprier le processus de paix. Une sixième leçon se trouve donc dans la **nécessité de donner au médiateur les moyens de réussir**, ce qui signifie disposer d'équipes de négociateurs représentatifs, notamment en internationalisant le processus, afin de faire émerger une capacité d'arbitrage pour la mise en œuvre de ce qui est accordé, comme ce fut le cas pour les Nations unies dans le conflit salvadorien.

Contenu des accords et construction de la paix

Le processus qui s'est déroulé entre 1989 et 1992 a débouché sur sept accords, y compris l'accord final signé au château de Chapultepec, et deux autres documents appelés Actes de New York I et II. Tout a commencé avec l'accord par lequel le gouvernement et le FMLN sollicitaient conjointement la médiation du SGNU. D'autres accords ont ensuite servi à :

- délimiter les objectifs généraux de la négociation : mettre fin au conflit armé par la voie politique, promouvoir la démocratisation du pays, garantir le respect des droits de l'homme, réunifier la société salvadorienne ;
- établir l'agenda thématique de la négociation : force armée, droits de l'homme, système judiciaire, système électoral, réforme constitutionnelle, problèmes économiques et sociaux, vérification par les Nations unies, calendrier de mise en application ;
- créer les conditions garantissant ce qui serait accordé : création de la Commission nationale de consolidation de la paix (COPAZ) et d'une commission d'épuration des forces

armées, distribution des propriétés foncières de plus de 245 hectares appartenant à l'État aux anciens combattants et aux petits agriculteurs sans terres;

- mettre en place une Commission de la vérité ainsi qu'un accord spécifique sur les droits de l'homme.

Fait important, la construction de la paix a commencé avant la signature de l'accord final, car les parties ont adopté une méthodologie progressive, dans le sens où chaque accord était appliqué au fur et à mesure que la négociation avançait. La mission de vérification de l'ONU a, ainsi, commencé à travailler en mai 1991, avant la fin du conflit. Ici réside une septième leçon liée à l'importance d'**appliquer sans attendre les dispositions sur lesquelles un accord est intervenu**, car cela contribue à la création d'un climat de confiance qui facilite la négociation en cours. Dans le cas salvadorien, les deux parties ont compris la **nécessité de s'accorder une confiance mutuelle**, même *a minima*.

Cette concomitance entre agendas de négociation et application des décisions a sans doute facilité la sortie maîtrisée du conflit. L'après-guerre a commencé avec la signature des accords de paix, non des années plus tard comme ce fut le cas, par exemple, en Espagne, où il fallut attendre la mort de Franco, trente-six ans après la fin de la guerre civile. Pour

reprendre le mot de David Escobar Galindo, les accords de paix fonctionnent lorsqu'ils « distribuent des responsabilités et non des cadeaux ». Cela constitue sans doute une huitième leçon : **chaque partie doit avoir des responsabilités claires** pour se voir contrainte à travailler au succès de l'accord.

Depuis la signature des accords de paix, cinq élections présidentielles et sept élections législatives et municipales ont eu lieu au Salvador. Toutes ont été des élections libres, marquées par des alternances politiques, y compris au niveau de la présidence, en 2009, quand le FMLN a mené son candidat à la victoire. La violence politique a été surmontée, et le délit d'opinion n'existe plus. Certes, le pays fait face à de grands défis économiques et sociaux, et souffre de la violence provoquée par la délinquance. Mais sa réalité politique est bien différente de celle d'avant la guerre, car l'asphyxie politique a disparu, en dépit du fait – ou grâce au fait – que « les deux parties ont perdu ce qu'elles ne voulaient pas perdre et gagné ce qu'elles ne voulaient pas gagner », comme le dit encore David Escobar Galindo. C'est sans doute à cette reconnaissance des intérêts de l'autre et de la nécessité de les prendre en compte, associée à une pratique innovante de la négociation, que l'expérience salvadorienne doit de demeurer un exemple réussi de résolution de conflit. ■

Négocier la paix au Salvador : regards croisés sur une expérience réussie

ENTRETIEN AVEC NIDIA DÍAZ

Ancienne négociatrice des accords de paix pour le FMLN

DAVID ESCOBAR GALINDO

Ancien négociateur du gouvernement salvadorien

Mondes¹ : Comment s'est produit le conflit armé au Salvador et comment, au cours de la décennie 1980, s'est manifestée l'idée d'en sortir par la négociation, de passer d'une logique militaire à une logique politique ?

David Escobar Galindo : Les guerres ne sont pas issues de circonstances imprévues, ni du néant. Elles sont issues d'un processus complexe, aussi bien les guerres nationales que les guerres entre nations. Je crois que la guerre au Salvador a commencé à se construire cinquante ans avant d'avoir éclaté. À un moment, la réalité elle-même a construit les sujets de la guerre, qui étaient, d'une part, le pouvoir établi avec son bras armé, et, d'autre part, disons, le pouvoir insurgé avec son bras armé. Cela a commencé en avril 1970 lorsqu'un groupe du Parti communiste salvadorien, qui n'était pas partisan de la lutte armée, s'est constitué en

force d'insurrection armée. En 1979, le modèle autoritaire formel, celui du contrôle du pouvoir politique par les forces armées, a éclaté, car ses deux composantes principales s'en sont éloignées. D'abord, ce fut le pouvoir ecclésiastique et ensuite le pouvoir militaire. Et cela a produit le coup d'État du 15 octobre 1979. Au début de l'année 1980, toutes les conditions étaient donc réunies. Au surplus, de façon circonstancielle, le triomphe sandiniste au Nicaragua apportait une nouvelle stimulation. Je me souviens qu'à la fin de l'année 1979 ou au début de 1980, au moment où la guerre commençait sur le terrain, on entendait partout un slogan qui disait « si le Nicaragua a vaincu, le Salvador vaincra ». L'offensive de janvier 1981 était en partie vécue comme l'offensive finale, sur le modèle de l'offensive des sandinistes au Nicaragua, même si les circonstances étaient distinctes. Elle a démontré que la guerre allait être longue. De fait, on a ensuite connu douze ans de guerre, et, comme pour toutes les guerres, ceux qui la menaient pensaient la terminer par le défilé de la victoire. Je ne connais personne qui fasse

1. Entretien réalisé par Philippe Létrilliart, le 26 janvier 2012 à la Maison de l'Amérique latine, à l'occasion du xx^e anniversaire des accords de paix au Salvador.

la guerre en pensant la terminer à la table des négociations... Mais pour qu'il y ait un défilé de la victoire, il faut une victoire militaire, et, tout au long des années 1980, la victoire militaire n'a pas été possible, pour des raisons internes et pour des raisons internationales. Lorsque le moment de reconnaître cet état de fait est arrivé, la possibilité d'une solution politique est apparue, une solution politique sans vainqueurs ni vaincus.

Nidia Díaz: Il existe des causes multiples au conflit armé. En 1979, Jimmy Carter suspend l'aide au Salvador pour cause de non-respect des droits de l'homme. En octobre de la même année, un coup d'État met en place une junte civico-militaire, menée par des militaires progressistes à laquelle se joignent des forces sociales démocrates avec le Dr Guillermo Ungo², le recteur de l'université catholique Roman Quiroz, le secteur des entreprises, ainsi que des membres d'organisations qui vont ensuite intégrer le FMLN³. Au départ, la junte a proclamé la réforme agraire et la nationalisation de la banque. Mais, en 1980, les forces les plus progressistes étaient pratiquement toutes sorties; il y avait des escadrons de la mort; c'étaient des moments très difficiles pour le pays. En mars, Mgr Romero est assassiné. La création du FDR (Frente Democrático Revolucionario) se fait sur une alternative démocratique plurielle. Cette même année, en octobre, le FMLN est fondé, et sa commission politico-diplomatique est créée pour

rechercher une solution politique. En 1980, Ronald Reagan gagne les élections aux États-Unis, et l'aide militaire est restaurée. Au cours de cette période, nous recherchons, par le biais de notre commission diplomatique, une conversation avec Reagan, mais cela s'avère impossible. Souvenons-nous que pour beaucoup de secteurs, le dialogue, c'était la trahison. Donc la vision militaire prime. Le 10 janvier 1981, le Front lance une insurrection dans toutes les zones qu'il avait organisées en pensant qu'il pouvait peut-être y avoir une entente avec la junte civico-militaire que présidait Duarte. Mais la réponse est [encore plus de présence] militaire. Cela se transforme en une guerre longue. Pourtant, le processus de sortie politique par la négociation, nous l'avions envisagé dès le départ. La commission politico-diplomatique a continué à prendre des contacts, notamment avec la France – il y avait Mitterrand – et avec le Mexique. En août 1981, quand on pensait que le FMLN était défait militairement, nous avons lancé une série d'offensives militaires, mais toujours accompagnées d'une action diplomatique, ce qui a rendu possible la déclaration franco-mexicaine du 28 août 1981, dans laquelle le FMLN/FDR était considéré comme une force représentative sans laquelle il ne pouvait y avoir de solution. Les Nations unies avaient déjà, depuis octobre 1980, nommé un rapporteur chargé des droits de l'homme. Cela a ouvert le chemin pour que d'autres, comme le groupe de Contadora où étaient la Colombie, le Panama, le Mexique et le Venezuela travaillent à la pacification de toute la région. Au Salvador, en 1983, une Constituante est réunie, et le processus électoral est rétabli. En 1984, la démocratie chrétienne gagne les élections. Duarte propose le dialogue, le respect des droits de l'homme durant sa campagne, et un fort débat a lieu au Congrès.

2. Guillermo Ungo (1928-1991), avocat et universitaire, fut fondateur, puis secrétaire général du Mouvement national révolutionnaire (MNR) et vice-président de l'Internationale socialiste. Contraint à l'exil, il intègre le MNR au Front démocratique révolutionnaire (FDR, allié du FMLN) dont il devient le président en 1980. En 1987, revenu au Salvador, il prend la tête de l'opposition au président Cristiani.

3. Le Front Farabundo Martí pour la Libération Nationale.

Mondes : *Quel fut le rôle de la commission diplomatique au moment de l'élaboration de la déclaration franco-mexicaine ?*

Nidia Díaz : Les six premiers mois de l'année 1981 ont été utilisés par le FMLN à renforcer son unité, à se restructurer. Parallèlement, la commission politico-diplomatique travaillait avec différents gouvernements, parmi lesquels ceux de la France et du Mexique. D'un autre côté, la situation des droits de l'homme se détériorait dans le pays. Donc, lorsque la déclaration est sortie, l'un de ses fondements était d'en finir au plus vite avec le conflit parce que plus il se prolongeait, plus il était coûteux en vies humaines, et il impliquait aussi un coût social et des destructions. L'idée était bien d'obtenir une issue politique qui permettrait la démocratisation – puisque l'une des origines du conflit était l'exclusion politique et la confiscation des droits civils et politiques. Il s'agissait d'ouvrir un processus de démocratisation réelle.

Mondes : *L'élection de Napoleón Duarte, résultat d'un processus démocratique, n'a-t-elle pas permis de faire avancer le dialogue ?*

David Escobar Galindo : L'élection de Napoleón Duarte est une étape dans le processus de démocratisation qui commence en 1980. Cette élection a été un choix contraint, pas un choix de conviction. Devant l'écroulement du pouvoir antérieur, il ne restait pas d'autre option que d'aller vers une forme de démocratisation. La démocratie naît en même temps que la guerre. Et le FMLN naît en même temps que la guerre. Le lien chronologique est presque parfait, et l'élection de Napoleón Duarte entre dans ce processus. Mais Duarte ne pouvait pas mettre en place une solution politique parce qu'il n'avait pas la confiance des forces traditionnelles. Il fallait quelqu'un qui ait la confiance

du pouvoir établi, et c'est ce qui est arrivé en 1989. Cette année-là, George Bush (Sr) arrive au pouvoir, après Ronald Reagan, qui était absolument hostile à une solution négociée. George Bush n'avait pas une position aussi rigide. Après, en mars, le parti Arena, de droite, gagne les élections avec Alfredo Cristiani. En mai, on assiste aux événements de la place Tien An Men en Chine. En octobre, c'est l'écroulement du socialisme réel en Europe. Pendant ce temps, en novembre, c'est l'offensive finale, dont le but est la solution militaire... inatteignable pour les deux parties. Donc, au début de l'année 1990, toutes les conditions étaient réunies pour que nous commencions un processus de négociation, d'autant plus qu'avec cette disparition presque inespérée de la Guerre froide, la question salvadorienne sortait des agendas des grandes puissances. C'est la réunion de tous ces faits qui crée les conditions nécessaires à une solution négociée.

Mondes : *Le FMLN partageait-il cette idée que le changement radical des conditions internationales modifiait les conditions du conflit interne et remettait en question la stratégie de la victoire finale ?*

Nidia Díaz : Logiquement, cela a eu une influence. Selon nous, le facteur qui prolongeait le conflit, c'était précisément la vision militariste de la puissance nord-américaine. Les huit années durant lesquelles Ronald Reagan a gouverné ont été orientées vers une issue militaire. Nous, nous avons défait, sur le terrain militaire, quatre projets contre-insurrectionnels qui avaient des contenus différents : certains privilégiant une stratégie de terre brûlée et d'autres une vision plus politique. En 1989, avec l'effort offensif, le FMLN a fait une proposition, dans la perspective des élections de mars. Il s'agissait, à l'occasion de

la visite de Bush père, de proposer de reporter les élections de six mois, de démilitariser les centres de vote et de faire participer les gens au vote de façon massive. Et nous pensions, pour notre part, appuyer la candidature de Guillermo Ungo. Nous proposons cela à Duarte, au Congrès. La première réunion interpartis a lieu avec tous les partis politiques et le FMLN à Mexico en février 1989. Finalement, les élections de mars se tiennent, et si le Front, pour la première fois, n'appelle pas au boycott, il n'appelle pas non plus à la participation. Alfredo Cristiani gagne. À partir de là, nous relançons le dialogue pour le mois de novembre, même si certains secteurs demeurent opposés à une solution politique. Puis une bombe est posée à Fenestras ; un leader syndical est assassiné. Nous décidons alors d'organiser une offensive qui rende possible l'ouverture de négociations. Il y avait trois possibilités : soit on ouvrait une négociation débouchant sur des gains importants pour nous, soit nous risquions une invasion des États-Unis comme cela est arrivé au Panama, mais aucun signe n'était donné en ce sens, soit il y avait une réponse militaire énergique de la part de l'armée. La réponse du gouvernement fut militaire. Cela a entraîné une répression, qui a conduit à l'assassinat des pères jésuites⁴. Au départ, pendant les soixante-douze heures au cours desquelles nous avançons sur la capitale, les choses ont été très difficiles. Nous ne pouvions même pas soigner nos blessés. Finalement, l'assaut de la capitale a duré presque trente jours, et nous nous sommes repliés. Quatre mois plus tard, grâce aux efforts de nature politique et diplomatique, les conditions étaient plus favorables. Les Nations unies ont commencé à jouer leur rôle d'intermédiation dans le conflit.

4. Six pères jésuites, professeurs à l'université du Salvador, et deux employés de cette institution ont été assassinés par un escadron de la mort le 16 novembre 1989.

Après les trois dialogues antérieurs – avec Duarte – auxquels l'Église catholique avait déjà participé comme intermédiaire, nous menons deux dialogues avec Cristiani en septembre et en octobre 1989, au milieu de l'offensive. En avril 1990, les négociations reprennent avec, cette fois-ci, une définition claire de ce qu'allaient être le format, la méthode et les objectifs.

David Escobar Galindo : Une précision. Lorsque Cristiani remporte les élections, en mars 1989, je travaille avec lui sur la proposition qu'il va présenter le 1^{er} juin dans son discours d'investiture. Cette proposition fut surprenante pour tout le monde : il ne s'agissait plus de faire un dialogue « fortuit », un dialogue avec le président assis à la table de négociations pendant deux jours... En effet, on ne peut rien résoudre en deux jours et on ne peut rien résoudre en présence du président, car chaque parole du président représente un engagement. Un président ne doit jamais être un négociateur. Donc la proposition était : un dialogue permanent, fermé, avec des commissions réunissant les deux parties, jusqu'à parvenir à trouver une solution au conflit. Cela signifiait un changement de stratégie complet par rapport aux tentatives antérieures. Je me souviens, parce que j'ai appartenu à la commission du gouvernement depuis le premier jour, qu'il ne fut pas facile au FMLN d'accepter cette proposition. Au début, surpris, il l'a refusée. Quelqu'un qui était présent dans la *comandancia general* du FMLN au moment du discours m'a raconté que ce qui était attendu, c'était une déclaration de guerre ! Or ce qui était proposé, c'était une proposition de dialogue permanent ! Trois mois plus tard, en septembre 1989, nous sommes arrivés à Mexico avec le projet de réaliser ce dialogue. Nous devons tout d'abord définir des procédures, c'était très important. Lors de la première

réunion de Mexico, en septembre, des principes généraux ont été définis. Puis, en novembre, est arrivée l'offensive finale. Nous avons une autre réunion de la commission programmée pour les 20 et 21 novembre à Caracas, mais l'offensive du FMLN est intervenue le 11 novembre. J'ai l'impression que l'offensive fut la dernière tentative des deux côtés pour transformer la table des accords de paix en une table de capitulation. Parce que ce n'est pas pareil d'arriver à la table de négociations en disant « messieurs, je dispose de la force militaire » qu'en disant qu'on ne l'a pas... Le paradoxe, c'est que, pour diverses raisons, l'offensive de 1989 a affaibli les deux parties. Donc, dès que l'offensive a pris fin, les présidents centraméricains se sont réunis, le 10 décembre, pour relancer le processus de négociation. Et ensuite avec les Nations unies. Et, en mars 1990, nous étions déjà en train de négocier l'accord de Genève. Ce qu'a fait l'accord de paix, ce fut de normaliser le système politique. Au surplus, il fallait réaliser deux tâches essentielles : placer les forces armées dans le rôle institutionnel qui est le leur et faire que le FMLN, qui était un groupe politique, dépose les armes et se transforme en parti politique légal. Or, ces deux choses ont été parfaitement réalisées au cours des vingt dernières années.

Mondes : Nous arrivons au thème des accords. Une question pour Mme Díaz : le fait d'être une femme et d'être particulièrement impliquée dans la défense du droit des femmes a-t-il eu un impact sur votre action lors de la négociation ? Cela vous a-t-il aidée ou desservie ?

Nidia Díaz : Je suis entrée dans la lutte il y a quarante ans, en 1971. Je venais d'un univers démocrate-chrétien, d'un collègue religieux. Ensuite, je me suis inscrite à l'université, et là j'ai compris l'origine du capital, le processus

de construction de l'État. Je suis entrée dans le mouvement guérillero et, à partir de 1975, j'ai assumé des responsabilités dans le secteur électoral. En 1981, j'ai été nommée *comandante guerrillera*, une charge avant tout politique, et, en 1984, j'ai été désignée pour participer au premier dialogue. Après ce dialogue, j'ai continué à travailler et j'ai été capturée au combat. Une fois à l'extérieur du pays, je me suis consacrée aux activités internationales de la commission politico-diplomatique. Je suis venue au Quai d'Orsay à deux reprises, en 1988 et en 1989. Je faisais partie de la délégation du FMLN en 1989 et j'y suis restée jusqu'à la signature des accords de paix. Comme femme, au départ, je n'avais pas conscience de ce que cela signifiait, même si beaucoup de camarades féminines se félicitaient de ma désignation. Nous étions deux femmes à participer directement dans la négociation. Ensuite, beaucoup de camarades femmes ont demandé pourquoi les questions de genre n'entraient pas dans la négociation, [mais] ni les Nations unies ni aucune des tables sectorielles n'avaient mis l'accent sur ces questions. Il en allait de même pour la situation de l'enfance. Ce n'est qu'en 2000 que le secrétaire général de l'ONU, par la résolution 1325, a pris en compte la situation des femmes en considérant comme un délit de lèse-humanité le fait d'abuser sexuellement des femmes dans les conflits armés. Ensuite, c'est en 2001 qu'intervient le rapporteur des droits de l'enfant pour traiter de la situation des enfants au cours des conflits armés. Aujourd'hui, les missions des Nations unies et de la Croix-Rouge internationale veillent avec attention sur les droits des femmes et des enfants.

Mondes : Pour revenir aux accords de paix, l'impression est qu'il s'agissait avant tout de régler des problèmes militaires, l'avenir des combat-

tants, également le problème de la terre, mais qu'il ne s'agissait pas d'ouvrir un débat plus large sur la situation politique du Salvador. Confirmez-vous cette impression ? Quel bilan faites-vous des accords de paix ?

David Escobar Galindo : Une des choses qui a permis que les accords de paix soient scrupuleusement respectés et vérifiés, c'est que ces accords ne prétendaient pas être un catalogue de solutions aux problèmes socio-économiques du Salvador. Aucun accord de paix ne peut faire cela. Sur ce point, sans jamais l'expliciter, les deux parties se rejoignaient : garder l'accord de paix dans les limites du possible, du vérifiable et du réalisable. Le calendrier de l'accord de paix qui fut négocié en mai 1990 suit cette logique, et il n'a pas été difficile d'y arriver. Le but de l'accord salvadorien, je le répète, c'était en premier lieu de trouver une solution au conflit armé, sans vainqueurs ni vaincus sur le plan militaire, ce qui convenait d'ailleurs au pays, et, en second lieu, de normaliser la scène politique, dont le fonctionnement était faussé depuis très longtemps. Aujourd'hui cela paraît évident et facile, mais il était indispensable de le faire.

Mondes : En ce sens, le fait que le FMLN soit aujourd'hui au pouvoir est bien le résultat de cet effort.

David Escobar Galindo : Cela vous montre bien que la scène politique s'est normalisée, et cette normalisation a rendu possible une compétition démocratique classique. Cela montre aussi que ces problèmes [politiques et sociaux] ne se résolvent pas autour d'une table : c'est la démocratie qui les résout progressivement, avec un système politique qui permet de proposer des solutions dynamiques à ces problèmes.

Nidia Díaz : Les objectifs que nous nous étions fixés pour les négociations étaient au nombre de quatre : dépasser le conflit armé par la voie politique – ce qui signifiait des accords politiques –, entamer la démocratisation de notre pays, garantir la pleine application des droits de l'homme et assurer la réunification de la société salvadorienne. Tous les accords que nous avons passés allaient dans cette direction. La seule mise au point de l'agenda nous a pris une semaine, à Caracas, avec ces thèmes : forces armées, réforme constitutionnelle, réforme judiciaire, réforme électorale, problèmes économiques et sociaux, transformation du FMLN en un parti politique, programmes de réinsertion des combattants. Le thème le plus controversé était la démilitarisation. La question économique et sociale n'a été abordée qu'au cours des dernières soixante-douze heures... Si la philosophie du modèle économique n'a pas été remise en cause, on recherchait un accord pouvant contribuer à démocratiser l'économie. Nous avons parlé de la terre, de l'accès au crédit, de coopération. Nous avons envisagé de transformer toutes les zones du conflit en zones de développement économique. Il a été question de créer un fonds économique et social pour pouvoir continuer à débattre de la question des revenus, des salaires, du coût de la vie. Donc, il y avait bien un débat sur la question économique. Il existait également un plan de compensation face à la pauvreté, auquel participait le programme pour l'alimentation mondiale, la FAO, toutes une série de thèmes qui ne touchaient pas directement aux structures économiques, mais qui pouvaient, sur le long terme, contribuer à la démocratisation économique.

Mondes : Vous avez évoqué à plusieurs reprises les Nations unies. Comment jugez-vous leur rôle pendant les négociations et après celles-ci ?

Nidia Díaz : Très positivement. Les Nations unies ont joué un rôle d'intermédiation. Lorsque les deux parties fournissaient leurs propositions et qu'il apparaissait impossible qu'aucune l'emporte sur l'autre, les Nations unies les prenaient en compte et proposaient une troisième solution. Cela est arrivé pour plusieurs thèmes : les droits de l'homme, les forces armées, la sécurité publique. Là, les Nations unies ont permis de débloquer les choses. Après les accords, elles ont joué un rôle sur le plan de la vérification, pendant dix ans, avec l'ONUSAL, la MINUSAL. Ensuite, la présence des Nations unies a été assurée au travers des programmes du PNUD.

David Escobar Galindo : La participation des Nations unies fut décisive. Il y a des questions fondamentales dans les processus de cette nature. La possibilité, par exemple, que les choses se fassent au moment opportun : je crois que la négociation a commencé au moment opportun, lorsque toutes les conditions, objectives et subjectives, pour la lancer étaient remplies. Avant ce moment, une négociation était impossible parce que les parties n'avaient pas reconnu – sans le dire – qu'une solution politique leur convenait mieux qu'une solution militaire. En outre, la solution militaire était impossible. Donc, la question de l'opportunité est importante. La question du réalisme aussi. Nous avons fait un agenda réaliste, réalisable en ce sens qu'il contenait tout ce qui était nécessaire pour passer à l'étape suivante. Chaque partie doit prendre en compte sa clientèle : donc elle fait des propositions qu'elle pense crédibles et elle en fait d'autres pour répondre aux attentes de ses soutiens. Mais cela n'a pas empêché d'avancer. Enfin, en troisième lieu, l'accompagnement. Ce qui a été très important, c'est que cet accompagnement s'est réalisé au plus haut niveau et qu'il a été constant sur

le terrain. Il ne s'agissait pas de missions ponctuelles des Nations unies qui venaient voir ce qui se passait, c'était une mission [permanente] qui était sur le terrain. En outre, les deux parties se sont engagées à ce que tous les accords soient vérifiables, sans aucune réserve.

Mondes : J'aimerais en venir à ce qui s'est passé depuis vingt ans : notamment la vision du FMLN sur cette période, le bilan de la démobilisation, du programme de réinsertion, la situation des invalides de guerre, enfin le rôle des années de guerre dans la construction partisane, aussi bien de l'ARENA que du FMLN.

Nidia Díaz : Eh bien, notre armée nationale de la démocratie – c'est le nom qu'on lui donnait – a été démobilisée par étapes en 1992. À chaque fois qu'un accord était mis en œuvre, 20 % des combattants étaient démobilisés. Les troupes étaient au départ concentrées dans 50 endroits, ensuite dans 15. La démobilisation s'est achevée le 15 décembre. Le dernier contingent à être démobilisé a sorti tout l'armement restant, qui était dans un conteneur, en présence des Nations unies, et les armes ont été détruites. Ensuite, on nous a donné les armes détruites et nous les avons gardées en souvenir... La capacité que nous avons eue de détruire les armes, c'était le résultat de tout ce qui s'était passé pendant l'année 1992 et de la conscience de ce que le processus était irréversible. Que devenaient les combattants du FMLN démobilisés ? Soit ils partaient vers la production agricole, à mesure que les terres étaient fournies, soit ils créaient de petites entreprises, soit ils recevaient des bourses d'études, soit ils intégraient la police nationale civile. Certains camarades partis vers la production agricole ont bien réussi, surtout ceux qui bénéficiaient de projets de coopération. Ceux qui sont partis vers le secteur des entreprises se

sont souvent heurtés à l'ouverture des marchés. Beaucoup de camarades se sont retrouvés dans une situation économique difficile, notamment ceux qui avaient créé des microentreprises.

En ce qui concerne les invalides, les accords de paix avaient prévu la création d'un fonds pour eux, mais aussi pour les parents et pour les orphelins des combattants tués au combat. Leur recensement a été difficile, mais nous y sommes parvenus, à l'exception de certaines personnes, notamment des parents. Il y a des dettes en cours. Il est vrai qu'il existe des mécontents parmi les invalides, mais ce n'est pas la majorité. Le gouvernement a ouvert une discussion, qui comprend également les parents. Il a aussi entamé une discussion avec les anciens combattants, qui sont nombreux : 18 groupes pour le seul FMLN ! L'idée est de trouver des solutions à une série de conflits sociaux. Du côté des soldats réguliers, il y a également eu des programmes de réinsertion et des distributions de terres. Mais certains secteurs, comme les paramilitaires, n'ont pas été pris en compte dans le paquet de la négociation. Cela n'a pas été résolu. Aujourd'hui, on cherche des solutions pour les familles qui habitaient dans les zones du conflit, sans participer ni aux forces *guerrilleras* ni aux forces gouvernementales.

David Escobar Galindo : Je souhaite également souligner qu'à partir du 16 janvier 1992 et jusqu'à aujourd'hui, il n'y a jamais eu la moindre tentative pour déstabiliser le processus de paix. Aucune marque de mécontentement particulier, aucun « dissident du processus de paix », ni d'un côté ni de l'autre. Cela veut bien dire que le processus de paix a produit un résultat durable pour chaque partie. Bien entendu, il existe toujours des déceptions, la sensation que les choses n'ont pas suivi le cours qu'elles auraient dû suivre. C'est humain.

Mais, en vingt ans, il n'y a eu aucune tentative en vue de déstabiliser le processus de paix, ou de le faire régresser.

Nidia Díaz : Pour répondre à votre question sur ce qui s'est passé depuis vingt ans pour le FMLN⁵, j'ajoute que nous avons participé pour la première fois à des élections en 1994. Le FMLN est devenu récemment la première force électorale du pays, avec plus de députés, plus de mairies et la présidence de la République à laquelle nous participons. Cette progression s'est faite selon des règles politiques et électorales claires. Cela aurait été impossible si la réforme politique n'avait pas été réalisée. À présent, nous devons travailler au renforcement des institutions qui ont été créées ou réformées lors des accords de paix.

Nous avons connu des déficits sur cette période, notamment en ce qui concerne le rapport de la Commission de la vérité, un mécanisme établi par les deux parties. La commission n'avait pas de pouvoir de juridiction. Mais elle s'était engagée à réaliser plusieurs recommandations. Certaines ont été suivies, comme ce fut le cas pour la nouvelle réglementation pénale, l'introduction de l'*habeas corpus*. Mais la recommandation relative aux réparations des dommages moraux et matériels n'a pas été suivie d'effets. Le rapport de la Commission de la vérité a été présenté immédiatement après la fin du conflit, en mars. Il y eut ensuite deux moments législatifs. Celui de la loi de réconciliation, qui a été édictée en janvier 1992 et permettait que le FMLN puisse faire ouvertement de la politique, que des gens reviennent d'exil... Et celui de la loi d'amnistie absolue de 1993, à laquelle nous nous sommes opposés et qui a été en vigueur depuis. Beaucoup des délits signalés au moment de la Commission de la vérité n'ont pas fait l'objet

5. Le FMLN est devenu légalement un parti politique le 15 décembre 1992.

d'une investigation – l'impunité a prévalu, c'est ce que j'appelle un déficit –, mais ils ont été suivis par la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

Mondes : Précisément, à propos de la Commission de la vérité et de ses suites, comment se reflète aujourd'hui le conflit dans la mémoire collective, en tenant compte du fait que la jeunesse salvadorienne n'a pas vécu ce conflit ?

Nidia Díaz : Notre président a demandé pardon à deux reprises et il a créé deux commissions : pour les enfants disparus et pour la réparation des dommages moraux et matériels des victimes. Ce qui vient d'être fait, vingt ans après, c'est de demander pardon dans un lieu où il y a eu un abus de pouvoir et où sont mortes environ mille personnes⁶. L'important, c'est que l'État ait demandé pardon. L'État est dans son rôle de protecteur des droits de l'homme lorsqu'il reconnaît que des abus ont eu lieu à certaines époques. Dans notre cas, la commission *ad hoc*, qui était celle des accords de paix, a examiné la conduite des militaires et a procédé à l'épuration nécessaire en retirant les éléments qui avaient commis des abus, fait obstacle à la justice ou commis des actes de corruption. Sur 3 000 officiers, 114 ont été exclus, plus exactement mis à la retraite. Les choses en sont restées là, car ces officiers, ceux qui ont été exclus, n'ont jamais accepté de dire « oui, j'ai commis des abus de pouvoir ». Avec l'accumulation du temps, reconnaître qu'il y a eu des abus de pouvoir est devenu une sorte de tabou. La prise de position publique permet en quelque sorte une réparation.

David Escobar Galindo : Si l'on demande pardon, le pardon doit être concret. Par

exemple, lorsque mon père a été enlevé : ceux qui l'ont enlevé ne m'ont jamais demandé pardon, et ils vivent toujours là ! En plus, je les connais bien, ce sont des amis ! Je crois qu'au Salvador nous devrions faire un effort, qui ne sera jamais achevé, pour connaître la vérité sur tout ce qui s'est passé. Mais je crois aussi que l'un des obstacles les plus forts, c'est de croire en des vérités partiales. Si je dis « moi, je veux bien connaître cette vérité-là, mais pas celle-ci », je reproduis le cercle de l'injustice. Il faut donc un mécanisme pour connaître toute la vérité et qui ne soit pas lié au châtement pénal. Une société doit créer des mécanismes pour que les choses ne se répètent pas, et, bien entendu, les crimes doivent être punis, mais il y a des processus, et il faut passer graduellement d'une réalité à l'autre en opérant des distinctions utiles, pas des distinctions qui rendent les choses encore plus difficiles.

Nidia Díaz : Concernant les jeunes, nous avons envisagé une loi sur la culture de la paix. Cela avait été inclus dans les discussions au départ. Il était question de la faire avec l'UNESCO, mais ce point a été enlevé, et nous assistons aujourd'hui à la prolifération de la violence. Notre société est hyperviolente. Y compris dans les foyers, avec la violence intrafamiliale.

L'autre chose, c'est la mémoire, la mémoire comme symbole pour ne jamais revenir au passé et pour accepter que reconnaître la vérité et mener une action pénale sont deux choses différentes. Il faut séparer ces processus et avoir une méthode où n'entre pas l'affliction. Le risque, c'est que ce tabou existe, cette peur, cette angoisse pour beaucoup de gens d'être impliqués... Dans ce cas, on n'en finira jamais. Au lieu de permettre la guérison, le processus rouvrira des blessures et provoquera des envies de vengeance, et ce n'est pas ce que l'on veut pour le Salvador. ■

6. Le 16 janvier 2012, le président Funes s'est rendu à El Mozote, lieu d'un massacre de paysans intervenu en 1981, pour demander pardon au nom de l'État salvadorien.

La communauté internationale et le Printemps arabe : aspects économiques

HENRY MARTY-GAUQUIÉ

Directeur des liaisons avec les organisations internationales
Représentant du Groupe Banque européenne
d'investissement à Paris

Les moments historiques que nous offre la Méditerranée depuis janvier 2011 constituent un véritable message d'espoir pour la région, tant d'un point de vue politique qu'économique¹. Par leur appel à une société plus juste, à une croissance plus équitable et à l'état de droit, les peuples des rives Sud et Est de la mer commune démontrent que la région peut se donner les moyens de surmonter ses démons. Certes, les spécificités culturelles et politiques de chaque pays rendent impossible toute généralisation, mais il nous paraît possible d'identifier quelques traits communs aux révolutions arabes, qui en font un phénomène transversal et, souhaitons-le, irréversible pour les pays concernés.

Observons tout d'abord que ce mouvement est assis sur des références universelles : l'aspiration au « droit d'exister », économiquement

(emploi, état de droit) et, plus encore, politiquement (dignité, liberté, équité). Notons ensuite la volonté des peuples concernés de reconquérir leur fierté nationale, de restaurer l'impartialité de l'État et de s'assurer de la loyauté du personnel politique. Relevons, enfin, que pour la première fois depuis la création de l'État d'Israël en 1948, aucune référence n'est faite pendant les révolutions ni au conflit du Proche-Orient, ni au rejet de l'Occident, ni à l'idéologie islamiste (ce qui marque une grande différence avec la révolution iranienne de 1979, qui n'a d'ailleurs pas fait les émules escomptés).

Portées par une jeunesse éduquée et au contact des reflets de la société occidentale, ces révolutions sont vécues par les opinions arabes comme la reconquête de leur dignité et le moyen d'effacer des décennies de frustrations sociales et politiques qu'une mise à l'écart de la mondialisation et les suites du 11 septembre 2001

1. L'auteur s'exprime à titre personnel (texte finalisé fin juin 2012).

avaient accumulées². Cependant, comme tout processus révolutionnaire, celui du monde arabe a échappé à ses initiateurs : ainsi, à mesure que le « conflit des impatiences » généré par ces révolutions a fait naître le désenchantement et que la masse des électeurs s'est exprimée, certains mouvements d'obédience islamiste ont pu restaurer leur emprise sur les segments sociaux les moins éduqués de la population.

La référence à l'islam étant naturellement très présente dans ces sociétés, il était prévisible que les partis de référence musulmane atteignent les résultats les plus élevés aux élections d'octobre 2011 en Tunisie et au Maroc, et lors de la présidentielle égyptienne de juin 2012. Cependant, ces partis restent minoritaires et font montre de modération depuis leur arrivée à un pouvoir qu'ils savent devoir partager, tout en restant très vulnérables à la présence de mouvements radicaux pour qui la référence à l'islam induit un changement de société.

Loin de trancher clairement des équilibres fluctuants et complexes, les élections de 2011 ont au contraire souligné que le processus de transition serait long et probablement plus chaotique que ce que les opinions publiques occidentales pouvaient souhaiter. Ainsi, la Tunisie de l'après octobre 2011 est-elle organisée autour d'une répartition tripartite des pouvoirs, qui induit une forme de paralysie politique renforcée par l'incompétence d'une partie du personnel nouvellement élu. Par ailleurs, la situation de l'Égypte est plus particulière : l'omniprésence économique de l'armée et le rapprochement opéré, lors du référendum constitutionnel de mars 2011, par les

Frères musulmans avec les mouvements salafistes (d'ailleurs massivement soutenus par certaines monarchies du Golfe) expliquent une situation d'impasse qu'il sera bien difficile à Mohamed Morsi, le président élu en juin 2012, de surmonter.

Le besoin d'une nouvelle croissance en Méditerranée

Il est utile de rappeler que les pays du sud méditerranéen n'ont pas été contaminés par la crise financière, mais qu'ils ont fortement subi la récession des pays occidentaux, particulièrement de l'Europe, dont ils sont très dépendants³. La forte résilience dont les pays du Sud ont fait preuve dès 2010 prouve qu'ils conservent une capacité de croissance deux à trois fois supérieure à celle de l'Union européenne, bien que les marges de manœuvres budgétaires et les réserves de change aient été fortement réduites par les effets de la crise pour les pays non producteurs d'hydrocarbures.

Aux effets de la crise s'ajoutent ceux des révolutions. De fait, là où il n'y a pas eu de destructions massives, comme en Libye ou en Syrie, l'effondrement du commerce et de l'investissement extérieurs ainsi que l'arrêt brutal de pans entiers de l'activité économique ont lourdement affecté la compétitivité. À cette dégradation de la balance des paiements s'ajoute un déficit budgétaire important dû à l'affaiblissement des rentrées fiscales et à la prise urgente de mesures sociales : ce sont l'explosion des mesures de

2. Voir, du même auteur, « Crise et sortie de crises en Méditerranée : l'exigence de croissance et de dignité », *Mondes*, n° 7, été 2011.

3. Voir « Crise et voies de sortie de crise dans les pays méditerranéens de la FEMIP » (29/11/2010), étude réalisée pour la BEI par le Forum euro-méditerranéen des instituts de sciences économiques (FEMISE) sous la direction du professeur Jean-Louis Reiffers. (www.femise.org ou www.eib.org/projects/publications/etude-femip/).

compensation⁴, la hausse des salaires publics, l'embauche massive de chômeurs. En Tunisie et en Égypte, cela s'est traduit par une forte récession au premier trimestre 2011 et une croissance durablement atone en 2011-2012.

La crise économique et les révolutions arabes illustrent qu'il eut fallu d'abord assurer plus d'équité politique et sociale avant d'aspirer à une croissance élevée et à l'intégration régionale. Ainsi, *la révolte politique de 2011 s'est-elle exprimée contre quatre facteurs* : d'une part, l'effet désastreux sur les opinions d'une collusion – voulue ou subie – entre les milieux d'affaires et une classe politique toujours plus isolée de la population. Ensuite, l'instabilité naturelle que produit une ouverture trop rapide à l'économie mondiale si elle n'est pas corrigée par de véritables politiques sociales et territoriales assurant l'équilibre entre les couches de la société. En troisième lieu, la pratique des gouvernements autocrates du Sud consistant à laisser – souvent pour des raisons politiques – des régions entières à l'écart du développement économique général ; politiques qui ont conduit à l'accumulation de poches de pauvreté sur des territoires enclavés et à l'accélération de l'exode vers les bidonvilles périurbains. Enfin, et en résultante des facteurs précités, l'accumulation des sentiments de frustration et d'humiliation ressentis par les jeunes tenus à l'écart des processus de décision et d'insertion économique.

De fait, les enjeux de l'après-révolution sont multiples pour les pays méditerranéens. En premier lieu, il s'agit d'organiser la croissance

pour répondre aux aspirations si fortement exprimées par les peuples. Une croissance plus inclusive, assurant un meilleur partage des richesses et un meilleur équilibre des territoires, reste la clé de l'emploi des jeunes et de la réduction de la pauvreté. Parallèlement, une croissance plus innovante, fondée sur des systèmes d'éducation rénovés, une politique sélective des investissements directs étrangers et l'appui à l'innovation dans les entreprises, est essentielle pour enrichir le contenu qualitatif des emplois pour les jeunes diplômés, dont le chômage n'a cessé de s'aggraver ces dix dernières années (pour atteindre des taux de 30 à 46 % selon les catégories).

Certes, une plus grande intégration régionale demeure nécessaire pour nourrir la croissance et inscrire les économies du Sud dans la chaîne de valeur euro-méditerranéenne : l'intégration « Sud-Sud » aura pour effet d'inciter aux échanges fondés sur la différenciation des produits, donc l'amélioration de la qualité des productions traditionnelles ; d'autre part, le transfert de technologies par le biais de partenariats entre entreprises du Nord et du Sud permettra de passer d'un système de délocalisation à celui de la cotraitance⁵. Bien conduite, l'intégration régionale offrira donc, à terme, une meilleure sécurité aux emplois du Sud et une relation Nord-Sud plus équilibrée. Mais *cet objectif est nécessairement de long terme* : non seulement parce qu'il implique la redéfinition des systèmes de coopération régionale (Barcelone, Agadir, 5+5, Union pour la Méditerranée) qui ont démontré leur insuffisance, mais aussi *parce qu'il suppose d'abord un renforcement qualitatif de la compétitivité*

4. Ces dépenses, destinées à contenir le prix des denrées de base, sont communes à tous les pays du sud méditerranéen. Elles ont explosé sous l'effet des révolutions pour connaître, par exemple, une hausse de 50 % au Maroc en 2011, où elles ont dépassé 45 milliards de MAD soit 27 % du budget.

5. Comme cela a été amorcé ces dernières années au Maroc et en Tunisie dans les secteurs de l'aéronautique, de l'automobile ou de l'artisanat de haute qualité, par exemple.

au Sud sans laquelle l'ouverture au monde extérieur entraîne la création de fortes inégalités et une grande vulnérabilité des comptes publics.

Nourrir la transition : trois étapes et un levier, la démocratie

Du point de vue économique, la transition en Méditerranée appellera une aide échelonnée en trois étapes. Dans un premier temps, une aide d'urgence destinée au rétablissement de l'équilibre des comptes publics et à la sortie graduelle du système des compensations. Rapidement après, un soutien renforcé à l'économie privée, seule créatrice d'emplois à long terme, notamment par le développement des TPE et PME⁶. Enfin, à moyen terme, une augmentation substantielle de l'aide remboursable, orientée prioritairement vers des projets porteurs d'emplois, l'augmentation des services aux populations et l'équilibre des territoires.

Du point de vue politique, la transition apparaît comme un processus de reconstruction et de moralisation de la société, c'est-à-dire de définition d'un nouveau contrat social. S'il faut évidemment de la croissance pour nourrir les choix, celle-ci est en soi insuffisante pour assurer une évolution qui est avant tout politique et dont le moteur est l'instillation de la démocratie à tous les échelons de la gouvernance sociétale et économique. C'est pourquoi la transition démocratique implique patience et vigilance de la part de la société civile à qui il

incombe de définir une régulation de la production et des mécanismes de répartition de la richesse qui respectent les besoins de la collectivité dans sa diversité et assurent plus d'équité sociale et spatiale.

Tout cela suppose de profonds changements sociétaux (éducation, famille, fiscalité, justice...⁷) et politiques (équilibre des pouvoirs, décentralisation, dialogue participatif, etc.). À l'appui de ces choix, que seuls peuvent effectuer les pays eux-mêmes, intervient la modernisation des politiques publiques des grands secteurs économiques (urbanisation, énergie, eau, transports, secteur financier, développement du modèle concessif et des partenariats public-privé, etc.) auxquelles les institutions internationales et les pays d'Europe peuvent apporter leur concours financier et technique. La Banque européenne d'investissement (BEI) est déjà fort active dans ces domaines, ainsi que l'illustrent son initiative en faveur des PPP au sud de la Méditerranée⁸ et son action aux côtés de la Banque mondiale au sein du Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée (CMI), que les deux banques ont fondé en octobre 2009 avec l'appui de six gouvernements : la France, le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, la Jordanie et le Liban⁹.

Car un appui économique et technique des pays développés (et de l'Europe en particulier) à la démocratie arabe est évidemment

6. Outre l'apport de moyens financiers, l'amélioration du cadre législatif, fiscal et réglementaire des entreprises est essentielle. À cet égard, il convient de saluer la remarquable action réformatrice de Jalloul Ayed, ministre des Finances des gouvernements tunisiens de Béji Caid Essebsi (mars-octobre 2011). Celui-ci s'est attaché à restaurer le climat des affaires et à mettre en place deux instruments publics fédérateurs de l'investissement privé : la Caisse des dépôts tunisienne et le « Fonds des générations ».

7. Le Maroc en avait bien pris conscience, dès le milieu des années 1990, et entamé des réformes sociétales et constitutionnelles. On ne peut qu'admirer l'accélération de cette modernisation sous l'égide de Mohamed VI : statut de la famille et de la femme, consultations constitutionnelles au plan politique, plans sectoriels (Émergence, Maroc Vert, etc.) et politiques de revitalisation des territoires au niveau économique.

8. Voir, du même auteur, « Le défi de l'investissement de long terme au sud de la Méditerranée », *Mondes*, n° 10, printemps 2012.

9. Sur le CMI, voir : www.cmimarseille.org.

nécessaire. En effet, si la conduite de la transition appartient en premier lieu aux peuples qui l'ont déclenchée, *sans rétablissement rapide de la prospérité économique et des créations d'emplois, il ne saurait y avoir de consolidation politique dans les pays en transition.*

De l'Union européenne au G8 de Deauville

Affaiblie par une décennie de repli des États, la montée des populismes et un axe franco-allemand sans cesse en reconstruction, l'Union européenne peine, depuis 2005, à se mobiliser sur des enjeux autres qu'endogènes. De fait, depuis décembre 2008, les nouvelles formes de coopération intra-européennes se sont structurées autour de la réponse à la crise économique mondiale et son corollaire, la crise des dettes publiques; encore faut-il relever que ces avancées ont été conduites de manière assez chaotique par la mise en place de mécanismes intergouvernementaux définis dans l'urgence et communautarisés par la suite.

Ainsi, face aux révolutions arabes, l'Europe apparaît-elle, au premier trimestre 2011, impréparée et désunie: en témoignent les journées des 16 et 17 mars 2011 consacrées aux conseils européens UE-OTAN et UE-Méditerranée, qui n'ont débouché sur aucune conclusion ni sur l'intervention en Libye (qui sera portée devant le Conseil de sécurité des Nations unies dès le 18 mars), ni sur la rénovation en profondeur de la relation euro-méditerranéenne. Comment en aurait-il pu être autrement pour une Union européenne où les marges de manœuvre budgétaire sont infimes, le consensus sur les priorités inexistant, et les réactions politiques toujours gouvernées par la peur (comme l'a montré la « gestion » de la question des migrants à Lampedusa)?

Pour autant, dès le mois d'avril 2011, la mécanique bruxelloise réussit à dessiner une offre d'aide à court terme sous l'impulsion de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Catherine Ashton: un « Partenariat pour la démocratie et la prospérité partagées » est avancé, et, lors de son voyage à Tunis (11-12 avril 2011), le président de la Commission José Manuel Barroso annonce une aide d'urgence de 140 millions à la Tunisie¹⁰; tout en évoquant une aide globale aux pays de la Méditerranée de 4 milliards d'euros en 2011-2013 (incluant les prêts de la BEI).

S'il faut saluer ces progrès de court terme, il reste que l'Europe ne peut aller plus loin. D'une part, les effets de la crise de la dette publique conduisent plusieurs pays (dont l'Allemagne, au premier chef) à refuser une trop forte exposition de l'Europe en Méditerranée, et, d'autre part, une offre politique de long terme est impossible à définir, l'élargissement de l'Union étant incompatible avec le ressenti des opinions publiques européennes.

Ainsi le sommet du G8 de Deauville, tenu le 26 et 27 mai sous présidence française, apparaît-il comme l'instance la plus pertinente: elle rassure les Européens en faisant entrer dans le jeu les États-Unis et les institutions de Bretton Woods (dont le FMI); elle permet au président Obama d'inscrire sa politique d'ouverture aux pays arabes dans un cadre multilatéral; enfin, elle offre à la Russie une place à la table des débats sur la Méditerranée. Mais, au-delà de cette diversification des risques pour les Européens, le G8 offre surtout aux pays en

10. Dans cette aide figure la première expression du « European Endowment for Democracy », programme voulu par la présidence polonaise de l'Union pour aider les acteurs de la société civile (partis politiques, syndicats, etc.).

transition une plate-forme de dialogue alternative à une Europe divisée et à une Union pour la Méditerranée impuissante, faute de dynamique politique, de moyens financiers et d'institutions fonctionnelles¹¹.

Les avancées du G8: le « Partenariat de Deauville »

Alors que les objectifs initiaux de la présidence française du G8-G20 se concentraient sur la régulation financière et la gouvernance économique mondiale (dont la libéralisation des échanges commerciaux comme levier de l'aide au développement¹²), la Méditerranée va devenir le principal sujet des échanges entre chefs d'État et de gouvernement pendant leur réunion des 26 au 26 mai 2011.

Le sommet, auxquels les gouvernements de transition tunisien et égyptien ont été invités, va donc impulser un « Partenariat de Deauville » chargé d'amorcer non seulement un soutien financier, mais aussi une triple convergence économique, sociale et politique entre les pays développés présents et la Tunisie et l'Égypte. Les rôles sont distribués entre l'Union européenne, les autres nations du G8 (au premier plan desquelles les États-Unis et la Russie, qui accompagnent l'entrée de la BERD¹³ en Méditerranée) et les pays arabes en transition. Sans se vouloir une conférence des donateurs, le G8 affiche une mobilisation des institutions

11. Il avait fallu attendre février 2010 pour que le poste de secrétaire général de l'UpM soit pourvu. Entre cette date et octobre 2011, trois personnalités se sont succédé: le Jordanien Ahmad Massa'deh (puis une vacance d'octobre 2010 à juin 2011), le Marocain Youssef Amrani et l'ancien ambassadeur du Maroc en France Fathallah Sijilmassi.

12. Il s'agissait de poursuivre les conclusions du G8 de l'Aquila (6-8 juillet 2009).

13. Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

financières internationales (IFI) à hauteur de 20 milliards de dollars, dont la BEI qui accordera 3,5 milliards d'euros à l'Égypte et à la Tunisie d'ici à la fin 2013. Enfin, le G8 charge ses ministres des Finances et des Affaires étrangères de mettre en œuvre ce partenariat de manière effective lors de leurs réunions de septembre à Marseille et à New York.

Cette première impulsion politique a des effets immédiats. D'une part, au cours des mois de juin et juillet, l'Union européenne adopte une nouvelle stratégie pour sa politique de voisinage et augmente de 2,25 milliards d'euros les moyens qu'elle consacrera à la Méditerranée d'ici à la fin 2013; ces moyens supplémentaires sont conditionnés à des progrès démocratiques et répartis pour moitié entre des prêts de la BEI et des dons pour le soutien aux réformes et à des mesures d'urgence. D'autre part, les IFI accélèrent leur coopération sur des actions conjointes et signent leurs premiers prêts¹⁴ cependant que le Conseil d'administration de la BERD prend le 25 juillet les premières décisions relatives à l'extension de son champ d'action à la Méditerranée¹⁵. Enfin, les premiers engagements d'aide budgétaire aux pays en transition sont annoncés: pour l'Égypte, le Qatar, puis l'Arabie saoudite et les États-Unis (ces deux derniers s'engageant à verser respectivement

14. Par exemple, le Groupe Banque mondiale, la BAfD, la BEI et deux bilatéraux établissent un mécanisme de soutien aux PME d'un montant de 550 millions de dollars; la Banque mondiale et la Banque islamique, rejointes par la BEI, créent une « initiative financière arabe pour les infrastructures »; la BEI lance, le 30 mai, son programme régional d'assistance technique au financement des infrastructures en PPP, etc. Au total, de mai à juin, la BEI accorde 344 millions d'euros pour investissements créant 8 400 emplois en Tunisie (partie d'un ensemble de prêts pouvant se monter à 600 millions en 2011), prête 81 millions d'euros pour des PME en Jordanie et identifie un ensemble de prêts en Égypte pour 800 millions d'euros.

15. Ces décisions impliquent une modification des statuts, sujette à ratification par chacun des 63 actionnaires.

3 et 2 milliards de dollars)¹⁶; pour la Tunisie, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement (BAfD) cordonnent une ligne budgétaire de 1,5 milliard de dollars (à laquelle l'Union européenne participe pour près d'un tiers), et une aide pour faire face aux réfugiés de Libye est mise en place [87 millions d'euros de l'Union européenne et 10 millions de dollars du Fonds arabe de développement économique et social (FADES)].

C'est sur ces bases que se tient le G8-Finances du 10 septembre 2011, à Marseille. Préparé par la présidence française avec un dynamisme et un volontarisme auxquels il faut rendre hommage, cette nouvelle réunion donne une dimension concrète au Partenariat de Deauville en termes de composition, de contenu et de dynamique politique.

Le partenariat se trouve tout d'abord élargi: aux 8 + 2 pays de Deauville, le groupe passe à 17 nations réparties, sur un pied d'égalité, en trois groupes: les pays du G8, les « pays bénéficiaires » (qui passent de 2 à 4: Tunisie, Égypte, Maroc et Jordanie)¹⁷ et les « pays de soutien »: Turquie, Arabie saoudite, Émirats arabes unis, Koweït, Qatar. Le bras armé du partenariat est composé de 10 « organisations internationales de soutien » que sont: le FMI, les 5 IFI (Banque mondiale, Société financière internationale (SFI), BEI, BAfD et BERD), ainsi que les quatre institutions financières arabes [Banque islamique de développement (BIsD), Fonds OPEC, FADES et Fonds monétaire arabe (FMA)]; à ces institutions se joignent l'Union européenne et l'OCDE. On voit bien l'objectif de cette nouvelle

architecture: fédérer sur le long terme l'engagement des cinq pays de soutien (dont ceux du Golfe) et intégrer opérationnellement les quatre institutions arabes dans le groupe FMI/IFI.

La réunion de Marseille aboutit également à *un constat économique et à des engagements d'action partagés*: sur présentation du rapport macroéconomique du FMI par Christine Lagarde et des quatre plans d'action des pays bénéficiaires, trois lignes de force définissent la feuille de route du partenariat:

- la priorité est en premier lieu donnée à l'instauration d'une *croissance inclusive fondée sur l'essor du secteur privé local* (microfinance, PME, investissements directs étrangers et promotion des PPP), ce qui suppose la mise en œuvre d'instruments de portage des risques par les IFI et l'avancement rapide de réformes du climat des affaires;

- cependant, la situation macroéconomique des quatre pays bénéficiaires apparaissant durablement détériorée et faisant ressortir un *déficit de capital bien moins préoccupant que l'effondrement des flux commerciaux*, les 17 ministres et la Commission européenne reconnaissent qu'au-delà d'une aide financière, il convient de *soutenir l'accès des pays bénéficiaires aux marchés des pays développés et la concrétisation rapide des accords douaniers arabes*;

- enfin, outre l'appui financier, il est demandé aux organisations internationales de répondre au *fort besoin d'assistance technique* des pays bénéficiaires dans les domaines précités, comme dans la conceptualisation des actions économiques d'urgence.

Les ministres obtiennent également des *engagements chiffrés du FMI et des IFI*. Ces engagements sont beaucoup plus solidement raisonnés que ceux initialement affichés en mai à Deauville; en effet, ils tiennent compte

16. En juin, l'Égypte avait refusé un plan d'aide à l'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale d'un montant de 3 milliards de dollars.

17. À la suite de l'évolution des événements, la Libye avait été invitée en tant qu'observateur.

des quatre plans nationaux de développement présentés par les pays bénéficiaires et résultent d'une concertation entre toutes les IFI. Ainsi, le total des engagements des IFI envers les quatre pays s'élève à 38 milliards de dollars d'ici à la fin 2013 (dont 7,5 milliards de la BEI)¹⁸, et ceux du FMI pourront aller jusqu'à 35 milliards de dollars; pour sa part, la BERD voit son entrée en Méditerranée confirmée, et les ministres invitent les pays en réussite de transition à adhérer à l'institution.

Enfin, pour exprimer et *pérenniser la dynamique politique forte* créée à Marseille, les ministres instaurent le principe d'une réunion annuelle des ministres des Finances du Partenariat de Deauville, appuyée sur un rapport conjoint des IFI et du FMI, ainsi que sur un mécanisme de coordination des institutions financières.

Une dynamique fragilisée par la dégradation de l'environnement politique et économique

Le lancement réussi, sous présidence française, du Partenariat de Deauville constitue sans aucun doute une réelle avancée, compte tenu de l'incapacité où se trouvait l'Europe, en mars 2011, à coordonner seule une réponse.

Cependant, cette construction n'est pas sans faiblesses : en premier lieu, celle d'être une démarche intergouvernementale (dont les décisions sont réduites au commun dénominateur du consensus), portée par une dynamique politique largement tributaire de la personnalité qui l'anime : or, au président Sarkozy a

succédé Barack Obama en 2012 pour qui la Méditerranée et le monde arabe ne sont plus des axes prioritaires en année électorale.

La seconde faiblesse du partenariat est d'avoir fait le pari audacieux d'impliquer les pays du Golfe dans le soutien à la démocratie arabe, ce qui, à l'usage, s'est avéré ambigu tant les monarchies conservatrices du Golfe ont eu des positions divergentes à l'égard des pays en transition : le Qatar et l'Arabie ont plus accordé leur soutien aux mouvements intégristes en Égypte et Tunisie qu'ils n'ont apporté de ressources à l'équilibre budgétaire de ces pays, tandis que des tensions apparaissaient entre les monarchies du Golfe et la Russie sur la question syrienne.

Enfin, la mise en œuvre du partenariat s'est avérée très tributaire de l'environnement politique et économique prévalant tant dans les pays en transition, que dans les pays développés donateurs.

Dans les pays en transition, la crise de la zone euro a eu un impact décisif sur la dégradation des échanges et la chute des investissements directs étrangers, entraînant un déficit fiscal persistant et une baisse continue des réserves; il en est résulté l'incapacité de l'économie à « rémunérer » de manière tangible les populations ayant fait la révolution par des créations d'emplois ou une amélioration des conditions de vie. Parallèlement, les incertitudes politiques et sociales ont pesé sur le rythme de l'avancement démocratique, en sorte que les demandes de soutien à l'ajustement budgétaire ont été le plus souvent rejetées (par l'Égypte en particulier) et que le recours à l'endettement international auprès des IFI a été moins important que les capacités disponibles. C'est ainsi qu'en 2011 les prêts des IFI aux pays en transition ont été inférieurs de moitié au volume envisagé par le G8 Finances de Marseille, notamment du fait que, en prélude aux élections d'octobre 2011,

18. Le décompte s'établit comme suit : Groupe Banque mondiale (BM/SFI) : 10,7 ; BAfD : 7,6* ; BEI : 7,5 ; BIsD : 5* ; BERD : 2,5 ; Fonds OPEP : 0,4 ; FADES : 3,2 ; FMA : 1,2 *. (* certains de ces montants incluent des crédits à l'ajustement budgétaire).

aucun pays n'a formulé de demande à partir de la fin juin.

Par ailleurs, la crise économique mondiale et ses ampliations successives ont dominé les concertations entre pays développés au point que, sous la pression des contraintes budgétaires et des plans d'ajustement structurels, les engagements d'aides bilatérales ont été moindres qu'annoncés; dans la même ligne, les priorités d'actions indiquées aux IFI par leurs actionnaires ne plaçaient plus la Méditerranée au premier rang des préoccupations¹⁹. Enfin, la pratique des institutions financières arabes, éloignée des standards internationaux, rendait la coopération avec les IFI plus délicate qu'escomptée.

Pour autant, l'aide mise en œuvre fut en 2011 fut significative: une liste d'investissements et d'actions d'assistance technique prioritaires a bien été identifiée par les IFI pour un montant correspondant à près de 75 % des concours annoncés par le G8-Finances de Marseille. S'il n'existe pas de données agrégées des financements effectivement accordés, on peut citer pour exemples la BEI et la France qui ont accordé à elles deux plus de 2 milliards d'euros en 2011. Ainsi, le volume des projets identifiés ou approuvés permet d'augurer une année 2012 à un rythme accru de 50 % si les gouvernances sectorielles et au niveau des projets sont localement mises en place.

Il ne faudrait pas, cependant, réduire les acquis du Partenariat de Deauville au seul volume des prêts. La plate-forme de coordination des IFI a également permis des avancées significatives sur la mise en place de

mécanismes de garantie d'emprunts des pays en transition sur les marchés internationaux (dont la première illustration est l'accord américano-tunisien conclu en mai 2012), ainsi que sur des dispositifs améliorant l'accès au crédit des PME des pays en transition – dispositifs sujets à la modernisation des systèmes bancaires locaux, ce qui prendra un peu de temps. Enfin, les États membres du partenariat sont en voie d'accord sur la mise en place d'un « fonds de transition » qui serait hébergé par la Banque mondiale et qui pourrait être doté de quelque 250 millions de dollars apportés par les États-Unis, l'Arabie saoudite et le Royaume-Uni principalement; approuvé dans son principe par le sommet du G8 de Camp David (21 mai 2012), l'objet de ce fonds sera de financer des actions d'assistance technique à réformes et d'accorder des subventions à la mise en place de projets d'investissements.

À plus long terme, enfin, et dans la ligne du constat établi par le G8-Finances de Marseille sur le besoin de faciliter l'accès des pays en transition aux marchés des pays développés, deux initiatives sur la libéralisation du commerce sont en cours de développement: d'une part, la préfiguration d'accords de « libre-échange complet et approfondi » (ALECA) entre l'Union européenne et le Maroc, la Tunisie et la Jordanie; d'autre part, la mise en œuvre des conclusions de l'étude réalisée par le Centre de Marseille (CMI) à la demande du G8-Finances de Marseille sur la facilitation des flux de commerce et d'investissement en Méditerranée. Présentée au G8-Finances de Washington (20 avril 2012), l'étude du CMI formule des préconisations en matière d'amélioration de la gouvernance économique, ainsi que sur l'encadrement des flux commerciaux et financiers à l'échelle régionale.

19. Le débat puis la décision d'augmentation du capital de la BEI (prise au Conseil européen du 30 juin 2012) ont été animés par la nécessité d'une initiative de croissance en Europe et non par l'augmentation de l'aide aux pays tiers.

Quel appui de long terme pour la transition : G8 ou Euro-Méditerranée ?

Les processus de transition démocratiques sont de long terme ainsi que l'ont illustré les expériences ibériques et centre-européenne. La révolution portugaise, par exemple, a mis cinq années à se stabiliser au prix de cinq élections (dont trois législatives et deux présidentielles) et pas moins de treize gouvernements successifs !

Dès lors, les avancées du cadre de Deauville ne devraient-elles pas nous induire à une réflexion sur la revitalisation urgente de la relation Europe-Méditerranée pour répondre, à long terme, aux formidables attentes exprimées par les révolutions méditerranéennes du printemps 2011 ?

Au plan économique, en effet, les quatre pays en transition sont intimement liés à l'Europe par une dépendance, certes en voie de lente réduction, mais encore très prégnante. Pour exemple, les déficits des flux commerciaux (40 milliards de dollars par an) comme de capital (10 milliards de dollars par an) révélés dès avant les révolutions ont un ancrage européen, et c'est sur cet ancrage que se reconstitueront les transferts de savoir-faire, de capital et l'interpénétration, seuls susceptibles de réaliser l'emploi et la qualité de vie attendus par les populations. Par ailleurs, les objectifs de réduction de la pauvreté et d'équilibre des territoires au Sud (qui sont les axes constitutifs de la croissance inclusive) posent de façon cruciale la question de la modernisation du secteur agricole, donc de son accès aux marchés des pays développés. Là encore, c'est du contenu de la relation avec l'Europe que viendra la solution.

Au plan politique, on ne peut manquer d'observer que le soulèvement démocratique arabe trouve un reflet saisissant dans les révoltes de la jeunesse sud-européenne face à la crise

économique. Les deux mouvements expriment une mise en doute de l'impartialité de l'État, exigent plus d'équité sociale et générationnelle, souhaitent une plus grande responsabilité de la part des élites politiques. Cela sur un fond commun de problématiques techniques qui sont transversales à la région méditerranéenne : gestion des ressources essentielles (eau, énergie) et adaptation au changement climatique, développement régional et urbain, aspiration à la mobilité, restauration de la compétitivité, etc. Cette concordance politique et matérielle indique que *le progrès économique n'est rien s'il n'est pas soutenu par une logique de convergence et accompagné par une vision de la transition à l'échelle régionale.*

Quel que soit le nom qu'on lui donne, la relation Europe-Méditerranée reste incontournable ; ne serait-ce que parce qu'elle est la seule à ne poser qu'une conditionnalité purement démocratique et qu'elle est suffisamment désintéressée pour pouvoir résister aux années d'incertitudes qui accompagnent tout processus de stabilisation post-révolutionnaire.

Ce réveil de l'Euro-Méditerranée appellera des efforts politiques de part et d'autre de la mer commune : si la transition politique en cours annonce le changement du « logiciel politique » des sociétés arabes, elle appelle également le renoncement à « la peur de l'autre » et la renaissance de l'altruisme humaniste en Europe. Car il s'agit bien, en définitive, de clore la séquence ouverte par le 11 septembre 2001 dans cette région du globe et de libérer l'appréciable potentiel économique des pays arabes. Cela non seulement pour leur bien-être et leur insertion réussie dans une économie mondialisée, mais aussi pour tirer vers le haut la croissance en berne des pays européens.

Si nos politiques en prennent conscience, l'Europe et ses États membres ont ici une

occasion unique de redonner sa pleine mesure au *soft power* européen pour renouer avec les partenaires arabes devenus démocratiques une

relation plus féconde et plus légitime, car respectueuse de la connaissance mutuelle et des spécificités agissantes de la région. ■

MONDES

LES CAHIERS DU QUAI D'ORSAY

Français | English

#11 | 2013

When Diplomacy becomes a Public Exercise

Christian Lequesne | Is Public Diplomacy a New Development?

John Hemery | Are Modern Diplomats trained to Public Diplomacy?

Pierre Pahlavi | Public Diplomacy: the Challenge of Evaluation

Happymon Jacob | Public Diplomacy and Economic Interests: A Case Study of
India

ANALYSIS & REFLECTIONS

Philippe Létrillart and **Francisco Galindo Velez** | El Salvador: Eight Lessons on Conflict Resolution

Negotiating Peace in El Salvador:
Different Opinions about a Successful Experience

ECONOMIC DIPLOMACY

Henry Marty-Gauqué | The International Community and the Arab Spring: Economic Aspects

CONTENTS

Bernard Valéro Editorial 75

When Diplomacy becomes a Public Exercise

Christian Lequesne Is Public Diplomacy a New Development? 81

John Hemery Are Modern Diplomats trained to Public Diplomacy? 85

Pierre Pahlavi Public Diplomacy: the Challenge of Evaluation 91

Happymon Jacob Public Diplomacy and Economic Interests:
A Case Study of India 101

ANALYSIS & REFLECTIONS

Philippe Létrillart and Francisco Galindo Velez El Salvador: Eight Lessons on Conflict Resolution 111

Negotiating Peace in El Salvador:
Different Opinions about a Successful Experience 119

ECONOMIC DIPLOMACY

Henry Marty-Gauquié The International Community and the Arab Spring:
Economic Aspects 129

Editorial

The Quai d'Orsay on the Sixth Continent: Digital Diplomacy

BERNARD VALERO

Director of Communication and the Spokesperson's Office at the French Ministry of Foreign Affairs

In the last decade, diplomatic communication has seen four unprecedented upheavals. Firstly, there was the breakthrough of the Internet and its avatars, affirming the instantaneous nature of our time and the global reach of the communication space. What stems from a major technological revolution now requires constant, continuous communication everywhere, to everyone, and in every language. Conventional diplomatic communication, which, until a certain period, was a mere corollary of diplomacy, has today become one of its structuring dimensions.

The second major change is that, in the face of the increasing numbers of information sources, the media have lost their position of privilege as sole information relays and opinion-makers.

In parallel and in the face of the increasing number of actors including NGOs, parliaments, businesses, territorial communities and indignados who take their place and act in the international field, diplomats too have to share – if not foreign policy – international action with other parties.

Thirdly, there is the requirement for accountability, which was unknown until a few years ago. The issue arises more acutely every day for diplomats, who are required to account for their action. In this respect, diplomats no longer have immunity, as they are now questioned.

Lastly – and this is not the least of the changes which have shaken the rigid order of diplomacy – the concept of secrecy and the notion of discretion are currently undergoing serious attacks. Whilst the WikiLeaks affair revealed the limits of secrecy, it took on considerable amplitude when it brought into the public glare the secrets which were no more. For centuries, chanceries lived in the comfort of discretion, but they too are today increasingly caught up in the great tornado of the global forum.

Combined and positioned under the effects of very rapid acceleration, these factors undermine the conventional forms of the communication of diplomats. “Digital diplomacy”, «e-diplomacy», «open diplomacy» and «soft diplomacy» are all expressions which reveal a profound shift in diplomatic

diplomacy and the increasingly central role played by «information» as opposed to «knowledge» and «know how».

To face up to the upheavals of our time, diplomatic communication is today confronted with a triple requirement.

It must address new audiences: the Arab spring has thrown glaring light onto the need to implement communications which address the greatest audience. The time when diplomacy only addressed official milieus and the media is behind us. It is now at young people, opponents, minorities and civil society in all its diversity and all its components that public diplomacy is targeted.

It must carry new messages: in today's world, empty words no longer have a place. They must give way to communication which explains, informs and influences, shedding light on our diplomatic work. It is on this terrain that diplomatic communication is awaited, to explain the whys and hows of finding solutions to the world's problems, to share mobilization of diplomacy, to recall the founding principles, law, and values of our diplomatic work. The time is long gone when, following a meeting, the diplomat could report that Mr X and Mr Y had noted the quality of bilateral relations and proceed with a wide overview of current events.

Lastly, it must use all the latest communication tools; digital communication such as Internet and Web 2.0 is today the major tool, whilst e-diplomacy holds the key position and acts as a benchmark. Computer technology makes it possible to do away with time and distance and to reach the largest audience possible. These instruments of influence and vehicles of messages are increasingly tools for dialogue which turn on its head the order of communication from top to bottom. Thrown

into the deep end of Web 2.0, diplomats are no longer expected merely to operate in communication, but also with their capacity for receptiveness, attention to others and dialogue. This is now the major challenge of public diplomacy.

The Ministry of Foreign Affairs successfully made the leap, positioning itself on public diplomacy and digital diplomacy just as the first children of the Internet generation began to join the Quai d'Orsay.

Mastering the tools was the first step. With 1.7 million visitors to the France Diplomatie website per month, 170,000 followers of our Twitter account and more than 20,000 fans on Facebook, the Quai d'Orsay is the leading French administration in digital communication, and is at least the equal of its main European partners. This Parisian positioning resonates with the multiplying effect of the communication of our entire diplomatic, consular and cultural network. It is updated daily through WebTV, the production of web documentaries, the development of mobile applications, and sharing websites Flickr, YouTube and DailyMotion.

In parallel to the development of these tools, we have implemented a strong training policy. In the framework of continuous vocational training, the Ministry of Foreign Affairs has strongly emphasized training in the use of digital communication tools in recent years. Whether this is dispensed in sessions at the French Diplomatic and Consular Institute or in occasional training sessions organized by heads of post, press counsellors and attachés, and webmasters, the educational and outreach effort which is systematically conducted around the Internet and social networks reflects the priority accorded to these communication tools today.

And to remain faithful to its main mission, the Ministry of Foreign Affairs has integrated the new territory that is the Internet and social network into the field of diplomatic action to defend fundamental freedoms: defending the freedom of opinion and expression of all

actors, be they tweeters, bloggers or web journalists, and defending freedom of expression in the online space. It is to the honour of French diplomacy that it is vigilant and active today in defence of the digital space against the predators of human rights. ■

When Diplomacy becomes a Public Exercise

In an international context in which the tools of digital communication are being used increasingly, notably during the Arab revolutions of 2011, it was necessary to look critically at the concept of public diplomacy and to define its novel practices. This is what we have endeavoured to do in this issue of *Mondes, les Cahiers du Quai d'Orsay*, based on papers given to a conference in December 2011 organised jointly by the Centre for International Studies and Research (CERI-Sciences Po) and the Policy Planning Directorate at the Ministry of Foreign Affairs under the general title “When diplomacy becomes a public exercise”.

Christian Lequesne puts the concept of public diplomacy into historical perspective and offers some thoughts on what it means today. John Hemery looks at the need for special training for diplomats in diplomacy of a public kind. Pierre Cyril Pahlavi emphasises both the necessity and the difficulty of evaluating the effects of public diplomacy using measurable indicators of performance. And finally, Happymon Jacob tells us how India uses public diplomacy to promote its economic interests.

Is Public Diplomacy a New Development?

CHRISTIAN LEQUESNE

Director of the Sciences Po Centre for International Studies and
Research (CERI)

According to the literature, the term *public diplomacy* was coined by Edmund Gullion, a former U.S. diplomat and Dean of the Fletcher School of Law and Diplomacy in Boston.¹ In 1965, Edmund Gullion used this term to underline that the training of U.S. diplomats simply had to include a module on what was termed *open diplomacy* in the tradition of Woodrow Wilson. He essentially referred to the diplomats' art of integrating well into the debates conducted within the multilateral forums of the United Nations.

The phrase *public diplomacy* was soon redefined to mean the activities that diplomats had long referred to as propaganda or information, namely all diplomatic practices intended

to have a direct impact on societies, rather than on governments alone as before. These activities had increased a great deal during the First World War. The Second World War strengthened them and gave rise to the creation of new institutions such as information ministries or positions, even, of information attachés in embassies.

Is public diplomacy merely a new politically correct way of referring to the propaganda of the past or, conversely, a new form of diplomatic practice? Many analysts and professionals today support the second option.²

In Great Britain, the notion of public diplomacy was emphasized in the Wilton Park reports in 2002 and later in the 2005 report by

1. Geoffrey Allen Pigman, *Contemporary Diplomacy*, Cambridge, Polity Press, 2010, p. 121.

2. Jan Melissen, *Beyond the New Public Diplomacy*. Clingendael Paper No. 3, The Hague, Netherlands Institute of International Relations, 2011.

Lord Carter of Coles. In the United States, no less than 25 reports were published between 2008 and 2010 to underline the importance of public diplomacy in defending U.S. interests. France did not use this term for a long time. There is no reference to it, for example, in the 2008 “White Paper on France’s Foreign and European Policy”. It was not until 2010 that the term appeared in the official discourse of the French Ministry of Foreign Affairs which preferred to use the phrase *diplomacy of influence*.³ The appropriation of the term by France’s diplomacy occurred in the context of the Arab revolutions. It aimed to emphasize the importance of maintaining dialogue with the societies of the southern shore of the Mediterranean, a task which had apparently not been adequately fulfilled before then, thus preventing the correct anticipation of social grievances.

The functions of public diplomacy

In the literature, the term *public diplomacy* generally refers to four functions, all of which are familiar to diplomats.

- Openly disseminate information on the official positions of the State concerned to societies, either by means of written documents or online.

- Regularly inform the media about government positions, in particular foreign press correspondents, on behalf of the central structures of ministries of foreign affairs.

- Encourage the exchange of positions with wide audiences, either by organizing intellectual debates or using new technology resources such as blogs and social networks.

- Develop a cultural exchange policy covering education, artistic activities and sport, either directly through foreign ministries or by delegation to government-subsidized specialized agencies such as the Goethe-Institut in Germany, the British Council in the United Kingdom and the newly established Institut français in France.

Once again, none of these functions correspond to inherently novel diplomatic practices. In France, for example, the work of persuading foreign press correspondents is a practice that Quay d’Orsay civil servants have been used to dealing with for over a century. Likewise, Sir Henry Wotton, who represented England to the Republic of Venice in the 17th century, distributed Protestant publications to the elite of Venice to try to counter the influence of the Papacy.⁴

Thus, while public diplomacy presents an added value as a diplomatic practice, this is not commensurate with new functions it may have given rise to, but with other developments.

The first of these developments is the importance of digital media, especially the Internet and social networks. These are vehicles for influence which do not alter the information function as such, but rather the way of disseminating information. The Internet makes it possible to disseminate very fast and very widely. As a diffuse, and by definition, public instrument, the Internet, however, raises for diplomats the issue of control over what they circulate.

The second development relates to the legitimacy conferred by societies to the connection between diplomacy and influence. By approaching societies directly, do diplomatic services remain a country’s best influence

3. See the interview given by Ms Michèle Alliot-Marie to *Le Monde* daily newspaper on 6 December 2010.

4. G.R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, London, Palgrave Macmillan, p. 187.

operators? Conversely, should diplomatic services agree, as a concession, to delegate influencing work to other actors such as independent agencies responsible for establishing cultural diplomacy or think-tanks in charge of organizing intellectual debates? These issues are not new either. The BBC World Service in the United Kingdom, the Fulbright Program in the United States, and the French Institutes for Research Abroad (IFRE) attached to the French Ministry of Foreign Affairs, are operationally independent institutions despite their budgetary dependence on diplomatic administrations. This independence further enhances their influencing power, insofar as societies are increasingly wary of the overly exclusive hold of States (and hence of embassies) over the exchange of ideas. G.R. Berridge, one of the best British analysts of contemporary diplomacy, hence writes: "Avoiding the impression of having any kind of agenda at all is the real factor of influence. This is why cultural diplomats to be efficient should not serve under the Embassy's roofs."⁵ This observation was shared by a French ambassador in a Central European country who observed that in delegating the intellectual debate to a French Civilization Centre at a university in that country he in fact managed to convey more messages than at the French Institute, as attending participants felt that they were not addressed only by official France.⁶ For societies to find them credible, diplomatic services should therefore learn to no longer issue, on their sole initiative, messages intended for countries of accreditation. This entails redefining the practices of diplomats, notably in embassies.

5. G.R. Berridge, *op. cit.*, p. 181.

6. Interview with the author, February 2012.

Redefining embassy practices

Redefining practices in embassies, in direct connection with the emergence of public diplomacy, raises three questions.

The first of these concerns the share of public diplomacy in relation to diplomatic activity in general. Has public diplomacy become in the view of diplomats generally as important as intergovernmental consultations in generating influence? All depends of course on a diplomat's function and country of accreditation; but it is possible to assert that, for many embassies, in 2012 public diplomacy has supplanted regular work involving consultations. French ambassadors to countries in the European Union have emphasized the importance that they must give to what the more senior of them still refer to as "cultural business".

Secondly, we should ask ourselves the following question: can the involvement of embassies in public diplomacy be counter-productive in certain contexts? The answer is definitely yes, insofar as the direct intrusion of "foreign affairs" in the social debate is dependent on the traditions of dialogue specific to the country in question, on the history of its relationship with the accredited country and on the strength of its national identity. Sir Nicholas Henderson, who represented the United Kingdom to France in the 1960s, thus wrote that, contrary to his experience in the United States, defending a cause in public in France was not necessarily the best way of advancing British positions.⁷

Thirdly, the legitimacy that public diplomacy is gaining requires wondering about the way in which ideas on practices circulate and become established among diplomatic circles. These are prominent issues in the sociology of

7. Nicholas Henderson, *Mandarin: The Diaries of an Ambassador 1969-1982*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1994.

collective action: how do epistemic communities form around shared knowledge? It is no coincidence, in this connection, that the term *public diplomacy* was coined in the United States and that it reached Europe via Great Britain and Northern European countries. Just as it is no coincidence that it was late to come into use within the French Ministry of Foreign Affairs. A certain reluctance on the part of the French to use the phrase *public diplomacy* can in fact be viewed in terms of practices that may first have been perceived as “Anglo-saxon”. Behind the concrete debates taking place on the blogs of ambassadors, or the severing of cultural policy from embassies, thus lies the little-studied issue as to which actors are setting in 2012 the standards for what “good” diplomatic practices are supposed to be.

The need for critical thinking

The dossier that follows is the outcome of a seminar on the emergence of public diplomacy which was co-organized by the Policy Planning Directorate of the French Ministry of Foreign and European Affairs and the Sciences Po Centre for International Studies and Research (CERI) on 6 December 2011. Researchers and professionals from Canada, France, Great Britain and India provide the reader with a series of surveys of the conditions for the emergence of public diplomacy from a comparative perspective. The aim of this dossier is most definitely not to deliver established truths and recipes, but rather to invite the reader to think critically about developments in contemporary diplomatic practices. ■

Are Modern Diplomats trained to Public Diplomacy?

JOHN HEMERY

Centre for Political and Diplomatic Studies, UK

Are Modern Diplomats trained to Public Diplomacy? The response to this question depends to an extent on a prior question: whether there is a *public* diplomacy distinct from diplomacy as such.

As has been argued earlier elsewhere¹, effective traditional diplomacy has always incorporated public diplomacy in the sense of getting out, into and under the surface of other societies, listening carefully and building relationships. All that has been 'new' has been the more precise definition of this aspect of the diplomatic task, and the application to it of specialist tools from other professions, notably communications and the media.

Is the 'modern' diplomat, consequently, a different beast from the old one, or are what Americans once labelled 'cookie-pushers in

striped pants', now simply pushing lattes in a skirt?

A second underlying question concerns the context in which diplomacy now operates. Has the international system so changed – continues to be in the process of such rapid and fundamental change – as to invalidate the concept of a *managed* public diplomacy?

These two questions suggest a paradox: that diplomacy in its essence is unchanging – assisting the foreign policy process, helping ministers avoid blunders through improved understanding of the political cultures with which they are working; whilst the contemporary milieu in which diplomacy operates elbows it progressively further into the margins of international discourse.

Difficult, then, to address the question of whether diplomats are trained effectively for public diplomacy, if the terms of the debate are themselves in doubt.

One answer to this conundrum begins with two references to revolutionary change which impact dramatically on diplomacy. The first is

1. 'Training for Public Diplomacy – an evolutionary perspective', J Hemery, in J Melissen, ed, *The New Public Diplomacy: soft power in international relations*, (Palgrave Macmillan, 2007); see also Kathy R Fitzpatrick, 'Advancing the new public diplomacy: a public relations perspective', *Hague Journal of Diplomacy*, vol. 2, no. 3, October 2007

to *Nik Gowing*, the respected presenter of BBC World News, and for many years a prescient pundit on trends in media affairs. He wrote a couple of years ago a brief analysis of how the explosion of social media was going to affect the mainstream media and indeed governance.

His paper is called ‘Skyful of Lies and Black Swans’² It focuses on the political significance of the instant availability of information from almost anywhere at any time, wherever a mobile phone and its camera can be found. The dissemination of information thus outpaces the speed at which governments can react. ‘As a result,’ Gowing writes, ‘there is a new vulnerability, fragility and brittleness of power which weakens both the credibility and accountability of governments, the security organs and corporate institutions.’

More than two years ago this argument was ahead of its time. Now, in the aftermath of the Arab Spring, the Libyan Revolution and the ongoing crisis in Syria, it is a commonplace that popular feeling can be mobilised by social media; that repressive governments can no longer pull the wool over the eyes of the citizens they hope to continue to repress; and that when they attempt to escape the wrath of their frustrated, oppressed people, there is in the end nowhere to hide.

David Miliband, when British Foreign Secretary, referred to ‘the shifting of power from state to citizen, a new “civilian surge”... in a world where power is more dispersed between nations, businesses and people.’³

2. Nik Gowing, “Skyful of lies” and Black Swans: the new tyranny of shifting information power in crises, Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford, 11 May 2009; available as a free download at <http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/publications/skyful-of-lies-black-swans.html>

3. David Miliband, ‘Change the world’, Fabian Society, 19 January 2008

Gowing argues that governments have no option but to adapt to this new reality, increasing their *responsiveness* to forces they can no longer control.

The second reference is to *Richard Boly*, Director of the Office of eDiplomacy at the US Department of State. This is an example of how one government has taken up Gowing’s challenge.

At the International Forum on Diplomatic Training in Malta in 2010, Boly addressed the impact of e-diplomacy on the internal dynamics of one foreign service.

Until the mid-1990s, the State Department had been a closed, conservative organisation (‘pale, male and Yale’), slow to adopt or adapt to new technology. The turning point was the bombings of the US Embassies in Nairobi and Dar es Salaam in 1998. Under the leadership of then Secretary of State Colin Powell, the Department started to shed its locked-down, Cold War mentality, and became a more open, inclusive community, geared to sharing information.

The creation of the Office of eDiplomacy exemplifies this internal professional cultural shift. It has been mandated to innovate and educate, to incubate ideas, to design and test new programmes. It has rolled out an internal Wiki - *Diplopedia*, a central place where the organisation can discuss its own affairs, to which anyone can contribute. (12,000 articles have been posted; there are 45,000 page views per week.) It has been complemented by a *Desklopedia*, an interactive information point for desk officers.

An internal blog, *Communities@State*, has been created to promote knowledge-sharing, problem-solving and inter-agency dialogue. Since the programme’s inception in 2005, dozens of blog communities have emerged and

the numbers are still growing. The aim has been to 'give people an opportunity to collaborate'. Water-cooler conversations have moved to the public space, offering a forum for new ideas and debate. (More than 1,800 ideas have been posted, attracting some 8,000 comments and generating new articles on *Diplopedia*.) It has served also as a professional networking site, enabling people to track down needed expertise across departmental boundaries.

The Office also has developed external links. The Virtual Student Foreign Service enables virtual interns to work on projects and build a relationship with the Department. Virtual Presence Posts use social media for targeted outreach. Tech@State provides opportunities for technological innovators to link with US development assistance programmes in health, education and welfare.

All these innovations reflect an attempt to adapt an organisation to how the world now talks to itself. Richard Boly observed, trenchantly,

'Increasingly, people bypass government. Consequently, government has to go out and join them.'⁴

The State Department now has 192 Twitter feeds and 288 Facebook accounts. Every diplomat rotating through the Foreign Service Institute receives training in social media. The State Department is the first foreign service to respond fully in organisational terms to the sea change that has just burst over diplomacy.

Boly's boss, Hillary Clinton, pressed the point home in a speech in New York in September 2011: 'We are in the age of participation, and the challenge... is to figure out

how to be responsive, to help catalyse, unleash, channel the kind of *participatory eagerness* that is there.'⁵

Nothing describes more pithily the challenge to any foreign service contemplating its public diplomacy effort.

The United States may be out in front in this for the moment, partly because they have the resources to embrace the new technology, and a minister wholly committed to the transformational project.

Others may feel that the burden just of keeping up with the traditional tasks of state-to-state diplomacy is great enough, with fewer people and diminished resources, without embarking on a new form of systematic outreach.

Others still may feel that this sort of *connectedness-orientation*, for all its hype of the moment, is just not the proper business of diplomacy.

In this respect, it is worth mentioning *en passant* the impact of Wikileaks. The Diplo Foundation, a Swiss-based organisation much engaged in the development of e-diplomacy, tracked the response in a wide range of foreign ministries to the dramatic publication of classified documents.⁶ They found that many had either closed down or greatly restricted access to the Web-based platforms they had created to enable outsiders to interact with the ministry, much as a tortoise or a snail will retreat into its shell when threatened.

The image of the tortoise and the snail is not insignificant. Both are successful survivors of an ancient species. Neither is known

4. Richard Boly, presentation to the International Forum on Diplomatic Training (IFDT), Malta, 29 Sept 2010

5. Quoted in *Time*, 7 November 2011, p. 23. (emphasis added)

6. Communication with Dr Jovan Kurbalija, Director of Diplo, 22 September 2011

especially for its speed, and not at all for speed of adaptation.

Clearly there continues to be a need for confidential communication in diplomacy, and that part of the job will continue to operate alongside the public part. But foreign ministries who wish to be part of how the world now goes about its business no longer have the luxury of curling up into a ball and hoping that the threat will go away.

These preliminary observations bear directly on the question of training for public diplomacy.

The public diplomacy training programmes developed in many countries so far have, usually, two elements: one element focuses on technical skills, notably communication skills (personal presentation, working effectively with the media) and project management; the other element normally involves some sort of national branding activity, formulating and getting a useful message out to the world at large, accentuating what Joe Nye would call *attractiveness*.⁷

Some of these products are slick and sophisticated, created with the help of public relations professionals. Most are clunky and contrived, some downright embarrassing (remember *Cool Britannia*; though *Cool* has now given way to a campaign celebrating once again the *Great* in Britain, with comparable success). But all, good and bad, have the misfortune of competing with the myriad, seductive and ever-changing images flashing across the iPhone and iPad screen.

It cannot be tremendously helpful or cost-effective to train officials in the competent delivery of a product which the consumer is only semi-interested in seeing, and not at all interested in buying.

7. See Joseph S Nye Jr, *Soft Power: the means to success in world politics*, (Public Affairs, Perseus, 2004); and *The Future of Power*, (Public Affairs, Perseus, 2011)

By all means, train people in every kind of effective personal communication skill. But the most important of these, as in old diplomacy, is active, intelligent *listening*.

If the objective in the new world of absolute communication is effective *engagement* with peoples, the most useful form of training is going to be that which helps the prospective engager to understand the folk with whom she or he is hoping to engage. That means giving far more time than most foreign ministry training programmes now do to in-depth study of the societies with whom they ask their people to work.

At present, this comes at best with language training, including the study of a people's literature, its novels as well as its history. Sadly, many ministries have neither the time nor the money to give to this in any comprehensive way. More usually, the diplomat arriving at post has made a hasty round of calls on academics, think tanks and diaspora, has with luck an all-too-brief handover from the predecessor and a glance at the post report, and then is flung on the bazaars largely deaf and blind. Blinder and deaffer still are the poor desk officers back at headquarters who may never have had the benefit of feeling the pulse of the society with whom they are asked to interact sensitively.

Giving priority to *understanding* rather than to *transmitting* is the starting point of effective training for public diplomacy.

But that is only half the battle. The capacity to *analyse* – the simple skill of deconstructing complex issues in a structured way – is what is going to help an engager to understand the significance, literally to *make sense*, of what she or he is seeing and hearing. Otherwise that diplomat is going to be just another ineffectual flailer in the global cacophony.

Consequently, as public diplomacy – in the sense of intensive, multi-dimensional

engagement between a country's diplomats and an open-ended, constantly-changing kaleidoscope of stakeholders – is an increasingly important part of the core business of a foreign ministry, it is essential that those engaged in the *public* part have just as good a feel for political analysis as those involved in the more traditional foreign policy process.

This means training. Fortunately for the budget, and for the rapid re-deployment of people from one taskforce to another which effective foreign ministries now require, it means that you don't need different types of training for open and closed diplomacy. You just need people in your modern ministry who can observe alertly, listen carefully, communicate fluently, and think coherently. It is not much to ask. And it is not new. We just lost our way for awhile, caught up in the nostrums and terminologies of business consultancy.

Now, we have to return to the rigorous training of good political minds, capable of working in an entirely new world of amorphous power structures, attuned to adapting to change at bewildering speed, without becoming bewildered.

It probably will not be necessary to train the young in the use of the Internet or the mobile phone. Enabling *them* to help *us* to understand and imaginatively to harness its power to our uses will be our principal task.

Two final points:

Giving young officers the freedom to engage directly with the outside world on behalf of the ministry, via Twitter or blog, unmediated by hierarchy or spokespeople, requires trust. And a measure of trust which not all hierarchies find it easy to give. How different, though, is this really, to the trust it was necessary to place in the officer sent down a dark alley in Vienna in the 1950's to meet some dubious contact in an equally dubious restaurant? Or the trust given to any Second Sec

Political sent up-country now as the eyes and ears of the ambassador, and to speak to local leaders in his or her name? Foreign ministries are going to have to summon up the courage to become part of the global conversation, led not from the top, but from the bottom up.

Finally, training talented, well-educated people to understand sensitively, to engage imaginatively and to think coherently is not going to help a government greatly if there is not a coherent foreign policy to which they and their global interlocutors can relate. Effective public diplomacy depends as much or more on the integrity of the society and government its diplomats are asked to represent. This is where weak, corrupt or oppressive governments run into difficulty.

Case in point: a few far-sighted people around Isaias Afewerki in Eritrea noticed a couple of years ago that stiff-arming the entire international community might not on the whole serve their long-term national interest. So they commissioned an innovative programme of strategic outreach to create a network which might lead them out of isolation. They set about training a bunch of very bright young officials to breathe life into it. But it bumped up immediately against a ghastly system of internal repression which makes it impossible for them to earn true friends. It is a simple truth – you cannot conduct a valid public diplomacy which is not founded on legitimate governance.

Equally, though, this is a challenge for the new European External Action Service, which is no Eritrea and surely has integrity, but with twenty-seven competing views, so far has no coherence of policy. This is an intriguing challenge for the foreign service at the furthest leading-edge of diplomacy, and an equally entertaining challenge for the body or bodies soon to be given responsibility for its training. ■

Public Diplomacy: the Challenge of Evaluation

PIERRE PAHLAVI

Canadian Forces College, Toronto

“Soft power can have hard effects”,

Joseph Nye

The Paradox of American Power

After the golden age of the Cold War and the wilderness years of the 1990s, public diplomacy made a resounding comeback in the first decade of this century in a significant number of foreign policy systems. Despite its re-emergence, the issue of its evaluation remains unresolved. How does one assess the impact of a strategy for influencing public opinion? Are governments adequately equipped to gauge the ability of public diplomacy to influence public opinion overseas in order to support the achievement of foreign policy goals? Pending answers to these questions, public diplomacy is condemned to remain a minor branch of foreign policy.

An examination of a number of public diplomacy programmes (particularly those of the United States and the United Kingdom)

shows that they are generally defined in terms of objectives that cannot be measured, that they tend to focus on outputs as opposed to outcomes, that they fail to gauge impact on target audiences and that when all is said and done, governments are at a loss to quantify the strategic relevance of their public diplomacy. While examining these shortcomings, we propose to address a number of alternative ways to overcome the obstacles to public diplomacy evaluation.¹

A first shortcoming: lack of measurable objectives

A rapid review of current public diplomacy programmes shows that they are frequently assessed in terms of vague objectives that are particularly difficult to measure. This problem is well illustrated in the United States by the Office

1. This text is a shortened and updated version of the following article: Pierre Pahlavi, “Evaluating Public Diplomacy Programmes”, *The Hague Journal of Diplomacy*, 2, 2007: 255-281.

of the Under Secretary for Public Diplomacy, the Bureau of Education and Cultural Affairs (ECA) and the Broadcasting Board of Governors (BBG), which together form the main public diplomacy agencies in the United States. Until recently, their respective strategic objectives were to “engage in dialogue”, “foster mutual understanding”² and to “tell America’s story to the world.”³ Similarly, the objectives of British public diplomacy, long seen as “enhancing the influence of the United Kingdom” (Foreign Office) and “forging ties of friendship with overseas countries” (British Council), are important but intangible goals that do not lend themselves to systematic evaluation. They are at best “ideal situations” that do not define what constitutes success or even what should be measured in order to determine whether it has been achieved.⁴

The fact that public diplomacy programmes tend to be focused on objectives that are neither quantitatively nor qualitatively measurable is becoming more and more obvious to government policy-makers. In the United States, the problem was identified as far back as 2003 in a report of the United States Government Accountability Office (GAO), which clearly stated that it was impossible to gauge the success of the BBG’s audio-visual diplomacy programme because it lacked measurable objectives.⁵ Echoing the conclusions of the GAO and the U.S. Advisory Commission

on Public Diplomacy,⁶ a 2006 report by the White House Office of Management and Budget stressed the obvious lack of clarity in the objectives assigned to public diplomacy programmes.⁷ Despite this new awareness and the steps taken to address the issue, the problem remains.⁸

Symptomatic of a more fundamental problem, the absence of measurable objectives no doubt reflects a misapprehension of the public diplomacy concept. It is conventionally defined as a tool of foreign policy whose intermediate function is to influence public opinion with the ultimate goal of promoting strategic interests⁹ (figure 1). In this approach, soft power diplomacy should be judged in terms of its ability to achieve intermediate objectives (change foreign public opinion) so as to ultimately achieve strategic hard goals (political, diplomatic and economic objectives). This is precisely what current programmes prevent themselves from doing by defining vague objectives. In addition to thwarting evaluation, the lack of precise objectives may also perhaps reflect the inability of (western) countries to pursue concrete strategic goals. Wavering between projecting cultural values, promoting a dialogue of civilisations and furthering strategic interests, Canadian public diplomacy typifies the

2. United States - State Department, Under Secretary for Public Diplomacy, ECA, *Annual Report 2002*, Washington, DC: Wilson Editions, 2002.

3. United States - Broadcasting Board of Governors (BBG), *Annual Report 2002*, Washington, DC: BBG, 2003.

4. Joe Johnson, “How Does Public Diplomacy Measure Up?” *Foreign Service Journal*, Vol. 83, No. 12, 2006, 44–52.

5. United States - Government Accountability Office (GAO), *International Broadcasting: New Strategic Approach Focuses on Reaching Large Audiences but Lacks Measurable Program Objectives*, report to the House of Representatives’ Committee on International Relations, GAO report: GAO-03-772, Washington, DC: 2003.

6. United States - GAO, *US Public Diplomacy: Interagency Coordination Efforts Hampered by the Lack of a National Communication Strategy*, GAO-05-323, April 2005; U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy, 2004 Report, 28 September 2004.

7. United States - White House Office of Management and Budget, *2006 Report*, released at the White House, ExpectMore.gov, 2006.

8. GAO, *Actions Needed to Improve Strategic Use and Coordination of Research: Public Diplomacy*. GAO-07-904, 18 July 2007: 1–56; GAO, *U.S. Public Diplomacy: Key Issues for Congressional Oversight*. GAO-09-679SP, 5 May 2009.

9. On this concept of a governmental public opinion strategy and its implications for evaluation, see David Steven, “Evaluation and the New Public Diplomacy,” *Presentation to the Future of Public Diplomacy*, 842nd Wilton Park Conference, River Path Associates. 2007: 1–20.

uncertainty that continues to obscure the real purpose of this aspect of foreign policy.¹⁰

of Foreign Affairs (DFA) and the Australian Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT) judge the success of their cultural outreach initiatives against the yardstick of the number of positive articles published in the media, the quantity of

Figure 1: Inputs, Outputs, Outcomes

INPUTS	OUTPUTS	OUTCOMES		
		Short term	Medium term	Long term
Cultural, educational and audio-visual programmes	Number of initiatives implemented	Reach target audiences	Influence targeted public opinion	Promote strategic objectives

Confusion between outputs and outcomes

One of the consequences defining public diplomacy in terms of intangible objectives is that evaluators are encouraged to fall back on quantifiable but secondary indicators (how many initiatives were implemented?) at the expense of relevant indicators that are more difficult to measure (what were the effects of these initiatives?). In this way, those responsible for American public diplomacy for a long time confined themselves to counting the number of web users who visited the website of the Under Secretary for Public Diplomacy.¹¹ In the same vein, the Foreign Office, the Quai d’Orsay and the *Auswärtiges Amt* count the number of brochures distributed, the number of exhibitions organised and the number of people who attend events.¹² The South African Department

pamphlets printed, the number of national artists performing abroad and even the smooth functioning of their websites.¹³

The problem is that these substitute indicators only serve to measure the productivity of a programme. The focus is on public diplomacy outputs rather than outcomes. As Robert Banks noted in 2011, this basic confusion remains widespread and continues to detract from a rigorous evaluation of programmes.¹⁴

The imperatives and difficulties of audience analysis

Governments have gradually become aware of the urgent need to look beyond productivity indicators and focus more on the strategic objectives of public diplomacy or at least on its intermediate objectives, i.e. on its ability to influence public opinion. But this raises further issues.

10. Pierre Pahlavi, “Canada’s Public Diplomacy: Turning Point or Rhetoric?” *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 14, no. 1, 2007, 3-29.

11. United States - Bureau of Resource Management, ‘Strategic Goal 11: Public Diplomacy’, in *FY 2003: Performance and Accountability Report*, December 2003.

12. France – Ministry of Foreign Affairs (MAE), Directorate-General for International Cooperation and Development (DGCID), ‘Série Évaluation 2003’, in *Bilan 2002 et Perspectives*, Paris: MAE, DGCID, 2003.

13. South Africa - Department of Foreign Affairs, ‘Priority Six: Public Diplomacy’, in *Strategic Plan 2003-2005*, Pretoria: DFA, 2003, 55.

14. Robert Banks, *A Resource Guide to Public Diplomacy Evaluation*, Los Angeles: Figueroa Press, 2011, 4 and 30.

For example, when assessing audio-visual diplomacy programmes, there is a great temptation to simply measure gross audience. That metric is not devoid of interest. It shows that British audio-visual diplomacy leads the pack with more than 300 million listeners, viewers or web users per week tuning in to one or another of the British Broadcasting Corporation (BBC)'s media outlets. Next in the ranking are American audio-visual diplomacy and the BBG media armada. The other leaders are the French, Qatari, German, Australian and Canadian public diplomacies. But as interesting as the audience ratings are, they are insufficient and inaccurate and above all they provide no indication as to the impact of public diplomacy on the target public opinion.

This type of indicator is often limited to an approximation because it is based on the potential audience within the broadcast area, which includes people without access to the media in question. For example, *Avrasya*, the flagship of Turkish mass diplomacy, and Voice of America's Arabic-language broadcasts long claimed an audience that was substantially overestimated because many of the viewers included in *Avrasya* data did not own a television set and only 2% of the listeners in the VOA figures were able to hear the programmes, which were "virtually inaudible".¹⁵ It is essential to distinguish between technical and real range. For example, 164 million households worldwide can receive TV5 and 80 million DW-TV programmes but only 56 million and 22 million respectively actually watch them regularly. Similarly, Australia's international ABCAP network can theoretically reach 6 million

15. United States - Committee on International Relations - House of Representatives, *The Role of Public Diplomacy in Support of the Anti-Terrorism Campaign*, Serial no. 107-47, October 2001.

viewers in the Asia-Pacific region but in fact only 2 million watch it. These caveats may seem obvious but many evaluation programmes still fail to mention them.

In addition, even when the gross ratings count the real range, they do not measure the impact of public diplomacy on the target audiences. Beyond the numbers, there is a need for qualitative indicators identifying the type of audience and its degree of trust, retention and absorption of the public diplomacy message.

Audience quality is crucial, because it determines the ultimate impact of public diplomacy. The fact that the BBC's World Service programmes reach 24% of opinion leaders living within the large U.S. cities¹⁶ or that Deutsche Welle has an audience made up of the «information elite»¹⁷ can make all the difference. To obtain this information, evaluation programmes must determine the socioeconomic profiles of the audiences targeted and reached. In cultural diplomacy, this type of survey enabled Charlotte Beers, as U.S. Under Secretary of State for Public Diplomacy, to boast that 50 of the political leaders of U.S. allies have benefited from American university exchange programmes.¹⁸

In addition to audience quality, a **credibility** indicator is always needed; without it, gross audience evaluations could be said to be pointless. During the U.S. campaign to conquer hearts and minds in the Middle East, this

16. United Kingdom - BBC World Service, 'Press Release: BBC World Service has global audience of 150 million listeners', Released by BBCWS on 16 April 2002, available @ www.bbc.co.uk/worldservice (consulted on 4 December 2007).

17. Germany - Deutsche Welle, 'Mission and Competence', DW-World.de, <http://www.dw.de/> (consulted on 4 December 2007).

18. United States - Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs, Charlotte Beers, "Statement at Hearing: Public Diplomacy", U.S. Department of State, House International Relations Committee, released by the Bureau of Public Affairs, Washington, DC, 10 October 2001.

indicator drew the attention of American audiovisual diplomats to the fact that some of their media outlets, such as Al Sawa, were deemed credible, while others, such as Al-Irakya and Al-Hurra, were seen as propaganda tools.¹⁹ Using this type of indicator, the BBC determined that in 2003, 63% of Nigerians and 74% of Kenyans considered that it «provided objective information», as compared to 47% and 37% respectively for VOA; in Bangladesh and Indonesia, the rates were 85% and 39% compared to 47% and 16% for VOA; in Poland, 32% of the audience trusted the BBC compared to 17% for Deutsche Welle.²⁰ But interestingly, in Egypt the credibility of the BBC fell to 17%, trailed by RFI-RMC, which gleaned 9%.²¹

One last indicator that is often ignored is **message retention**. At the beginning of the 2000s, InterMedia, an American firm, was commissioned to measure this indicator by drawing up qualitative and quantitative questionnaires for inclusion in the public diplomacy²² evaluation process. To determine the degree to which the British public diplomacy message was retained, the Foreign Office also began commissioning specialised firms to select standard panels of listeners/viewers and ask them whether they listened to or watched the BBC, what they thought of the information

provided, and above all what they remembered. Overall, the 2003 results were fairly clear-cut, with the BBC information penetration rate standing at 69% of listeners in Nigeria, 61% in Kenya, 60% in Bangladesh and 43% in Pakistan and Indonesia.²³

Measuring the intermediate objective and the mirage of opinion polls

Audience ratings, however fine-tuned, are insufficient if one accepts the conventional assumption that public diplomacy is aimed at changing the perceptions of populations in other countries in order to subsequently serve strategic objectives. If this is the assumption, public diplomacy evaluation must first concentrate on the ability of programmes to *change target public opinion* (intermediate objective). This is an eminently complex task that is both methodologically and financially demanding.

Given the technical difficulties and prohibitive costs of assessing the impact of public diplomacy on public opinion, the temptation is to fall back on global opinion surveys carried out by such polling institutes as the Pew Research Center, Gallup and GLOBSCAN. Of course, this type of survey can provide affordable information on the international image of a country. Pew Research Center surveys, for example, have been used to track changes in the image of the United States in some 60 countries throughout the world.²⁴ In addition to

19. USC Center on Public Diplomacy, *An Evaluation of Alhurra Television Programming*, study for the Broadcasting Board of Governors by the USC Center on Public Diplomacy of the Annenberg School University of Southern California, July 2008.

20. United States – BBC World Service, “Annual Review 2002/2003”, BBCWS, 2003.

21. France – TV5, “The Centre of the World is Everywhere”, 2003 report, Dossier de Presse, 2003.

22. United States – GAO, “International Broadcasting: New Strategic Approach Focuses on Reaching Large Audiences but Lacks Measurable Program Objectives”, Report to the Committee on International Relations, House of Representatives, GAO report GAO-03-772, July 2003, 17.

23. For purposes of comparison, the VOA message has a penetration rate of 29% in Kenya and 8% in Pakistan. United Kingdom – BBC World Service, “Annual Review 2002/2003”, BBCWS, 2003.

24. For example, the 2012 survey shows an improvement of favourable responses in Western countries (85% in Japan and 75% in France) and stagnation of unfavourable responses in the Muslim countries (less than 20% in Egypt, Jordan and Turkey). Pew Research Center, “Opinion of the United States”, Global Attitude

being carried out on a regular basis, these opinion surveys have the advantage of being performed by independent organisations with logistical and financial resources that often surpass those of governments. However, public diplomacy specialists now tend to agree with Robert Banks that “Generalized polling is useful in identifying problems and tracking trends over time, but is unreliable as a performance indicator.”²⁵ In other words, these “popularity contests” say nothing about the intrinsic effectiveness of influence strategies.

Two tangible obstacles: lack of statistical data and lack of financial resources

Recognising that opinion polls are no substitute for a genuine evaluation programme, diplomats face two main obstacles when attempting to measure the impact of their public diplomacy on public opinion. The first is the shortage of databases. Most public diplomacy programmes were reorganised in the first decade of this century and few have been provided with instruments to collect and analyse information on changes in public opinion and receptivity to public diplomacy initiatives.²⁶ The little information collected is generally poorly exploited. A poll carried out by the GAO in 2003 showed that 46% of participants working for evaluation programmes had never been shown the results of State Department polls, whereas 91% were completely unaware of the existence of this type

of information!²⁷ Despite attempts to use the Internet and data mining techniques, the development of databases to track changes in public opinion remains limited. As a specialist noted in 2011,²⁸ “Because professional public diplomacy evaluation is relatively new, baseline data often does not exist.”

The other obstacle to assessing the impact of public diplomacy is a lack of financial resources. In general, public diplomacy remains the poor relation in foreign policy in terms of budget (an average of \$1-2 billion for most of the OECD countries). Even the U.S. programme, far and away the best endowed, does not exceed 1% of the State Department’s budget.²⁹ Evaluation programmes remain particularly under-financed, in terms of the resources they require. Experts estimate that 8% to 10% of the programme budgets should be allocated to evaluation but, as Robert Banks observes, “Rare are the programmes that have so far achieved this objective.”³⁰ For example, it is estimated that the U.S. public diplomacy evaluation budget is only 1/10 of what is needed.

Partial results in the cultural, educational and audio-visual fields

Pending the development of appropriate techniques, partial results can be obtained for a number of specific public diplomacy fields, especially cultural diplomacy. For example, the

Project, 2012, <http://www.pewglobal.org/database/?indicator=1>, (consulted on 14 January 2012).

25. Robert Banks, *A Resource Guide to Public Diplomacy Evaluation*, Los Angeles: Figueroa Press, 2011, 34.

26. On the shortcomings of evaluation programmes prior to 2000, see: Kathy Fitzpatrick, *The Future of U.S. Public Diplomacy: An Uncertain Fate*, Leiden, Koninklijke Brill NV, 2010.

27. US - GAO, *U.S. Public Diplomacy, State Department Expands Efforts but Faces Significant Challenges*, report to the House of Representatives, Committee on International Relations, Washington, DC, GAO-03-951, September 2003, 27.

28. R. Banks, *op. cit.*, 12.

29. Jan Melissen, “Beyond the New Public Diplomacy”, Clingendael, Paper No. 3, Netherlands Institute of International Relations, October 2011, 13.

30. R. Banks, *op. cit.*, 22.

British Council uses the “performance scoreboards” technique. These are tracking polls aimed at determining changes in respondent perceptions. They have been applied for several years and the approach produces a fairly reliable estimate of the number of users of British Council cultural and educational services and changes in perceptions of the United Kingdom. The method showed that the 75% of the average 200,000 students benefiting from the British Council exchange programme had a more positive view of the United Kingdom.³¹ This type of poll enables the Foreign Office to regularly determine that 30% of the foreign recipients of academic scholarships occupy influential positions in their respective countries.³²

The U.S. Bureau of Education and Cultural Affairs (ECA) uses a similar approach to assess the impact of American academic scholarships and exchange programmes (Fulbright). It is also used to assess the positive impact of initiatives such as Youth Exchange and Study (YES) and Partnerships for Learning Undergraduate Studies (PLUS). The method involves tracking and cultivating the network of students enrolled in the programmes after they return to their country of origin. It was also used to assess the impact of a number of audio-visual diplomacy initiatives on sample target audiences. However, the method faces enormous technical difficulties.³³ And above all, it generates only partial conclusions as to the impact of

a given initiative on relatively limited segments of a foreign population, without providing information on the overall effectiveness of public diplomacy.

Evaluating the strategic impact of public diplomacy: difficulties and alternative approaches

As for the evaluation of the global, long-term effectiveness of public diplomacy – i.e. its ability to serve strategic foreign policy objectives – the solutions are even more limited (see figure 1). This metric is universally recognised as a complex undertaking, to say the least. Apart from checking visas and legal immigration, few foreign policy programmes lend themselves to tracking a direct relationship between initiatives (*inputs*) and results (*outcomes*). A correlation is especially difficult to establish in the field of public diplomacy, where what approximates results is more often than not the result of a whole series of contingent factors that far exceed the framework of the programmes.³⁴

Despite these difficulties, governments are exploring parallel avenues and taking inspiration from the techniques used in related disciplines such as strategic communications. A number of researchers have suggested getting around the difficulty of measuring the direct cause-and-effect relationship by concentrating on measurable indirect effects of public diplomacy. This approach is based on what the specialists call the Logical Framework

31. United Kingdom - British Council, *Annual Report 2009-2010: Working for the UK Where it Matters*, The British Council, 2010.

32. United Kingdom - FCO, Departmental Report 2003, 'Chapter 8, Influence Worldwide', available @ http://www.fco.gov.uk/Files/KFile/08_InfluenceWorldwide.pdf, 87.

33. Regarding these difficulties see also: Mark McDowell, "Public Diplomacy at the Crossroads: Definitions and Challenges in an 'Open Source' Era", *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 32:3, 2008, 7–15.

34. In a 2002 report, the GAO recognised that: "drawing up a causal relationship between government action to disseminate information and the ultimate impact of these programmes is difficult, to say the least"; United States - GAO, *Program Evaluation: Strategies for Assessing How Information Dissemination Contributes to Agency Goals*, GAO-02-923, Washington, DC: GAO, 30 September 2002.

Approach (LFA) or the Logic Model.³⁵ The workaround consists in assessing the achievement of short- and medium-term objectives as “proxies” to draw up an indirect estimate of the achievement of long-term objectives that can, alas, not be measured.³⁶ Given the difficulty in establishing direct correlations between public diplomacy and its assumed results, the GAO and American officials consider that the identification of this type of “plausible” correlation is a “satisfactory” substitute.³⁷

While some recommend considering public diplomacy and influence strategies from the standpoint of complexity theories,³⁸ another potential avenue is work done on strategic public relations.³⁹ Specialists such as Michael Goodman and Jay Wang have suggested introducing a professional culture, including managerial techniques inspired by what is done in such disciplines as marketing and public relations, to help streamline public diplomacy programmes.⁴⁰ The latter encourage govern-

ments to consider techniques used to gauge the effectiveness of marketing and advertising campaigns.⁴¹ Note that the GAO expressed its support for this type of approach, pointing out that the techniques used to assess anti-smoking and seat belt campaigns could be adapted to the study of public diplomacy and of its effectiveness.

Starting in the mid-2000s, pioneering governments undertook to tackle the integration of the public diplomacy programme evaluation issue more systematically. In the United States, several evaluation units were merged in 2005 to form a single body, the Evaluation Unit for Public Diplomacy.⁴² In the United Kingdom, the Phillis Commission report and the report by Lord Carter Coles marked a change in approach, stating that there was a need to completely re-think British public diplomacy performance evaluation.⁴³ In practice, this took the form of attempts to integrate the Logic Model described above.⁴⁴ In the wake of the United States and the United Kingdom, Sweden, Norway and Canada also delved into the shortcomings of their evaluation tools and

35. For more information on the Logical Framework Approach (LFA) see C. Alter and M. Egan, ‘Logic Modeling: A Tool for Teaching Critical Thinking in Social Work Practice’, *Journal of Social Work Education*, vol. 33, no. 1, 1997.

36. Mark Leonard and C. Stead, *Public Diplomacy*, London: Foreign Policy Centre, 2002, 91.

37. US GAO-03-951, op. cit., 26.

38. Jean-François Simard and Pierre C. Pahlavi, ‘Soft Power: From Multidisciplinary Measurement to Complexity Study’, *Vanguard*, May/June, 2009, 24-26.

39. Michael B. Goodman, ‘The Role of Business in Public Diplomacy’, *Journal of Business Strategy*, vol. 27, no. 3, 2006, 5; Seong-Hun Yun, ‘Toward Public Relations Theory-Based Study of Public Diplomacy: Testing the Applicability of the Excellence Study’, *Journal of Public Relations Research*, Vol. 18, No. 4, 2006: 287–312; Kathy R. Fitzpatrick, ‘Advancing the New Public Diplomacy: A Public Relations Perspective’, *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 2, No. 3, October 2007: 187–211.

40. Jay Wang, ‘Public Diplomacy and Global Business’, *Journal of Business Strategy*, vol. 27, no. 3, 2006, 41; JianWang, ‘Managing National Reputation And International Relations In The Global Era: Public Diplomacy Revisited’, *Public Relations Review*, Vol. 32, No. 2, June 2006: 91–96.

41. Kristin M. Lord and Richard Fontaine, *Managing 21st-Century Diplomacy: Lessons from Global Corporations*, Center for a New American Security, December 2010: 1–33.

42. At the time of this reform, the Under Secretary stated: ‘We are restructuring the evaluation of all of our programs, based on the successful model used in our educational and cultural affairs division’; United States - State Department’s Under Secretary for Public Diplomacy Karen Hughes, ‘America’s Dialogue with the World’, statement before the House International Relations Committee, Washington, DC: U.S. State Department, November 2005.

43. Robert Phillis, ‘An Independent Review of Government Communications’, Presented to the Minister for the Cabinet Office, January 2004.

44. Wilton Park, ‘The Future Of Public Diplomacy,’ Report on the Wilton Park Conference WP842, 1–3, 2007; Louise Vintner and David Knox, ‘Measuring the Impact of Public Diplomacy: Can It Be Done?’ in *Engagement: Public Diplomacy in a Globalized World*. Foreign and Commonwealth Office, 2008.

ways to more systematically measure their influence programmes.

However, despite the efforts of these governments, most of the pitfalls observed at the end of the 2000s have still not been overcome.⁴⁵ As Jan Melissen noted in 2011, “... evaluation issues remain public diplomacy’s the Achilles’ heel ... and it is important to bear in mind that meagre results have made the past decade a sobering experience for many.”⁴⁶ Echoing Melissen, Banks notes, “A few governments have evaluation offices staffed by professional evaluators; some have begun to study the issue or commissioned research; nearly all now “talk the talk” at the very least. It is fair to say, however, that while trending in the right direction, the study and practice of assessing performance in public diplomacy is still in its formative stages”.⁴⁷ In fact, even advanced programmes have not yet succeeded in mastering evaluation.⁴⁸

Though it is tempting to venture a few predictions, in the absence of appropriate metrics and in view of the longitudinal nature of the “new diplomacy”⁴⁹ it would be presumptuous

and premature to draw conclusions regarding its effectiveness. Those who embrace it tend to overestimate its ability to serve foreign policy goals while the sceptics, more numerous and less bold, generally jump to the conclusion that it will lead nowhere.⁵⁰ Yet neither have proof to back up their arguments or tools to support them. The reason is that there is no programme worthy of the name that is able, at this time, to systematically and reliably measure the impact of public diplomacy. Its goals do not lend themselves to evaluation, the metrics are as yet poorly developed, the databases are deficient and the programmes inadequately coordinated. One even has the impression, at times, that what is most lacking is a real determination on the part of the public authorities to make progress.

However, there is a growing awareness of the challenges of evaluating mass diplomacy. The issue is set to remain a priority challenge for three inter-related reasons. The first is practical. Without evaluation, it will not be possible to improve public diplomacy. For the time being, governments are flying blind with no indicators to tell them whether their public diplomacy strategy is, or is not, on the right track. If they were able to measure the successes and failures of their various public diplomacy programmes, even approximately, they would be able to take constructive action and to use public diplomacy as a proper tool serving foreign policy and its strategic objectives. The second reason ensues from the first and is political. If public diplomacy cannot be measured, it cannot be presented to decision-makers as a serviceable

45. James Pamment, *The Limits of the New Public Diplomacy: Strategic communication and evaluation at the U.S. State Department, Foreign & Commonwealth Office, British Council, Swedish Foreign Ministry and Swedish Institute*, Stockholm: Faculty of Humanities, Department of Journalism, Media and Communication (JMK), Stockholm University, 2011.

46. Jan Melissen, «Beyond the New Public Diplomacy», Clingendael Paper No. 3, Netherlands Institute of International Relations, October 2011, 13.

47. R. Banks, *op. cit.*, 50.

48. GAO, *Engaging Foreign Audiences: Assessment of Public Diplomacy Platforms Could Help Improve State Department Plans to Expand Engagement*, GAO-10-767, July 2010.

49. On public diplomacy as a long-term strategy, see in particular Nicholas J. Cull, “Public Diplomacy: Taxonomies and Histories”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, No. 1, 2008: 31–54.

50. “Can a universal yardstick be used to measure or explain public relations?” asked R.S. Zaharna incredulously in “Intercultural Communication and International Public Relations: An Integrated Literature Review and Critique”, *Communication Quarterly*, no. 48, 2000, 85–100.

foreign policy tool. In other words, to be considered a legitimate branch of foreign policy that should continue to receive investments, public diplomacy programmes must demonstrate that they can contribute to the state's international strategy.

The third reason to develop the evaluation of public diplomacy is more theoretical, but it has practical and political implications. The development of a rigorous methodology able to measure public diplomacy performance and the propensity of public diplomacy to serve concrete foreign policy objectives would have considerable implications for our knowledge of international relations. With appropriate measuring tools, it would at last be possible to determine whether the influence of culture, education, information and the media can affect the interests of states to the same extent that the more tangible military and economic factors are able to. Being able to say that public

diplomacy «works» would make it possible to confirm the appealing but unverified hypothesis that *soft power matters and can have hard results*.⁵¹ So not only the diplomacy of hearts and minds but also a major revolution in international relations are predicated on the issue of evaluation. Pending the introduction of systematic evaluation structures, there are three priorities. First, public diplomacy programmes must be given measurable objectives (and thus, acquire consistent strategies).⁵² Then, these programmes must be given more appropriate funding, especially in the field of evaluation. And finally, a culture of evaluation must be developed among diplomats, who often lack it.⁵³ Until such time as it is “proven”, public diplomacy seems condemned to remain an act of faith – which ultimately, of course, is the main driver of its success going forward, since in order to convince one must first and foremost be convinced oneself. ■

51. Joseph S. Nye, Jr, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 72.

52. On the need to re-think public diplomacy in terms of programmatic objectives, read in particular: Robin Brown, “Measurement and Evaluation in Public Diplomacy”, *Public Diplomacy, Networks and Influence*, 31 March 2011.

53. John Hemery, “Training for Public Diplomacy: An Evolutionary Perspective”, in Jan Melissen (ed.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2005), 203-207. Also see GAO, *U.S. PUBLIC DIPLOMACY, Actions Needed to Improve Strategic Use and Coordination of Research*. GAO-07-904, 2007: 1-56.

Public Diplomacy and Economic Interests: A Case Study of India

HAPPYMON JACOB

Jawaharlal Nehru University, New Dehli

Has India been able to use Public Diplomacy to further its economic interests abroad? Has it been able to convert its soft power resources through the medium of Public Diplomacy in order to increase its economic leverage internationally? More specifically, what is the nature of India's public and economic diplomacy? What are the institutions promoting public and economic diplomacy in India? How do Public Diplomacy initiatives help India's economic diplomacy? This paper aims to answer some of these questions.

It is necessary to place the above questions/objectives in proper context. India is widely seen as a rising economic and military power with significant implications for the international order. With an impressive economic growth rate of about 7.5% for the past decade which didn't show any significant slow-down even during the recent global economic crisis, India is poised to be one of the world's major economic powerhouses in the coming years. What is significant to ask here is whether India has managed to convey the message of its rise as a major

power to the world using the tools of Public Diplomacy. In other words, if one were to see economic growth as the cornerstone of India's rise in the contemporary international system, has India been able to convey this economic growth story to the international community?

Public Diplomacy is not a unique tool of economic diplomacy. In fact the literature on Public Diplomacy hardly deals with the economic implications of Public Diplomacy. This form of diplomacy deals primarily with national image promotion, interaction with the local population of the host country, and the general opening up of foreign policy issues to the public at large. And yet it would be a useful exercise to see if India has been able to use the tools of Public Diplomacy to pursue its economic interests especially given the fact that India is also a country rich with soft power (an important ingredient of Public Diplomacy exercises) resources.

While it is not easy to decipher the influence of Indian Public Diplomacy in the pursuit of the country's economic interests, there is

some evidence to suggest that the country has woken up to the realization that the two are interlinked, and Public-Private partnerships in Public Diplomacy has been doing a lot to change India's brand image abroad which is likely to have long-term economic benefits.

'Indian' understanding of Public Diplomacy has been elucidated by various Indian officials at various points of time. Nirupama Rao, India's former foreign secretary, recently defined Public Diplomacy in the following words: "Public Diplomacy is the vehicle for dissemination of the ideas, the interests, the concepts, and the approaches that define our foreign policy and the defence of our national interest as we further our bilateral relationships and our policies in multilateral forums". She also pointed out that "By the very definition of this strand of diplomacy, it depends on clarity of presentation, the ability to persuade, to influence, and to mould opinions in a manner that is not propaganda but rather presents the case for any given aspect of foreign policy in a clear manner." Rao pointed out that traditionally India has been shy of promoting its foreign policy objectives using Public Diplomacy: "We have traditionally tended to adopt a fairly conservative approach towards publicising our own work and this, almost by default, leaves the field open for negative stories of which there is never a dearth," and hence "We see the need for audiences abroad particularly to be made more aware of our technical and economic cooperation programmes and our grant assistance and concessional Lines of Credit to a number of countries".¹

The Public Diplomacy Division of the Ministry of External Affairs describes Public Diplomacy in the following words:

Public Diplomacy is regarded as the framework of activities by which a government seeks to influence public attitudes in a manner that they become supportive of its foreign policy and national interests. It differs from traditional diplomacy in that Public Diplomacy goes beyond governments and interfaces primarily with non-governmental individuals and organizations. Furthermore, Public Diplomacy activities often present many differing views as represented by private individuals and organizations in addition to official Government views and positions. A key facet of Public Diplomacy is that it goes beyond unidirectional communication; it is also about listening to a range of actors. Successful Public Diplomacy involves an active engagement with the public in a manner that builds, over a period of time, a relationship of trust and credibility. It requires systems that acknowledge the importance of an increasingly interconnected world where citizens expect responsiveness to their concerns on foreign policy.²

This paper aims to do the following: first of all, the paper will examine the institutions of Public Diplomacy promotion in the country. The paper will then focus on the various strategies of India's Public Diplomacy and Economic Diplomacy and thereafter will do a brief assessment of the country's Public Diplomacy activities intended for economic benefits.

Indian Institutions of Public Diplomacy and Economic Diplomacy

In this section I focus on India's institutions which spearhead its public and economic diplomacy activities abroad. The most important Indian institution dealing with its Public

1. "Nirupama stresses increasing importance of Public Diplomacy in international relations", 10 December 2010. URL: <http://www.pdconference.in/pd2010/Conference8.pdf>

2. <http://meapd.cdacmohali.in/AboutUs.aspx>

Diplomacy activities is the Public Diplomacy Division which is part of the Indian Ministry of External Affairs in New Delhi. Established in 2006, this division “strives to foster a greater understanding of India and its foreign policy concerns.”³ The division “produces publications, documentary films and other material that enables us to showcase India’s ancient civilisation, a rich cultural heritage, an innovative and entrepreneurial spirit and a dynamic economy that operate within the framework of a secular ethos and a vibrant democracy and other facets of our diverse nation”.⁴

The division publishes a magazine called ‘India Perspective’ in 17 languages and distributes it in 160 countries around the globe through the Indian diplomatic missions. The division also partners “with major domestic and international universities, think tanks and research organizations to organize seminars and conferences on subjects that are relevant to India’s concerns, host delegations from various countries and organizations to provide them with a broad-based exposure to India and organize lectures and other events within India with the objective of fostering a more informed discourse on India’s foreign policy. We also service India’s missions and posts around the world to enable them to project India more effectively.”⁵

In order to better connect to the target audience, the division also has a Facebook page, blog site, a twitter account and Youtube channel. The division organised a major Public Diplomacy Conference in New Delhi on 10-11 December, 2010 which brought together Public Diplomacy experts from around the world. In the last five

years of its existence, the division has managed to create a niche for itself. Although the division does not have the mandate to promote the country’s economic interests, it needs to be understood that if the pursuit of economic interests through Public Diplomacy efforts has to take place, there has to be a proper platform for the Public Diplomacy activities of the country.

The other major institution in the country for the promotion of culture-based Public Diplomacy is the Indian Council for Cultural Relations (ICCR). Set up in 1950, ICCR “helps formulate and implement policies pertaining to India’s external cultural relations, to foster mutual understanding between India and other countries and to promote cultural exchanges with other peoples.”⁶ It is one of the major vehicles of India’s cultural diplomacy. ICCR has 24 Indian Cultural Centres in different parts of the world and 15 more are being planned. These centres function under the of the Indian diplomatic missions abroad. ICCR has also been linking up with foreign educational institutions for short “cultural education exchange programmes and fellowships for students”. Indeed, cultural diplomacy increases the country’s brand image abroad which can be utilized for economic engagements.

The third most important Indian platform for Public Diplomacy activities is the ‘India Brand Equity Foundation’ (IBEF). It is a trust established by the Ministry of Commerce with the Confederation of Indian Industry (CII) as its associate in order to promote and create international awareness of the ‘Made in India’ label in markets overseas and to facilitate the dissemination of knowledge of Indian products and services. It is also a good example of

3. <http://meapd.cdacmohali.in/AboutUs.aspx>

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*

6. <http://www.iccrindia.net/>

public-private partnership in the field of Public Diplomacy for economic objectives. IBEF has also been working closely with stakeholders across government and industry. Set up in 1999, it brings out a number of publications one of which is a monthly magazine called 'India Now-A Perspective' featuring business success stories and opportunities in India. It also brings out pamphlets on India.

IBEF's role in the discursive construction of India as an emerging great power needs to be appreciated. IBEF has been promoting brand identifiers such as 'India: fastest growing free market democracy'. In the 2006 Davos World Economic Forum, IBEF carried out a campaign called 'India Everywhere' which was widely noticed.

The other major institution of Indian Public Diplomacy is the Ministry of External Affairs and the Indian missions abroad. MEA's economic division was established in 1966. It consists of four subdivisions and is headed by a joint secretary. The division plays an important role in supporting economic/commercial work of the Indian missions abroad. There is an increased realization today that the mission abroad has a great role to play in furthering the country's economic interests. Retired Indian ambassador Kishen Rana writes in detail⁷ about the work of the Indian missions abroad in the field of economic diplomacy. Some of the work that the Indian missions do abroad are networking, country promotion, trade promotion, economic analysis, investment promotion, outgoing aid management, creating partnerships with foreign organisations, local media management, converting soft power

into economic benefits, among others. It is also interesting to note that the Indian missions have also been helping both Indian states and private firms who are vying for business collaboration and partnerships abroad.

According to Kishen Rana and Bipul Chatterjee⁸ the major economic diplomacy objectives of a country, in which the MEA has to play a key role, are:

- Trade promotion which includes the mobilization of inward investment;
- networking which is reaching out to various actors both at home and abroad;
- country promotion which connects with all economic activities;
- regulatory role which is essentially managing the external economic activity of a country.

However there are inherent problems in using this excellent network of missions. First of all, the MEA does not play an active role in bilateral economic work; it only indirectly facilitates the work done by other ministries such as the commerce ministry. The other ministries do not adequately utilize the embassy network owing to lack of rapport with the MEA. As a result, while there are daily interactions that the diplomats in various missions have with foreign businessmen and communities, these interactions are not part of a properly organized economic diplomacy let alone Public Diplomacy tools utilized for Economic benefits.

That said, diplomats in the Indian missions abroad have been networking with local authorities for the promotion of the country's economic interests. Indian diplomat Shujan Chinoy explains how he had to network with Chinese authorities at various levels to organise

7. Kishen Rana, *Inside Diplomacy*, Manas Publications: New Delhi, 2000

8. Kishen Rana and Bipul Chatterjee, *Economic Diplomacy: India's Experience*, Consumer Unity & Trust Society, Jaipur, 2011

the Indian mango festival in Shanghai which has now become a yearly affair. Diplomat Apporva Srivastava⁹ argues that his links with French Fashion industry helped him forge links between Indian and French fashion shows. This knowledge helped him organise a SAARC cultural festival and a fashion show in New Delhi in 2007. Ambassador A Gopinathan¹⁰ writes about the virtues of having links with the local media whose services can be made use of when a country's products have adverse publicity in the host country as it happened in the case of Indian meat in Egypt.

The Foreign Investment Promotion Council (FIPC) is yet another Indian institution for the promotion of its foreign economic activities. It was set up in 1997 to promote the flow of FDI into India by way of identifying the sectors/projects requiring FDI and targeting specific regions/countries of the world from where FDI could be attracted to India. This is also an example of public-private partnership of the Indian government for clear economic interests as FIPC is set up under the chairmanship of Chairman ICICI, a private sector bank, and the Presidents of the three apex business associations such as ASSOCHAM, CII and FICCI will be members of the Council. A representative of the ministry of Industry acts as member-secretary of FIPC.

Another institution, the Directorate of Film Festivals (DFF) attempts to promote India's soft power abroad through the vehicle of Indian films. It does so by facilitating India's

participation in Festivals abroad, arranging programmes of foreign films in India and Indian films abroad and holding the National Film Awards function. Indeed the Indian film industry, called Bollywood, is extremely popular in various parts of the world not only among the Indian ex-patriots but also among the local population.

India Trade Promotion Organisation (ITPO) is a government agency that is mandated to promote the country's external trade and it does so by way of organizing fairs and exhibitions in India and abroad, as well as organizing buyer-seller meets, contact promotion programmes, product promotion programmes, promotion through overseas department stores, market surveys and information dissemination. While this is not an exercise in Public Diplomacy, this organisation does more than just selling products. It also tries to promote Brand India abroad.

Strategies of Public Diplomacy & Economic Diplomacy

This section deals with the various Public Diplomacy strategies that have been adopted by India in order to promote its economic interests abroad. One of the most important strategies that the country has been using to promote its Public Diplomacy is offering foreign aid to other countries. While this does not result in the promotion of the country's economic interests directly, it does create the favourable environment in the target country which India can use to pursue its economic interests. More so, it does add value to the claim that India is an emerging economic giant. India has long been an aid-recipient country. According to the *Economist*, "Between 1951 and 1992 India received about \$55 billion in foreign aid, making it the largest

9. "Promotion of Indian Fashion" in Kishen Rana and Bipul Chatterjee, *Economic Diplomacy: India's Experience*, Consumer Unity & Trust Society, Jaipur, 2011

10. "Exports of Frozen Meat and Tea from India to Egypt", Kishen Rana and Bipul Chatterjee, *Economic Diplomacy: India's Experience*, Consumer Unity & Trust Society, Jaipur, 2011

recipient in history.”¹¹ And yet India is now thinking of setting up an aid agency - Indian Agency for Partnership in Development (IAPD) with the aim to coordinate all aid-related projects, lines of credit (LOCs), technical cooperation and training of foreign nationals, to bring greater coherence and strategic intent to India’s economic and technical assistance activities. It is also likely to have an aid budget of \$11 billion over next five to six years.¹²

It may also be pointed out that offering aid to other countries is not new for Indian diplomacy. Indeed, India has for a very long time been giving lines of credit (LOCs), grants, technical consultancy, development projects, information technology (IT) cooperation, particularly in agriculture, health and education, capacity building and humanitarian aid to various countries especially in the neighbourhood.¹³ For instance, India has given considerable aid to Afghanistan. The Indian Exim Bank provides grants, soft loans and lines of credit for developmental projects for a number of counties. The intention behind this aid diplomacy is clear: spread the message that India is a rising power.

India has an official agency for international technical cooperation efforts called the Indian Technical Cooperation (ITEC) programme. Set up in 1964, it is run by the Ministry of External affairs and it works with foreign countries and citizens. “Under ITEC and its corollary SCAAP (Special Commonwealth Assistance for Africa Programme), 158 countries in Asia & the

Pacific, Africa, Latin America & the Caribbean and East & Central Europe are invited to share in the Indian development experience”.¹⁴ India has engaged around 158 countries in this programme. The programme has six components:

- Training (civilian and defence) in India of nominees from ITEC partner countries;
- Projects and project related activities such as feasibility studies and consultancy services;
- Deputation of Indian experts abroad;
- Study tours;
- Gifting/Donation of equipment; and
- Aid for Disaster Relief.¹⁵

Yet another Public Diplomacy strategy of the country has been establishing Chairs in Indian studies in foreign universities. For instance, the ICCR now has 73 Chairs in various prestigious universities abroad. In this regard it is also relevant to point out that India has also been engaging in institution building abroad. The recent focus of Indian infrastructure reconstruction and institution building efforts has been Afghanistan.

India’s Public and Economic Diplomacy Campaigns

One important Public and Economic diplomacy strategy of India has been to carry out carefully thought-out and targeted ad campaigns on India. One such campaign been the famous ‘Incredible India’ campaign promoted by the Indian Ministry of tourism in 2002. The intention was to promote tourism in the country. The primary objective of the campaign, to quote the <http://incredibleindiacampaign.com/> website,

11. “Charity begins abroad”, August 13, 2011, <http://www.economist.com/node/21525836>

12. Gurpreet Singh Bhatia, Mukul G Asher, “Establishing IAPD is consistent with geo-economic initiatives”, August 31, 2011. http://www.dnaindia.com/money/comment_establishing-iapd-is-consistent-with-geo-economic-initiatives_1581787

13. *Ibid.*

14. <http://itec.mea.gov.in/>

15. <http://itec.mea.gov.in/>

“was to create a distinctive identity for the country. This resulted in the iconic “Incredible! India” logo, where the exclamation mark that formed the “I” of India was used to great effect across all communications. The campaign successfully established India as a high-end tourist destination, generating a 16% increase in tourist traffic in the first year.”

This was an excellent example of Public Diplomacy at home and abroad through private partners. The promoters of the campaign has claimed that a substantial increase in the tourist inflow into the country was recorded after the ad-campaign took off. This is also an excellent example of how nation branding through Public Diplomacy and economic pursuits can be combined.

The other major campaign was called “God’s own country” which is an example of sub-national Public Diplomacy since the promoter of the campaign was not the federal government but the state government of Kerala. The Kerala Tourism Board showcased excellent public-private partnership in promoting its “God’s own country” campaign. Due to the success of such tourism campaigns Kerala today attracts over six million tourists annually.¹⁶

The third most important Public Diplomacy campaign has been the ‘India Shining’ campaign of 2004. This campaign was promoted by the then-ruling Bharatiya Janata Party (BJP) in New Delhi to promote India’s image internationally. It was intended to convey to the world that India is a rising power and that there is a great deal of economic optimism in the country. It was also done through

public-private partnership. The contract to run the campaign was awarded to Grey Worldwide (India) advertising agency for an amount of Rs 650 million.

These campaigns led to the creation of a new image of India in the minds of the international publics. Hence these campaigns, all of which had an economic logic behind them, helped in transforming mindsets about India.

Another Indian public and economic diplomacy strategy has been to engage the Indian Diaspora abroad. With over 25 million people of Indian origin living outside India, the country has a powerful new global community to capitalize on which it has not been doing purposefully and consistently. One of the major reasons for this ‘under-utilisation’ of the Indian diaspora has been that India has traditionally looked at its expatriate population as a source of remittances for a long time. It has, however, now been realized that there is a need to look at the Indian Diaspora in a more strategic sense, so as to better project India’s Public Diplomacy and soft power. With this understanding, the Ministry of Overseas Indian Affairs (MOIA) has been undertaking a number of initiatives to engage the Indian Diaspora such as organizing the Pravasi Bharatiya Divas, creation of an Insurance Programme for Indians working in the Gulf countries, publication of a periodical on Diaspora Affairs, setting up of India Development Fund, creation of Data base for Overseas Indians, a Facilitation Centre in New Delhi, issuing of the PIO card, among others.¹⁷

In many countries powerful Indian communities have played a significant role in the

16. See for more on this, Smitha Vasudevan, “The role of internal stakeholders in destination branding: Observations from Kerala Tourism”, *Place Branding and Public Diplomacy* (2008) 4, 331–335.

17. Details available on the website of the Ministry of Overseas Indian Affairs. <http://moia.gov.in/index.aspx>

host countries' policies towards India. This was evident during the negotiations of the Indo-US nuclear deal when the Indian expatriate community in the United States was lobbying with the US government on behalf of the Indian government. This shows that India is now seeing its diaspora as a vehicle of its Public Diplomacy not merely as a source of remittances.

India also organised a SAARC Car Rally during the 14th SAARC Summit in 3-4 April, 2007. CII was given the responsibility by the MEA to implement this project in coordination with the concerned stakeholders with the objective of promoting regional connectivity, people-to-people contact, goodwill, trade, tourism and business among the member states. N Srinivasan, CII Director General from 2004-2006, writes that "The genesis to the SAARC car rally was india's long-standing desire to reach out to its neighbours and create an environment conducive to greater political, business and people-to-people contact".¹⁸ Various business conferences on regional trade issues were also organised during the car rally.

Public-Private Partnership

Forging public-private partnerships is another strategy that India has been using to promote its public and economic diplomacy internationally. Confederation of Indian Industries (CII), one of India's major business associations formed in the year 2002, is one institution that the government of India has been partnering with in order to promote its economic and Public Diplomacy. Indian Prime Ministers, since Rajiv Gandhi, often take business delegations with

them on foreign visits and the CII has helping the government in its coordination.

Tarun Das, former head of the CII, writes: "Later this was extended to participation in bilateral joint commission meetings, eminent persons groups, meetings with visiting heads of governments etc."¹⁹ Moreover, CII also organizes international trade fairs started since 1975 and these are informally supported by the Indian government. CII has also been organising track-two meetings on economy, industry and business and also on terrorism, politics, technology, defence etc. with government as observer. The CII-Aspen Institute, for instance, has been organizing track-two meetings on Indo-US relations. Key leaders of the Indian industry have also been participating in these meetings. CII works in close association with the MEA, Commerce Ministry and the Indian missions abroad.

They also organise "exhibitions, seminars and meetings with visiting heads of state decision-makers, networking sessions with counterpart organisations, multilateral and academic institutions and other policy making bodies as a part to build strong Trade and Investment relationship between India and rest of the world".²⁰ In order to coordinate its international activities better, CII has set up seven international offices in Australia, China, Germany, France, Singapore, USA and UK.

CII and Ministry of Commerce have also been running the India Brand Equity Foundation (IBEF). CII has a Defence and Aerospace division which organizes major

18. See cuts book

19. "Strategic Dialogue: Track II Diplomacy", http://cuts-international.org/pdf/Chapter19_Tarun-Das.pdf

20. R Seshasayee, "Message from the Chairman", <http://www.cii.in/InternationalMessageChairman.aspx?enc=csM3o0rrG6Py8e7IMcVGIw==>

international conferences. FICCI and CII have been collaborating with the Indian Ministry of Defence in organizing the annual 'Aero India' which is an international air show.

The Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry (FICCI) which is a national organisation that represents and aggregates multiple Chambers of Commerce has also been working very closely with the Ministries of External Affairs (MEA) and Commerce and Industry. In fact, MEA and FICCI are running the SAARC South Asia Forum. The SAARC South Asia Forum aims to "chart a map for Saarc's next 25 years, besides monitoring the gradual removal of non-tariff barriers (NTBs), expanding the reach of the South Asian Free Trade Agreement (Safta) and implementation of related trade policies."²¹

The other organization that collaborates with the government in the promotion of the country's economic interests is Associated Chambers of Commerce and Industry (ASSOCHAM). It networks with foreign missions in India, Indian missions abroad, central and state governments and organizations across the globe.

Public Diplomacy is not always practiced by governments but also private actors. The research funding provided by the Indian business houses and their attempts at funding or setting up think tanks in India and chairs in western universities on Indian studies are excellent examples of Public Diplomacy by private actors.

The Federation of Indian Export Organizations (FIEO) which is a body of Indian export promotion organizations was set up jointly by the Ministry of Commerce, and private Indian entrepreneurs in the year 1965. It

has been collaborating with the Government of India in promoting India's exports.

'India Future of Change' Initiative

The 'India Future of Change' initiative is nation-branding and Public Diplomacy exercise. Conceptualized and developed by theIdeaWorks with the support of the Public Diplomacy Division of MEA, it is an important public-private partnership in india for the brand promotion of the country. Some of the other participants in this venture are the Indian Institute of Management (Ahmedabad), the Industrial Design Centre, IIT Bombay, Design in India and the Financial Times. According to Amit Shahi, the CEO of theIdeaWorks and Project Director of 'India Future of Change', the initiative "works to create awareness amongst audiences worldwide about the emergent reality of India to foster a better understanding of the modern Indian landscape. To do so, the initiative promotes India through its culture, diversity and democracy, as well as through its innovation and entrepreneurship."²² The initiative has been organizing various events involving global student as well as business communities.

Use of Public Diplomacy, institutions and strategies, in the promotion of the country's economic interests is now being given serious consideration by the government of India. Public Diplomacy activities are of a recent origin in the Indian context. So is the use of Public Diplomacy for economic interests. However, Indian economic diplomacy has a long history.

21. Nayanima Basu, "Now, a South Asia Forum to boost Saarc", June 09, 2011. <http://www.business-standard.com/india/news/newsouth-asia-forum-to-boost-saarc/438478/>

22. http://www.brandchannel.com/brand_speak.asp?bs_id=275

Even public-private partnership in Public Diplomacy has a long history. Many of the institutions of India's Public Diplomacy precede India's official Public Diplomacy programme which came into existence only in 2006. There are very few well-coordinated efforts in the use of Public Diplomacy efforts for the country's economic pursuits. In other words, while there is a great deal of economic diplomacy in place even with considerable amount of public-private partnership, there is not much recognition of the need to use Public Diplomacy for economic benefits. This is because Public Diplomacy in India is widely perceived to be for soft power projection, image-building and in keeping with the need for its aspirational identity of a great power.

However, there is now a realization that these efforts need to be calibrated in a more comprehensive and purposeful manner.

The Indian Public Diplomacy is still in an advertising mode. Indian Public Diplomacy strategies seem to give more importance propagation of ideas than engaging foreign publics. The argument here is not that this is a bad

idea for India to tell others about itself which is necessary especially because it is a rising power. The larger point is that Indian Public Diplomacy needs to start engaging foreign publics as much as it advertises about itself.

India also faces many limitations in exercising Public Diplomacy because sometimes India's Public Diplomacy stories may not be very convincing thanks to the internal problems of the country such as Infrastructural problems, Public Diplomacy disasters such as the recent commonwealth games in New Delhi and various governance related problems.

It is also striking that India has not been particularly successful in promoting its Public Diplomacy by way of utilizing its soft power resources in its neighbourhood. This is not due to the lack of Indian soft power influence in the neighbourhood but because of the uneasiness that some of the country's neighbour's have with the Indian policies towards them. Public Diplomacy and soft power can only work when a country's policies are generally accepted in the host country. ■

El Salvador: Eight Lessons on Conflict Resolution

FRANCISCO GALINDO VELEZ,

Ambassador of the Republic of El Salvador
in France

PHILIPPE LÉTRILLIART,

Head of the Mexico, Central America
and the Caribbean Department

In 1992, the Salvadorian government, made up of the Nationalist Republican Alliance (ARENA) and the Farabundo Martí National Liberation Front (FMLN), put an end to the civil war which had gripped the country for 12 years by signing the Chapultepec peace accords in the Mexican capital. Paving the way for peace in Central America, El Salvador's experience remains an example of conflict resolution in that the signature of accords allowed peace to be built in a democratic framework which has remained ever since. Furthermore, the return to peace was accompanied by remarkable democratic consolidation, with the wartime opponents becoming rival political parties and alternating in and out of power.

What lessons can be learned from this experience? Why was it possible to put an end to war and build peace? What was the role of the other countries in the region, as well as Europe and the United States? Similarly, what role was played by the United Nations and what negotiation method was used? This article attempts to answer these questions on the basis of the discussions during the "Peace is

Possible: El Salvador 1992–2012" conference which took place in Paris during the commemoration of the 20th anniversary of the peace accords¹.

Political exclusion at the core of the Salvadorian conflict

The internal conflict in El Salvador from 1980 to 1992 resulted in over 79,000 deaths and displaced

1. Organized by the El Salvador and Mexican Embassies, the French Ministry of Foreign Affairs, the House of Latin America and the Paris Institute of Political Studies (Sciences-Po), the "Peace is Possible: El Salvador 1992-2012" conference took place at the Centre for International Studies and Research (CERI) on 26 and 27 January 2012. In addition to academics and diplomats, the conference brought together several peace-process negotiators: Oscar Santamaría, Minister of Foreign Affairs at the time of the agreements, David Escobar Galindo, member of the government's negotiation team, Salvador Sánchez Cerén, former FMLN commander and current Vice President of El Salvador, Nidia Díaz, former FMLN commander, as well as Alvaro de Soto, former Representative of the United Nations Secretary-General and mediator for peace agreements, Federico Mayor Zaragoza, former Director-General of UNESCO and, via teleconference, Abraham Rodríguez, member of the ad hoc Commission created by the peace agreements for the purification of armed forces.

1 million people². Most Salvadorians, from all political backgrounds, believe that one of the root causes of the war was political exclusion. The political system, which was completely closed, did not allow free elections: the military had the power and were the power. Thus in 1972 and 1977, the opposition's election victories were refused, resulting in growing frustration and for many, the idea that the only way to change things was by going to war.

Economic and social considerations did not have the same significance as the stranglehold of the political system as a factor in the outbreak of civil war. David Escobar Galindo believed that the system excluded those who did not share its opinions, rendering these excluded people subversive by using "this perversion which represents the concept of an internal enemy". While nobody denies the existence and importance of economic and social causes, nor the fact that they were at the heart of the decision of many Salvadorians to take up arms, there is no consensus on their role, unlike the consensus that politics was the main cause of the conflict. This observation is reflected in the peace accords of 16 January 1992 which brought an end to the war in El Salvador: they modified the political system and barely dealt with economic and social issues.

Some concluded that in the end, the accords changed nothing. They nevertheless radically transformed the country, as since 1992, among other decisions taken: the military had to leave power and answer to civilian power: an *ad hoc* commission purified the armed forces; the security forces such as the national guard and tax police were removed and a new national civil police force was created; former guerrillas were

2. In a country with a land area of 21,000 km² which at the time had a population of 5 million.

able to enter normal life in the country and take part in free elections; a Truth Commission reviewed all the human rights violations between January 1980 and July 1991.

Another criticism of the peace accords is the amnesty law which did not enable the crimes committed before and during the war to be punished³. This situation, which is similar to that experienced by several Latin American countries, raises two questions which have remained unanswered: Would it have been possible to achieve peace without such a law? Could we today repeal this law without endangering peace? In the opinion of the former United Nations negotiator, Alvaro de Soto, no satisfactory proposal was put forward to deal with the abuses committed before the accords but the current system remains one which protects human rights.

The first lesson to be learned from the Salvadorian experience as regards conflict resolution, as the participants clearly outlined, is that *peace negotiation must concentrate on its primary objective* as it cannot become an overall negotiation, aiming to solve all of the country's problems. Furthermore, the peace accords first and foremost dealt with institutions and political practices, leaving aside the economic and social debates and delegating the task of establishing responsibility to the Truth Commission. However, in the case of El Salvador, the success of the peace accords led to a new democratic reality in which all problems can be discussed and resolved. Nidia Díaz recalled that at the beginning of the discussions,

3. The amnesty law was passed in 1993, shortly after the publication of the Truth Commission's report, on behalf of national reconciliation. It was followed by the early retirement of officers cited in the *ad hoc* Commission's report.

the FMLN negotiators thought that the implementation of the entire revolutionary project could be achieved. In the end, realism won out when they realized that negotiations must remain within the bounds of possibility.

International dimensions of action for peace

Although it was essentially local and its causes internal, the Salvadorian conflict found itself included in the global context of the Cold War. Quickly elevated to the level of an east-west confrontation, it was, for its part, influenced by this context. The Cold War helped to create the national conditions for the outbreak of the war: it was the best argument for preventing any movement towards democracy. Any ideas of or attempts at change were quickly snuffed out using methods which deprived victims of all their rights. Through a process of global-to-local contagion, the parties saw the Salvadorian conflict as an ideological conflict as for one it was a question of “national security” and for the other, “revolution” while the word “democracy” did not appear anywhere. For David Escobar Galindo, if one of the parties had won militarily, it would have, in this context, imposed an ideological solution. For its part, Socialist International tried to give the conflict a north-south interpretation, but in the context of the time, even a north-south interpretation was finally seen as an east-west one.

The change in the position of the United States as regards the civil wars in Central America had a big impact. While at the beginning of the 1980s, following the example of the Secretary of State Alexander Haig, certain people saw El Salvador as the “last line of defence against Communism”, by the end of the decade Washington had taken on a more

pragmatic line under President George W. H. Bush. From August-September 1991, this change in the United States of America’s political stance as regards Central America was confirmed by the appointment at the Department of State of James Baker, who was known for tackling problems head on, and by the presence of Ambassador Thomas Pickering in San Salvador.

At the same time, involvement from third countries, which was mostly positive as it was seeking to facilitate a solution via negotiation, helped to give an international dimension to the war in El Salvador. The French-Mexican declaration in August 1981, which was a catalyst, recognized the Revolutionary Democratic Front - Farabundo Martí National Liberation Front (FDR-FMLN) - as a “representative political force”. As it exceeded the east-west framework by making the FMLN a local political actor rather than a military instrument meeting outside interests, this declaration, which was highly criticized at the time, mapped out the path of negotiation in order to bring an end to the civil war and took a concrete measure to do so by raising the Front to the level of a representative which could sit at the negotiating table with the government. The fact remains that the effects of this declaration as an instrument to facilitate negotiations were only felt many years later.

The States in the region also helped to reach a negotiated solution. Without favouring one side or the other, they tried to uphold a local interpretation of the conflict. In 1984, the countries from the Contadora Group (Mexico, Colombia, Venezuela and Panama), supported as of 1986 by the support group formed by Brazil, Peru, Argentina and Uruguay, which was also known as the Lima Group, drew up and proposed a detailed Contadora “peace treaty”, but their efforts were thwarted by the intensity of the Cold War and the resulting concerns.

For their part, Central American countries put in place the Esquipulas process⁴. Meetings were held at the level of regional Presidents in 1986 and 1987. The resulting peace plan set out the end of the hostilities, the democratization of Central America, free elections, the end of all assistance to irregular military forces, arms control negotiations and assistance for refugees. To this end, an international verification and monitoring commission (CIVS) was created, as well as national reconciliation commissions in each country in the region.

It must, however, be added that from a chronological viewpoint, the peace negotiation only became serious in 1989, when each conflicting party realized that it could not win militarily, that a deadlock had been reached from a military point of view. Before this reality, a negotiated solution was necessary to put an end to a bloody war, which had caused too much suffering to the population and destroyed the country's social and economic fabric. There was thus great pressure on the country for the parties to bring the conflict to an end.

The final international dimension, which was not discussed during the meeting but which is worth mentioning, is the FMLN diplomacy. Its political-diplomatic commission was a sort of parallel diplomatic service which expressed its vision of the situation in El Salvador and its positions, as a counterpoint to those of official diplomacy. This commission allowed the Front to become known to government institutions, international and non-governmental organizations as well as to have relations with the media, provide information to solidarity-based associations which had appeared in several

4. Esquipulas is the town where the first meeting was held and is one of Guatemala's most sacred locations. The process led to the Esquipulas I and II Accords.

regions of the world, i.e. to lobby everyone. The French-Mexican declaration was one of the main successes of this diplomacy, as well as numerous resolutions from the United Nations Commission on Human Rights and regional and national parliaments.

In the end, however, despite its international dimensions, peace was achieved, which was decided upon by the nations themselves. Salvador Sánchez Cerén emphasized this point: "it is national issues [in the sense of nationals of a country and its reality] that determine conflict resolution." International dimensions have a certain influence but it is the nationals who decide if they will make peace or not. This is the second lesson of the Salvadorian experience: *in the end*, it is the *nations which decide*.

Negotiating peace: local efforts for United Nations involvement

In addition to the negotiation attempts carried out by external actors, several internal attempts, based on the intermediation of the Catholic Church, were made. Four meetings took place between 1984 and 1987. These efforts proved unsuccessful, partly because at the time the government, led by President José Napoleón Duarte, was demanding the prior disarmament of the Front and was not addressing the root of the conflict. Similarly, according to Nidia Díaz, one of the problems posed by the FMLN by the Esquipulas process was linked to the demand for prior disarmament. However, all actors were of the opinion that to resolve the conflict the negotiations needed to be held without preconditions. In practice, this meant that the negotiations were progressing at the same time as war was being fought on the ground.

Although the national and international efforts, following on from the Contadora

and Esquipulas processes, did not succeed in bringing an end to the war and starting a peace-building stage, they did, however, allow the parties to meet, to know each other better, to become closer. Furthermore, they enabled each party's initial doubts over negotiated peace to be dispelled, as it had been regarded as a sort of defeat. By doing that, they helped the parties to recognize that an agreement was necessary. As indicated by the Centre for International Studies and Research (CERI) researcher Charles Tenenbaum, who was taking on the notion of availability or preparation (rightness) which was achieved in other fields, the country was "mature". To the extent that the end of the Cold War had allowed "El Salvador to be removed from the agenda of the major powers" (David Escobar Galindo), the path towards internal negotiations was now clear. The parties became a part of this change. The presence at the negotiating table of a united FMLN, rather than each of its five member organizations, facilitated discussions. Similarly, while not direct, the participation of military personnel was very important as they were informed of all developments and were influenced by the atmosphere of trust which emerged with time. This military involvement proved useful as it is true that internal negotiations within each party are sometimes more difficult than external negotiations. This was the case within the Salvadorian government at the time of convincing the armed forces that peace negotiations must be held and their own purification must be accepted. The FMLN experienced the same problems in persuading its military personnel that the revolution for military victory was no longer possible and that it was necessary to negotiate. In this sense, a third lesson of the Salvadorian conflict-resolution experience was the *importance of beginning negotiations without*

preconditions by accepting the idea that negotiated peace is not synonymous with defeat. As was summed up by Federico Mayor, start by achieving peace and disarmament will naturally follow. We must add that this difficulty also affected external actors: in the United States in particular, building a bipartisan position in favour of negotiated peace had to overcome the strained relations between Congress and President Reagan. It must nevertheless be recognized that the end of the Cold War greatly facilitated things.

The final negotiation phase took place under the United Nations and lasted two years, from 1990 to 1992, during which the war and negotiations were closely linked. The role of the Secretary-General, Javier Pérez de Cuellar, a Latin American, proved to be key. Near the end of his mandate, he wanted a solution to be found by 31 December 1991. He managed to succeed in this but it was his successor, the Egyptian Boutros Boutros-Ghali, who had the honour of officially signing the accords in Mexico. While Resolution 637 gave the UNSG the ability to intervene in order to achieve peace in Central America, Salvador Sánchez Cerén stated during a conference that "the parties asked the Secretary-General to seek peace and they gave him the ability to do so". It can also be considered that the United Nations addressed the El Salvador issue because it saw an excellent opportunity to assert its role in a changing world. For Charles Tenenbaum, the end of the Cold War was marked by a decrease in world conflict and the rapid increase of peacekeeping operations (PKOs). The United Nations thus created the Department of Peacekeeping Operations (DPKO) in 1990 and two years later launched an Agenda for Peace based on preventive diplomacy and peacekeeping.

An innovative negotiating method

The Salvadorian case has seen a new mediation method emerge as both conflicting parties and the United Nations were prepared to break new ground in order to bring the war to an end and achieve peace. This spirit of innovation and seeking results was first illustrated in the area of mediation. While this did not explicitly feature among the competencies of the Secretary-General in the Charter of the United Nations, Javier Pérez de Cuellar and his team drew inspiration from the provisions in its Articles 33 and 99 in order to implement an appropriate mechanism. Similarly, the Secretary-General and his personal representative sought outside the UN structure a legal adviser specializing in human rights as they feared that UN lawyers would not be in favour of their very novel interpretation of the Charter which they were determined to promote. A fourth lesson is therefore the *willingness to innovate*, to use active mediation, to take risks on uncharted territory which must be explored simultaneously by all in order to resolve conflict and build peace (although there is no guarantee that achieving the former will automatically mean achieving the latter).

More practically, one of the central elements in terms of method was the definition, for each negotiating topic and for the implementation of the accords' provisions, of a timetable. This had to be modified several times as deadlines for applying the decisions were sometimes too short, in particular for the purification and reform of armed forces, the establishment of the Truth Commission or the Constitution. But the compilation of successive timetables meant that issues had to be examined right away and could not be put on the back burner. As regards the negotiating method itself, as recalled by Charles Tenenbaum, certain negotiating

techniques developed for the Camp David Accords were adopted: shuttle diplomacy, the single text procedure and mastery of the negotiating agenda. A "negotiation on negotiation" was necessary to arrange the venue, the duration and the methods of the discussion process. Next, the UN was able to propose alternative texts, which the parties could also do. Another factor that meant all actors had to achieve results was the very public nature of the negotiations. David Escobar Galindo and Federico Mayor highlighted that there were no secret meetings. Whenever the negotiators met, the people were aware of it. There is thus a fifth lesson in the *importance of clearly defining what will be negotiated*, what the negotiation method will be, the duration before the signature of an agreement, and the time necessary for implementing what was agreed.

Finally, while friendly countries have played a specific role by helping the Secretary-General throughout the negotiation and subsequently by supporting the implementation of the accords, the role and personality of the mediator have also been essential. More than a "separator, facilitator, formulator", Alvaro de Soto thus became, according to Charles Tenenbaum, a "third peacemaker". There were, however, periods of tension during the negotiations. Salvador Sánchez Cerén pointed out that discussions on the future of the armed forces have been very difficult and emphasized the role granted to the UN of verifying the implementation of agreements. Another difficulty was the negotiation of ceasefire conditions: as the FMLN wanted to keep its forces, the UNSG had to assemble the parties, including President Cristiani, in New York, in order to reach a compromise, as recalled by Alvaro de Soto. It was during these periods of tension that the work of the external facilitator was most

necessary in order to remind the actors of the set rules, to come up with alternative solutions where necessary, and to keep the negotiations on the right track, particularly by referring to human rights, which in the case of El Salvador, were viewed as the main theme of the peace accords. Nevertheless, at the same time the mediator had to ensure that national negotiators continued to take ownership of the peace process. There is thus a sixth lesson in the *need to provide the mediator with the tools for success*, meaning that he must have representative negotiating teams, in particular by internationalizing the process, in order to develop an ability to arbitrate on the implementation of the terms agreed, as was the case for the United Nations in the Salvadorian conflict.

Content of the accords and building peace

The process which took place between 1989 and 1992 led to seven accords, including the final accord signed at Chapultepec Castle, and two other documents called the New York Act I and II. Everything began with the accord through which the government and the FMLN jointly requested mediation from the UN Secretary-General. Other accords were then used to:

- set out the general negotiating objectives: put an end to the armed conflict by political means, promote the country's democratization, guarantee respect for human rights, reunify Salvadorian society;

- set out the thematic agenda for negotiation: armed forces, human rights, legal system, electoral system, constitutional reform, economic and social issues, United Nations verification, implementation timetable;

- put in place the conditions to guarantee the terms of the agreement: creation of the National

Commission for the Consolidation of Peace (COPAZ) and a commission to purify the armed forces, the distribution of State-owned land holdings of over 245 hectares to army veterans and small, landless farmers;

- put in place a Truth Commission, as well as a specific accord on human rights.

An important fact is that peace-building began before the signature of the final accord, because the parties adopted a progressive methodology, in the sense that each accord was applied as the negotiations were progressing. The UN Verification Mission thus began work in May 1991 before the end of the conflict. Here there is a seventh lesson linked to the importance of *applying without delay the provisions on which an accord is based* as this helps to create a climate of trust which facilitates the ongoing negotiation. In the Salvadorian case, the two parties understood the need for mutual trust, even if it is at a minimum.

This overlap between negotiating agendas and the implementation of decisions no doubt helped the controlled end to the conflict. The post-war period began with the signature of peace accords, not years later as was the case, for example, in Spain, where they had to await the death of Franco, 36 years after the end of the civil war. To quote David Escobar Galindo, peace accords work when they "distribute responsibilities and not presents". This serves as the eighth lesson: *each party must have clear responsibilities* in order to be compelled to work on making the agreement a success.

Since the signature of the peace accords, five presidential elections and seven general and local elections have taken place in El Salvador. All were free elections, marked by changes in political power, including at Presidential level in 2009, when the FMLN led its candidate to victory. Political violence has been overcome

and expressing differing opinions is no longer an offence. It is true that the country is facing major economic and social challenges and is suffering from crime-related violence, but its political reality is very different from that of the pre-war era, as the political stranglehold no longer exists, despite (or as a result of) the fact that “both parties have lost what they did

not want to lose and gained what they did not want to gain,” as was once again said by David Escobar Galindo. It is due to this recognition of the interests of the other party and the need to take them into account, along with innovative negotiating practices, that the El Salvador experience deserves to remain as a fine example of successful conflict resolution. ■

Negotiating Peace in El Salvador: Different Opinions about a Successful Experience

INTERVIEW WITH Ms NIDIA DÍAZ

Former peace accords negotiator for the FMLN

MR DAVID ESCOBAR GALINDO

Former negotiator for the Salvadoran Government

Mondes!: How did the armed conflict in El Salvador break out and how did the idea come about, over the course of the 1980s, to resolve it through negotiations, to move from a military approach to a political approach?

David Escobar Galindo: Wars do not spring up from unforeseen circumstances, or from nothing. They are the result of a complex process, whether they are national wars or wars between nations. I believe that the war in El Salvador started building 50 years before it broke out. At one time, the reality itself created the warring parties, which were on one hand the powers-that-be, with its armed component, and on the other hand, what we'll call the insurgent power, with its armed component. Everything began in April 1970 when a group of the Communist Party of El Salvador, which did not support the armed struggle, took

the form of an armed movement. In 1979, the official authoritarian model, the one in which political power was controlled by the armed forces, fell apart because its two main components moved away from it. First, it was the ecclesiastical power, and then the military power. And that caused the coup d'état of 15 October 1979. In the early 1980s, all the conditions were therefore in place. Moreover, the Sandinista victory in Nicaragua happened to provide more stimulus. I remember that in late 1979 or early 1980, when the war broke out on the ground, we often heard the slogan "if Nicaragua can win, so can El Salvador". The January 1981 offensive was partly seen as a final offensive, using the Sandinista offensive in Nicaragua as a model, even if the circumstances were different. It showed that the war would be long. We then went through twelve years of war and, like in all wars, those who were leading it thought it would end in victory. I don't know anyone who gets into a war thinking that it would end with negotiations. But, to win, there needs to be a military victory and throughout the 1980s, military

1. Interview conducted by Philippe Létriliart on 26 January 2012 at the *Maison de l'Amérique latine*, on the 20th anniversary of the Chapultepec Peace Accords in El Salvador.

victory wasn't going to happen for national and international reasons. When the time came to recognize this de facto state, a political solution emerged, a political solution without winners or losers.

Nidia Díaz: There are multiple causes of the armed conflict. In 1979, Carter suspended aid to El Salvador for failing to respect human rights. In October of that same year, a coup d'état put in place a civilian-military junta, led by progressive military officials joined by the social democratic forces with Dr Guillermo Ungo², the president of the Roman Quiroz Catholic University, the business sector, and members of organizations that would later become part of the FMLN.

At first, the junta announced land reform and the nationalisation of banks. But in 1980, the most progressive forces had almost all left. There were death squads. It was an extremely difficult time for the country. In March, Msgr Romero was assassinated. The *Frente democrático revolucionario* (FDR) was created providing a pluralist democratic alternative. In October of that same year, the FMLN was founded and its Political-Diplomatic Commission was created to seek a political solution. In 1980, Reagan won the presidential elections in the United States and military aid was resumed. During that time, we would seek, via our Diplomatic Commission, talks with Reagan, but we were not successful. We have to remember that for many sectors,

dialogue was considered a betrayal. So the military vision would prevail. On 10 January 1981, the front led an uprising in all the areas that had been organised, thinking that it could possibly reach an understanding with the civilian-military junta presided by Duarte. But the response was a greater military presence. It became a long war. Yet we had considered the process of a political exit through negotiation from the outset. The Political-Diplomatic Commission continued to establish contacts, particularly with France—when Mitterrand was President—and with Mexico. In August 1981, when it was thought that the FMLN had been defeated militarily, we launched a series of military offensives but always coupled with diplomatic action, which made it possible to issue the French-Mexican Declaration of 28 August 1981 in which the FMLN/FDR was considered a representative force, without which a solution could not be found. The United Nations had already appointed a special rapporteur on human rights since October 1980. That paved the way for other efforts such as the Contadora Group in which Colombia, Panama, Mexico and Venezuela worked to establish peace in the entire region. In El Salvador, in 1983, a Constituent Assembly was established and the electoral process restored. In 1984, the Christian democrats would win the elections. Duarte proposed dialogue and respect of human rights during his campaign and there was a strong debate in Congress.

Mondes: *What role did the Diplomatic Commission have in the drafting of the French-Mexican Declaration?*

Nidia Díaz: The FMLN used the six first months of 1981 to strengthen its unity, and to restructure. At the same time, the

2. Guillermo Ungo (1928-1991), lawyer and academic, was the founder then secretary-general of the *Movimiento nacional revolucionario* (MNR) and vice president of Socialist International. In exile, he helped merge the MNR with the *Frente democrático revolucionario* (FDR, an ally of the *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional-FMLN*) of which he became president in 1980. In 1987, back in El Salvador, he would become leader of the opposition to President Cristiani.

Political-Diplomatic Commission was working with various governments, including those of France and Mexico. Yet, the human rights situation in the country was getting worse. That's why when the declaration was issued, one of its foundations was to put an end to the conflict as swiftly as possible because the longer it endured, the more costly it was in terms of human lives. It also had a cost socially and in terms of destruction. The idea was to achieve a political solution that ensured democratisation, since one of the reasons for the conflict was political exclusion and the suppression of civilian and political rights. This meant genuinely engaging in a democratisation process.

Mondes: Didn't the election of Napoleón Duarte, the outcome of a democratic process, help take dialogue forward?

David Escobar Galindo: The election of Napoleón Duarte was a stage in the democratisation process that began in 1980. This election was a choice that was forced rather than one of conviction. Faced with the fall of the previous power, there was no other choice but to move towards some form of democratisation. Democracy occurred at the same time as the war. And the FMLN emerged at the same time as the war. The timing was almost perfect and the election of Napoleón Duarte entered into this process. But Duarte didn't manage to find a political solution because the conventional forces didn't trust him. Someone who the power-that-be trusted was needed and that's what happened in 1989. That is when George Bush (Sr) was elected, after Ronald Reagan, who was completely hostile to a negotiated solution. George Bush's position was less rigid. Later, in March, the right-wing Arena party won the elections with Alfredo Cristiani. In May, we witnessed the Tiananmen

Square events in China. In October, hard-core socialism fell in Europe. During that time, in November, the final offensive took place, and its aim is a military solution, which was unachievable for both parties. Therefore, in early 1990 all the conditions were in place for us to begin a negotiation process, especially since the virtually unexpected end of the Cold War, the Salvadoran issue was no longer on the agendas of the major powers. It is the combination of all these factors that created the conditions needed for a negotiated solution.

Mondes: Did the FMLN share this idea that the radical change in international conditions changed the conditions of the national conflict and challenged the strategy of the final victory?

Nidia Díaz: Logically, this had an influence. We think that the factor that prolonged the conflict was precisely this militaristic vision of the US government. The eight years Ronald Reagan was in power were directed towards a military solution. We had rolled back, in the military field, four counterinsurgency projects that had different contents: some fostering a scorched earth policy and others a more political vision. In 1989, with the offensive effort, the FMLN put forward a proposal, ahead of elections in March. It was when George Bush Sr. was visiting El Salvador to push back the elections by six months, to demilitarise the polling centres, and get massive amounts of people to vote. And we planned to back the candidate Guillermo Ungo. We presented the idea to Duarte and Congress. The first inter-party meeting took place with all the political parties and the FMLN in Mexico in February 1989. Finally, the March elections were held and although the Front, for the first time, didn't call for a boycott, nor did it encourage people to vote.

Alfredo Cristiani won. We then made plans to resume dialogue in November, even if some sectors remained opposed to a political solution. Then a bomb was planted in Fenestras; a union leader was assassinated. We then decided to organise an offensive that made it possible to open negotiations. There were three possibilities: we either opened negotiations that resulted in huge gains for us, or we risked an invasion of the United States similar to what happened in Panama but no signals were sent in that connection, or we had to have armed forces deliver a robust military response. The government's response was military followed by a crackdown that resulted in the murder of six Jesuit priests³. At first, during the first 72 hours we advanced on the capital, and things were extremely hard. We couldn't even tend to our injured. In the end, the assault on the capital lasted nearly 30 days and we retreated. Four months later, thanks to political and diplomatic efforts, conditions were better. The United Nations started to play their role of mediator in the conflict. After three previous dialogues—with Duarte—in which the Catholic Church had already participated as mediator, we held two dialogues with Cristiani in September and October 1989, amid the offensive. In April 1990, the negotiations resumed with, this time, a clearer definition of what the format, method and goals would be.

David Escobar Galindo: Let me make one point. When Cristiani won the elections in March 1989, I was working with him on the proposal that he was going to present in his inaugural speech on 1 June. It surprised

3. Six Jesuit priests, professors at El Salvador University, and two other members of staff, were murdered by a death squad on 16 November 1989.

everyone: it was no longer a question of conducting a “chance” dialogue, with the President sitting at the negotiating table for two days. In fact, we cannot solve anything in two days and we cannot resolve anything with the President sitting there because every word the President says is taken as a commitment. A president should never be a negotiator. Therefore Cristiani proposed ongoing dialogue, behind closed doors, with commissions bringing together the two parties, until a solution to the conflict was found. This meant a complete change in strategy with respect to previous attempts. I remember, because I had been a member of the Government Commission since its inception, that it wasn't easy for the FLMN to accept the proposal. At first, it was surprised and it refused. Someone who was in the *comandancia general* of the FMLN at the time of the speech told me that they were expecting a declaration of war! When what was being proposed was permanent dialogue! Three months later, in September 1989, we arrived in Mexico with plans to conduct this dialogue. We first had to define the procedures, which was extremely important. At the first meeting in Mexico, in September, the general principles were defined. Then, in November, the final offensive occurred. We had another commission meeting scheduled for 20 and 21 November in Caracas but the FMLN offensive took place on 11 November. I had the impression that the offensive was the last attempt of both sides to turn the peace accords negotiation into a surrender. It is not the same thing to come to the negotiating table saying: “Gentlemen, I have military strength” as it is saying that you do not. The most ironic thing is that for different reasons, the 1989 offensive weakened both parties. Therefore, as soon as the offensive was over, Central American presidents met,

on 10 December, to revitalize the negotiation process. And then with the United Nations. And in March 1990, we were already negotiating the Geneva agreement. With that peace agreement, it became possible to normalise the political system. Moreover, two vital things had to be done: the armed forces had to be placed in their rightful institutional role and the FMLN, which was a political group, had to lay down their weapons and become a legal political party. These two things have been accomplished over the past twenty years.

Mondes: Now we come to the issue of the accords. A question for Ms Díaz: has the fact that you're a woman and particularly involved in defending women's rights had an impact on your action during negotiations? Did it work for you or against you?

Nidia Díaz: I got involved in the fight 40 years ago, in 1971. I come from a Christian democrat background and attended a religious secondary school. I then enrolled in university and that is where I understood the origin of capital, the process of building a state. I entered the guerrilla movement and from 1975 I took on duties in the electoral sector. In 1981, I was appointed *comandante guerrillera*, a position that was above all political, and, in 1984, I was chosen to participate in the first dialogue. After this dialogue, I continued working and I was captured in combat. Once I was outside the country, I started doing international work for the Political-Diplomatic Commission. I came to the French Ministry of Foreign Affairs twice in 1988 and 1989. I was part of the FMLN delegation in 1989 and I remained so until the signature of the peace accords. As a woman, initially I wasn't aware what that meant, even if a lot of my fellow female comrades were happy about

my appointment. We were two women participating directly in the negotiations. Then, many of my fellow female comrades started asking why gender issues were not being addressed in negotiations [but] this issue was not being addressed in the United Nations or on any other sectoral table either. The same can be said about the issue of children. It was only in the year 2000 that the United Nations Secretary-General, in Declaration 1325, addressed women issues considering the sexual abuse of women in armed conflicts to be a crime against humanity. Then in 2001 the special rapporteur on children's rights intervened to address the needs of children during armed conflicts. Today, the United Nations and International Red Cross missions are monitoring women's and children's rights closely.

Mondes: Going back to the peace accords, people have the impression that the purpose was first and foremost to resolve military problems, the future of former combatants, also the land problem but not to open broader discussion on the political situation of El Salvador. Do you agree with this? What do you think the peace accords accomplished?

David Escobar Galindo: One of the things that enabled the peace accords to be scrupulously implemented and verified is the fact that the accords did not claim to provide a comprehensive package of solutions to the social-economic problems in El Salvador. No peace agreement can do that. On this point, without ever explicitly stating it, the two parties agreed to keep the peace agreement within the limits of what could actually be done, verified and achieved. The timetable of the peace accords negotiated in May 1990 is in line with this approach and was not difficult to respect. The purpose of the

Salvadoran peace accords, I reiterate, was first to find a solution to the armed conflict, without winners or losers from a military aspect, which was positive for the country, and second, to normalise the political scene, whose functioning had been flawed for a very long time. Today this seems clear and easy, but it was essential to do.

Mondes: In this regard, the fact that FMLN is now in power is the outcome of that effort.

David Escobar Galindo: This clearly shows you that the political scene has become normalised making it possible for traditional democratic competition. This also shows that these [political and social] problems are not resolved around a table: it's democracy that gradually resolves them, with a political system that is able to propose workable solutions to such problems.

Nidia Díaz: We set four objectives for negotiations: to overcome the armed conflict through political means—this meant political agreements—, to start democratising our country, to ensure full application of human rights and to reunite the Salvadoran society. All the accords that we attained moved in that direction. It took us a week just to establish the agenda, in Caracas, with the following themes: armed forces, constitutional reform, judicial reform, electoral reform, the economic and social problems, transforming the FMLN into a political party, programmes to reintegrate former combatants. The most controversial issue was demilitarisation. The social and economic issue was addressed only in the last 72 hours. Although the philosophy of the economic model was not challenged, we sought an agreement that would help democratise the economy. We talked about land, access to credit, and cooperation. We considered transforming all the zones of conflict into zones of

economic development. This meant creating an economic and social fund to be able to continue discussing the issue of revenues, salaries and cost of living. So there was effectively discussion on the economic issue. There was also a compensation plan when it comes to poverty, in which the World Food Programme and Food and Agriculture Organization (FAO) took part, for a whole series of issues that were not directly related to economic structures but that could, over the long term, contribute to economic democratisation.

Mondes: You have mentioned the United Nations several times. What do you think of the role it played during and after the negotiations?

Nidia Díaz: A very positive one. The United Nations played a role of mediator. When the two parties provided their proposals and it seemed impossible for one to be more important than the other, the United Nations studied them both and came up with a third solution. This is what happened with regard to several issues: human rights, the armed forces and public security. The United Nations was able to take things forward. After the accords were achieved, the United Nations played a role in verifying, for ten years, with the United Nations Observer Mission in El Salvador (ONSAL), and the United Nations Mission in El Salvador (MINUSAL). Then the presence of the United Nations was ensured through the UNDP programmes.

David Escobar Galindo: The participation of the United Nations was decisive. There are fundamental issues in the processes of that nature. For example, the possibility for things to be done at the right time: I believe that negotiations began at the right time, when all the objective and subjective conditions to launch them were fulfilled. Before that time, negotiations were impossible

because the parties hadn't recognized—without this being said—that a political solution was better than a military solution. In addition, the military solution was impossible. Therefore, timeliness is important. It is also important to be realistic. We had a realistic agenda, achievable in that it contained everything that was needed to proceed to the next step. Each party has to be responsible for its own clientele: thus it puts forward some proposals it considers to be credible and others to anticipate expectations of its supporters. But that didn't prevent us from moving forward. Thirdly, support. What was extremely important was that this support occurred at the highest level and was continuous on the ground. I'm not talking about United Nations missions that came to see what was happening on an *ad hoc* basis, but rather a [permanent] mission on the ground. Also both parties committed to ensuring that the accords were verifiable, without reservations.

Mondes: I would like to talk about what has happened in the last 20 years: particularly how the FMLN sees this period, an assessment of demobilisation, the reintegration programme, the status of the disabled veterans, and lastly the role of the years of war in partisan construction, both of ARENA and the FMLN.

Nidia Diaz: Well our national army of democracy—that's what we called it—was demobilised in stages in 1992. Every time an accord was implemented, 20% of combatants were demobilised. At first troops were concentrated in 50 places, then in 15. Demobilisation was completed on 15 December. The last contingent to be demobilised brought out all the arms that remained, in the presence of the United Nations, and the weapons were destroyed. Then, we were given the destroyed weapons to keep as a reminder.

The ability we had to destroy weapons resulted from everything that happened in 1992 and the awareness that the process was irreversible. What happened to the demobilised FMLN combatants? They either went to work on farms, if land was provided, created small businesses, received grants to study, or joined the national civil police. Some comrades who became farmers succeeded, especially those who benefited from cooperation projects. Those who went to work in the business sector often struggled with the opening of markets. Many comrades came up against difficult economic times, especially those who created micro-businesses.

With regard to disabled veterans, the peace accords provided for the creation of a fund for them but also for the parents and orphans of combatants killed in combat. It was difficult to locate and establish a record of them, but we managed to do so, except for a certain number of persons, in particular parents. There are ongoing debts. It is true that there are some dissatisfied disabled veterans but they are not the majority. The government has engaged in discussion, which also involves the participation of parents. It has likewise engaged in discussion with former combatants, of which there are many: 18 groups for the FMLN alone! The idea is to find solutions for a series of social conflicts. With regard to regular soldiers, there are also reintegration and land distribution programmes. But certain sectors, like paramilitary ones, have not been addressed in the negotiation package. This problem still needs to be resolved. Today, we are seeking solutions for families who lived in conflict zones but were not part of *guerrilleros* or government forces.

David Escobar Galindo: I would also like to stress that from 16 January 1992 to now, there has never been an attempt to destabilise the peace process. There are no specific signs of discontent,

no “peace process dissidents”, on either side. This means, obviously, that the peace process has led to lasting results for both parties. Of course there are still things people are disappointed about, things people feel haven’t gone as they should. That’s human nature. But, in 20 years, there has been no attempt to destabilise the peace process or to reverse it.

Nidia Diaz: To answer your question on what has happened in the past 20 years with regard to the FMLN⁴, I would like to add that we participated in elections for the first time in 1994. The FMLN has recently become the leading electoral force in the country, with more deputies, more mayors, and the Presidency of the Republic. This occurred gradually over time consistent with clear electoral and political rules, which would have been impossible had political reform not been enacted. Today, we need to work at reinforcing institutions that were established or reformed at the time of the peace accords.

There were shortcomings during that time, especially concerning the report of the Truth Commission for El Salvador, a mechanism established by both parties. The Commission did not have the power of jurisdiction, but it was commissioned to make several recommendations. A number of them were followed, for example the one on new criminal regulations, and the introduction of habeas corpus. But action has not been taken on the recommendation on compensation for moral and material damage. The Truth Commission report was issued immediately after the conflict ended in March. Then there were two actions in the legislative field: a reconciliation act passed in January 1992 that enabled the Frente Farabundo Marti to openly participate in politics and

people to return from exile; and the comprehensive amnesty act of 1993, to which we were opposed and that has come into force since. Many crimes pointed out at the time of the Truth Commission were not investigated—impunity prevailed, that is what I call a shortcoming—but they were monitored by the Inter-American Court of Human Rights.

Mondes: *With regard to the Truth Commission and its work, how is the conflict reflected in collective memory, considering that the young people of El Salvador did not experience this conflict firsthand?*

Nidia Diaz: Our President apologised twice and created two commissions: one for missing children and another on compensation for moral and material damage for victims. What was just done, 20 years later, is to apologise in a place where power had been abused and where approximately 1,000 people died⁵. The important thing is that the State apologised. The State is in a role of human rights protector when it recognises that there were abuses at certain times in the past. In our case, the ad hoc commission, that of the peace accords, examined the behaviour of soldiers and removed the elements who committed abuse, obstructed justice or committed acts of corruption. Some 114 of 3,000 officers were removed, or more precisely forced to retire. That was all that was done because the officers who were removed never agreed to say: “Yes, I abused power”. Over time, recognising that there were abuses of power became taboo in a way. Taking a public stance was thus a form of compensation.

4. The FMLN legally became a political party on 15 December 1992.

5. On 16 January 2012, President Funes visited El Mozote, where a massacre of civilians took place in 1981, to apologise on behalf of the State of El Salvador.

David Escobar Galindo: If we apologise it should be done concretely. For example, when my father was taken away: those who did it never apologised to me and they still live here! What's more, I know them very well, they are friends! I think that in El Salvador, we should try to learn the truth about what happened, even if it is impossible to know all the truth. But I also think that one of the biggest obstacles is to believe in the partial truths. If I say: "I want to know this truth, but not that one", I am reproducing the circle of injustice. Therefore we need a mechanism to learn the entire truth and that is not connected with criminal punishment. A society should create mechanisms so that history is not repeated. Of course crimes should be punished but there are processes and we should move gradually from one reality to the next with productive distinctions, not distinctions that make things even more difficult.

Nidia Diaz: With regard to young people, we have envisaged a law on the culture of peace. This was included in discussion from the outset. It was going to be done with UNESCO but this point was dropped and we are now seeing a proliferation of violence. Our society is extremely violent. Including in households, with interfamilial violence.

The other thing is memory, memory as a symbol in order to never repeat history and to accept that recognising the truth and conducting criminal action are two different things. The processes should be separate and we need a method that does not include grief. The risk is that this taboo exists, this fear, this anguish for many people to be implicated. In this case, we won't be able to accomplish anything. Rather than heal, the process would re-open wounds and make people want to seek revenge and that's not what we want for El Salvador. ■

The International Community and the Arab Spring: Economic Aspects

HENRY MARTY-GAUQUIÉ

Director, Links with International Organisations
Representative of the European Investment Bank Group in Paris

From the standpoints of both politics and economics the moments of history offered up to us around the Mediterranean since January 2011 are a genuine message for hope for the region¹. In calling for a fairer society, more equitable growth and the rule of law, the peoples of the southern and eastern shores of our common sea have demonstrated that the region is capable of taking action to overcome the demons that beset it. Naturally, specific cultural and political features in each of the countries make generalisations impossible, but it does seem to be possible to identify a few common traits in these Arab revolutions that make them a cross-national and, let us hope, irreversible process in the countries concerned.

We may observe at the outset that the movement's founding references are universal: the

aspiration to the "right to exist", not only economically (employment, the rule of law) but even more so, politically (dignity, freedom, equity). We can go on to note the determination of the populations involved to win back a sense of national pride, to restore the impartiality of the State and to ensure the integrity of the political class. And lastly, for the first time since the creation of the State of Israel in 1948 there has been during these revolutions no mention of the Middle East conflict, of rejection of the West, or of Islamist ideology (marking a major difference from the Iranian revolution of 1979, which did not in fact lead to the expected emulation by others).

Spurred on by an educated younger generation in contact with echoes of Western society, these revolutions have been experienced by Arab opinion as a winning back of their dignity and a way of wiping the slate clean after decades of social and political frustration built up by their isolation from globalisation and the

1. The views expressed are those of the author – text finalised end June 2012

repercussions of 9/11.² However, like all revolutionary processes, this one in the Arab world has escaped the control of its instigators: thus, as the “conflict of impatience” generated by the revolutions has given birth to disenchantment, with the mass of the electorate expressing its view, a number of movements of Islamist type have been able to restore their control over the population’s least educated segments.

Given that Islam is naturally very present as a point of reference in these societies, it was predictable that political parties calling on Muslim values would win large numbers of votes in the elections in Tunisia and Morocco in October 2011 and the Presidential election in Egypt in June 2012. However, such parties are still in the minority and have been showing moderation since obtaining power, which they know they must share, while remaining highly vulnerable to the presence of radical movements for which Islamic values mean a change of society.

Far from bringing clarity to these fluctuating, complex balances of power, the 2011 elections have on the contrary underlined the fact that the process of transition will be long and probably more chaotic than Western public opinion might have hoped. For example, post-October 2011 Tunisia is structured around a tripartite division of power that is leading to a form of political paralysis aggravated by the incompetence of part of the newly elected political class. The situation in Egypt has specific features: the omnipresence of the army in the economy and the rapprochement between the Muslim Brotherhood and the Salafist movements (these being massively supported by certain Gulf monarchies) at the time of the constitutional

2. See by the same author “Crise et sortie de crises en Méditerranée: l’exigence de croissance et de dignité” [Crisis and exit from crisis in the Mediterranean: the demand for growth and dignity], in *Mondes*, no. 7, Summer 2011.

referendum of March 2011 serve to explain the logjam which Mr Morsi, the President elected in June 2012, will find it very difficult to resolve.

The need for new growth in the Mediterranean

It is useful to recall at this point that the countries of the southern Mediterranean have not been contaminated by the financial crisis, but that they have suffered greatly from the recession in the West, and especially in Europe, on which they are highly dependent.³ The great resilience shown by the countries of the South since 2010 demonstrates that they still have a capacity for growth that is two or three times that of the European Union, although their room for manoeuvre in terms of budgets and foreign currency reserves has been sharply curtailed by the effects of the crisis in the case of non-oil-producing countries.

The effects of the crisis have been compounded by those of the revolutions. In fact, in those cases where there has been no massive destruction of the kind seen in Libya or Syria, the collapse of trade and external investment and the sudden, drastic shutting down of whole areas of the economy have deeply affected competitiveness. To the deterioration in the balance of payments must be added a large budget deficit due to lower fiscal revenue and urgent implementation of social measures: the explosion in compensation measures,⁴ increases

3. See “Crise et voies de sortie de crise dans les pays méditerranéens de la FEMIP” [Crisis and ways out of crisis in the Mediterranean countries of the FEMIP] (29.11.2010), a study conducted for the EIB by FEMISE (Forum *euro-méditerranéen des instituts de sciences économiques* / Euromediterranean forum for economics institutes) under the direction of Prof. Jean-Louis Reiffers. (www.femise.org or www.eib.org/projects/publications/etude-femip/).

4. This expenditure, which is intended to restrain commodity prices, is common to all the countries of the southern

in civil service wages, and the hiring of massive numbers of unemployed. In Tunisia and Egypt, this has been reflected in a sharp recession in the first quarter of 2011 and lastingly lacklustre growth in 2011-12.

The economic crisis and the Arab revolutions illustrate the fact that it would have been better to have begun by ensuring greater political and social justice before looking to achieve high growth and regional integration. *The political revolt of 2011 was thus an expression of opposition to four factors*: firstly, the disastrous effect on public opinion of collusion – actively desired or passively accepted – between the business world and a political class increasingly isolated from the general population. Secondly, the instability that will inevitably be produced by an excessively rapid opening up to the global economy if it is not corrected by genuinely effective social and territorial policies to ensure a proper balance between the different layers of society. Thirdly, the methods of the autocratic governments of the South which involved – often for political reasons – leaving entire regions by the wayside when developing the national economy; policies that led to an accumulation of pockets of poverty in internally isolated areas and to an acceleration of the exodus to shanty towns around the cities. Lastly, the outcome of the aforementioned factors, a build-up of feelings of frustration and humiliation felt by young people barred from decision-making processes and inclusion in the working economy.

Indeed, there are many issues for the Mediterranean countries in the post-revolutionary period. Firstly, there is a need to organise growth

to respond to the aspirations their peoples have expressed so forcefully. More *inclusive* growth, ensuring an improvement in the distribution of wealth and a better balance between national regions, is the key to youth employment and poverty reduction. Alongside this, more *innovative* growth founded on education systems that have been overhauled, a selective policy on foreign direct investment and support for corporate innovation are essential for richer employment opportunities for young qualified workers, in whose ranks unemployment has steadily worsened over the last ten years (as high as 30% to 46% according to category).

It is certainly the case that greater regional integration remains necessary in order to foster growth and make the economies of the South part of the Euromediterranean value chain: “South-South” integration will have the effect of encouraging trade based on product differentiation, and therefore an improvement in the quality of traditional production. Secondly, the transfer of technologies through partnerships between companies in the North and in the South will make it possible to move from a system based on relocation offshore to one of co-contracting.⁵ Managed correctly, regional integration will ultimately therefore provide improved security of employment in the South and a more balanced North-South relationship. But *that objective is inevitably a long-term one*: not only because it entails a redefinition of the systems for regional cooperation (Barcelona, Agadir, 5+5, UfM) which have shown themselves to be inadequate, but also because *it presupposes a qualitative reinforcement of competitiveness in the South* without which opening up to the outside world will produce

Mediterranean. Its growth has been explosive under the impetus of the revolutions, leading for example to a rise of 50% in Morocco in 2011, where it exceeded MAD 45 billion, or 27% of the national budget.

5. As has begun in the last few years in Morocco and Tunisia in the aviation, automotive and upmarket craft sectors for example.

major inequality and leave the public accounts extremely vulnerable.

Fostering the transition: three stages and one lever – democracy

From the standpoint of economics, the transition in the Mediterranean will call for the provision of aid in three stages. The first is emergency aid to bring the public accounts back into balance and ensure a gradual exit from the compensation system. Very shortly thereafter must come stronger support for the private sector, the only long-term source of jobs, specifically by developing SMEs and very small enterprises.⁶ And lastly, over the medium term, substantially increased repayable aid prioritising projects that create jobs, increased provision of services to the general population and a proper balance between national regions.

From the political standpoint, the transition can be seen as a process for the reconstruction and moralisation of society, that is to say for the definition of a *new social contract*. While growth is of course necessary to foster choice, it will be insufficient in itself to guarantee a change that must be political above all, the engine for which will be the instillation of democracy at every level of societal and economic governance. For this reason, democratic transition requires patience and vigilance on the part of civil society, on which it is incumbent to define ways of regulating production and mechanisms for the

distribution of wealth that meet the needs of the national community in all its diversity and ensure greater social and spatial equity.

All of which presupposes far-reaching changes in society (in education, family, tax, justice and elsewhere⁷) and in politics (checks and balances, decentralisation, participatory dialogue, and so on). To underpin these choices, which can be made only by the countries themselves, public policy must be modernised in the major sectors of the economy (urbanisation, energy, water, transport, the financial sector, development of a model for public service concessions and public-private partnerships, and so on) for which international institutions and the countries of Europe can provide financial and technical assistance. The EIB is already particularly active in these fields, as is illustrated by its initiative in favour of PPPs in the Southern Mediterranean⁸ and its action alongside the World Bank in the Marseille Centre for Mediterranean Integration (CMI), formed by the two banks in October 2009 with support from six governments: France, Morocco, Tunisia, Egypt, Jordan and Lebanon.⁹

Indeed, economic and technical support from the developed world (and from Europe in particular) is obviously necessary for democracy in the Arab world. This is so because although conducting the transition is the primary

6. In addition to the provision of financial resources, it is essential to improve the legislative, regulatory and fiscal framework for private enterprise. In this regard, the remarkable reforming efforts of Jalloul Ayed, the Minister of Finance in the Tunisian governments of Mr. Essebsi (March-October 2011) deserve to be saluted. He set out to restore a favourable business climate and to put two public instruments in place to channel private investment: the Tunisian “*Caisse des Dépôts*” and the “*Fonds des Générations*”

7. Morocco became well aware of this as early as the mid-1990s, when it began societal and constitutional reform. One can only express admiration for the acceleration of that modernisation under the auspices of Mohamed VI: the status of the family and women, constitutional consultation processes at political level, sectoral plans (Emergence, Green Morocco, etc.) and policies for the economic revitalisation of the country's regions.

8. See by the same author “Le défi de l'investissement de long terme au sud de la Méditerranée” [The long-term investment challenge for the Southern Mediterranean], in *Mondes*, no. 10, Spring 2012.

9. On the CMI, see: www.cmimarseille.org.

responsibility of the countries that have set it in motion, *without swift restoration of economic prosperity and the creation of jobs, political consolidation in the countries in transition will be out of the question.*

From the European Union to the G8 in Deauville

Weakened by a decade in which its Member States have withdrawn into themselves, rising populist movements and a Franco-German partnership constantly being rebuilt, since 2005 the European Union has been finding it difficult to focus its energies on any issue which is not internal. And in fact, since December 2008, the new forms of intra-European cooperation have been structured around the response to the global economic crisis and its corollary, the public debt crisis; even then, it may be observed that this progress has been achieved in a somewhat chaotic fashion, with the implementation of intergovernmental mechanisms defined in haste and integrated at Community level later.

In the first quarter of 2011, Europe thus appeared unprepared and disunited when confronted with the Arab revolutions, a fact to which the sessions of 16-17 March, 2011 devoted to the EU-NATO and EU-Mediterranean European Council meetings testify, given that they failed to arrive at any conclusion either on intervention in Libya (an issue submitted to the United Nations Security Council on 18 March) or on any radical overhaul of Euromediterranean relations. And how could it have been otherwise in a European Union where the room for budgetary manoeuvre is tiny, consensus on priorities non-existent and political reactions invariably governed by fear (as is shown by the “handling” of the Lampedusa migrants issue)?

Despite this, as early as April 2011, the Brussels machine succeeded in defining an offer of short-term aid instigated by the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Catherine Ashton: a “Partnership for Democracy and Shared Prosperity” was put forward, and during his trip to Tunis (11-12 April, 2011), the President of the Commission, José Manuel Barroso, announced emergency aid of €140 million for Tunisia¹⁰ – while also referring to total aid of €4 billion for the Mediterranean countries in 2011-2013 (including EIB loans).

While one must salute this progress in the short term, it remains the case that Europe can go no further. Firstly, the effects of the debt crisis are leading several countries (Germany, first and foremost) to reject excessive European exposure to the Mediterranean, and secondly, any political offering for the long term is impossible to define, given that enlargement of the Union is incompatible with feeling in national public opinion in Europe.

The G8 summit in Deauville, which took place on 26-27 May under the French Presidency, can be seen to be the most relevant body: it was reassuring for Europeans since it brought the United States and the Bretton Woods institutions (including the IMF) into play; it enabled President Obama to make his policy of openness to Arab nations part of a multilateral framework; and lastly, it offered Russia a place at the debating table for Mediterranean issues. However, looking beyond this diversification of risk for Europe, the G8 offered above all to the countries in transition

10. This aid includes the first expression of the “European Endowment for Democracy”, a programme argued for by the Polish Presidency of the Union to assist actors in civil society (political parties and trade unions, for example).

an alternative platform for dialogue to replace Europe, which is divided, or the Union for the Mediterranean, which is powerless, devoid as it is of political dynamic, financial resources and functioning institutions.¹¹

Breakthroughs in the G8: the “Deauville Partnership”

Whereas the initial objectives of the French Presidency of the G8-G20 were focused on financial regulation and global economic governance (including liberalisation of trade as a source of leverage for development aid¹²), the Mediterranean was to become the main topic of discussions between the Heads of State and Government at their meeting of 26-27 May, 2011.

The Summit, to which the transitional governments of Tunisia and Egypt were invited, thus promoted a “Deauville Partnership” charged with setting in train not only provision of financial support but also a threefold convergence – economic, social and political – between the developed countries present at the Summit and Tunisia and Egypt. Roles were allocated to the European Union, the other G8 nations (foremost among them the United States and Russia, accompanying the entry of the EBRD into the Mediterranean) and the Arab countries in transition. Without setting out to be a donor conference, the G8 announced the raising of

\$20 billion through the international financial institutions (IFIs), among them the EIB, which was to grant €3.5 billion to Egypt and Tunisia by the end of 2013. And lastly, the G8 charged its ministers of finance and foreign affairs with ensuring effective implementation of the partnership at their meetings in September in Marseille and New York.

This initial injection of political energy produced immediate effects. Firstly, during June and July, the European Union adopted a new strategy for its neighbourhood policy, increasing by €2.25 billion the funds devoted to the Mediterranean for the period to the end of 2013. These additional resources were made conditional upon progress towards democracy and split equally between EIB loans and donations supporting reform and emergency measures. Secondly, the IFIs speeded up their cooperation on joint programmes and signed their first loan agreements,¹³ while on 25 July the EBRD’s Board of Directors took its first decisions on extending its remit to include the Mediterranean.¹⁴ Lastly, the first commitments on budget aid to countries in transition were announced: for Egypt, by Qatar and later Saudi Arabia and the United States (the latter two undertaking to pay \$3bn and \$2bn respectively);¹⁵ for Tunisia, by the World Bank and

11. It was not until February 2010 that the post of Secretary General of the UfM was filled. Between that date and October 2011, the office had three occupants in succession: the Jordanian Ahmad Massa’deh (followed by a period in which it was vacant from October 2010 to June 2011), the Moroccan Youssef Amrani and the former Moroccan ambassador to France, Fathallah Sijilmassi.

12. The aim was to follow on from the conclusions of the G8 in L’Aquila (6-8 July, 2009).

13. For example, the World Bank Group, the AfDB, the EIB and two bilaterals established a mechanism for support to SMEs worth \$550 million; the World Bank and the Islamic Bank, alongside the EIB, created an “Arab financial initiative for infrastructure”; the EIB launched, on 30 May, its regional technical assistance programme for the funding of infrastructures on a PPP basis, and so on. In total, from May to June, the EIB granted €344 million in investment to create 8,400 jobs in Tunisia (part of a series of loans for a possible total of €600 million in 2011), lent €81 million for SMEs in Jordan and designated a series of loans in Egypt for a total amount of €800 million.

14. These decisions entail amendments to the bylaws subject to ratification by each of the 63 shareholders.

15. In June, Egypt rejected a \$3 billion aid plan for structural adjustments from the IMF and the World Bank.

the African Development Bank (AfDB), coordinating a budget line of \$1.5 billion (just under a third coming from the European Union); and aid to address the issue of refugees from Libya was put in place (€87 million from the European Union and \$10 million from the Arab Fund for Economic and Social Development – AFESD).

It was on this basis that the meeting of G8 Finance Ministers took place in Marseille on 10 September 2011. Prepared by the French Presidency with energy and determination to which one can only pay tribute, this further meeting gave a concrete dimension to the Deauville Partnership in terms of composition, content and political dynamic.

To begin with, the partnership was broadened: from 8+2 countries in Deauville, the group expanded to 17 nations, divided on an equal basis into three groups: the G8 countries, the “beneficiary countries” (whose number rose from 2 to 4: Tunisia, Egypt, Morocco and Jordan)¹⁶ and the “supporting countries”: Turkey, Saudi Arabia, United Arab Emirates, Kuwait and Qatar. The cutting edge of the partnership comprised 10 “international supporting organisations”, these being: the IMF, the 5 IFIs (the World Bank, the International Finance Corporation – IFC, the EIB, AfDB and EBRD), along with the four Arab financial institutions (the Islamic Development Bank – IsDB, the OPEC Fund for International Development – OFID, AFESD and the Arab Monetary Fund – AMF); and the above were joined by the European Union and the OECD. The aim of this new architecture was quite clear: to channel the commitments of the five supporting **countries (including the Gulf States)** over the long

term and to integrate the four Arab institutions at the operational level into the group formed by the IMF and the IFIs.

The Marseille meeting also led to *an objective view of the economic situation and shared commitments for action:* with the presentation of the macroeconomic report from the IMF by Christine Lagarde and the four action plans of the beneficiary countries, the roadmap for the partnership was defined by three main thrusts:

The first priority was defined as the institution of *inclusive growth based on an expansion of the local private sector* (microfinance, SMEs, foreign direct investment and promotion of PPPs), which presupposes the use of instruments to allow the risks to be borne by the IFIs and rapid progress on reforming the business climate.

However, since it was apparent that the macroeconomic situation of the four beneficiary countries would remain degraded for some time to come, *evidencing a lack of capital much less worrying than the collapse in trade flows*, the 17 ministers of the European Commission acknowledged that over and above financial aid, there was a need to *support access for the beneficiary countries to the markets of developed countries and the rapid concretisation of Arab customs agreements.*

And lastly, in addition to financial support, the international organisations were asked to respond to a major need for technical assistance in the beneficiary countries in the domains described, including the conceptualisation of emergency economic action.

The ministers also obtained quantified *commitments from the IMF and the IFIs.* These commitments were much more carefully thought through than those announced initially in May in Deauville – this can be said because they now took into account the four national development plans proposed by the beneficiary countries and

16. In view of subsequent developments, Libya was invited to attend as an observer.

were based on mutual consultations between all the IFIs. The total for the commitments of the IFIs to the four countries thus stood at \$38 billion for the period to the end of 2013 (including 7.5 billion from the EIB)¹⁷ with those from the IMF possibly rising to \$35 billion. For its part, the EBRD saw its entry into the Mediterranean confirmed, with the ministers inviting countries succeeding in their transitions to become members of that institution.

To conclude, in order to express and *to take forward the strong political dynamic* generated in Marseille, the ministers decided that there would in principle be an annual meeting of Deauville Partnership Finance Ministers, which would be supported by a joint report from the IFIs and the IMF and a mechanism for coordination between the financial institutions.

A dynamic rendered precarious by a deteriorating political and economic environment

The successful launch of the Deauville Partnership under the French Presidency was a genuine breakthrough without any doubt, given the inability of Europe in March 2011 to coordinate a response alone.

Nevertheless, the structure is not without its weaknesses, first and foremost among them being that it is an intergovernmental process (with decisions reduced therefore to the lowest common denominator of consensus), driven by a political dynamic largely dependent on the personality instigating it: indeed, President Sarkozy's successor in 2012 was Mr. Obama, for

whom the Mediterranean and the Arab world are no longer priorities in what is an election year.

The second weakness of the Partnership is its ambitious gamble on the involvement of the countries of the Gulf in supporting Arab democracy, which, as time goes by, is turning out to be ambiguous given the divergent positions of the conservative monarchies of the Gulf with regard to the countries in transition: Qatar and Saudi Arabia have granted more support to fundamentalist movements in Egypt and Tunisia than they have resources to balance budgets in those countries, in addition to which tensions are becoming apparent between the Gulf monarchies and Russia on the Syrian question.

Lastly, the practical action of the Partnership has proved to be highly dependent on the political and economic environment prevailing not only in the countries in transition but also in the developed donor countries.

In the countries in transition, the Eurozone crisis has had a decisive impact on the deteriorating trade position and the sharp decline in foreign direct investment, leading to persistent fiscal deficits and steadily shrinking reserves. The outcome is an inability of these economies to provide tangible "remuneration" to the populations that made the revolution by creating jobs or improving living conditions. Alongside this, political and social uncertainty has slowed progress towards democracy, with the result that requests for budget support have been rejected in most cases (particularly in the case of Egypt) and that the take-up of IFI debt has been less than the available capacity. Thus in 2011, the volume of loans from the IFIs to countries in transition was half what was envisaged by the G8 Finance Ministers in Marseille, notably because in the run-up to the elections in October 2011 no country made an application from the end of June.

Moreover, the global economic crisis and

17. The breakdown is as follows: World Bank Group (WB/IFC): 10.7; AfDB: 7.6*; EIB: 7.5; IsDB: 5.0*; EBRD: 2.5; OPEC Fund: 0.4; AFESD: 3.2; AMF: 1.2*. (*: some of these amounts include funds for budget adjustments).

its successive waves have dominated consultations between the developed countries to a point at which, under pressure from budget constraints and structural adjustment plans, bilateral aid commitments have been smaller than announced; similarly, the priorities for action indicated to the IFIs by their shareholders no longer place the Mediterranean at the top of the list of concerns.¹⁸ And lastly, the practices of the Arab financial institutions, which are far removed from international standards, have made cooperation with the IFIs more problematic than expected.

Nevertheless, the aid provided in 2011 was significant: a list of investments and priority technical assistance programmes has been drawn up by the IFIs and the corresponding amount is equal to nearly 75% of the assistance announced by the G8 Finance Ministers in Marseille. Although there are no aggregate figures for the funding actually provided, the EIB and France can be taken as examples: together, they granted over €2 billion in 2011. The volume of projects notified or approved thus justifies an expectation that the rate will be 50% higher in 2012 if sectoral and project governance is in place at the local level.

Nevertheless, the accomplishments of the Deauville Partnership should not be reduced to the volume of the loans alone. The platform for IFI coordination has also made significant progress possible on setting up loan guarantee mechanisms in international markets for countries in transition (the first illustration of which is the US-Tunisia agreement signed in May 2012), as well as schemes to improve

access to credit for SMEs in countries in transition – schemes subject to modernisation of local banking systems, which will take a little time. And lastly, the States in the Partnership are on the way to reaching an agreement to create a “Transition Fund” which would be hosted by the World Bank and could hold some \$250 million, coming essentially from the USA, Saudi Arabia and the United Kingdom. This was approved in principle at the G8 Summit in Camp David (21 May 2012), and its purpose will be to fund programmes for the technical assistance of reforms and to grant subsidies for the implementation of investment projects.

And finally, in the longer term, and in line with the G8 Finance Ministers’ observation in Marseille of the need to facilitate access for countries in transition to markets in developed countries, two initiatives on trade liberalisation are currently being developed: the first is the prefiguration of more comprehensive free trade agreements between the European Union and Morocco, Tunisia and Jordan; the second is the application of the conclusions of the study conducted by the Marseille Centre (CMI) at the request of the G8 Finance Ministers at their Summit in Marseille, into facilitation of trade and investment flows in the Mediterranean. Tabled at the meeting of G8 Finance Ministers in Washington (20 April 2012), the CMI study contains recommendations on improvements to economic governance and on the control of trade and financial flows at regional level.

What form of long-term support for transition: G8 or Euromediterranean?

The processes of democratic transition are long-term in nature, as experience in the

18. The debate, followed by the decision to increase EIB capital (taken by the European Council on 30 June 2012) was driven by the necessity for a growth initiative in Europe and not by increases to aid to non-EU countries.

Iberian Peninsula and Central Europe tells us. The Portuguese revolution, for example, took five years to stabilise at the cost of five elections (three general and two presidential) and a series of no less than thirteen different administrations!

Given this, surely the progress made at Deauville should lead us to reflect on the urgency of the need for revitalisation of Europe-Mediterranean relations to respond, over the long term, to the enormous level of expectation expressed by the Mediterranean revolutions of the spring of 2011?

Indeed, economically, the four countries in transition have close ties with Europe based on a dependence which, while no doubt slowly declining, nevertheless continues to be strong. For example, their deficits in trade (\$40 billion a year) and in capital (\$10 billion a year), which were evident even before the revolutions, have deep roots in Europe and it is through those roots that the transfers of expertise and capital and the interpenetration that are the only factors capable of generating the employment and quality of life expected by those countries' populations can be reconstituted. Furthermore, the targets for poverty reduction and regional balances in the South (key focuses for inclusive growth) raise the crucial question of modernisation in the agricultural sector, and therefore of access for that sector to the markets of developed countries. Here again, it is from the substance of the relationship with Europe that the solution will come.

In political terms, it is impossible not to see that the Arab democratic uprising is echoed strikingly in the rebellion of young people in Southern Europe against the economic crisis. Both these movements express doubt in the impartiality of the State, demand more social and generational justice and seek greater accountability for their political elites. All this against a

backdrop of technical issues cutting across the whole Mediterranean region: management of key resources (water, energy) and adaptation to climate change, regional and urban development, aspirations to mobility, restoration of competitiveness, and so on. This political and material concordance indicates that *economic progress is irrelevant if it is not supported by a logic of convergence and accompanied by a vision for transition at the regional level.*

Whatever name we choose to give it, the Europe-Mediterranean relationship is absolutely essential, if only because it is the only relationship to lay down conditions that are purely democratic and sufficiently disinterested to be able to withstand the years of uncertainty that must accompany any process of post-revolutionary stabilisation.

This awakening of the Euro-Mediterranean dimension will call for political efforts on both sides of our common sea: while the political transition now under way heralds a change in the "political logic" of Arab societies, it also calls for an abandonment of the "fear of others" and the rebirth of humanistic altruism in Europe. Because the task must in the final analysis be to close the sequence that began with 9/11 in this region of the globe and to liberate the substantial economic potential of the Arab countries. And to do so not only for their wellbeing and their successful integration into a globalised economy, but also to boost flagging growth in the countries of Europe.

If our politicians can grasp this, Europe and its Member States will have a unique opportunity to restore the full measure of European "soft power" in order to re-establish with our now-democratic Arab partners a relationship of greater fecundity and greater legitimacy due to its respect for mutual knowledge and the importance of the region's special characteristics.

Réalisation:

Bleu T

8, rue Étienne Jodelle | 75018 Paris

Traduction:

Département de la Traduction

et

Diane Bertrand, Dorothy Burnet, Janet Roberts Maron,
Adrian Shaw et Susan Wedgwood



MONDES

LES CAHIERS DU QUAI D'ORSAY

Revue trimestrielle
37, quai d'Orsay - 75007 Paris
Rédaction et administration : + 33 (0)1 43 17 40 17
Courriel : mondes.sg@diplomatie.gouv.fr
Abonnements : voir bulletin en fin de volume

COMITÉ ÉDITORIAL

Elisabeth Guigou, Michel Rocard, Jean d'Ormesson *de l'Académie française*,
Stéphane Hessel, Laurent Cohen-Tanugi, Élie Barnavi, Yves-Thibault de Silguy,
Felix Rohatyn, Amin Maalouf, Ismaïl Serageldin

COMITÉ DE RÉDACTION

Pierre Sellal, Hervé Ladsous, Daniel Rondeau,
Bernard Valéro, Christian Lechervy, Olivier Weber, Olivier Nora,
Maxime Lefebvre, Christian Masset, Xavier Darcos

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

DIRECTEUR DE LA RÉDACTION

Joseph Maïla

RÉDACTEUR EN CHEF

Daniel Merkez

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Marie-Lise Trehou

Les idées et réflexions exposées dans cette publication n'expriment pas
la position officielle du ministère des Affaires étrangères et européennes
et n'engagent que leurs auteurs.

ISBN : 978-2-246-78684-2
n° 11, 2013

© MONDES 2013 – Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays. En application du Code de la propriété intellectuelle, il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement, par photocopie ou tout autre moyen, le présent ouvrage sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (20, rue des Grands Augustins – 75006 Paris).
La revue n'est pas responsable des manuscrits qui lui sont envoyés. Les manuscrits non publiés ne sont pas rendus.