

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION

**MANAGING CHANGE:
EVOLUTION IN THE GLOBAL ARENA
AND MEDITERRANEAN SECURITY**

**5th Mediterranean Dialogue
International Research Seminar**



**NATO DEFENSE COLLEGE
SEMINAR REPORT SERIES No.15**

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION

**MANAGING CHANGE:
EVOLUTION IN THE GLOBAL ARENA
AND MEDITERRANEAN SECURITY**

**5th Mediterranean Dialogue
International Research Seminar**

Rome, 27-30 October, 2002

**NATO Defense College
in co-operation with the
Institut Diplomatique et de Relations Internationales (Algiers)
with the participation of the
Ecole Nationale d'Administration (Algiers)**

**NATO DEFENSE COLLEGE
SEMINAR REPORT SERIES No.15**

Edited by Dieter Ose and Laure Borgomano-Loup
2003

NATO DEFENSE COLLEGE

NATO Defense College Cataloguing-in-Publication-Data:
Managing Change: Evolution in the Global Arena and
Mediterranean Security.
Edited by Dieter Ose and Laure Borgomano-Loup
p. cm. (NATO Defense College Seminar Report Series)

ISBN 88-87967-16-4

The views expressed in this Seminar Report Series are the responsibility of the authors and do not necessarily reflect the opinions of the NATO Defense College, the Institut Diplomatique et de Relations Internationales (Algiers), or the Ecole Nationale d'Administration (Algiers).

Copies of this Seminar may be obtained direct from the
NATO Defense College, Academic Research Branch
Via Giorgio Pelosi, 1 - 00143 Rome, Italy
Tel +39-06-50 52 52 54 Fax +39-06-505 25797
E-mail: Lammour@ndc.nato.int
Web site: <http://www.ndc.nato.int>

Printed and bound by
Tipografia **SPEA** - Roma - Tel/Fax +39-06-663 4400

TABLE OF CONTENTS

Foreword.....	7
Editors' Remarks	11
Introduction to the Seminar	
<i>Laure Borgomano-Loup</i>	13
Welcome Remarks	
<i>Smail Benamara</i>	17
KEYNOTE ADDRESSES	
<i>Mohamed Hanèche</i>	19
<i>Alberto Bin</i>	27
PART 1	
Security in the Mediterranean Today: Short Term and Long Term Issues	
Les perceptions de la sécurité en Méditerranée: quels peuvent être les facteurs de changement?	
<i>Ouelhadj Ferdiou</i>	31
La sécurité en Méditerranée. Les facteurs de changement	
<i>Jacques Lesourne</i>	39
PART 2	
Comment adapter la formation des élites civiles et militaires aux mutations en cours?	
Introduction	
<i>Marc-Henri Figuiet</i>	43
Formation des élites civiles et gestion du changement	
<i>Hocine Cherhabil</i>	49

Training Civilian Elites and Managing Change <i>Peter J. George</i>	57
Training Military Elites and Adapting to the New Security Requirements <i>Mohamed Kadry Said</i>	67
Education of Strategic Leaders and a Culture of Change in the Canadian Forces <i>Charles Lemieux</i>	77
Rapport de l'atelier: Formation des élites civiles et militaires à la culture du changement <i>Laure Borgomano-Loup</i>	83
PART 3	
The Fight against Terrorism	
The Roots of Terrorism	
Introduction <i>Mohamed Lemine Ould Haless</i>	87
New Wars and the Limits of Military Power <i>Rob de Wijk</i>	91
Réflexions sur les motivations du terrorisme: le cas israélo-palestinien <i>Ilan Greilsammer</i>	105
The Roots of Terrorism: a Reassessment after September 11 th <i>Joseph F. Pilat</i>	115
Analyse comparée des discours récents sur le terrorisme: Europe, USA, pays méditerranéens (Les discours récents sur le terrorisme: Algérie, pays occidentaux. Une réflexion en dix points) <i>Liess Boukra</i>	127
Report of the Workshop: Fundamentalism, Religion and Terrorism <i>Peter R. Faber</i>	133
Terrorism and Anti-Terrorist Strategies: Adopting a Global Anti-Terrorist Approach	
<i>Magnus Ranstorp</i>	137

	5
Terrorisme et stratégies anti-terroristes: pour une approche globale <i>Mohamed Boutouili</i>	155
La régulation juridique de la lutte contre le terrorisme: l'expérience algérienne <i>Walid Laggoune</i>	171
Responding to the Global Threat of Globalized Islamist Terrorism <i>Carlos Echeverría Jesús</i>	177
Report of the Workshop: Anti-terrorist Strategies <i>Cornelis M. Coops</i>	183
 PART 4	
The Outlook for Multilateral Cooperation in the Mediterranean Region	
Une vision pour l'avenir du Dialogue méditerranéen <i>Halim Benattallah</i>	187
A view from an Alliance Member State <i>Willem F. van Eekelen</i>	195

FOREWORD

I take great pleasure in presenting to you the Proceedings of the 5th Mediterranean Dialogue International Research Seminar that was held at the NATO Defense College from 27 to 30 October 2002. This Seminar, which was co-hosted by the newly established Institut Diplomatique et de Relations Internationales (IDRI) of the Algerian Ministry of Foreign Affairs, with the participation of the Algerian Ecole Nationale d'Administration, was attended by eighty-five participants from the Mediterranean Dialogue countries.¹

The theme for this Seminar was *Managing Change: Evolution in the Global Arena and Mediterranean Security*. This ambitious theme was selected on the basis of the fundamental questioning in which the international relations community is currently engaged. How can we resolve the dilemma that exists between world order and the current uncertainty? How can we adapt to international change without jeopardising the stability of states and the well-being of their populations? Fear of change is certainly the main factor—in both the Northern and the Southern Mediterranean—that tends to harden what are perceived by all of us as potentially explosive situations, because they are often unjust. Nevertheless, we must not lose sight of our aim, which is to bring about change for the common good, for peace among nations, peoples and states. Hence, we decided to deliberate together upon the prospects for change at the level of the international and regional security environment, the players that generate change and the fight against terrorism.

As emphasised by Ambassador Benamara, the Director of the IDRI, change at the international level depends first of all upon the strengthening of the dialogue between the two shores of the Mediterranean. Positive change can only take place if the partners concerned have a better knowledge of each other and if they have clearly and consciously rejected the idea of any “clash of civilisations”, let alone “religious wars”. But, according to Ambassador Hanèche, the Director for Europe at the Algerian Foreign Ministry, positive change in the Mediterranean also depends upon the local players becoming more involved in regional co-operation and the basis this might provide for strengthening political unity. Several participants underlined that any change in security necessitates a high degree of participation on the part of civil society and the pursuit of more and more democracy and individual freedoms.

¹ NATO's Mediterranean Dialogue includes the 19 Alliance member countries and seven Southern Mediterranean countries: Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Mauritania, Morocco and Tunisia.

International change and internal political and social transformation therefore go hand in hand, and that is why it has become essential to educate civilian and military elites in a culture of change. You will find some interesting proposals in this respect in the relevant texts. Regarding the fight against terrorism, this issue must be part and parcel of a global strategic vision that takes account of the impact that globalisation has on societies as well as the expectations that people have in respect of more security together with democracy and increased prosperity. According to Dr. Magnus Ranstorp, Acting Director of the Centre for the Study of Terrorism and Political Violence in the United Kingdom, this continuously evolving multidimensional threat requires an approach that engages multi-players in long-term multinational co-operation. The dilemma that exists between order and disorder is coupled here with another dilemma between security and freedoms.

What can NATO's Mediterranean Dialogue do to assist change? First of all, as H.E. Halim Benattallah, Ambassador of Algeria at NATO HQ, points out, the Dialogue itself can move towards more partnership. But this will require confidence-building. Significantly, the point that was repeated over and over again during this Seminar was that we must continue to dialogue, discuss and compare our cultures and perceptions of security. This is what the NATO Defense College is constantly striving to achieve by regularly inviting the leading experts from both sides of the Mediterranean. I am sure that it will be as much of a pleasure for you to read the results of our Proceedings as it was for us to listen to, discuss and compare our ideas.

AVANT-PROPOS

Je suis très heureux de vous présenter aujourd'hui les Actes du cinquième séminaire international de recherche du Dialogue Méditerranéen qui s'est tenu au Collège de défense de l'OTAN du 27 au 30 octobre 2002. Coparrainé par le tout jeune Institut Diplomatique et de Relations Internationales du ministère algérien des Affaires étrangères (IDRI) et avec la participation de l'Ecole Nationale d'Administration d'Alger, ce séminaire a réuni quatre-vingt cinq participants venant des pays du Dialogue Méditerranéen.²

Le thème de ce séminaire était ambitieux: *Gérer le changement - les mutations internationales et la sécurité en Méditerranée*. Il est fondé sur une interrogation fondamentale qui traverse aujourd'hui l'ensemble des relations internationales: comment résoudre le dilemme de l'ordre et du désordre mondial? Comment s'adapter aux mutations internationales sans mettre en péril la stabilité des Etats et le bien-être de leurs populations? La peur du changement est certainement ce qui, au Nord comme au Sud, tend à fossiliser une situation que nous ressentons tous comme explosive parce que souvent injuste. Pourtant, nous devons veiller à changer pour le bien collectif, pour la paix entre les nations, les peuples, les Etats. Nous avons donc décidé de réfléchir ensemble aux possibilités de changement à plusieurs niveaux: celui de l'environnement international et régional de sécurité, celui des acteurs du changement, celui de la lutte contre le terrorisme.

Au niveau international, comme le souligne l'ambassadeur Benamara, Directeur de l'IDRI, le changement passe d'abord par un renforcement du dialogue entre les deux rives de la Méditerranée. Il ne peut pas y avoir de changement positif sans une meilleure connaissance des partenaires en jeu, sans un refus net et conscient de toute idée d'un "choc de civilisations" pour ne pas parler de "guerres de religion". Mais un changement positif de la situation en Méditerranée passe aussi, selon les mots de l'ambassadeur Hanèche, Directeur Général pour l'Europe au ministère algérien des Affaires Etrangères, par une plus grande implication des acteurs locaux dans la coopération régionale, prémisses possibles d'une unité politique renforcée. Plusieurs intervenants ont insisté sur le fait qu'il ne saurait y avoir de changement dans la sécurité sans une forte implication de la société civile, allant vers toujours plus de démocratie et de libertés individuelles. Changements internationaux et transformations politiques et sociales intérieures doivent donc aller de pair: voilà pourquoi la formation des

² Le Dialogue Méditerranéen de l'OTAN réunit les 19 pays membres de l'Alliance Atlantique et sept pays du Sud de la Méditerranée: Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Maroc, Mauritanie, Tunisie.

élites civiles et militaires à la culture du changement est devenue essentielle. Vous trouverez dans les textes qui s'y réfèrent d'intéressantes propositions. Quant à la lutte contre le terrorisme, elle ne peut être séparée d'une vision globale et stratégique, tenant compte à la fois des effets de la mondialisation sur les sociétés et des attentes des populations vers plus de sécurité mais aussi vers la démocratie et une plus grande prospérité. Selon Magnus Ranstorp, Directeur du Centre d'étude sur le terrorisme et la violence politique (GB), face à une menace multidimensionnelle en constante évolution, les réponses doivent engager de multiples acteurs dans une coopération multinationale et de long terme. Le dilemme de l'ordre et du désordre se double ici d'un autre dilemme entre sécurité et libertés.

Que peut faire le Dialogue méditerranéen de l'OTAN pour aider au changement? Tout d'abord, comme le souligne S.E. Halim Benattallah, Ambassadeur d'Algérie auprès de l'OTAN, évoluer lui-même vers davantage de partenariat. Mais pour cela, encore faut-il construire la confiance. De façon significative, le thème récurrent de ce séminaire a été que nous devons encore et toujours dialoguer, discuter, confronter nos cultures et nos perceptions de la sécurité. C'est ce à quoi le Collège de défense de l'OTAN s'efforce de parvenir en réunissant régulièrement les meilleurs experts de la sécurité, de part et d'autre de la Méditerranée. Je suis sûr que vous aurez à lire les résultats de nos travaux autant de profit que nous en avons eu en écoutant, en discutant et en confrontant nos idées.

Jean-Paul RAFFENNE
Lieutenant General Général de corps d'armée
French Army Armée de terre française

EDITORS' REMARKS

This publication of the 5th Mediterranean International Research is the fifteenth in the Seminar Report Series edited and published by the NATO Defense College. It is appropriate that we express our deep appreciation to all those who contributed to the successful completion of the Seminar and this publication.

For their assistance in designing the programme and organizing the Seminar, a special word of thanks is due to Ambassador Mohamed Hanèche, General Director for Europe at the Algerian Ministry of Foreign Affairs, and to Mr. Smail Benamara, General Director of the Institut Diplomatique et de Relations Internationales (IDRI) in Algiers. The both assisted the College in determining the subject matter to be discussed and invited a number of the distinguished lecturers that addressed the participants. The participation of the Ecole Nationale d'Administration of Algiers was also highly appreciated. We are also grateful to the Commandant and to the Dean of the NATO Defense College, as well as to the Director of Academic Policy and Planning, for their advice and encouragement as we prepared for and then conducted the Seminar.

Particular thanks is also due to Mrs. Mary Burke, translator, and to Mr. Guido Herzenstein, interpreter, for their very competent linguistic assistance, and to Mrs. Laurence Ammour for her editorial and technical support.

The presentations are published in the language in which they were originally submitted.

The views expressed in this monograph are solely those of the authors and should not be attributed to the NATO Defense College or the North Atlantic Treaty Organization. Extracts from this monograph for academic purposes may be quoted or reprinted without special permission, provided that a standard source credit line is included.

The Editors
Rome, March 2003

INTRODUCTION TO THE SEMINAR

Laure BORGOMANO-LOUP¹

The events of 11 September 2001 have generated a wealth of discordant literature about the evolution in international security and the strategic changes required to cope with it.² The Mediterranean region, in which some countries have been experiencing violence and terrorism for years, is the one that is most concerned in thinking about the exact nature of these changes that go far beyond strictly military security.³ Indeed, what is at stake here for the millions of men, women and children who share this common area is peace and development.

The violence of the September 2001 attacks suddenly brought us face to face with the realities of the post-cold war world. But, while there is certainly a need to reconsider the existing policies of both the North and the South vis-à-vis the Mediterranean region, how can we implement change there without endangering a stability that does sometimes tend to be shaky? “The dilemma of the current order/disorder stems from our fear of tinkering with the established order, however unjust it might be, on pain of seeing the entire building collapse like the twin towers of the World Trade Center. This fear has become global as it concerns all world regions.”⁴

This Seminar would, therefore, like to invite you to exercise your creative powers fearlessly. We shall try to envisage change in terms of the international and regional security environment, training for the civilian and military actors, terrorism and, finally, the Mediterranean Dialogue itself. So, after outlining the main characteristics of Mediterranean security today, we shall devote the first session to forecasting the future. What are the factors of change today in terms of politics, economics and strategy? What alternative scenarios might there be? We shall then attempt to compare our respective strategies for training civilian and military elites. How can we train them to adapt to the

¹ Dr. Laure Borgomano-Loup (France) is serving as Research Adviser in the Academic Research Branch at the NATO Defense College, Rome, Italy.

² See “The National Security Strategy of the United States of America”, September 2002. For a critical analysis of these changes, see, for example, Olivier Roy, *Les illusions du 11 septembre et le débat stratégique face au 11 septembre*, Paris: Le Seuil, September 2002.

³ See in particular Olivier Mongin, “Un an après. Une entrée brutale et tardive dans l’après-guerre froide et la mondialisation”, in a special edition of *Esprit*, August-September 2002.

⁴ See Georges Corm, *Orient/Occident : la fracture imaginaire*, Paris: La Découverte, 2002.

ongoing changes? How can we develop a long-term culture of change that not only allows us to keep pace with change as it takes place in the world but also enables us to anticipate change? The third session will be devoted entirely to terrorism. We will begin by analysing the roots of terrorism and deciphering the recent declarations that have been made about the different forms of terrorism but which sometimes blur the differences between them, and then go on to discuss what strategies should be adopted to combat terrorism. In so doing, we hope to come up with some ideas about new anti-terrorist strategies for combating these different forms of terrorism. The final session will try to envision the future of the Mediterranean Dialogue just a few weeks away from the Prague Summit that is expected to map out a new and enlarged NATO.

The Mediterranean region is important for NATO, whose member states have a large part of their history and culture in common with this area. Our intention is not just to share the problems but also to be constructive partners and to come up with new solutions.

INTRODUCTION AU SEMINAIRE

Laure BORGOMANO-LOUP¹

Les événements du 11 septembre 2001 ont engendré une littérature aussi abondante que contradictoire sur les mutations de la sécurité internationale et les changements stratégiques qui seraient nécessaires pour y faire face². La région méditerranéenne, dans laquelle certains pays connaissent la violence et le terrorisme depuis de nombreuses années, est la première intéressée à réfléchir sur l'exacte nature de ces transformations qui dépassent très largement le seul domaine de la sécurité militaire³. Il en va de la paix et du développement pour les millions d'hommes, de femmes et d'enfants qui partagent cet espace commun.

La violence des attentats de septembre 2001 nous a mis brusquement en face de la réalité de l'après-guerre froide. Les politiques mises en place dans la zone méditerranéenne, celles du Nord comme celles du Sud, demandent certainement à être revues. Mais comment changer sans mettre en péril une stabilité parfois précaire? "Le dilemme de l'ordre/désordre actuel réside bien dans la peur de toucher à l'ordre acquis, si injuste soit-il, sous peine de voir l'édifice s'effondrer comme les deux tours du World Trade Center. Cette peur est devenue globale car elle touche toutes les régions du monde"⁴.

C'est donc à un exercice d'imagination créatrice et sans peur que ce séminaire voudrait vous convier. Nous y envisagerons le changement à plusieurs niveaux: celui de l'environnement international et régional de sécurité, celui de la formation des acteurs, civils et militaires, celui du terrorisme, enfin celui du Dialogue méditerranéen lui-même. Ainsi, après avoir tracé les grandes lignes qui caractérisent aujourd'hui la sécurité en Méditerranée, nous consacrerons une première session à la prospective: en politique, en économie, sur le plan stratégique, quels sont aujourd'hui les facteurs de changement? Quels pourraient

¹ Mme Laure Borgomano-Loup est Administrateur Civil, Conseiller de recherche au Collège de Défense de l'OTAN, Rome, Italie.

² cf. "The National Security Strategy of the United States of America", September 2002. Pour une analyse critique de ces changements, voir par exemple Olivier Roy, *Les illusions du 11 septembre: le débat stratégique fait le 11 septembre*, Paris, Le Seuil, septembre 2002.

³ Voir en particulier dans le numéro spécial de la revue *Esprit*, août-septembre 2002, l'article d'Olivier Mongin, "Un an après. Une entrée brutale et tardive dans l'après-guerre froide et la mondialisation".

⁴ Georges Corm, *Orient/Occident: la fracture imaginaire*. Paris, La Découverte, 2002.

être les scénarios alternatifs? Nous nous attacherons ensuite à comparer nos stratégies respectives en matière de formation des élites civiles et militaires. Comment les adapter aux mutations en cours? Comment développer, sur le long terme, une culture du changement propre à anticiper et non pas seulement à accompagner les transformations du monde? Une troisième session sera tout entière dédiée au phénomène du terrorisme. Après avoir analysé les causes des diverses formes de terrorisme et décrypté les discours qui les présentent et parfois engendrent la confusion entre eux, nous nous interrogerons sur les stratégies à adopter pour le combattre. Ce faisant, nous espérons imaginer de nouvelles formes de lutte adaptées à la diversité des adversaires. La dernière session envisagera le futur du Dialogue méditerranéen à quelques semaines du Sommet de Prague qui devrait tracer les contours d'une OTAN réformée et élargie.

La Méditerranée est une région importante pour l'OTAN. Ses Etats membres ont en commun avec elle une part considérable de leur culture et de leur histoire. Nous ne voulons pas seulement partager les problèmes mais aussi être des partenaires constructifs pour inventer de nouvelles solutions.

WELCOME REMARKS

Smail BENAMARA¹

C'est dans un contexte international troublé, marqué par des controverses sérieuses autour de la notion de guerre préventive mais également par des situations de désespoir dues à l'absence de perspectives de règlement de conflits dans notre région, ou plus généralement encore par la récupération des effets de la mondialisation par des Internationales du terrorisme et du crime, que se tient ce séminaire, afin d'étudier l'ensemble des mutations internationales et leurs interférences sur la sécurité en Méditerranée.

Il n'est pas inutile de constater que, dans ce contexte international préoccupant, l'OTAN à travers son Collège de Défense et l'Algérie, avec son Institut Diplomatique, ont uni leurs efforts pour, précisément, réfléchir à la problématique des changements et des adaptations à apporter afin de renforcer la stabilité et la sécurité en Méditerranée.

L'Algérie, qui est le dernier pays à ce jour à avoir rejoint le Dialogue méditerranéen, se réjouit ainsi de contribuer à ancrer et renforcer celui-ci, grâce notamment aux séminaires de recherche qui sont devenus des rendez-vous incontournables de réflexion et de proposition. C'est, pour moi, l'occasion d'adresser mes sincères remerciements au Général Jean-Paul Raffenne et à l'ensemble de son personnel du Collège de Défense de l'OTAN, en particulier aux responsables de la Branche Recherche, pour avoir associé notre Institut à l'organisation de cette manifestation scientifique et pour l'esprit qui a présidé à ses préparatifs.

Grâce au double sens du terme "hôte" qui désigne à la fois celui qui reçoit et celui qui est reçu, j'ai le privilège de souhaiter la bienvenue aux participants à ce séminaire et de remercier le Collège de Défense de l'OTAN pour l'excellente préparation de notre rencontre.

La démarche qui a présidé au choix des thèmes que nous aurons à traiter durant ces trois journées s'inspire d'une double exigence: le renforcement du dialogue et la nécessité du changement pour affronter les mutations

¹ M. Smail Benamara est Directeur Général de l'Institut Diplomatique et de Relations Internationales, Alger, Algérie.

internationales en cours en matière de sécurité et procéder aux adaptations qui s'imposent.

C'est pourquoi nous avons insisté sur la nécessité de cette adaptation à plusieurs niveaux:

- au niveau conceptuel, avec un échange de vues sur les perceptions réciproques de la sécurité en Méditerranée;
- au niveau des acteurs du changement, avec l'analyse de la formation des élites civiles et militaires;
- au niveau du contenu, avec la prise en charge de ce phénomène transnational qu'est le terrorisme, dont tout le monde reconnaît le caractère global.

L'expérience douloureuse de mon pays lui a donné, hélas, la prééminence d'avoir eu à connaître et à affronter ce fléau dont on aura à examiner les causes profondes, les discours véhiculés à son endroit et les moyens de coopérer pour le combattre sérieusement.

Nous espérons vivement que ce séminaire pourra dégager des perspectives de coopération sérieuses dans la lutte anti-terroriste, tout en évitant les amalgames et les raccourcis faciles qui ont fleuri sur les ruines du 11 septembre 2001.

La proximité de notre rencontre avec le prochain Sommet de l'OTAN à Prague devrait nous inciter à formuler des propositions et des suggestions de nature à renforcer le dialogue initié avec les pays méditerranéens. Il nous semble absolument nécessaire que les chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN prennent en compte, lors de ce Sommet, les préoccupations et les demandes formulées par les pays méditerranéens.

Faisons en sorte que les changements volontaires ou parfois forcés, mais toujours nécessaires, que nous aurons à opérer puissent servir durablement cette quête incessante de l'homme pour la paix et le bien-être que notre Méditerranée, berceau de civilisations millénaires, mais aussi zone de multiples fractures, mérite à bien des égards.

Faisons en sorte que parallèlement au dialogue des cultures que nous voulons promouvoir, nous puissions forger la culture du dialogue, comme valeur essentielle pour la promotion de la justice et de la paix en Méditerranée.

KEYNOTE ADDRESS

Mohamed HANECHÉ¹

Je voudrais tout d'abord vous exprimer, en mon nom propre et au nom de la délégation qui m'accompagne, ma vive gratitude et mes sincères remerciements pour la chaleur de l'accueil et les marques d'estime que le Collège de Défense de l'OTAN et son aimable direction nous ont réservés et qui traduisent, en fait, la densité des liens entre mon pays et votre Organisation.

Je saisis également cette occasion pour transmettre, au nom de mon gouvernement, mes sincères remerciements aux hauts responsables de l'OTAN pour la disponibilité permanente et la volonté d'ouverture et de coopération qu'ils ont sans cesse exprimées envers l'Algérie. Nos remerciements vont aussi à la direction du Collège, en la personne du Général Jean-Paul Raffenne, ainsi qu'aux responsables de la Branche Recherche, M. Dieter Ose et Mme Borgomano-Loup. Ils ont fait l'honneur à la délégation algérienne que je préside d'être l'hôte de cette prestigieuse institution, et à mon pays d'apporter ainsi sa modeste contribution à l'édification de cette œuvre commune à laquelle tend le Dialogue méditerranéen, pour faire de la Méditerranée une zone de paix, de sécurité et de prospérité partagée.

Je me réjouis d'avoir le privilège d'ouvrir les travaux de ce séminaire par un exposé introductif sur ce que représente aujourd'hui, pour l'Algérie, la sécurité en Méditerranée, les enjeux qu'elle implique dans la région, à court et à long termes, sans oublier l'intérêt croissant que porte mon pays au Dialogue méditerranéen de l'OTAN et le profit mutuel de cette nouvelle coopération, si prometteuse pour le renforcement de la sécurité et de la stabilité dans l'espace euro-méditerranéen.

L'Algérie estime que toutes les questions qui intéressent la région méditerranéenne doivent être appréhendées dans un cadre global, prenant en compte les intérêts et les préoccupations des pays des deux rives, tant au plan politique, sécuritaire, économique qu'humain. A cet égard, mon pays dont la perception rejoint celle de l'OTAN, considère que la sécurité en Europe est intrinsèquement liée à celle de la Méditerranée, et que toute coopération dans ce

¹ L'ambassadeur Mohamed Hanèche est Directeur Général pour l'Europe au Ministère des Affaires Etrangères, Président du Comité National de suivi de la coopération avec l'OTAN, Alger, Algérie.

domaine doit reposer sur ce caractère indivisible de la sécurité qui, seul, peut préserver les intérêts légitimes des uns et des autres dans l'espace euro-méditerranéen. Comme l'OTAN, l'Algérie mesure les responsabilités qui en résultent. Permettez-moi, à cet égard, de rappeler que cette position a été défendue par mon pays avec constance et témérité depuis la première Conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe. L'Algérie se félicite que ce concept de sécurité collective soit actuellement partagé par l'ensemble des Etats ainsi que par les organisations régionales et internationales, et demeure convaincue que l'importance qui lui est accordée au sein des différents fora - qu'ils soient issus du Processus de Barcelone, du Dialogue Méditerranéen de l'OTAN, des 5+5 ou du Forum Méditerranéen- ne peut que conforter la démarche selon laquelle seuls le dialogue et la concertation sont à même de favoriser le rapprochement des peuples des deux rives et de garantir l'instauration de la paix et de la stabilité régionales.

Ces deux concepts qui fondent notre perception de la sécurité, intègrent harmonieusement les profonds bouleversements qui affectent le monde, de manière générale, et notre région, de manière particulière, suscitant de nouveaux besoins et de graves inquiétudes face aux nouvelles menaces, aujourd'hui planétaires. Le terrorisme international est l'expression même de ces menaces qui pèsent sur les relations internationales en ce début de XXIème siècle et qui donnent toute sa validité et sa pertinence au dialogue que nous entretenons fort heureusement avec l'Alliance atlantique, porteur de tout un faisceau d'actions en matière de coopération. Nos pays respectifs sont aujourd'hui confrontés à des fléaux transnationaux d'un genre nouveau, comme le terrorisme, le crime organisé, la traite des êtres humains, le trafic d'armes et de drogues et le blanchiment d'argent. Quel pays, membre de l'Alliance, de l'Union européenne ou partenaire du Sud, peut affirmer, aujourd'hui, qu'il est à l'abri de ces phénomènes transnationaux et qu'il n'est point concerné par les risques majeurs qu'ils représentent pour notre espace euro-méditerranéen?

Nous sommes convaincus que la Méditerranée, carrefour d'échanges et de coopération, mais aussi théâtre de rivalités et de conflits, restera éloignée des idéaux de sécurité et de stabilité, tant que les pays de la rive sud demeureront confrontés aux défis pluriels induits par l'écart économique croissant qui les sépare des pays de la rive nord. C'est là une donnée fondamentale dont découle toute notre conception de la coopération et de notre partenariat.

Nous sommes très sensibles aux préoccupations de l'Union européenne en matière de migrations clandestines et nous sommes engagés à combattre ensemble ce fléau. Mais on ne peut dissocier ce phénomène de ses causes profondes qui sont intrinsèquement liées aux déséquilibres économiques internes aux pays méditerranéens.

Comme vous le savez, les pays du sud sont engagés dans un processus long et difficile de transformation radicale de leurs sociétés, aux coûts sociaux

exorbitants, pour ériger des sociétés de progrès, bâties sur les valeurs de la démocratie et de l'économie libérale. Ces changements démocratiques, s'ils sont nécessaires et vitaux pour nos jeunes sociétés, sont souvent accompagnés de violence et de désordre. Mais ils constituent un passage obligé, au terme duquel notre région pourra trouver une stabilité politique durable et construire une zone de prospérité partagée.

L'Algérie est consciente de ces défis économiques et a toujours placé la problématique de la sécurité régionale au cœur du concept de co-développement, tant la promotion de l'un renvoie de manière dialectique au progrès de l'autre. Toute la stratégie de coopération entre les deux rives de la Méditerranée s'est construite autour de cette dynamique qui prend en charge, de façon concertée, les préoccupations légitimes des uns et les craintes justifiées des autres. L'objectif consiste à impulser le développement de l'intérieur des pays du sud, à charge pour les Etats développés d'accompagner ces derniers dans sa réalisation.

En vérité, les perceptions respectives de la sécurité dans notre région euro-méditerranéenne font nettement ressortir des approches et des démarches divergentes, parfois antagoniques, sur la nature, les contours et les implications politiques et stratégiques de la menace. Il est utile d'en débattre ici avec profondeur mais aussi avec sérénité, pour dresser ensemble le constat que l'intensification du dialogue et des échanges pourrait permettre d'affiner nos approches respectives dans le sens d'une plus grande ouverture vers l'autre, et pourquoi pas, jeter de manière réaliste et progressive les bases d'un consensus sur les voies et moyens indispensables à la promotion de la sécurité collective dans la région.

C'est là, au demeurant, tout l'esprit du processus de Barcelone qui vise à l'établissement d'une relation nouvelle entre les deux rives de la Méditerranée, fondée sur le partenariat et la communauté d'intérêts et sur la nécessité et l'urgence de poser les fondements d'une coopération globale, intégrée et équilibrée. En signant à Valence, le 22 avril dernier, l'Accord d'association avec l'Union européenne, l'Algérie a consacré dans les faits son ancrage à l'espace économique européen, traduisant ainsi son souci constant d'assumer collectivement la construction d'un avenir serein et prometteur fondé sur le respect des valeurs universelles et sur la prospérité partagée. Le message que l'Algérie souhaite vous transmettre aujourd'hui est donc rempli d'espoir et de confiance: il concerne notre perception commune d'un véritable partenariat fondé sur le dialogue et la solidarité. Pour parvenir à ce but, nous pouvons, par les seules vertus du dialogue et de la connaissance mutuelle, dépasser nos clivages réciproques et bannir de nos relations les incompréhensions et les malentendus. Ce sont les attitudes sectaires qui freinent le développement des échanges économiques et culturels, entravent la circulation des personnes et favorisent les circuits d'immigration clandestine.

C'est parce qu'il répond aux préoccupations des pays de la région que le Dialogue méditerranéen, initié par l'OTAN avec les sept pays partenaires, a reçu un accueil favorable en Algérie. Par les objectifs qui l'ont inspirés ce dialogue a suscité de grands espoirs au sein des Etats de la région, car il est venu renforcer les efforts déjà en cours au sein d'autres fora méditerranéens visant à l'instauration d'un climat de paix et de sécurité ainsi qu'à la promotion d'un espace de développement et de prospérité. L'adhésion de l'Algérie à ce dialogue découle donc d'une option stratégique, qui traduit la volonté du gouvernement algérien d'apporter sa contribution à la définition de meilleurs rapports de coopération et de partenariat dans l'espace euro-méditerranéen.

Ce dialogue s'est avéré d'autant plus nécessaire qu'il comble une dimension importante de notre coopération au sein du processus de Barcelone - qui, malheureusement, en raison du conflit du Moyen-Orient, n'a pas connu d'évolution majeure - à savoir, le volet sécuritaire et les mesures de confiance qui doivent l'accompagner. Permettez-moi, à cet égard, d'exprimer ma grande satisfaction d'avoir l'honneur et le privilège de conduire, au sein de mon pays, une expérience enrichissante à la tête du Comité national chargé du suivi de la coopération avec l'OTAN et de vous entretenir des résultats féconds auxquels ce dialogue a donné lieu.

La coopération entre l'Algérie et l'OTAN, amorcée depuis mars 2000, a déjà franchi un certain nombre d'étapes dans la construction d'un partenariat pour la sécurité et la stabilité régionales. Nous en retiendrons deux faits majeurs:

- en mars 2001, la visite à Alger du Secrétaire Général Adjoint de l'OTAN, M. Klaiber, a consacré l'instauration d'un partenariat fructueux entre l'Algérie et l'OTAN;
- en décembre 2001, la visite officielle du Président de la République au siège de l'OTAN, complétée par l'entrevue avec son Secrétaire Général, Lord Robertson, ont marqué de façon incontestable la détermination de notre pays à asseoir des relations denses et privilégiées avec l'Alliance Atlantique.

Dans ce cadre, le volet politique et militaire occupe une grande place et l'Algérie renforce, chaque année, sa participation au programme de coopération annuel de l'OTAN:

- sur le plan politique, l'Algérie exprime son entière satisfaction quant à l'utilité de ce mécanisme de coopération pour le renforcement de la confiance au sein de notre région et réitère, ici même, sa totale disponibilité à raffermir sa coopération avec l'OTAN dans ses deux dimensions, bilatérale et multilatérale. Elle considère que ce rapprochement avec l'OTAN a consolidé la sécurité en Méditerranée et a permis une meilleure visibilité de l'OTAN au sein de nos sociétés civiles;
- sur le plan de la coopération militaire, le bilan des trois dernières années (2000-2002) est jugé, dans l'ensemble, positif. En menant avec succès d'importantes activités de coopération avec l'OTAN -dont l'escale navale de

l'OTAN dans le port d'Alger, du 12 au 16 mai 2002- l'Armée nationale populaire algérienne a montré sa capacité de mobilisation et d'organisation et affiche sa disponibilité à conduire des activités militaires renforcées;

- la coopération parlementaire entre l'Algérie et l'OTAN a également connu un bilan positif, marqué par la visite de délégations parlementaires de haut niveau aussi bien algériennes qu'otaniennes;
- cette coopération s'est également développée dans le domaine civil incluant, notamment, l'enseignement supérieur et la recherche scientifique, la protection civile et l'environnement. A cela s'ajoute la coopération avec l'OTAN en matière d'expertise, de formation technique, de recherche et de mise à disposition de moyens technologiques dans des secteurs où les besoins nationaux sont nombreux et pressants.

Il existe d'autres domaines prioritaires de coopération dans lesquels le dialogue entre l'Algérie et l'OTAN porte ses fruits. Je veux parler, en particulier, de la lutte contre le terrorisme qui constitue, aujourd'hui, un volet important de sa relation avec l'Alliance. Le terrorisme international est devenu, depuis les événements tragiques du 11 septembre 2001, un danger planétaire, et en tant que tel, une menace pour la paix et la sécurité internationales. Compte tenu du contexte tout à fait exceptionnel dans lequel s'insère le dialogue méditerranéen de l'OTAN, l'Alliance et ses Etats membres ont été réceptifs aux préoccupations de l'Algérie et ont parfaitement saisi la justesse de son combat solitaire mais déterminé.

La synergie que nous avons développée ensemble dans la lutte contre ce phénomène puise sa force dans les axes directeurs suivants:

- l'Algérie est un Etat-pivot de la lutte anti-terroriste. Elle reste un partenaire ouvert et disponible à la coopération;
- le terrorisme est un et indivisible. Il doit être combattu sur tous les fronts et sous toutes ses formes;
- le terrorisme constitue un fléau transnational n'épargnant aucun Etat au niveau aussi bien régional qu'international. En raison de ses connexions avérées avec la criminalité organisée, il constitue également un facteur de déstabilisation qui se surajoute aux défis économiques;
- l'Algérie reste un pays pionnier dans le combat mené par la communauté internationale contre ce fléau. Elle a été à l'origine des principales conventions internationales de lutte contre le terrorisme et en a ratifié onze sur douze;
- en matière sécuritaire, l'Algérie s'est dotée, dans la mesure de ses moyens humains et financiers, d'instruments de lutte contre le terrorisme et le crime organisé et a acquis des connaissances opérationnelles dans ce domaine;
- sur le plan opérationnel, l'Algérie et l'OTAN s'appuient sur les résolutions du Conseil de Sécurité, notamment la résolution 1373, pour apporter leur

contribution aux efforts de la communauté internationale dans la lutte anti-terroriste.

L'Algérie se réjouit de l'initiative de l'OTAN d'organiser, le 14 novembre prochain, une réunion spéciale consacrée à la lutte contre le terrorisme, à laquelle sont conviés les sept pays méditerranéens. Sur cette question, elle réitère sa disponibilité à intensifier la coopération, dans un cadre qui doit servir les intérêts mutuels. Sur le plan régional, l'Algérie et l'OTAN dirigent leurs efforts vers les mêmes objectifs de maintien de stabilité et de réduction des tensions.

L'Algérie considère la construction maghrébine comme une option stratégique et est disposée à aller plus loin dans l'édification de l'Union du Maghreb Arabe (UMA) sur des fondements sûrs et réalistes. En tant que facteur de stabilité sous-régionale, un tel processus ne peut que contribuer au raffermissement de la sécurité et de la stabilité à l'échelle maghrébine et méditerranéenne. Dans ce contexte, l'Algérie tient à réitérer sa position à l'égard de la question sahraouie qu'elle considère comme une question de décolonisation dont le règlement doit s'inscrire dans un cadre onusien, accepté par les deux parties en conflit. Dans le cadre de ce processus, et en sa qualité de partie intéressée, l'Algérie a toujours apporté sa caution politique au plan de règlement des Nations Unies qui prévoit un référendum d'autodétermination, quelle qu'en soit l'issue.

Cependant, force est de reconnaître que le Dialogue méditerranéen, bien qu'étant un processus jeune et plein de promesses pour l'avenir de la Méditerranée, demeure encore bien en retrait par rapport au cadre de coopération que l'Alliance développe avec les autres régions du monde, en particulier, avec les pays d'Europe centrale et orientale dans le cadre du Partenariat pour la Paix (PPP). Après huit ans d'existence, ce mécanisme de coopération a montré ses limites et il convient, aujourd'hui, de passer à une vitesse supérieure. Le message transmis par le Secrétaire Général de l'OTAN aux participants du séminaire international, réunis à Rome le 30 septembre dernier, sur le nécessaire rehaussement du Dialogue méditerranéen, traduit le nouvel état d'esprit qui anime tous les partenaires de ce dialogue. Nous partageons entièrement le point de vue de Lord Robertson, qui considère le Dialogue méditerranéen de l'OTAN comme faisant partie intégrante de la relation euro-atlantique et qui doit, à ce titre, figurer dans le programme de transformation de l'Alliance prévu dans l'agenda des chefs d'Etat et de gouvernement qui se réuniront à Prague pour leur premier sommet du XXIème siècle. Dans cette perspective, nous souhaitons aller plus loin dans notre relation avec l'OTAN, de façon à pouvoir passer d'un dialogue politique équilibré à un véritable partenariat fondé sur une coopération substantielle diversifiée. Nous devons faire de ce dialogue le complément du processus euro-méditerranéen, notamment pour dynamiser ses volets politique et de sécurité.

L'Algérie reste favorable à la promotion d'une coopération bilatérale privilégiée entre l'Alliance et chacun des partenaires, attentive aux besoins spécifiques de chaque partenaire. Cette relation suppose une plus grande implication des pays méditerranéens dans la conception du programme de coopération et la mise en place de mécanismes de consultation de haut niveau, incluant le civil et le militaire. Dans ce contexte, il est souhaitable que le dialogue politique acquiert une plus grande visibilité par l'organisation de visites politiques de part et d'autre, destinées à marquer la volonté d'approfondissement des relations entre l'OTAN et ses partenaires méditerranéens, tant sur le plan bilatéral que sur le plan multilatéral. Dans le même temps, le développement des relations bilatérales entre pays de l'OTAN et pays méditerranéens représentera une contribution supplémentaire au dialogue méditerranéen. Dans un monde en pleine mutation, le dialogue appelle inéluctablement le partenariat et l'interaction, et pourquoi pas demain des formes plus appropriées et plus hardies de coopération qu'il nous reviendra de définir ensemble, conformément à nos besoins et à nos capacités respectives.

L'Algérie reste convaincue que, par le mandat global dont il sera investi au Sommet de Prague, le Dialogue méditerranéen connaîtra une avancée décisive qui lui permettra de répondre aux nouveaux défis qui se présentent déjà à lui. Aussi, je forme le vœu que nous puissions unir nos efforts pour consolider ces acquis, en élargir les bases et tracer les perspectives d'une coopération bilatérale exemplaire, fondée sur la confiance mutuelle et le partenariat et résolument tournée vers l'avenir. Ce faisant, l'Algérie et l'OTAN pourront se prévaloir d'une contribution positive à la paix, à la sécurité et à la prospérité dans cet espace euro-méditerranéen auquel nous sommes tous attachés et pour lequel nous nous sommes tant investis depuis de longues années.

Je ne terminerai pas mon exposé sans vous renouveler mes remerciements pour la chaleur de l'accueil réservé à la délégation algérienne et sans souhaiter un plein succès à nos travaux.

KEYNOTE ADDRESS

Alberto BIN¹

1. Defining Security in the Mediterranean

Any discussion of security in the Mediterranean inevitably leads to the question of definitions. Over the years, the concept of security has taken on a broader and broader meaning, to the point where it no longer refers only to the absence of military aggression. While the key element of security continues to be survival, the term also covers a range of non-military concerns. Today it is generally agreed that there is a need for a comprehensive approach to security that takes into account not only political and military requirements but also socio-economic, environmental and cultural factors. In fact, many of the security-related problems that arose in the region after the end of the Cold War are non-military issues that may interact with more traditional security risks.

Defining the Mediterranean is much more difficult. A crossroads of civilizations, peoples and religions, the Mediterranean seems to elude a coherent and comprehensive definition. The difficulty in precisely defining the Mediterranean is due primarily to the lack of political, economic, social and cultural cohesion within the region. Some analysts even argue that there is no Mediterranean region as such, but a number of regions around it. They regard the Mediterranean merely as a space where other regions meet—Europe, North Africa, the Middle East—each of them characterized by different issues and challenges, both short- and long-term. Among those most commonly cited are socio-economic disparities, environmental pollution, energy and water resources, migration, refugees, conflicts, terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction. However, while the nature of the problems that characterize the Mediterranean security environment is in no way solely applicable to that area, the geopolitical and socio-cultural contexts give it a particularly complex security identity.

Despite the diversity of the countries and regions in the Mediterranean and the challenges they face, there is a clear connection between them that has arisen mainly from their growing interdependence. This accounts for the

¹ Dr. Alberto Bin is Deputy Head of Multilateral and Regional Affairs, Political Affairs Division, NATO Headquarters, Brussels, Belgium.

repeated and sustained efforts promoted by various international organizations, including the North Atlantic Treaty Organization (NATO), to ensure an effective 'management' of the existing relationship of interdependence between the Northern and Southern shores of the Mediterranean.

2. Short- and Long-Term Issues: A NATO Perspective

The Mediterranean and Mediterranean security are especially important to NATO for a variety of reasons. One of them is the potential for instability. Many crises that have affected NATO and its member states have in one way or the other originated in and around the Mediterranean. Their spillover effects, including the influx of refugees and asylum seekers in several European member countries, may impact on the Alliance's security and stability. Also, the worsening of the Israeli-Palestinian dispute and the breakdown of the Middle East peace process are causing serious concern among Allies. The Mediterranean is thus a legitimate part of NATO's area of security interest.

Although not a specific Mediterranean phenomenon, terrorism is another reason why the Mediterranean is important to the Alliance. Because of its many unresolved political, socio-economic and religious issues, the area is particularly prone to this threat. The terrorist attacks of 9/11 have further contributed to turning NATO's attention towards the Mediterranean, including what has been termed as the Greater Middle East.

Yet another reason is proliferation. Several countries in and around the Mediterranean are widely believed to be acquiring weapons of mass destruction. Some of them are only the distance of a short-range missile from the Mediterranean shores. The example of Iraq, a signatory of the Non-Proliferation Treaty, demonstrates the difficulties of preventing a determined government from acquiring weapons of mass destruction.

Economic disparities and their close connection to migration are another reason why the Mediterranean matters to NATO. There are serious economic and demographic imbalances between Europe and the Mediterranean. Falling per capita income and growing population in some countries of the southern rim of the Mediterranean have resulted in high unemployment rates, particularly among an increasingly frustrated younger generation, and, consequently, migration. About six million immigrants from the Maghreb region currently reside in Europe, including several NATO member countries. This fact alone underscores that the Northern and Southern shores of the Mediterranean cannot be artificially separated.

Developments in the area of energy security are also reinforcing North-South interdependence in the Mediterranean. In fact, 65% of Europe's oil and natural gas imports pass through the Mediterranean and Europe has become dependent on North Africa for some 25% of its gas requirements, with far higher levels of dependence in southern Europe. These figures are likely to increase

significantly over the next decade as gas continues to be a fuel of choice and as new pipelines are developed. Against this background, the notion of energy security is taking on a whole new meaning. Both the importing nations in Europe and the energy producers in and around the Mediterranean, as well as the countries through which their oil and gas transit, have a strong interest in a secure and stable environment.

3. Dealing with Security in the Mediterranean

It is often argued that the current problems in the Mediterranean are mainly socio-economic in nature and that, consequently, the European Union (EU) should be in the vanguard of those fostering co-operative relations in the Mediterranean. Indeed, the EU offers what the region probably needs most: economic cooperation. Yet, the European Union alone cannot deal with the scope and diversity of the issues that characterize the Mediterranean area. Nor can it take account of all the countries that strongly influence security in the Mediterranean, including Turkey and the United States. It is therefore logical for other players to intervene, NATO being one of them.

The recognition of the interdependence of European and Mediterranean security explains NATO's decision to establish a dialogue between the Atlantic Alliance and a number of Mediterranean non-member countries. From the outset, NATO's Mediterranean Dialogue was designed to evolve. Indeed, over the years it has widened and deepened significantly and the number of Dialogue countries has grown from five to seven (Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Mauritania, Morocco, Tunisia). Political discussions have become both more frequent and more intense both in the bilateral (19+1) and multilateral (19+7) formats, and the number of activities included in the annual programme of cooperation has grown from just a few to a few hundred.

The tragic events of 9/11 have further highlighted the need for NATO and its Mediterranean partners to move closer together and to become real partners in facing real, common challenges, such as terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction. This has resulted in a major effort aimed at upgrading the political and practical dimensions of the Mediterranean Dialogue, which should eventually materialize at the meeting of NATO's Heads of State and Government in Prague in November 2002. The challenge confronting the Alliance and its Mediterranean partners today is to make the Mediterranean Dialogue ever more relevant to both. The aim should be to establish an effective, long-term relationship based on mutual security interests. That way, NATO would enhance its contribution to the promotion of dialogue and cooperation within the Mediterranean region, and make a real difference in terms of Mediterranean security.

In this regard, the question of the relationship between NATO's Mediterranean Dialogue and other cooperation initiatives in the region is of the

utmost importance. Some observers have pointed to a developing 'competition' between organizations when it comes to regional cooperation. In fact, huge differences in objectives, scope and resources between the various initiatives make it extremely difficult to speak of simple comparison, let alone of competition. In fact, from the outset, NATO's Mediterranean Dialogue has complemented and reinforced efforts by other international organizations to promote cooperation in the Mediterranean, such as the EU's Barcelona Process (the Euro-Mediterranean Partnership) and the Mediterranean initiative launched by the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). Such complementarity should be strengthened with a view to fostering fruitful synergies and avoiding unnecessary duplication.

Part 1
Security in the Mediterranean Today:
Short Term and Long Term Issues

**LES PERCEPTIONS DE LA SECURITE EN MEDITERRANEE:
QUELS PEUVENT ETRE LES FACTEURS DE CHANGEMENT?**

Ouelhadj FERDIOU¹

Vouloir “gérer le changement” et tirer collectivement les leçons des mutations internationales en cours, en vue de cibler les enjeux et de relever ensemble les défis de sécurité en Méditerranée, procède en soi d’une démarche à la fois opportune et rassurante mais combien ambitieuse. Démarche opportune, en effet, car les transformations que connaît le monde de l’après-guerre froide interpellent la communauté internationale dans son ensemble sur la solidité des réseaux de solidarité en place et la validité des doctrines de sécurité derrière lesquelles s’abritent les Etats pour assurer leur survie ou la défense de leurs intérêts. Ambitieuse, ensuite, la démarche l’est assurément au regard, notamment, des adaptations qu’elle implique, dans un contexte profondément marqué par la diversification des sources d’insécurité, alors même que les disparités entre Etats ne cessent de s’accroître.

A ces données d’ordre général s’ajoutent, cependant, d’autres aspects plus directement liés à la problématique de la sécurité en Méditerranée, dont un rapide état des lieux permettra de mieux comprendre les principaux clivages qui déterminent les différences de perception, et, partant, les possibilités d’action qui s’offrent aux pays riverains et à leurs partenaires afin d’en favoriser l’évolution.

¹ M. Ouelhadj Ferdiou est Professeur de Science Politique à l’Université d’Alger, Algérie.

1. Etat des lieux: des approches sécuritaires sensiblement divergentes

La Méditerranée, berceau des civilisations, est sans doute l'un des foyers où le brassage des cultures a été le plus intense, mais où l'histoire du genre humain aura paradoxalement le moins accompli son œuvre de rapprochement.

En effet, en dépit de siècles de cohabitation durant lesquels les peuples méditerranéens eurent souvent à faire face à des guerres d'invasion, l'appartenance à la Méditerranée n'a jamais véritablement servi de fondement à une politique d'union concertée des pays riverains. Ainsi, à l'inverse des vastes courants de solidarité que des continents entiers ont pu promouvoir –à l'instar du panaméricanisme, du panasiatisme, du panafricanisme ou même du paneuropéanisme- qui ont servi de points d'ancrage à des structures de regroupement communes, le "méditerranéisme" n'a eu que peu d'impact sur la conscience collective des peuples de la Méditerranée. Cette caractéristique majeure qui fonde la spécificité du "monde méditerranéen", en même temps qu'elle explique la résurgence de certains atavismes là où, comme dans les Balkans, une longue vie commune aurait pu fondre dans le même creuset les particularismes les plus aigus, détermine également la géopolitique contemporaine de la Méditerranée.

De ce fait, il ne peut être reproché, ni aux géographes de distinguer entre "Méditerranée occidentale" et "Méditerranée orientale", ni aux communs des observateurs de transposer au bassin méditerranéen le syndrome du "Mezzogiorno" italien et, ainsi, d'opposer la "rive sud" à la "rive nord" en raison des profondes disparités qui les caractérisent.

Or, s'il est vrai que la fin de la guerre froide a ouvert la voie à un processus général de restructuration des relations internationales favorisant, notamment en Europe, une dynamique de convergence entre les anciens protagonistes de la confrontation Est-Ouest, la Méditerranée aura surtout focalisé l'intérêt en tant que siège de "nouvelles menaces" pour la sécurité du monde occidental, en tout cas davantage qu'elle ne s'est imposée comme l'une des zones de prospérité virtuelles, vouée à s'ériger en véritable relais de la croissance économique mondiale. La réévaluation des enjeux en Méditerranée, qui fait la part belle aux "facteurs de risques" ou aux "sources d'instabilité", laisse ainsi penser que les politiques de coopération engageant les pays riverains restent trop imprégnées des clivages politiques et des singularités culturelles pour ouvrir aux Méditerranéens les perspectives de construction de destins foncièrement solidaires.

En conséquence, au lieu de prêter attention, par convenance diplomatique, à ce qui est de nature à rapprocher plutôt qu'à ce qui éloigne, le pragmatisme commande qu'un effort de prospection de la problématique de sécurité en Méditerranée soit entrepris en toute objectivité. A cet égard, trois éléments d'appréciation méritent d'être intégrés dans toute réflexion sur les

perspectives de développement de la coopération sécuritaire en Méditerranée. Ils sont liés à l'identification des facteurs de menace, à la détermination de l'ordre des priorités et au choix des cadres de coopération.

1.1 Une perception non consensuelle des facteurs de menace

S'il est incontestable que la Méditerranée fait figure de véritable réceptacle des tensions internationales, il n'est pas sûr pour autant que les pays riverains et leurs partenaires aient une vision commune quant à la nature des facteurs qui menacent la paix et la stabilité dans la région.

De fait, face à l'élargissement de l'éventail des facteurs de risque pour la sécurité en Méditerranée, ni l'OTAN, ni l'Union européenne et encore moins les pays sud-méditerranéens, ne semblent leur conférer une égale importance. Or, l'absence d'identification commune des facteurs de menace n'est pas indifférente, dans la mesure où elle détermine à son tour une appréciation tout aussi différenciée des ripostes à organiser.

1.2 Une appréciation différenciée de l'ordre des priorités

Sans véritablement sous-estimer l'impact de l'un ou l'autre des divers facteurs d'insécurité en Méditerranée, les Etats riverains et leurs partenaires ne semblent pas souscrire cependant à la même échelle d'évaluation des domaines d'action prioritaires qu'implique la mise en œuvre du concept de "sécurité coopérative".

Il est vrai, en effet, qu'entre la protection des voies de communication maritime, la gestion et la prévention des crises, la non-prolifération des armes de destruction massive, le contrôle des migrations clandestines, la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, la protection de l'environnement et la relance du développement, le registre des sollicitations est assez large et les arbitrages ne sont pas toujours commodes, compte tenu de l'imbrication des facteurs de menace. Ceci pose du reste le problème général de la cohérence des initiatives de coopération qui se développent dans de multiples fora quelque peu concurrents.

1.3 Un foisonnement erratique des cadres de dialogue

Les premiers efforts d'institutionnalisation du Dialogue méditerranéen ont incontestablement souffert de deux tares majeures: la réactivité par rapport à des événements donnés et la dispersion des processus engagés.

Qu'il s'agisse, en effet, du dialogue euro-arabe enclenché sous la pression de l'embargo pétrolier décrété par les pays arabes dans la foulée du quatrième conflit armé qui les opposa à Israël, ou qu'il s'agisse de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe qui a cru pouvoir matérialiser la

dimension méditerranéenne du système de sécurité paneuropéen par l'octroi du statut d'observateurs aux pays de la rive sud, ou qu'il s'agisse enfin du groupe des "5+5" et du Forum méditerranéen, les objectifs visés auraient pu déboucher sur des résultats probants qui auraient ainsi réduit considérablement la portée et l'efficacité des mécanismes de coopération qu'ils entendaient privilégier.

De ce point de vue, les perspectives ouvertes par le processus de Barcelone et par le Dialogue méditerranéen initié par l'OTAN, semblent promues à de meilleures avancées, mais il reste à vérifier dans quelle mesure les dynamiques séparément engagées ne risquent pas, à terme, de se télescoper.

2. Perspectives: les facteurs potentiels de changement

La trans-nationalisation de plus en plus poussée des défis sécuritaires en Méditerranée ne saurait s'accommoder de politiques de régulation fragmentaires, ni même d'approches velléitaires, généreuses dans leur principe, mais qui, à l'épreuve du terrain, se révèlent foncièrement biaisées.

Dans cette perspective, toute démarche à finalité consensuelle ne saurait faire l'impasse sur la double dimension, globale et indivisible, de la sécurité en Méditerranée, et, par conséquent, faire l'économie d'une prise en charge équilibrée des préoccupations légitimes et des intérêts bien compris des pays riverains et de leurs partenaires.

A ce titre, quatre axes d'orientation sont susceptibles de constituer les éléments structurants d'une approche convergente de la sécurité en Méditerranée. Ils concernent:

- la promotion de la stabilité en Méditerranée par le règlement des conflits en suspens dans le respect de la légalité internationale;
- l'intensification du dialogue politique et la mise en œuvre de dispositifs de coopération dans les domaines communément jugés prioritaires;
- le développement soutenu du dialogue des cultures et des civilisations;
- le parachèvement des transitions politiques et des réformes économiques au sud de la Méditerranée.

2.1 La promotion de la stabilité en Méditerranée par le règlement des conflits en suspens dans le respect de la légalité internationale

En dépit d'initiatives prometteuses prises dans la foulée des grands bouleversements qui ont mis fin à la division de l'Europe, la Méditerranée reste confrontée à des conflits de souveraineté dont la persistance constitue non seulement un sérieux obstacle à l'établissement d'un véritable partenariat entre les pays riverains, mais également une source potentielle de déstabilisation et de confrontation dans la région.

Qu'il s'agisse du conflit du Proche-Orient, du problème sahraoui ou de la question chypriote, qu'il s'agisse de Gibraltar, des enclaves espagnoles de

Ceuta et Mellila, de l'îlot de Perejil-Leila ou du conflit gréco-turc, la géographie et l'histoire ont chargé l'espace méditerranéen de leur empreinte respective, et il n'est pas certain que la géopolitique n'apporte son lot de complications au tableau général.

Dans ces conditions, le règlement pacifique des conflits en cours sur des bases justes et équitables constitue un préalable incontournable à toute volonté de promotion de la sécurité en Méditerranée. Ceci implique la contribution active de l'ensemble des acteurs en mesure d'influer positivement sur le cours des événements et, en premier lieu, celle de l'Union européenne dont l'engagement est vivement souhaité en raison de son influence politique grandissante et de son impartialité.

Mais compte tenu, d'autre part, de la variété des défis auxquels elle est tenue de faire face, la Méditerranée ne saurait tourner le dos à la nécessité de promouvoir des solidarités actives afin d'éviter de nouveaux soubresauts.

2.2 L'intensification du dialogue politique et la mise en œuvre de dispositifs de coopération dans les domaines jugés prioritaires

La soumission de la Méditerranée au jeu interactif d'une pluralité de facteurs générateurs d'instabilité doit inciter à prendre la pleine mesure des mutations en cours en intégrant, en sus des impératifs de défense légitime des pays riverains et de leurs partenaires, l'aspiration de ces derniers à garantir leur sécurité dans sa globalité, y compris dans sa variante économique, environnementale et humaine. En ce sens, l'élaboration d'une charte de paix et de stabilité en Méditerranée, destinée à favoriser l'avènement d'un ordre pacifique durable dans la région, revêt une importance majeure. Ce document viendra ainsi compléter et renforcer les instruments mis en place dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, afin d'assurer une cohérence d'ensemble au processus de Barcelone lancé en novembre 1995.

Mais quel que soit l'intérêt d'une telle charte, il reste que c'est à l'aune de l'engagement concret en vue d'éradiquer le fléau du terrorisme que sera appréciée la détermination des pays méditerranéens et de leurs partenaires à répudier toute idée de sécurité séparée.

Dans cette perspective, s'il faut se féliciter légitimement des initiatives de mobilisation qui se font jour depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001, il y a lieu de favoriser la conclusion d'arrangements de sécurité appropriés afin de prévenir et d'éliminer le terrorisme, notamment par l'intensification de la coopération policière et judiciaire, par un contrôle plus judicieux des activités de soutien aux réseaux terroristes (propagande, financement, logistique, etc.) ainsi que par le renforcement de la coopération au plan opérationnel avec les Etats victimes de l'activisme terroriste.

Compte tenu des graves déchirures intercommunautaires que peuvent engendrer des amalgames sciemment entretenus entre le terrorisme et les

référents culturels qui lui servent de paravent, le dialogue des cultures et des civilisations revêt également une importance cruciale.

2.3 Le développement soutenu du dialogue des cultures et des civilisations

Sans verser dans la psychose du “choc des civilisations” prédit par Samuel Huntington, la cohabitation pacifique des cultures et des civilisations peut être singulièrement affectée par des situations de crises, alimentées soit par les politiques des Etats, soit par des actions de violence perpétrées par des groupes. Dans ces conditions, le rapprochement des peuples par le développement de la compréhension mutuelle constitue le meilleur antidote aux sentiments de suspicion et d'exclusion qui peuvent nourrir les mouvements d'opinion. Or, le partenariat social, culturel et humain, censé représenter un vecteur essentiel de rapprochement entre les deux rives de la Méditerranée, fait actuellement l'objet d'une double limitation.

D'une part, la surestimation des pressions migratoires en provenance du sud et la phobie corrélative des “boat people”, conduisent les pays de la rive Nord à renforcer considérablement les conditions d'accès à l'espace Schengen, et donc à restreindre de manière draconienne les mouvements de personnes.

D'autre part, l'adoption par les pays d'accueil de politiques d'intégration timorées, marginalise les communautés immigrées et amplifie les distorsions sociales, économiques, politiques et culturelles existant entre les différentes composantes des sociétés européennes. Ceci conduit naturellement à alimenter le discours des autorités sur les préoccupations de sécurité intérieure et contribue, par-là même, à favoriser objectivement le développement de courants extrémistes et xénophobes.

La réactivation du dialogue des cultures et des civilisations entre les peuples des deux rives de la Méditerranée suppose ainsi qu'un effort de dépassement de la logique sécuritaire soit entrepris, afin que la circulation des personnes soit conçue davantage comme une opportunité d'enrichissement culturel, plutôt que comme un facteur de turbulence et de conflictualité.

De ce point de vue, la réévaluation du partenariat social, culturel et humain trans-méditerranéen, qui doit s'opérer sur des bases pragmatiques, suppose, à l'évidence, une implication plus résolue des sociétés civiles. Celles-ci peuvent, en effet, tirer profit de leur champ d'action pour suppléer ou renforcer l'action des gouvernements dans des secteurs aussi variés que l'enseignement, les sports et loisirs, les activités culturelles et artistiques de même qu'elles sont parfaitement en mesure, par leurs initiatives propres, de favoriser leur rapprochement en soutenant, notamment, les transformations qui s'opèrent dans les pays de la rive sud.

2.4 Le parachèvement des transitions politiques et des réformes économiques au sud de la Méditerranée

La promotion de “pôles de convergence” dans l’espace euro-méditerranéen passe nécessairement par l’adhésion à certaines valeurs communes, par le respect de principes fondamentaux, de même que par l’adoption de politiques économiques fondées sur des critères de référence largement partagés. Or, en dépit des écarts de développement qui séparent les pays des deux rives et qui tendent globalement à se creuser, l’espace euro-méditerranéen peut voir évoluer les pays de la rive sud vers des schémas d’organisation sociale, économique et politique dont les règles, inspirées des modèles démocratiques libéraux européens, renforceront la dynamique de convergence et donc de rapprochement.

En conséquence, les pays de la rive Nord, tout en s’abstenant d’interférer directement dans la vie politique des pays sud-méditerranéens, doivent néanmoins veiller à encourager les efforts de démocratisation que ces derniers entreprennent et favoriser, en particulier, une plus grande implication de la société civile dans l’animation et l’orientation de la vie publique dans ces pays.

Par ailleurs, afin d’éviter que les réformes n’engendrent des frustrations et n’aggravent les déséquilibres socio-politiques des pays économiquement déjà fragilisés, les pays du Nord doivent chercher à établir des relations plus coopératives avec leurs voisins du Sud. En ce sens, il importe que la spécificité des situations propres aux pays de la région soit dûment prise en compte et que les efforts tendant à promouvoir les réformes structurelles dans ces pays fassent l’objet d’une démarche graduelle et soutenue. Dans ce cadre, l’élargissement de l’Union européenne vers l’Est et le Sud-Est de l’Europe ne doit pas avoir pour corollaire la marginalisation des pays de la rive sud de la Méditerranée, mais constituer le motif d’une politique de rééquilibrage à leur profit.

De ce point de vue, plus qu’une contribution à amortir les chocs induits par les réformes économiques en cours, l’Union européenne est appelée à jouer le rôle de véritable locomotive pour la zone sud avec, comme gage de sa bonne volonté, la mise en place de la Banque euro-méditerranéenne de Développement maintes fois annoncée, mais sans cesse différée.

3. Conclusion

La Méditerranée s’est illustrée, au cours de l’histoire, par le heurt de civilisations dont la violence et la durée ont figé les deux rives dans la culture du ressentiment et de la confrontation.

Traversée par des lames de fond qui ont, depuis la Rome antique et les guerres puniques, frayé successivement la voie aux invasions byzantines et vandales, aux conquêtes musulmanes puis aux croisades, et, plus tard, aux

expéditions coloniales, la Méditerranée fera ainsi longtemps le lit de divers hégémonismes avant que les pays riverains ne songent à l'ériger en "lac de paix".

A l'orée du troisième millénaire, le destin de la Méditerranée est cependant loin d'être scellé, car la région tout entière se trouve au confluent de courants interactifs dont il devient hasardeux de prévoir dans quelle direction s'effectuera véritablement la poussée. De fait, face à la persistance des conflits de souveraineté et aux menaces d'explosion de crises latentes dues, soit à des chocs de cultures longtemps comprimés, soit à l'aggravation des déséquilibres socio-économiques dans maints pays riverains, la Méditerranée ne dispose, pour l'heure, ni de mécanismes concertés de gestion ou de prévention des crises, ni même d'instruments de coopération économique éprouvés.

Il reste, qu'au-delà des suspicions et des hésitations, la transnationalisation des défis sécuritaires en Méditerranée impose, désormais, l'idée qu'il ne saurait y avoir de meilleur rempart qu'une sécurité partagée.

LA SECURITE EN MEDITERRANEE. LES FACTEURS DE CHANGEMENT

Jacques LESOURNE¹

Avant de s'interroger sur les facteurs, tant mondiaux que régionaux, qui pourraient dans l'avenir modifier les perceptions de la sécurité en Méditerranée, il semble utile de rappeler deux éléments préalables:

1- Le bassin méditerranéen n'est peut-être pas l'unité la plus pertinente pour aborder les problèmes géopolitiques de cette partie du monde. Les principaux pays de la côte nord sont engagés dans un processus de constitution d'une Union européenne dont le centre de gravité est nettement au nord de la Méditerranée. Les pays de la côte sud ont des liens étroits au sein d'une vaste région arabo-turco-persane, allant de Marrakech à Kaboul. Aussi, faut-il raisonner sur un ensemble plus vaste incluant d'un côté l'Europe centrale et occidentale et de l'autre, les pays du Golfe, le Moyen-Orient, le Caucase et l'Asie Centrale.

2- Cette région contient d'une part des zones de stabilité politique et de prospérité économique, principalement situées dans le noyau européen, et d'autre part des zones de conflits variés, réparties sur l'ensemble de la région: autonomie basque et corse, problèmes de Bosnie-Herzégovine, du Kosovo et de Macédoine, différends gréco-turcs, question de Chypre, conflit entre Israël et les Palestiniens, autonomisme kurde, problème irakien, stabilisation de l'Afghanistan, pérennité du mode de gouvernement saoudien, conflits au Caucase, existence de groupes terroristes au Maghreb ou au Machrek.

Sur cette base, peut-on énumérer les facteurs de changements *mondiaux* les plus significatifs pour la région? Un balayage rapide conduit à en mentionner cinq:

- 1- La discordance des taux de fécondité sur l'ensemble de la planète qui conduit à estimer la population mondiale à une dizaine de milliards d'êtres humains vers le milieu du XXIème siècle, ce chiffre pouvant constituer un plafond alors que des chiffres plus élevés étaient envisagés il y a vingt ans. Cette croissance ralentie de la population humaine ira de pair avec un allongement des espérances de vie à la naissance, et un vieillissement dans

¹ M. Jacques Lesourne est Directeur de la revue de prospective, Futuribles International, Paris, France.

- la pyramide des âges. En particulier, on assistera à une réduction des écarts d'évolution démographique entre les rives nord et sud de la Méditerranée.
- 2- Même s'il faut en matière de développement durable, séparer les discours des intentions réelles, les préoccupations relatives au climat, à la préservation des ressources et à la lutte contre la pauvreté des deux milliards d'humains, prennent une place croissante dans les agendas internationaux.
 - 3- Après l'éclatement de l'URSS, la Russie a connu une crise profonde. Désormais, elle est de nouveau sur un chemin de croissance économique et s'est rapprochée de l'Occident, même si cela ne signifie pas un alignement systématique sur Washington. L'opposition américano-soviétique qui était un des facteurs dominants de la situation méditerranéenne appartient au passé.
 - 4- Les deux pays les plus peuplés du monde, la Chine et l'Inde, connaissent, depuis leur changement de politique économique, des taux de croissance significatifs. Leur rôle économique et politique va sensiblement s'accroître dans les prochaines décennies.
 - 5- En dehors des conséquences spécifiques pour la région, les attentats du 11 septembre et la multiplication d'opérations menées par les extrémistes islamistes ont créé un climat de tension générale, accru par la peur de la diffusion d'armes de destruction massive auprès de réseaux ou de pays agressifs.

Si, partant du monde entier, l'attention se concentre sur les facteurs régionaux, on constate que les changements potentiels sont nombreux et variés.

Le développement économique des pays au sud et à l'est de la Méditerranée a été non négligeable dans la dernière décennie, même s'il n'a pas été spectaculaire. La Grèce a beaucoup profité de son appartenance à l'Union européenne. La Turquie est entrée dans une phase de décollage industriel qui la conduirait à la prospérité si elle réussissait à gérer ses déséquilibres macro-économiques répétitifs. Les accords de libre-échange entre l'Union européenne et les pays de la rive sud de la Méditerranée devraient, par-delà les difficultés transitoires d'adaptation, faciliter l'expansion de ces pays.

Pour l'Union européenne, le contenu de la proposition de la Convention et la suite qui lui sera donnée peuvent avoir un impact significatif puisque le principal enjeu est la constitution ou non d'une Union politique et militaire, allant très au-delà de la coopération intergouvernementale qui a été mise en œuvre lors des crises yougoslaves de la décennie 90. L'élargissement prochain de l'Union européenne ne posera pas de problèmes économiques à proprement parler, mais soulèvera des questions difficiles de redéploiement des fonds structurels et de refonte des institutions. La candidature de la Turquie et la question de Chypre donneront lieu à des négociations dont l'issue est incertaine.

L'échec de la Conférence de Camp David patronnée par Clinton, la deuxième Intifada et la politique d'Ariel Sharon ont envenimé le conflit israélo-

palestinien, accentué le soutien américain à Israël et éloigné les positions diplomatiques américaines et européennes à ce sujet. L'Union européenne se trouve pour le moment marginalisée dans la solution de ce conflit.

Le 11 septembre et la crise afghane, dont il est inutile de rappeler les éléments constitutifs nombreux et complexes, ont altéré en profondeur les relations entre les Etats-Unis et l'Arabie Saoudite. Tous les problèmes de l'approvisionnement mondial en pétrole et en gaz soulevés lors des deux chocs pétroliers de 1973 et 1979 ont ressurgi, et les Etats-Unis étudient certainement la possibilité de se passer du pétrole du Moyen-Orient dans quelques années alors que subsisterait la dépendance de l'Europe et du Japon.

Il faut à l'évidence mentionner la crise irakienne pour laquelle de nombreux scénarios sont concevables: le retour des inspecteurs et l'apaisement de la crise, une campagne américaine éclair avec montée puis forte baisse du prix du pétrole, une opération de quelques mois ayant une influence sur le prix du pétrole, le ralentissement de la croissance et l'effondrement du tourisme méditerranéen, un enlisement dépassant l'Irak et atteignant la Jordanie et l'Arabie Saoudite, pouvant même entraîner une modification de la carte politique du Moyen-Orient.

Pour les pays du Sud et de l'Est de la zone, un point essentiel concerne l'économie touristique qui pourrait s'effondrer si un sentiment d'insécurité se développait en Europe. Cette situation ruinerait les effets des accords euro-méditerranéens, freinerait les investissements et déséquilibrerait la balance extérieure des pays atteints.

Il ne faut pas négliger enfin l'évolution des opinions publiques: hostilité croissante à l'égard des Etats-Unis et, dans une moindre mesure, de l'Europe au sein des pays du Sud et de l'Est, maintien dans toute la région de réseaux islamistes, développement en Europe d'un sentiment de crainte à l'égard de l'immigration méditerranéenne alors que celle-ci, contrairement à des commentaires fréquents, tend à être un succès.

De l'ensemble de cette analyse se dégage une vision qui n'est pas simple, avec un mélange de facteurs favorables et défavorables et la possibilité d'un éventail assez large de scénarios. Ma conviction personnelle est néanmoins, qu'au-delà des crises, les populations qui vivent -au sens large- au nord et au sud de la Méditerranée et qui se sont, en dépit des conflits, beaucoup apporté mutuellement au cours de l'Histoire, trouveront à terme les voies d'un codéveloppement réussi.

Part 2

Comment adapter la formation des élites civiles et militaires aux mutations en cours?

INTRODUCTION¹

Marc-Henri FIGUIER²

“L’élite³, rappelle l’écrivain français Denis Tillinac, est d’abord un intercesseur entre les individus et le pouvoir suprême. Elle est une sorte de tamis par lequel passent les enjeux économiques, les conflits idéologiques, leurs traductions partisanses (...)” Au-delà du rôle de médium assigné généralement à l’élite, il peut néanmoins apparaître comme difficile de définir ce qu’elle est réellement.

De quelle élite parle-t-on? S’agit-il de l’élite dirigeante, des élites propres à chaque domaine politique, économique, scientifique, culturel. Sur quel critère les distinguer? Le critère essentiel d’appartenance à l’élite relève-t-il d’une appréciation liée à la réussite professionnelle? Renvoie-t-elle essentiellement à des qualités humaines, à la notoriété ou à l’aisance économique acquise dans un milieu ou à tout cela à la fois? Fait-on référence à un capital culturel et/ou économique?

¹ Dans cette partie sont publiés la présentation, quatre interventions et le rapport de l’atelier animé par le Colonel M.H. Figuiet.

² Le Colonel Marc-Henri Figuiet sert dans l’armée de terre française. Il est adjoint au chef du service d’architecture des systèmes de forces à la Délégation Générale pour l’Armement (DGA), Paris, France.

³ *n. fém. (lat. electa «choisie»); 1. Petit groupe de personnes qui se distinguent (ou sont censées se distinguer) par leur supériorité intellectuelle, leur position sociale élevée. Élite scientifique d’un pays. / D’élite: de qualité supérieure. Troupes d’élite. V. aussi Landwehr; 2. n. plur. Ensemble des personnes qui détiennent le pouvoir. Définition extraite du dictionnaire Hachette, 1999.*

Le sociologue britannique Karl Mannheim⁴ distinguait deux catégories d'élites: les "élites de direction et d'organisation" et les "élites diffuses" qui traitent des problèmes spirituels, culturels et moraux.

On se limitera ici à examiner la formation des élites dirigeantes, c'est-à-dire des élites politiques, économiques et militaires. La nature de la formation dispensée à ce type d'élites revêt une importance d'ordre stratégique. L'analyse du mode de recrutement et du processus de formation des élites dirigeantes est, en effet, révélatrice du rapport qu'entend entretenir un groupe dominant avec son peuple et la communauté internationale.

La nature et les objectifs de la formation de futurs responsables renvoient à une certaine idéologie du pouvoir. Celle-ci est toujours fondée sur une conception de l'ordre social et de l'exercice de la puissance à un moment donné de l'histoire.

1. La diversité des situations

La Méditerranée est une zone complexe aux peuples rendus à la fois fortement solidaires par l'unité de sa géographie et l'interdépendance économique et démographique, et profondément séparés par la culture et par l'état des sociétés.

Le système de formation des élites ne peut se concevoir sans la prise en compte des propriétés du système social concerné. Les questions centrales qui fondent la formation des élites dirigeantes, le rôle de l'Etat, l'ordre, la justice, ne se posent pas partout dans les mêmes termes. Autrement dit, malgré l'hétérogénéité des situations et des cultures, est-il possible d'établir un système de valeurs commun qui fonderait la formation des élites des pays de la Méditerranée?

En effet, comment comparer utilement le modèle de l'élite à la française, sélectionnée par les concours académiques au nom d'une conception politique et sociale de la distribution "républicaine" du pouvoir, et l'élite israélienne forgée par la pratique de la guerre? Certains pays sont des Etats de droit. La légitimité et le pouvoir sont distribués essentiellement par l'élection. D'autres, engagés dans une longue mutation, relèvent de pouvoirs autoritaires. Dans ce cas, le pouvoir procède d'un détournement de la légitimité issue des luttes pour l'indépendance et de solidarités ethniques ou religieuses. Par conséquent, les élites dirigeantes ne recouvrent pas partout le même périmètre social. Ainsi, pour n'évoquer que les acteurs stratégiques, l'importance accordée au civil et au militaire n'est pas uniforme dans la hiérarchie politique autour du bassin méditerranéen.

⁴ *Dictionnaire critique de la sociologie*, sous la direction de R. Boudon et F. Bourricaud, Presses Universitaires de France, Paris, 1982, p. 219.

2. Les défis à affronter

En dépit des différences, il me semble qu'à des degrés divers, nos élites seront confrontées à un certain nombre de défis "structurants". Permettez-moi d'en citer deux qui me semblent affecter en profondeur les objectifs de la formation des élites dirigeantes parce qu'elles sont au centre de leurs responsabilités.

2.1 Le premier défi est la restauration d'un système d'intercession entre le pouvoir et le peuple

Déséquilibrée par l'accélération du progrès scientifique, la globalisation des échanges et une collusion avec l'économie et le marché, la politique ne parvient plus à donner un sens à la vie publique. En conséquence, elle ne génère plus de projet susceptible de dégager un "bien commun". Le défaut de politique provoque une crise de la représentativité des élites qui ne savent plus jouer leur rôle de "tamis" des aspirations des peuples dont parle Denis Tillinac.

Nos élites devront répondre efficacement à deux types de contestations:

- La première consiste à récuser l'Etat comme centre de la vie publique nationale et internationale. Les peuples s'organisent en "société civile". Autrement dit, ils tentent de s'émanciper de la puissance publique en constituant de nouveaux contre-pouvoirs. L'émergence d'une société civile témoigne de la recherche d'une nouvelle forme de représentativité et d'une remise en cause des élites institutionnelles. Les systèmes d'autorité fondés sur la hiérarchie et la contrainte sont rejetés au profit d'organisations en réseaux. Ces dernières apparaissent plus conformes à l'idée qu'on se fait dans les démocraties avancées, de la liberté individuelle.
- La seconde traduit sans doute une forme d'angoisse existentielle face à l'atomisation des individus. Elle se traduit par des crispations communautaires à connotations corporatistes, identitaires ou populistes. Celles-ci conduisent à rejeter une élite réputée n'être plus qu'une technocratie sans âme, inapte à accomplir sa mission d'intercesseur entre le pouvoir et le citoyen.

2.2 Le deuxième défi tient au besoin de sécurité

L'Etat est né du besoin de sécurité. Machiavel disait qu'il n'y a que deux besoins fondamentaux: travailler et vivre en sécurité. Aujourd'hui encore, dans certains de nos pays, les élites dirigeantes sont souvent issues des élites militaires. Dans un environnement instable et dangereux, ces dernières exercent naturellement un rôle central dans la société.

Avec la disparition progressive de la notion d'"ennemi" clairement identifié et l'émergence de nouveaux types de risques technologiques et

environnementaux, apparaissent des formes nouvelles de menaces. Parce qu'elles surgissent du cœur même de nos sociétés, elles engendrent un sentiment d'insécurité diffus. Générant une méfiance généralisée, celui-ci est susceptible de nuire au lien social. Nos futures élites devront en conséquence imaginer un nouveau pacte social fondé sur une conception rénovée de la sécurité. Celle-ci dépasserait les aspects traditionnels de la défense nationale et pourrait s'ouvrir aux dimensions économiques, sociales et juridiques⁵.

Il nous revient de sensibiliser nos futures élites à ces défis. C'est à cette condition qu'elles sauront endiguer les nouvelles formes de violence liées au terrorisme et à la dilution du lien social, dans un cadre qui reste compatible avec des régimes de liberté.

3. Un objectif à partager

Avant de lancer le débat, je souhaiterais vous proposer quelques objectifs pour nos différentes institutions de formation des élites civiles et militaires.

3.1 Inculquer une éthique de la responsabilité

Il me semble que, face aux contestations dont j'ai ébauché les contours, nos élites doivent répondre par un surcroît d'exigence. De plus en plus, les peuples leur refuseront de bénéficier de privilèges acquis une fois pour toutes. Elles ne pourront plus rester confinées dans une sorte de caste où l'immuabilité le dispute à l'irresponsabilité. "Isocrate, rappelle Jean Pierre Levet⁶, définit un mécanisme destructeur de la démocratie: les mauvais dirigeants favorisent le développement de la corruption au sein du peuple, ce qui a pour effet de conduire celui-ci à choisir des chefs toujours plus éloignés moralement et intellectuellement de l'idée que l'on peut se faire du bon responsable".

La formation professionnelle, parce qu'elle est à vocation essentiellement technique, ne suffit pas à faire une élite. Il faut y ajouter une éducation, véritable école du comportement humain destinée à inculquer le sens du bien commun et de la responsabilité. Au-delà de la compétence, condition nécessaire mais plus suffisante pour acquérir une légitimité, les élites de demain devront apprendre à se montrer responsables de leurs actes, flexibles, disponibles

⁵ Voir à ce sujet, Geneviève Schneider in *Futuribles*, n° 269, novembre 2001. "Loin de se limiter aux aspects traditionnels de la défense nationale, à l'heure de l'hyperterrorisme et de la mondialisation, la réflexion sur la sécurité doit s'élargir. Elle pourrait s'étendre à la dimension économique, sociale et juridique, prendre en compte la superposition des acteurs nationaux et des instances supra ou multinationales, inclure la sécurité individuelle dans le concept de sécurité nationale, et intégrer la protection de la biosphère et de l'environnement".

⁶ Jean-Pierre Levet, in Revue *AGIR*, mars 2000.

et proches de leurs concitoyens. Elles devront gagner l'estime des peuples qu'elles ont la charge de conduire.

3.2 Faire converger la formation des élites civiles et militaires

L'évolution de la nature des opérations militaires, la globalité des affaires de sécurité, l'interdépendance des domaines juridiques, économiques, diplomatiques et militaires militent en faveur d'une culture stratégique commune. Celle-ci ne pourra émerger qu'à la condition d'accepter la nécessaire convergence des formations délivrées à nos élites dirigeantes civiles et militaires. Sans nier les spécificités, cette convergence conditionnera la qualité du dialogue, favorisera le croisement des compétences et rendra plus efficace l'action collective.

3.3 Restaurer la culture générale comme principale école du commandement

Sous la pression de l'évolution rapide des sciences et de la technologie, nos appareils académiques ont, sans doute, trop privilégié la dimension technique dans les formations dispensées depuis quarante ans. Or, la complexité des sociétés modernes rend absolument nécessaire la mise à la disposition des futures élites d'un corpus intellectuel complet leur conférant une réelle aptitude critique. Celui-ci doit leur permettre de s'arracher aux déterminismes et aux conformismes corporatistes, techniques et culturels. Pour cela, il doit s'appuyer sur l'aptitude à développer des idées générales sur la base d'un apprentissage des sciences humaines, administratives et juridiques. C'est en acquérant une plus grande conscience des enjeux politiques et des mécanismes psychologiques des sociétés qu'ils seront capables de définir l'intérêt général. Face aux mutations à opérer, ils trouveront la liberté d'esprit et le courage d'affronter les groupes d'intérêts particuliers.

FORMATION DES ELITES CIVILES ET GESTION DU CHANGEMENT

Hocine CHERHABIL¹

1. Introduction

La notion d'élites a fait l'objet de nombreuses définitions dont aucune ne semble faire l'unanimité. Si on veut sacrifier à cet exercice, l'élite se caractériserait par certains traits particuliers:

- la distinction d'un groupe par rapport à une communauté plus large à laquelle il appartient et sur laquelle il tend à exercer son hégémonie;
- la position privilégiée qu'occupe ce groupe par le fait qu'il dispose d'un capital de nature diverse (politique, économique, culturel ou d'essence symbolique);
- la production et la conservation de normes de comportement social.

Partant de ces éléments généraux de définition, la question des élites civiles appelle des approfondissements supplémentaires: outre qu'elles se distinguent des élites militaires, elle amène à prendre en compte à la fois les élites dirigeantes, qu'elles soient politiques, administratives et économiques et d'autres catégories généralement porteuses de compétence ou de charisme.

La problématique de la formation des élites civiles au regard des mutations en cours peut-elle être appréhendée sans traiter au préalable les questions liées à la genèse de ces élites, leur mode de production et de reproduction? En règle générale, ces questions se heurtent dans la plupart des pays à des difficultés d'étude et de recherche du fait de la réticence des élites à se soumettre à l'analyse. Ils en contestent la pertinence et les résultats et perçoivent ces travaux comme une évaluation subjective et susceptible de mettre en jeu des choix politiques.

Dans des pays comme l'Algérie, de telles difficultés sont exacerbées par des contraintes qui tiennent à l'insuffisance des matériaux documentaires et statistiques, à la disparité des données existantes et à une quasi-absence de travaux systématiques de recensement et de recherche. Mais on enregistre depuis ces dernières années, un intérêt marqué pour la question des élites qui s'exprime

¹ M. Hocine Cherhabil est Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration, Alger, Algérie.

à travers des travaux de thèses, des études, des colloques et des débats y compris dans les espaces médiatiques.

Ce colloque est l'occasion d'approfondir le sujet. La présente communication tente d'abord de jeter un regard rétrospectif sur la formation des élites à trois périodes de l'histoire de l'Algérie, à savoir les périodes coloniale, post-indépendance et de transition, avant de traiter des conditions de formation des élites, au regard des changements et des mutations en cours.

2. Regard rétrospectif sur la constitution des élites algériennes

2.1 La période coloniale

Il n'est pas nécessaire ici de revenir sur l'ensemble des effets destructeurs que la période coloniale a fait subir à la société traditionnelle algérienne. Toutefois, on ne saurait passer sous silence quelques traits dominants qui ont eu un impact profond sur la formation des élites:

- en premier lieu, la colonisation a forgé une nouvelle conception des cadres institutionnels, juridiques, administratifs, économiques, bref un bouleversement culturel qui affecte l'ensemble de la société algérienne et en particulier les mécanismes de constitution et de reconnaissance de ses élites;
- en deuxième lieu, elle a introduit un nouveau système scolaire concurrentiel à celui de l'Ecole traditionnelle qui développe un modèle d'ascension sociale prétendant instaurer une reconnaissance de l'élite par la méritocratie scolaire. Ce modèle a montré ses limites du fait de son caractère discriminatoire, l'accès à l'école française n'ayant concerné qu'une proportion très faible d'Algériens;
- en troisième lieu, enfin, ce processus de violences, voire de violation du champ traditionnel et culturel, s'est traduit par une acculturation des élites que la puissance coloniale a instrumentalisé pour mieux asseoir son emprise sur la société algérienne.

Tous ces facteurs ont pu concourir au développement de contradictions, rendant plus complexes les défis auxquels sera confrontée l'Algérie dès son indépendance.

2.2 La période post-indépendance

Sitôt sa souveraineté recouvrée, l'Algérie a mesuré l'ampleur de l'effort de reconstruction, au regard de l'héritage plan économique et social et en particulier, de la faiblesse de l'encadrement des activités nationales. Après le départ des colons, de quelle élite le pays disposait-il?

Celle-ci va rapidement se structurer autour du noyau de cadres généralement formés pendant la lutte armée et porteurs du projet révolutionnaire d'édification d'une société sur des fondements nouveaux.

Une telle volonté pouvait-elle s'accorder avec les limites objectives, au double plan quantitatif et qualitatif, de l'encadrement humain disponible?

En se lançant dans une vaste entreprise d'équipement et d'investissement, l'Etat a privilégié la démocratisation de l'enseignement par la mise en place de réseaux denses d'institutions de formation scolaire, universitaire, administrative et technique. Durant près d'un quart de siècle, l'investissement dans le secteur de l'éducation et les dépenses de son fonctionnement ont accaparé près de 7% du PIB, soit un taux record comparativement aux pays de même niveau. Cet effort a contribué incontestablement à développer le niveau moyen d'instruction et à multiplier les chances d'accès aux différentes catégories d'élites, sans que l'on assiste pour autant à une ouverture significative du champ des élites.

En effet, celui-ci s'offre moins aux candidats de titres universitaires qu'à ceux qui ont emprunté des canaux plus ou moins fortement contrôlés par les réseaux politiques et de relations sociales. Ce verrouillage s'exprime principalement par référence à la légitimité révolutionnaire et les relais qu'elle a mis en place. Parallèlement, la politique d'arabisation conduite vigoureusement à partir des années soixante-dix va aboutir au développement de nouvelles franges de diplômés universitaires donnant naissance à ce que certains auteurs appellent la "contre-élite arabisée". Celle-ci ira grossir les rangs de ceux que P. Bourdieu désigne comme ayant des "prédispositions" sans occuper les "positions".

Les évolutions ainsi enregistrées jusqu'à la fin des années quatre-vingt, sont marquées en définitive par un paradoxe: un discours proclamé d'ouverture et d'apologie de la méritocratie scolaire démenti en permanence par les pratiques de verrouillage du champ politique et de l'accès à l'élite. D'ailleurs dans la vision égalitariste qu'il proposait, le projet populiste posait le postulat du refus de l'idée même d'élite. Bien évidemment, cette vision se heurte dans la pratique à l'inévitable émergence d'un groupe social dans la décision et dans la conduite de l'action collective. Dans beaucoup de cas, cette émergence a pris la forme d'une oligarchie, parfois d'une nomenklatura, qui fonctionne avec ses normes et ses valeurs propres.

2.3 La transition: recomposition ou reconstitution des élites

Sous l'effet conjugué de facteurs externes et internes, l'Algérie va connaître des mutations qui affectent la société dans son ensemble.

Dans une période très courte, elle va être amenée à abandonner à la fois le système monopartisan, la doctrine socialiste et l'économie dirigée, pour s'orienter vers le pluralisme politique et une conception libérale de l'économie. Cette mutation a permis l'émergence de nouveaux acteurs politiques, économiques, médiatiques ainsi que ceux de la société civile porteurs d'une revendication d'accès à l'élite dirigeante.

S'agissant des acteurs politiques, qu'ils appartiennent à d'anciens mouvements d'opposition clandestine ou qu'ils soient issus du processus pluraliste, en particulier ceux de la mouvance républicaine démocratique et de la mouvance islamiste, des positions leur sont reconnues tant au niveau gouvernemental que dans les instances élues nationales et locales. Quant aux acteurs économiques, ils émergent à la faveur du déclin du secteur public et du processus de libéralisation du commerce et de l'industrie, en s'appuyant sur l'existence d'une fortune personnelle ou familiale ou d'un réseau de relations sociales.

La société civile, forte des dispositions constitutionnelles et législatives adoptées à partir de 1989-1990, va connaître un développement sans précédent à travers le mouvement associatif, les regroupements syndicaux et professionnels, notamment dans les professions libérales et les médias.

Outre les organisations assurant un rôle de relais, les autres acteurs sont à la fois le produit de plusieurs évolutions: celle de l'éducation de masse engagée durant les trente dernières années, celle d'une lente prise de conscience de l'idée de citoyenneté ou enfin celle d'un mouvement de repli identitaire. Toutes les opportunités offertes par les ouvertures politiques et sociales favoriseront l'expression de la contestation et l'occupation de positions dans le champ des élites. Pour autant, cet objectif ne paraît pas constituer la finalité de la société civile, qui se présente davantage comme une force entendant peser sur les centres de décision. Si pour certains membres des élites de la société civile, leur action est animée par le désir d'accéder aux sphères dirigeantes parfois en y laissant une partie de leur idéal, pour les autres, le souci d'indépendance par rapport au pouvoir reste vivace. Il en est ainsi, entre autres, de l'action pour l'égalité entre hommes et femmes, qui va donner lieu au développement de mouvements organisés provoquant à leur tour des réactions d'hostilité, dans la mesure où, comme l'affirment certains observateurs, ils apparaissent comme "un espace à partir duquel se négocient les rapports aux acteurs de la société civile et un lieu où la distanciation par rapport au pouvoir politique devient une exigence".

Le contexte de transition offre par ailleurs des possibilités d'alliances dans le cadre de stratégies de conquête de nouvelles positions, favorisant des rapprochements plus au moins conjoncturels entre des catégories d'élite appartenant au monde économique et au champ médiatique. Le déploiement de telles stratégies est facilité par un processus d'autonomisation financière par rapport à la sphère politique. En définitive, on assiste pendant cette période à une recomposition du champ des élites, qui se manifeste à la fois dans la structure plurielle des derniers gouvernements, dans la valorisation des titres universitaires pour l'exercice de mandats électifs et dans une tendance affichée vers une plus grande participation aux postes de responsabilité dans la haute fonction publique.

3. La gestion du changement: mutations et défis

3.1 Les enjeux des grandes réformes

Les nouveaux acteurs qui émergent à la faveur des mutations de la dernière décennie -sans bouleverser fondamentalement la structure du champ des élites dirigeantes- s'organisent pour peser sur les rapports de force qui s'expriment dans le champ social. Ces rapports de force mettent en jeu des visions contradictoires sur les grandes questions nationales et stratégiques qui sont de nature à déterminer les orientations assignées au changement.

Au plan politique, elles se rapportent à la nature des institutions et à leurs fondements, opposant principes républicains et conception théocratique, valeurs démocratiques et tentations totalitaires.

Au plan social et culturel, ces visions touchent aux fondements mêmes de la vie en société et mettent en opposition la reconnaissance des libertés individuelles et le dogmatisme religieux.

Au plan économique, le débat porte essentiellement sur le nouveau rôle de l'Etat dans la sphère économique et oppose de façon schématique les partisans du "moins d'Etat" à ceux qui restent attachés à une forte intervention publique.

C'est ainsi qu'on peut observer la persistance de clivages autour des grands chantiers de réforme, qu'ils concernent l'Etat et sa place dans la société, l'organisation et le fonctionnement du système judiciaire, la gestion de l'économie et le processus de privatisation, le code de la famille et le statut de la femme, les fondements du système éducatif et la politique de l'enseignement supérieur.

La formation et l'enseignement supérieur nous paraissent mériter ici d'être mis en exergue, au regard de leur caractère déterminant dans l'élaboration du profil des élites. Bien qu'il soit malaisé, en raison de l'insuffisance des matériaux documentaires, de parler de l'impact de la formation supérieure sur la production des élites et sur leur évolution, on peut néanmoins relever la création de pôles d'excellence, l'adaptation des programmes d'enseignement, la dynamisation de la recherche ainsi que les actions d'ouverture sur l'environnement international.

3.2 Les défis de la formation des élites

La préparation des élites au changement et à la gestion des mutations politiques, économiques et sociales met directement en jeu la capacité du système de formation à s'adapter aux nouveaux principes et valeurs qu'exige ce changement.

Cette adaptation concerne le système dans son ensemble et de manière plus décisive les programmes d'enseignement, lesquels sont appelés à tenir compte des grandes évolutions, qui portent d'une part sur la construction

démocratique et la promotion de la culture du dialogue, d'autre part sur la libéralisation de l'économie.

3.2.1 Les défis de la construction démocratique

Les défis à relever dans ce domaine consistent à introduire et à développer, dans les programmes d'enseignement, tout ce qui concourt à inculquer le sens et la portée des principes de la culture démocratique et du dialogue. Sans que l'enseignement de la démocratie ne soit l'objet de modules construits, il reste que ces valeurs peuvent être abordées et diffusées dans l'ensemble du processus d'éducation et de formation.

Le mode de transmission et d'imprégnation de ces valeurs emprunte des canaux diffus, informels mais décisifs. C'est sans doute à travers les pratiques et le comportement dominant du corps enseignant et de l'administration universitaire, et plus globalement de l'ensemble des acteurs du champ politique et de l'élite dirigeante, que ces valeurs peuvent s'enraciner dans la conscience collective. Du reste, dans un monde soumis aux dangers de l'intolérance et de l'agression, aux dérives dictatoriales, à l'émergence d'ensembles régionaux, l'éducation à la citoyenneté dès le plus jeune âge, revêt une portée de première importance dans la formation de l'esprit démocratique. Dans l'université algérienne, ces préoccupations sont prises en charge à travers des initiatives et des actions pour la diffusion de connaissances et la sensibilisation aux questions telles que celle des droits de l'homme, du droit international humanitaire, du droit des minorités.

D'une manière plus spécifique et s'agissant de la formation des élites administratives, l'Ecole Nationale d'Administration d'Alger a, depuis sa création en 1964, largement contribué à la diffusion d'une culture de l'Etat et du service public. Avec le processus de libéralisation, l'Ecole s'est attachée à prendre en compte de nouveaux impératifs dans la formation, afin d'opérer le passage d'une conception centralisée, autoritaire et bureaucratique marquée par l'engagement politique des fonctionnaires, à un modèle participatif et managérial, tourné vers l'impartialité des agents de l'Etat.

3.2.2 Les défis de la libéralisation économique

Depuis plus d'une décennie, un vaste processus de réformes a été engagé portant sur la démonopolisation des activités économiques, la libéralisation du commerce et de l'industrie, et l'incitation à l'investissement et au partenariat avec l'étranger. Outre le remarquable développement du réseau d'établissements privés de formation aux techniques de management, de nombreux efforts d'adaptation ont été conduits par les établissements universitaires publics. Ces efforts portent sur l'actualisation et la modernisation

des programmes pour les mettre en adéquation avec les nouveaux besoins de l'entreprise, sur une initiation aux mécanismes de fonctionnement de l'économie mondiale, sur une formation aux nouvelles technologies de la communication et de l'information et sur l'ouverture aux expériences des pays développés. Le défi à cet égard consiste à diffuser des attitudes nouvelles quant à la perception de l'organisation et du fonctionnement de l'entreprise et de sa finalité, liée à l'efficacité et à la réalisation de profits. Il s'agit aussi d'introduire et de développer de nouveaux schémas de pensée et de comportements qui conçoivent l'initiative privée comme un facteur déterminant du développement et de la prospérité du pays.

En guise de conclusion, et sous réserve d'indications plus fines et d'études plus approfondies, il est possible d'avancer que le mode de formation et de production des élites civiles en Algérie a connu en l'espace d'une génération, des évolutions profondes étroitement liées aux changements politiques, économiques et sociaux qui se sont produits au moment de l'indépendance du pays d'abord, puis à la faveur des réformes de la décennie écoulée.

Porteurs d'une revendication démocratique forte, exprimée dans le champ social, de nouveaux acteurs émergent, qui préfigurent une recomposition progressive des élites civiles. Cette ouverture témoigne des enseignements que le pays a tiré de son évolution depuis l'indépendance, aussi bien sur les limites d'une gestion autoritaire de la société que sur le recours à la violence pour l'accès au pouvoir.

Il s'agit à présent pour les élites civiles de consolider ces nouvelles valeurs, en les intériorisant davantage dans leurs modes de pensée et d'action. Relever un tel défi sera sans doute facilité par le vaste mouvement d'ouverture sur l'environnement international entrepris ces dernières années, notamment à travers l'action du Président Abdelaziz Bouteflika, en vue de multiplier les échanges et d'enraciner progressivement les valeurs démocratiques et les principes de l'Etat de droit.

Une délégation d'élèves de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) a récemment visité un bâtiment de la flotte de l'OTAN lors d'une manifestation "portes ouvertes" organisée dans le port d'Alger. Quel symbole plus éloquent que cette visite pour exprimer les prémisses d'une ère nouvelle fondée sur une perspective de paix, de sécurité collective et de prospérité partagées?

TRAINING CIVILIAN ELITES AND MANAGING CHANGE

Peter J. GEORGE¹

1. Introduction

It seems to me quite appropriate to start my lecture here in Rome by quoting an ancient Roman philosopher, lawyer, orator, and politician, Marcus Tullius Cicero, who said: *In optimorum consiliis posita est civitatum salus* (the prosperity of a nation is based upon the advice of the best). Indeed, political, social, and economic change in the Mediterranean area requires not only significant funds but also the support of innovation and education. In this context, I would like to give a European view on the subject of training civilian elites and managing change.

2. The Elite

What is the elite? Almost twenty-five years ago, three young people committed suicide in a German top-security prison. Andreas Bader, Gudrun Ensslin and Jan-Carl Raspe were extremely intelligent, highly intellectual, well-educated and—when appropriate—well-dressed with excellent manners. Under different circumstances, this would have opened the door to a brilliant career for each of them. As it turned out, they became the leaders of the most dangerous terrorist organisation in Germany after World War II, the RAF.

Nevertheless, did they belong to the elite? Who are the elite—the civilian elite? Where do we find the elite?

- Is it the ruling class?
- Is it the upper class?
- Is it the class with the most influence?
- Are those who claim to be the elite, the elite?

Or

- Is it the community of the best—the gifted and talented—those with high potential?
- Do you belong to the elite—to the elite of your country?

¹ Mr. Peter J. George is President of the Federal Academy of Military Administration and Technology, Mannheim, Germany.

- Does a nation need an elite?
- Does the definition of 'elite' differ from region to region?
- Is there a possible synergy between elite and democracy?

Let us try and find some answers to these questions. The first finding is that there is no internationally agreed definition of 'elite' and that the standards applied may vary from one cultural or political region to another. So, I can only speak for one region and I would like to focus on the community of the best, those with high potential, as this is the most interesting group for reflecting upon training and managing change.

According to our findings, those with high potential attract attention by being:

- professionally excellent;
- keen on taking responsibility;
- always willing to roll up their sleeves and get things done;
- extremely self-confident and critical of their superiors;
- courageous and optimistic;
- highly flexible with a highly developed team spirit;
- very creative; and
- willing to take risks.

In contrast, if we look at those with medium potential, we can see that generally they are also professionally excellent but that they are:

- less keen on taking responsibility;
- less ambitious;
- inclined to complain about the high price which comes with success (e.g. cuts in private life);
- critical in general rather than specific terms;
- inclined to attribute failures to other people;
- less courageous and less independent; and
- lacking in charisma and just following the trend.

In my home country, Germany, the term 'elite' was avoided for quite a long time, not only for historic reasons but also because it used to be thought that everybody should get the same and the best possible education. But, this attitude had such a negative influence over our entire educational system that there has been a sharp about-turn in thinking in recent years, with the very same people who banned the word 'elite' in the early 1970s now calling for special colleges to educate the elite!

3. Training

Training is a skill. Also training needs training! Having myself been in the business for quite some time, I found that the main error made by people without any skill in training—especially people with high-school and academic education—is that they think they know everything simply because they

themselves have undergone more than twenty years of education and training! What outrageous nonsense! They do not know anything about the following problems a trainer always sees himself confronted with:

- Do I know how to reach the audience?
- Do I know how to make them listen?
- Do I know what they expect of me?
- Do I know how to convey the message?
- What is the horizon of acceptance of the people in front of me?

The able trainer always starts with a very careful analysis of his audience and uses the findings in his approach to the subject. He also encourages his students to make comprehensive assessments of his training procedure and puts a lot of effort into a profound, objective evaluation of the results.

4. Training Civilian Elites

When talking about the 'elite,' I said that there is no internationally agreed definition of this term and that standards may vary from one cultural or political region to the other. These different standards also influence the methods and goals of elite training. Why? What is so special about training the elite? The elite is certainly a very special audience, but what makes it so special?

The average student usually plays a passive role and the teacher or trainer has to drum the knowledge into his/her head so that it is the teacher or trainer who takes the initiative. This is not the case with students with high potential as they play a more active role; they are hungry for knowledge and they collect it wherever they find it. Therefore, the initiative is in their hands. Unlike the masses that prefer a stabilising or levelling force in their education, those with high potential are deliberately engaged in a continuous process of learning and self-education.

Training the elite means promoting the individual rather than providing general education for the many. The elite needs teachers or trainers of the highest quality as it is always an extremely critical audience and their outstanding intelligence is very often accompanied by highly individual personalities. Training the elite has to start by finding out about an individual's ability, followed by the development of his or her individual curriculum. Training the elite does not focus only on professional skills. Moreover, training professional skills plays only a basic role in this context. Excellent professional skills may have been taken for granted for a number of reasons.

Training the elite should be aimed at introducing those with high potential to fields of activity involving a high degree of responsibility. Therefore, the two guiding principles for this type of training are:

- Step one: reliability; flexibility; intellectual competence; solidarity; and a general sense of responsibility.

- Step two: individuality; responsibility for state, economy, and society; democratic pluralism; socially responsible institutional acting; and international and multicultural competence.

The course of training should help them to orientate themselves, especially in unforeseeable and adverse situations. It should also help them to develop social competence and to learn to associate science and responsibility. What do we need to cope with this task?

We need tutors and mentors rather than teachers. We need an international network of academies and colleges, a constant exchange of professors and students, and a constant exchange of thoughts and views within a multinational and multicultural framework. Let us try to find a common approach and do our utmost to enable those with high potential to become a competent and responsible elite.

5. Change and how to Manage it

Managing change depends upon the willingness of those concerned to accept and support change and the speed and pressure the initiators of change apply to the process. However, it should be noted that any increase in pressure does tend to diminish people's willingness to cooperate and may sometimes even have the reverse effect! So if you are seeking cooperation, go easy on the accelerator!

Although there is a lot of psychology involved in managing change, there is also a fundamental difference between evolution and change. Evolution is a continuous process of adaptation that is generally slow and smooth. It is therefore less difficult to gain the acceptance of those concerned as they hardly notice it. In contrast, change is a process of transformation or conversion, of removing or replacing, that is generally fast, frequently unexpected and involves some kind of pressure. Following on from our theory, change will generate a highly problematic situation, which will require considerable skill to ensure proper handling and to avoid the risk of total failure if management is insufficiently prepared. You yourselves will have certainly experienced such situations.

As I said before, managing change means using the whole toolbox of applied psychology, including:

- cultivating a sound social environment;
- handling conflict situations with great sensitivity;
- reducing hierarchic structures; and
- bringing more flexibility into daily work.

All this requires a lot of time and effort.

An interesting phenomenon can be observed in industry, where company management appears to be becoming increasingly less interested in

getting their employees to work for them and ever more interested in getting rid of them! Why? Because their employees have the following bad habits:

- demanding salary increases;
- demanding shorter working hours;
- setting up labour councils and joining unions; and
- making trouble whenever management tries to implement new ideas.

Management reacts to all this by increasing the degree of automation, which, in turn, enables it to reduce the number of employees. This also occurs in complex technical systems, such as production lines, distribution networks or supertankers. Indeed, when the newspapers reported the recent disaster in Yemen in which a supertanker blew up, they said that all members of the crew had been rescued, but did not specify that the crew totalled only 25 people!

Turning now to personnel-intensive systems, such as public administrations, service organisations or families, there are a number of points to be noted in respect of change. To begin with, while there are usually good reasons for changing a system, which are usually of a financial, social, political or structural nature, the process of change always creates an element of uneasiness, or even fear. It is therefore mandatory to develop an effective strategy for implementing change and ensuring the success of the entire operation—as you can see, this Seminar covers various aspects of strategy. Strategy is a central element of modern management and requires a high degree of skill because all processes are influenced by a number of factors over which management has no direct control. The most prominent of these is the human factor.

Finding the right strategy is challenging, and it may not always be the straightforward way or the great sweeping action that leads to the desired outcome but a complex series of major and minor steps. Also, managing change requires strategic thinking and strategic concepts. However, never train the elite when you start implementing change because by then it is too late! Always do it in advance—long enough before the need to manage a change arises.

While you are busy developing a strategy to manage the change, you will find yourself bothered by a variety of helpful literature and an endless number of experts. And when you think you have found the right strategy you will then have to answer the question of how to implement it. As Alfred Brittain, the former chief executive of Bankers Trust, said: “You can come up with the best strategy in the world—implementation is 90% of it.” However, I am now going to go through some basic rules that are applicable to all kinds of change, be it the macrocosm of an administrative organisation, a nation or even a community of states or the microcosm of a small element such as a family.

When developing a strategy you should bear in mind that the process of change usually requires more time than you would expect as the process involves a considerable number of phases or steps. John P. Kotter, Professor of

Leadership at the Harvard Business School, has developed an excellent definition of the steps necessary for ensuring the success of the process of change. He also warns against eliminating one or more of these phases in order to gain time, as this will jeopardise the whole process. You should also do your utmost to avoid making major mistakes during these phases as this would also jeopardise the success of the entire operation. Let us now go through all the various phases or steps for making the process of change a success.

5.1 Phase No. 1: Establishing a Sufficient Sense of Urgency

If you want change you need power and energy—not only for yourself but also for all those whose support is essential to you. You can generate this energy by developing a general feeling of discontent with the current situation. How can you do this? By deliberately generating a poor output or even a standstill for your organisation, publishing poor survey results, and telling everybody that there is a threat or a crisis. This will create uneasiness and in the end the desire for change will become the number one topic.

The major mistakes made during this phase are:

- the impact on people will often be underestimated if they are going to be separated from their familiar environment within the system;
- senior management becomes impatient during the implementation of necessary and urgent measures;
- poor manoeuvrability will only be explained by lack of budget;
- communicating that a dramatic crisis is looming is insufficient; and
- your organisation has too many managers and not enough leaders.

Look out in time for a real leader who is absolutely convinced of the need for a major change and create with him the new system and the strategy to implement it. He will be a credible communicator for obtaining the necessary majority of supporters.

5.2 Phase No. 2: Forming a Powerful Guiding Coalition

As the guiding coalition will be the engine that will drive the vehicle called 'change,' when you build this engine you should select the number and quality of the parts very carefully. Certainly, it will be essential to have the top management on board and to convince them to show credibility by sticking together, shoulder to shoulder, and standing firm on the agreed course. However, on the one hand, this situation is very rare as some of the top management will not cooperate, and, on the other, it gives more credibility if some elements of this engine are powerful representatives of other quarters, i.e. the board, the staff, the unions or even foreign bodies. A focused effort is necessary to convince enough people to join the coalition and then to weld this coalition firmly together.

In this respect, I found Professor Kotter's advice very helpful, i.e. to assemble these people periodically at an off-site retreat for two or three days in order to communicate with them and maintain trust in the operation. I have done it myself with surprisingly good results. It is not necessary to arrange these meetings in Timbuktu or Hawaii; a good place would be one that could be reached in a one- or two-hour drive. Most important is that these people stay together in splendid isolation during these few days. Without such a powerful guiding coalition, there is still a very high risk, even after a period of progress, of the opposition trooping up and bringing the whole process to a halt.

5.3 Phase No. 3: Creating a Vision

A vision is more than a row of numbers or a statistical chart. It is a picture that provides reliable details about the results to be achieved after the change has been carried out, and it should give guidance to all those involved in the process of change. Get the whole guiding coalition to work on that outcome. It will take some time. Put more effort into avoiding the overloading of the picture! That will take even more time. This means that if you cannot communicate this vision to the people concerned within five minutes and if you get no reaction of understanding and interest afterwards, you should immediately start the picture again from scratch. Handbooks with hundreds of pages are only confusing and not the appropriate tool. If your guiding coalition does not put enough effort into a sensible vision, the whole process of change will break up into smaller sub-processes which will die after a while or, in the best case, continue to develop but never in the desired direction.

If you want to test whether the guiding coalition not only identify themselves with the vision but have also adopted it, you should conduct the following investigation:

- ask each member of the coalition individually about the broad parameters of the overall vision and the way ahead and then compare all the answers;
- find out how much time and effort the members of the coalition personally invest in the implementation; and
- think about what would happen if the chief executive officer disappeared—would the guiding coalition still stand firm on the agreed course?

5.4 Phase No. 4: Communicating the Vision

Communicating the vision implies:

- using every possible channel to transmit the vision;
- using all modern publishing tools to catch people's interest;
- using all available information exchange to get the message across; and
- starting up special education and training based on the vision.

The aim of this phase is to get the masses enthusiastic about the vision, to convince them that the new course is appropriate, and to make them identify with the process of change, especially if they have to accept negative aspects such as job losses.

Getting the message across must not be limited to one or two speeches by top-level management or administration at works meetings. The top level should show that they have already adopted the new way and that they are passing on this information by constant communication between all levels. This will avoid cynicism, lethargy and fear among employees. If top management only makes verbal statements about the new vision and continues to do things the old way, this will have disastrous consequences for the process of change.

5.5 Phase No. 5: Removing Obstacles to the New Vision

This is probably the most important phase as the effective removal of all the major obstacles and most of the minor ones will prevent the overall effort from collapsing. This operation requires an excellent knowledge of the system that is to be changed, as well as its critical elements. Most obstacles or their initiators can be found by locating these elements. However, the most critical element is the old system itself as the old structures act by inertia.

Other obstacles may be powerful players holding key positions in the old system who will not cooperate but undermine most of the initiatives so that they do not solve problems but become a problem themselves. Franz Kafka, the famous writer, once said: "Some people are constantly searching for obstacles—very probably there aren't any at all." So obstacles can also be individuals who want to help but who block progress by overreacting as they see obstacles which do not exist.

A profound inside knowledge of the system is necessary for locating the 'blockers' and making a very careful analysis of their motives in order to take the necessary counter-action. It is essential to remove all major 'blockers' during the first part of the operation, as their continued existence will cause fatal frustration at all system levels.

5.6 Phase No. 6: Planning for and Creating the Occasional Short-term Win

Although change is a dynamic process, delays will cause frustration and may cause the process to lose momentum. To avoid this situation you must create short-term wins by establishing intermediate targets or minor incentives. Be active yourself in creating such short-term wins; do not be passive and do not wait for a success which might come too late. If success is not recognised from time to time, people will join the critics of the new system who are determined to resist change for as long as possible.

5.7 Phase No. 7: Consolidating Improvements and Producing Still More Change

In Phase No. 6, we saw how useful good news is for brightening up the faces of the troops provided it is of a short-term nature. In fact, it is not too difficult to achieve considerable progress during the initial stages of change in which:

- everybody will be very helpful as people are curious about the new system and expect benefits for themselves; and
- the influence of the opposition, which is not very numerous at this stage and is also waiting to see what will happen, is minor.

However, declaring short-term wins—no matter how impressive they may be—as great victories would be a major mistake as the troops would immediately scale down their efforts—to nearly zero—in the belief that the entire campaign had already been won. Such action would result in the collapse of all the steps you had already taken and the return by everybody to the old routine. Instead, you should use that credibility peak to generate enthusiasm about the initial success so as to allow you to address new and preferably bigger sections of the system. This will enable increasingly complex problems to be solved and the process of change to continue.

5.8 Phase No. 8: Anchoring the New Elements to the System's Culture

Like a new tree in a garden, new routines and new methods have to let their new roots grow into their environment, called corporate culture, shared values or social norms. And, like a tree in heavy winds, the new system will collapse if the roots are too few or if it comes under pressure from adverse quarters. There are two ropes to anchor your new tree to your system—and you must use both:

- convince your people that the new methods have already led to significant improvements and better performance; and
- convince them that the progress was due to their efforts, so that they learn to rely on their own ability.

You must then make sure that your next generation of top managers continues to carry forward the vision and to identify themselves with the new approach. If you are a champion of change, look for a successor who is also a champion of change—nothing less will do. One bad decision in selecting a new top manager may cause a major reversal of the whole process of change.

6. Conclusion

This has, of course, been a more or less forced march through the extremely interesting field of managing change. You can see now how important a thorough training of the elite is for social competence and a multinational and multicultural attitude of mind. Recently, I came across a very interesting analytical description of managing change, which, in the light of our findings, has a very special meaning: The elite are personalities who have the power and the charisma to influence cultural and social values by creating, directing or changing them. This distinguishes them from the manager or the administrator. Handling the problems of managing change in the increasing complexity of our world of today in a responsible way for the world of tomorrow requires us more and more to select the best, those with high potential, and to train them in time so that they are well-prepared to play their role.

TRAINING MILITARY ELITES AND ADAPTING TO THE NEW SECURITY REQUIREMENTS

Mohamed KADRY SAID¹

1. Redefining the Threat

As numerous analysts have argued, the end of the cold war has meant a shift away from one dominant threat to a multitude of existing and potential threats. The years of the 1990s have emphasized this vision and added further dimensions to it. The threat in the 21st Century must be evaluated within the larger context in which the structure of future conflicts will be much more complex than during the 1990s. Terrorism, violent political conflicts, and low-intensity conflicts are increasing steadily in number year after year. In fact we are facing two kinds of threats: the traditional, conventional and unconventional military threats sponsored mostly by state or non-state actors, including terrorists, and other non-violent, stateless threats, including environmental and human security issues such as global change and water and food scarcity. Redefining the threat is essential for strategic planning, force structuring, and the readiness and training of soldiers and military elites.

On the basis of data collected and analysed by the International Peace Research Institute (SIPRI) in 2001, our world today endures 29 complex emergencies; millions of refugees and internally displaced persons across 67 countries; food scarcity and related disease in 27 countries; mortal diseases ranging from AIDS to the West Nile disease and creeping across 59 countries; and landmines affecting 62 countries. Peacekeeping forces are deployed in 38 countries. The threats are no longer military but related to ethnic, religious, and cultural causes. Regional conflicts and instability are a major challenge to global security. The struggle for water resources may provoke violent conflicts and increase internal destabilization in North Africa and the Middle East. Urbanization increases the need for water which is already rising by an average 6%-8% per year, although resources have remained stationary. The problem of the lack of water is particularly pressing in the Middle East, where availability is below the critical threshold of 500 m³ per annum per inhabitant. For example,

¹ Major General (Ret'd.) Mohamed Kadry Said is Military Advisor at the Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, Cairo, Egypt.

availability in the Gaza strip is 100 m³ compared with 400 m³ in Israel. Conflicts between Arabs and Israelis have often been triggered by a struggle for water, and the recent clash between Lebanon and Israel over the water of the 'wazzani' river is a case in point here.

The major changes on the world geopolitical scene, together with the proliferation of unconventional warhead and missile capabilities, have undoubtedly modified long-established views on security. Nations and even sub-national groupings that might have only been considered of local concern a few years ago can now threaten geographically distant major powers. Unfortunately, 9/11 has shattered all optimistic illusions about homeland security, not just in the United States but world-wide. The threat of the use of Weapons of Mass Destruction by non-state terrorist groups does not appear to be remote.

The war in Bosnia and then in Kosovo and, most recently, Operation Enduring Freedom in Afghanistan have all made it clear that we must train our soldiers and military elites in sophisticated weaponry, long-range precision munition, and modern and secure communications in order to face today's challenges. They must be protected against chemical, biological, radiological and nuclear attack and, above all, they must be capable of working with other partners and allies effectively.

2. Adapting to the Future NATO-Mediterranean Dialogue

Up until now, the term 'Dialogue' has been used to designate the 'name' and 'content' of the North Atlantic Treaty Organization's (NATO) Mediterranean Initiative. However, this outwardly 'soft' diplomacy cannot conceal the geopolitical realities and the 'hard' security core of the initiative. The common economic interests of the NATO members and the Dialogue countries and energy security are two key issues of the Alliance's Mediterranean policy. The 1991 Persian Gulf War demonstrated the immense potential of the South and the North to work together and conduct major military missions. The participation of the armed forces of Egypt, Jordan, and Morocco in peacekeeping operations as members of the United Nations Protection Force (UNPROFOR) and NATO's Implementation Force (IFOR) and Stabilization Force (SFOR) further underlined the importance of adapting military elite training to the future needs of security cooperation between the two parties to the dialogue. A number of determinants will most likely shape future security cooperation within the framework of NATO's Mediterranean Initiative:

- NATO's future modernization of its power projection capabilities.
- NATO's New Strategic Concept approved at its Washington Summit in April 1999, emphasizing the 'multidimensional' risks emanating from beyond its area of responsibility and expanding the definition of its interests and geographical mandate.

- The Defence Capabilities Initiative (DCI) aimed at upgrading the European allies' key military systems and capabilities and making them interoperable with US systems.
- The new European defence and security policy suggesting the formation of a Rapid Reaction Force for European defence.
- European and NATO defence projects against ballistic missiles and missile proliferation in the Middle East and North Africa.
- The demographic imbalance and migration from the South to Europe generating economic, political and social problems.
- Europe's increased dependence on energy supplies of oil and gas from the Middle East, the Gulf area and North Africa.
- The threat of terrorism, particularly since the attacks of 9/11, and cooperation between North and South in fighting international terrorism.
- Consideration of the possibility of NATO playing an active conflict resolution role in the Arab-Israeli conflict.

Taking into account this complex background, it is possible to identify a real need for enhancing the NATO-Mediterranean Dialogue. The governing ingredients of this dialogue should not be limited to 'soft' security issues but must be extended to other intersecting interests and shared threat perceptions, taking into consideration the military imbalance in power projection capabilities, especially if the countries of the South are unlikely to become NATO members in the foreseeable future.

3. Restructuring Training for Military Elites

The genesis of the current revolution in military affairs goes back to the 1980s and the exploitation of advanced military technologies for developing new military systems based on the integration of three sets of technologies: long-range precision strikes, communications, and sensors. This revolution was revealed by the US in the 1991 Gulf War against Iraq, and was accompanied by another 'training revolution' in soldiers and military elites that was marked by the creation of sophisticated training facilities and instrumented simulation ranges coupled with careful recruitment policies. In fact, the combination of increasingly sophisticated hardware, revolutionary training, and personnel policies that attract intelligent and well-educated personnel has produced revolutionary advances in capabilities. For some analysts, technology is certainly important, but no more so than good training. Only armies that can afford to give their soldiers and officers constant and realistic training, can fully exploit the possibilities of contemporary weapons and technology systems.

Simulators, trainers, and experimentation ranges and labs play an important role in training military elites. For example, flight simulators familiarize pilots with the equipment and complicated sensors on board aircraft. Ground forces can now experiment at a new level of combat training that bridges

the traditional arena of live fire and manoeuvring with another way of training by utilizing the virtual world of computers. Driven by developments in technology, the new arena of visual reality enables ground forces to practise battlefield manoeuvres and identify enemy targets in the field at night and in adverse weather conditions. Similar to Hollywood film props, the synthetic targets designed to simulate an array of heavy tanks, artillery pieces and armoured vehicles appear life-like when viewed at traditional battlefield ranges of 3,000 metres and more. Weapons effects simulation systems are also used as a training capability allowing the army to accurately measure the quality of its combat skills. The results of engagements are transmitted to a data collection system which analyses the activities and produces a map of how the action was fought. Inside individual vehicles, crews are informed almost immediately if they are hit by simulated artillery or mortar fire.

What is important in the post-9/11 environment is that some countries' priorities and requirements have changed. Many states foresee a bigger role for special operations forces, whose high mobility is now of paramount importance. The threat has become non-conventional in the form of terrorist groups capable of hitting anywhere and with tremendous force and speed. Thus, the top procurement and training priority has now become special forces and other outfits that deal with counter-terrorism activities.

But the real change that followed 9/11 is the way military leaders and planners think. The immediate impact of 9/11 was the launch of the United States' war on terrorism world-wide. Another of the effects that has followed in the US is the creation of an Office of Homeland Security. The fundamental power shift of 9/11 is that 'you don't have to be a superpower to threaten a superpower.' Terrorists have similar capabilities today and they do not need nuclear-powered aircraft carriers to inflict serious damage. It is now the asymmetric threats that endanger the nation-state. The military campaign in Afghanistan, which featured new roles for unmanned aerial vehicles and unconventional special forces, underscored the importance of blending existing forces and systems with new equipment and tactics. The major change is concentrated in intelligence and special forces.

Advanced battle management training is gaining high importance in the battlefield. Military elites must be trained to use advanced Command, Control, Communications, Computer, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (C4ISR) capabilities for battle management. In battle scenarios, such systems allow commanders to assess the strength of their forces, check logistical data, plot virtual troop movements undertaken on a 3-D digital map, and check cross-section altitude maps of the terrain to better calibrate artillery strikes and radio-relay positions.

Training on more connectivity can provide sensor-to-shooter capability within air, land, and sea forces. Network-centric warfare and special operations

forces have moved to the top of defence procurement priorities for militaries in the Middle East following the events of 9/11, according to experts and officials in the region. Network-centric warfare aims to leverage technology so as to create a radically more integrated, agile, and efficient fighting force. One of the main fields of network-centric warfare demonstrated in the war in Afghanistan and noted in the Middle East has been close coordination in air-land operations, with networking allowing each command to view the entire battle space. Such advanced facilities also provide ways of achieving interoperability with other coalition forces. For example, the Belt of Cooperation project completed in February 2002 links all air defence systems, radar, military communications and air traffic control centres of Gulf Cooperation Council (GCC) states, which include Saudi Arabia, Qatar, Oman, Bahrain, and Kuwait.

4. Training for New Missions

There is a growing realization in the military sphere that there will be an increase in ‘urban operations.’ Although the military continue to spend most of their time training, organizing, and equipping themselves for operations outside cities against a conventional foe, there is a growing consensus of the importance of training, organizing, and equipping for ‘the urban battle space.’ The rationale behind planning for urban warfare contingencies is the fact that, at the end of the last century, the world’s population stood at six billion, with demographers forecasting that this figure will increase to eight billion by 2025. At the same time, there is a growing movement from rural areas into cities. According to United Nations projections, by 2025 there will be more than 500 cities with one million inhabitants and 30 cities with over 15 million, many of them in Third World countries. It is argued that such mega-cities in Third World countries, without the job prospects and facilities to accommodate population increase, are breeding grounds for discontent, criminality, revolt, and revolution.

A war-fighting laboratory is required to develop improved capabilities and skills. Experimentation is important involving a number of allied nations and friendly troops. The purpose is to improve urban warfighting capabilities while reducing friendly casualties, including non-combatants, and collateral damage. Training should take place in cities with different constructional, environmental, and population characteristics. Continuous experimentation in this area could potentially lead to increasing efficiency and progress in various respects, including a reduction in friendly casualties. The average friendly casualty rate in World War II, Korea and Vietnam was approximately 30%, while casualty rates for Urban Warrior stood at 40%.

Israeli defence officials have launched a multimillion dollar programme to improve and expand the Army’s national training centre, with special emphasis on the integrated air-land battle as well as the urban, house-to-house combat that has come to typify Israel’s twenty-month war against the Palestinian

resistance. The programme aims to modernise training, battle management, and communication capabilities associated with the Field Unit Training Center (FUTC), a 2,500-square-kilometre training area and command centre. The programme's second phase, scheduled to begin service in 2005, will expand training up to brigade level, while providing realistic training in areas built to simulate the towns and villages of the West Bank and Gaza. Egypt and other countries in the southern Mediterranean are also interested in using such applications.

Future world order will generate confrontational situations, which might necessitate the involvement of elite military in civilian life to keep order. The threat of demonstrations against world economic fora and the possibility of a global economic crisis that would destroy wealth and jobs, not only in the Third World but also in the developed industrial nations, require forward planning by the political, economic, and military elites. The Asian 'melt-down' of 1997/98 was an early sign that the speculative hysteria driving stock exchanges and currency futures to unprecedented heights may suddenly collapse leaving millions of people without jobs and bankrupt government treasuries.

One recent interesting case in point was the famous manhunt in the US for the sniper who killed nine people in two weeks. The sniper attacks began with a fifteen-hour shooting spree on October 2 and 3, 2002 that left five people dead in suburban Maryland and one in Washington D.C. The US military declared its willingness to join the manhunt and US Defence Secretary Donald Rumsfeld announced his intention of deploying military and relaying surveillance information obtained with sophisticated sensors to help civilian law enforcement more quickly track the killer. He also offered to supply high-tech assistance from the sky. The first step in such intervention by the military would be to provide a legal basis for the enforcement of law-and-order with military means.

5. Training Military Elites within the Framework of the NATO-Mediterranean Dialogue

The Second Gulf War, the Kosovo War, the Afghanistan military campaign, and the international war against terrorism have led to the conclusion that military elites fighting with multinational forces will be the most likely pattern of future military activity. One of the key aspects of this transformation is that one state cannot do it alone. Another key aspect is that transformation will not be possible without experimentation. NATO's experience has proved the importance of closing the capability gap between the US and other members of the Alliance. Coordinating efforts to improve information sharing, combat identification, logistics, and multinational training are basic pillars for guaranteeing a common transformation.

The NATO Concept Development and Experimentation Centre (CDE) is an example of how the Alliance addresses new military concepts and collaborative venues. The centre explores requirements, concepts and innovations for military transformation. It also explores the multinational aspect of information sharing and ways of building an infrastructure that interconnects those countries and agencies that need to share information while maintaining proper security and privacy concerns.

The NATO International Cooperation Opportunity Group has launched a year-long look at eight areas of defence capabilities needed in the next decade, including land, naval and air warfare systems and training. The topics of study are: unmanned aerial vehicles, defending against chemical-biological weapons of mass destruction, combat identification, air refuelling technologies, tactical communications, naval littoral warfare, and training and exercises.

At the level of its Mediterranean Initiative, NATO has supported a series of conferences and seminars for representatives from NATO and Dialogue countries. The first of these conferences was held in Rome in November 1997 for representatives of NATO's top political and military authorities, as well as representatives from the Mediterranean Dialogue countries. A follow-up International Seminar was held in Valencia in February 1999 on The Mediterranean Dialogue and the New NATO.

In 1998, the Alliance invited the Mediterranean Dialogue countries to participate in the Institutional Fellowship Programme that was introduced in 1956 for citizens of NATO. The aim of the Programme is to promote study and research leading to publication in areas of particular interest, such as Alliance security and political issues. Five fellowships were awarded in 1998 to scholars from Egypt, Israel, Jordan, Mauritania and Morocco. Research topics included East Mediterranean Security, Economic Aspects of Security Cooperation in the Mediterranean Region, and Competing Security and Cooperation Visions in the Arab World. During the period 1999-2001, four fellowships were awarded to Mediterranean Dialogue countries, one each to Egypt, Israel, Jordan, and Morocco.

The military dimension of the NATO Dialogue Work Programme includes observation of NATO and Partnership for Peace (PfP) sea and land exercises, visits to NATO military institutions, exchange of staff officers, and participation in workshops and seminars. Visits by representatives from Dialogue countries to NATO's Standing Naval Force in the Mediterranean (STANAVFORMED) have also been organized.

A military programme has been specifically designed for the Mediterranean Dialogue countries. It includes three components: courses at the NATO School in Oberammergau; courses and other academic activities at the NATO Defense College in Rome; and specific activities to be conducted under the responsibility of Allied Command Europe (ACE) and Allied Command

Atlantic (ACLANT). Military elites from Dialogue countries are regularly sent to attend courses at the NATO School in Oberammergau on environmental protection, peacekeeping, multinational forces, conventional arms control implementation, civil-military cooperation, civil emergency management, crisis management, and European security cooperation.

The NATO Defense College here in Rome has organized four international research seminars previous to this year's edition: with Jordan in December 1998, Tunisia in October 1999, Egypt in November 2000, and Morocco in November 2001. These seminars are aimed at increasing understanding between experts in security studies from NATO and its member states and from Mediterranean Dialogue countries. During the period September to December 2000, the NATO Defense College's first two Mediterranean Dialogue Fellows, an Egyptian and a Mauritanian scholar, conducted studies at the College on Common Challenges to the Levant: Cooperative Security in the Middle East after Peace, and on Immigration: Stability and Security in the Mediterranean Region, respectively. The first NATO Defense College Flag Officer course, specially intended for Mediterranean countries, started in Rome on April 20, 1998, with the participation of all NATO Allies and senior military officers from Egypt, Israel, Mauritania, and Tunisia. These annual courses are aimed at promoting understanding of NATO's interests and capabilities and offer opportunities for professional and personal networking among participants.

NATO's two major commands—ACE and ACLANT—offered 34 and 49 military activities to the Dialogue countries in 1998 and 1999, respectively. These included observing PFP activities in the fields of search and rescue, maritime safety, and medical evacuation, as well as exercises related to peace support and humanitarian relief. In this respect, although outside the context of the Mediterranean Dialogue, Egypt, Jordan, and Morocco have participated in NATO's peace-support operations in Bosnia-Herzegovina under IFOR and SFOR. Other military exercises have also been conducted. For example, in March 2001, approximately 150 military personnel from 19 nations participated in Exercise Cooperative OSPREY 2001, a multinational NATO Command Post Exercise, in Canada. This Exercise was conducted at the Canadian International Peacekeeping Training Center in Clementsport, Nova Scotia. Three Mediterranean Dialogue nations participated as military observers (Algeria, Jordan, and Mauritania). And, representatives from Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Mauritania, Morocco, and Tunisia were invited to attend Submarine Safety Exercise Poseidon 2001 for the adoption of common safety procedures and understanding in order to minimize the risk of submarine accidents. This exercise, which consisted of a seminar and computer-assisted training, was held in two phases: from 11-15 June and from 17-21 September 2001.

6. Egypt's Experience in Multinational Training

Egypt organizes a wide-ranging programme of joint military exercises with countries that are members of different security organizations, such as the European Union (EU) and NATO. From the confidence-building perspective, joint military exercises strengthen ties between countries and the personnel of the forces involved. They progressively help to unify the language, terminology, and concepts required to carry out joint operations. Continuity and regularity of a specific series of joint exercises generally lead to the creation of some kind of institution for planning, assessing, and administering the work.

For example, the multilateral Bright Star series, in which Egypt has been playing a central role since 1981, is now considered the largest joint exercise outside NATO. Conducted every two years, it presently involves eleven countries, seven of which are NATO members, namely, the US, Egypt, France, the UK, Germany, Italy, Greece, the Netherlands, Kuwait, Jordan, and the United Arab Emirates. Spain recently joined Bright Star 2001. Bright Star 97 included 58,000 troops and seven participating countries, whereas Bright Star 99 included nearly 75,000 troops involved in air, land, and sea operations in addition to humanitarian and disaster relief missions. For instance, in Bright Star 97, Egypt and the UK exercised a rescue operation for a large-scale earthquake disaster in the city of Alexandria with assumed losses of ten thousand of the city's inhabitants. The experience gained was used during the earthquake tragedy in Turkey, in which Egypt and other Mediterranean countries provided assistance and solidarity.

Another important example is the Cleopatra series of joint naval exercises, which started in the Mediterranean in 1988 with the participation of Egypt and France. Italy joined the exercises in 1996, followed by Germany in September 2000. It includes joint planning, war games, lectures, debates, and seminars. The principal naval missions exercised are fighting terrorism, rescue operations, fact-finding, ship inspection and monitoring.

The response by public opinion and the media to multilateral joint training between Egypt and Western countries has been positive. At the start of this joint military cooperation, newspaper coverage was always brief and only to be found on the inside pages. Now the situation has changed, and joint exercises are reported on the front pages of all Egypt's leading newspapers and magazines. The reporting emphasizes the regional character of the event and offers human and personal information about commanders, officers, and soldiers.

Egypt's assessment of joint training with other nationals is mostly positive, and is regarded by Egyptian defence planners as a good opportunity to work with multinational forces in a way that will probably become the blueprint for future military activity. The most important outcome for the participating troops is the opportunity it gives them to convey a realistic image to the other participating troops, not only in the professional military area but also in the

cultural and humanitarian sphere. In fact, joint training generally provides the opportunity to exchange views on such diverse issues as human-technological interaction, war in the desert, and other security areas.

7. Conclusions

Redefining the threat is essential for strategic planning, force structuring, and the readiness and training of soldiers and military elites. The threat in the 21st Century must be evaluated within the larger context in which the structure of future conflicts will be much more complicated than during the 1990s. Terrorism, violent political conflicts, and low-intensity conflicts are increasing steadily. The struggle for water resources may provoke violent conflicts between countries. Within the framework of the NATO-Mediterranean Dialogue, the training of military elites should respond to the needs of security cooperation between NATO and the Dialogue countries, which is shaped by a number of determinants. These include: NATO's future modernization process; NATO's New Strategic Concept; the European Defence Capabilities Initiative and the creation of a Rapid Reaction Force for European defence; NATO and European projects for missile defence; and cooperation in fighting terrorism.

The revolution in military affairs was accompanied by another 'training revolution' in soldiers and military elites. The training revolution manifested itself in a host of sophisticated training facilities, simulation ranges, and human resources. Countries' priorities and requirements have changed post-9/11 and the top procurement and training priority has become special forces for countering terrorism. There is also a growing realization of the importance of training for urban operations, for which a war-fighting laboratory is required in order to develop improved capabilities and skills in this field. Within the framework of the NATO-Mediterranean Dialogue, the Alliance is supporting a series of conferences, seminars, institutional fellowships, flag officer courses, observation of military manoeuvres, and military exercises for representatives from the Dialogue Countries. Egypt, for its part, is organizing a wide-ranging programme of joint military exercises with member countries of the European Union and NATO aimed at unifying concepts, strengthening ties, and building confidence.

EDUCATION OF STRATEGIC LEADERS AND A CULTURE OF CHANGE IN THE CANADIAN FORCES¹

Charles LEMIEUX²

1. The Competency Framework

1.1. Comparison Between Current and New Competencies

An executive development model must be built on a sound foundation. As noted in the best practices review most private sector and government executive development programs are designed and delivered to support a set of core competencies. Although the military HR system is not competency based, the CF Senior Officers Annual Performance Assessment is structured around a set of fourteen competencies extracted from the generic Public Service Commission (PSC) competency framework, listed in Table Three.

Although the current generic competency structure is used widely in the federal government, it fails to address the unique aspects of a military professional: for example, it does not speak to war fighting capability; the obligations of a member of the profession of arms; and the leadership of armed forces.

During the creation of the new framework, existing PSC competencies were analyzed with a view to determine their currency and focus and to retain visibility of those that best reflected the requirements of the strategic objectives. We concluded that several competencies either reflected personality traits (Personality and Self-Confidence) or could be embedded into all of the proposed CF Strategic Leaders competencies (Creativity and Stamina/Stress Resistance). Some PSC competency titles were changed (i.e. Visioning, Action Management, Teamwork, Communications and Ethics and Values) to reflect the expanded competency statement, but their original content and intent was incorporated into the expanded statement, supported by many examples of the competency in action.

¹ This paper is an extract from the draft document, “Canadian Forces Strategic Leaders’ Professional Development Strategy and Model: The Competency Framework”.

² Brigadier General Charles Lemieux is Special Advisor to the Chief of the Canadian Defence Staff on Professional Development.

The new competency framework is reflected in the right column of Table One.

Table One: Competency Framework–Current and Proposed

Current PSC Senior Executive/ Senior Officer Competencies	New Canadian Forces Strategic Leaders Competencies
Cognitive Capacity	Apply Cognitive Capacity
Creativity	
Visioning	Create and Champion the Vision
Action Management	Manage Risk
Organizational Awareness	Understand and Integrate Knowledge of Relevant Organizations
Teamwork	Build, Lead and Inspire Teams
Partnering	Develop Strategic Relationships and Networks
Interpersonal Relations	Build and Maintain Interpersonal Relationships
Communication	Communicate to Create Understanding
Stamina/Stress Resistance	
Ethics and Values	Exemplify Ethical and Values-Based Leadership
Personality	
Behaviour Flexibility	Be Flexible and Adaptable
Self-Confidence	
	Guide the Military Profession
	Apply Military Power
	Integrate Military Capability
	Lead Change
	Pursue Professional Growth

1.2 The New Competency Framework

The new competencies listed at Table One are clustered under four themes:

- Strategic and Operational commanders;
- Military Professionalism;
- Partnerships; and
- Communities.

1.2.1 The Competencies Operationalize the Four Strategic Objectives

Figure One–New Competency Framework



1.2.2 The fifteen Strategic Leaders competencies are described below:

- 1- Strategic and Operational Leadership:
 - **Apply Military Power.** In pursuit of national interests and objectives, CF Strategic Leaders develop, lead and manage the effective and efficient application of military power at the strategic and operational levels;
 - **Integrate Military Capability.** CF Strategic Leaders understand and consider the mission's overall strategic purpose in order to shape military capability to the strategic end-state in national and international fora with multi-national and multi-disciplinary (political, military, humanitarian and NGO) participants;

- **Lead Change.** CF Strategic Leaders have the responsibility to reframe the institution's vision and provide meaning. By remaining relevant and modern, they inspire members and build confidence in them about the institution's future;
 - **Apply Cognitive Capacity.** CF Strategic Leaders develop and apply cognitive capacity to anticipate, understand and respond to multiple and complex issues in an ambiguous and uncertain environment. They analyze and synthesize information in new and innovative ways, exercise judgment, solve problems, and guide timely decision-making;
 - **Build, Lead and Inspire Teams.** CF Strategic Leaders make things happen through and with the support of their team to accomplish strategic and operational objectives that ensure that Canadian interests are well served;
 - **Manage Risk.** CF Strategic Leaders act in the interests of the institution by identifying, accepting and effectively managing the risks and ambiguities inherent in the demands of their assigned responsibilities; and,
 - **Be Flexible and Adaptable.** CF Strategic Leaders adjust their behaviour to the demands of a changing work environment in order to remain productive through periods of transition, ambiguity or uncertainty, while remaining guided by the institution's values.
- 2- Military Professionalism:
- **Guide the Military Profession.** To remain relevant, CF Strategic Leaders align the CF ethos with the values of Canadians. They actively monitor trends, knowledge and new practices in the military profession and apply innovation to the development of new strategies, doctrine and structures to permit the CF to be modern and flexible;
 - **Exemplify Ethical and Values Based Leadership.** CF Strategic Leaders nurture the military ethos, and exemplify and uphold the military values and standards, understanding that to lead is to know what is the 'right' or 'moral' thing to do; and
 - **Pursue Professional Growth.** CF Strategic Leaders actively participate in and take responsibility for the self-management of their professional growth and executive development plan. They also guide the professional development of subordinates to ensure the CF can continue to benefit from educated, trained and experienced leadership.
- 3- Partnerships:
- **Create and Champion the Vision.** CF Strategic Leaders consult with CF members, all levels of government and the Canadian public to create and champion a vision of DND and the CF that is relevant, realistic and appropriate;
 - **Develop Strategic Relationships and Networks.** CF Strategic Leaders actively seek out opportunities to deepen their knowledge, horizontally and vertically, with stakeholders, including, but not limited to: other militaries,

members of government, national and international defence and security communities and NGOs. They actively encourage partnering where feasible and mutually beneficial; and,

- **Communicate to Create Understanding.** CF Strategic Leaders communicate effectively. They adapt their communications to the needs of different audiences (subordinates, superiors, stakeholders and political officials) and use varied communications vehicles to gain and sustain understanding.
- 4- Communities:
- **Understand and Integrate Knowledge of Relevant Organizations.** CF Strategic Leaders are aware of and understand the structures, relationships, processes and cultures of the various stakeholders in their global work environment; and
 - **Build and Maintain Interpersonal Relationships.** CF Strategic Leaders interact effectively with military and civilian members of the defence team, and build relationships with individuals from the public and private sectors, as well as with members of the international security and defence community. They encourage, develop and participate in communities of interest where best practices can be explored and shared.

**RAPPORT DE L'ATELIER
FORMATION DES ELITES CIVILES ET MILITAIRES
A LA CULTURE DU CHANGEMENT**

Laure BORGOMANO-LOUP¹

L'atelier s'est concentré sur la formation des élites dirigeantes, civiles et militaires à travers différentes questions: quels modes de recrutement et de formation seraient le mieux appropriés? En fonction de quelle vision du pouvoir et de l'Etat? Pour quelles missions données, tant aux civils qu'aux militaires?

En Méditerranée comme dans d'autres pays de l'OTAN, nos élites sont confrontées à deux défis principaux: d'une part, elles doivent servir à la restauration d'un lien entre le pouvoir et le peuple, d'autre part, elles doivent savoir prendre en compte le besoin de sécurité de nos sociétés.

Peut-on partager, des deux côtés de la Méditerranée, des objectifs communs, comme par exemple:

- inculquer une éthique de la responsabilité;
- faire converger la formation des élites civiles et militaires;
- restaurer la culture générale comme principale école de commandement.

La discussion est en partie revenue sur la difficulté à définir les élites: doit-on parler d'élite au singulier ou au pluriel? Sont-elles composées de notables? De bureaucrates? De technocrates? Peut-on les définir en fonction de leurs objectifs ou de leur fonction dans la société?

1. La discussion a fait apparaître l'importance de l'environnement historique et culturel pour la formation des élites. Trois types de situation ont été envisagés:

- les pays en transition -post/coloniale, post/socialiste, post/parti unique;
- les pays en guerre;
- les pays en paix, suivant deux cas de figure: les Etats anciens, avec une forte tradition de formation de leur administration civile et militaire d'une part, les Etats nouveaux de l'autre.

Selon les cas, l'accent est mis sur la nécessité de réussir une transition. Il est intéressant de noter que la transition elle-même peut être à double détente

¹ Mme Laure Borgomano-Loup est Administrateur Civil, Conseiller de Recherche au Collège de Défense de l'OTAN, Rome, Italie.

et entraîner un changement de paradigme. Ainsi, certains pays en transition ont d'abord mis l'accent sur la nécessité de rattraper un retard technique et technologique, pour s'apercevoir après coup, qu'il est aussi important de compléter cette formation technique par une éducation fortement axée sur la culture générale et l'éthique, seul moyen pour restaurer la cohésion sociale et empêcher la dérive terroriste.

Aujourd'hui, pour certains pays, l'un des défis semble être de réussir l'adaptation à la globalisation économique qui entraîne d'autres changements de fond, en particulier la mise en cause des structures hiérarchiques et pyramidales de la société et des processus de prise de décision.

Pour un pays en guerre, le défi principal est tout simplement de disposer d'élites qui ne soient pas uniquement issues de la société militaire et qui soient enclines à envisager le développement d'une culture plus globale de service public, plus représentative de la société.

2. Parmi les résistances au changement qui bloquent le développement de nouvelles élites, on a pu noter, suivant les cas:

- la structure pyramidale de la hiérarchie sociale;
- le manque de renouvellement et de mobilité des élites;
- le clientélisme;
- les résistances du corporatisme;
- l'accès à des privilèges permanents empêchant toute remise en cause;
- la guerre qui privilégie les filières militaires et bloque la mobilité sociale à certains segments de la société;
- l'absence de culture d'Etat;
- la crise de l'appareil d'éducation entraînant une privatisation qui met en péril la valeur reconnue des diplômes. Dans ce cas, c'est aux acteurs économiques et non plus à l'Etat ou à la communauté universitaire que reviennent la sélection et l'évaluation des compétences.

3. Parmi les propositions pour favoriser chez les élites une culture du changement, on a recensé:

- l'introduction dans le système éducatif, dès les premiers degrés, d'une formation à la prospective, à l'imagination, à la prise de risques;
- la mise en place au sein des grandes institutions, d'organismes compétents pour penser et préparer l'avenir;
- l'ouverture sous toutes ses formes: apprentissage des langues, ouverture aux cultures différentes, ouverture au cosmopolitisme, ouverture de la formation à des disciplines inattendues comme la musique, l'astronomie, la gymnastique, etc. selon les recommandations de Platon dans la République;
- la création d'une vraie culture stratégique au travers d'une convergence des formations civiles et militaires;
- le rapprochement de façon contractuelle de la formation des élites civiles et militaires par la création d'un réseau de recherche, animé par exemple par le

Collège de Défense de l'OTAN, et associant universités et écoles militaires. Le premier thème pourrait être l'exercice du leadership civil et militaire dans les pays méditerranéens. Le second, la mise en place d'un enseignement à distance et le développement d'une culture de réseaux;

- le développement des échanges de formations et de formateurs entre pays de l'OTAN et pays méditerranéens.

Part 3

The Fight against Terrorism

THE ROOTS OF TERRORISM¹

INTRODUCTION²

Mohamed Lemine OULD HALESS³

We made you a nation of moderation and justice
(Koran: 2:143)

To advocate what is right and forbid what is wrong
(Koran: 3:110)

To tackle this topic, I found that the best way to start was with these verses from the Holy Koran in which Allah told the Muslim Nation to be moderate and to advocate what is right and not to support what is wrong.

The essence of any religion is to advocate peace, mercy, love, tolerance and humanism. The word of Allah, as revealed in the Koran, and Muhammad's (peace be upon him) own teachings on his authority nowhere and never ordered Muslims to take up arms against other believers, or non-believers, for any

¹ Part 3 is divided in two sub-parts: "The Roots of Terrorism", and "Terrorism and Terrorist Strategies".

² This sub-part includes the introduction, three papers and the report of the workshop directed by Dr. Mohamed Lemine Ould Haless.

³ Dr. Mohamed Lemine Ould Haless is Vice-Dean of the University of Nouakchott, Mauritania.

aggressive reason, nor for causes of nationalism, but only when Islam was actively attacked (they had the right to self-defence), and only until the enemy laid down their arms and sued for peace, after which no reprisals should be taken.

On those grounds, if the terrorists who attacked the World Trade Center claimed to be Muslims, they not only committed murder, which carries the death penalty, but they also committed a physical attack upon Islam by the damage they did to its image. They also committed suicide, which is forbidden in Islam.

The law of God was also given in absolute clarity to the prophet Moses (peace be upon him): Thou shall not kill.

Jesus (peace be upon him) took the teaching further: It was said to you of old: Thou shalt not kill, and whoever does kill will be liable to judgement. He taught that we must not nurture or fan the flames of hatred in our hearts. We must not repay evil with evil.

And after Jesus (peace be upon him), in the revelations of the Koran, God revealed to Muhammad (peace be upon him) that Muslims must accept all the revelations made to those previous prophets and make no distinction between them. They were all messages and teachings from the same One True God.

Despite all this, and because of the fundamentalists and extremists who commit terror attacks against innocent civilians and who claim to be Muslims and act as representatives of Islam and the Islamic faith, Islam itself is now hated, when in fact genuine Muslims stand shoulder-to-shoulder with the believers of Judaism and Christianity in their shock and disgust as victims of terrorism.

Terrorism is the direct consequence of the behaviour of extremists and fundamentalists acting as representatives of their religions. Be they Muslims, Jews or Christians or Hindus or whatever.

To avoid the controversy that may result from my taking examples from other religions, I shall talk about Islam.

It has become commonplace among thinkers, among ordinary Muslims that the real enemy of Islam is not any part of the 'West,' but those who claim to be Muslims but patently are not, and who browbeat others into silence.

When people choose to kill themselves and take out thousands of persons with them, this is hardly what Islam defines as 'Jihad' and these people are not martyrs. A 'Jihad' is a struggle for the will of God in which any attack on the weak, children, women, the aged, animals or plants is totally forbidden.

It is not the rights of a Muslim minority that are under threat, but the rights of the Muslims, the majority, Islam itself, the millions of believers, that are being hijacked by these extremists who dare to call themselves good Muslims.⁴

⁴ See Ruqaiyyah Waris Maqsood, "On the Hijacking of Islam," www.Islamfortoday.com

These extremists, who actually discredit Islam as such, cause non-Muslims to refer to Muslims with diffidence and fright, throw a shadow on all Muslims and endanger their relations with other peoples.

As moderate Muslims, a quality advised by God in the early verses, we must adopt a policy of containment towards anyone and everyone who seeks to advocate hatred towards any community. Moderate Muslims must not hesitate to confront those who try to make evil of Islam.

Although Western media and movie producers often take isolated cases of Muslim extremism as a pretext for labelling all Muslims as extremists, it would be wiser for media and policymakers everywhere to treat individual Muslims, each Muslim group, and every Muslim country on its own merits.

Muslims, too, must reciprocate. While many Muslims acknowledge the support and sensitivity of most Westerners, some Muslims continue to embarrass everyone with the narrowness of their vision and the crudeness of their sentiments.

If Muslims wish their voices to be heard and their advice respected and followed, the first thing they have to develop is an extreme intolerance for intolerance and extremists. Those who espouse intolerance must never become their heroes.

Muslims must avoid the impulse to blame the United States (or the Jews or the West) for all their miseries. They must develop a balanced attitude towards everybody. They must be critical of others but also self-critical. Prophet Muhammad (peace be upon him) spent the first forty years of his life speaking the truth and became famous as Al-Amin (the truthful) before he started preaching the Truth.

Muslims must follow in this path and start condemning intolerance within, even as we demand tolerance from without.

The worst enemies of Islam are from within.⁵ The worst of these are the ones who delude others by the deeply tainted religious exterior they project. The prophet (peace be upon him) said about them: “when you see them pray you will consider your own prayers insignificant. They recite the Koran but it does not exceed the limit of their throats.”

In conclusion, I would like to stress the fact that religion has never advocated violence or terrorism. It is even against its nature. But extremism is evil and terrorism is evil, too. The Prophet (peace be upon him) said: “beware of extremism in your religion. Islam is the middle way between excess and neglect. Zealots are a plague upon religion.”

⁵ See Hamza Yusuf, “The Worst Enemies of Islam are from Within,” www.Islamfortoday.com

NEW WARS AND THE LIMITS OF MILITARY POWER¹

Rob de WIJK²

The events of September 11 2001 made clear the urgent need to refocus and restructure the way the United States and its allies think about and plan to wage a military campaign. First, something is fundamentally wrong with the West's armed forces. Conceptually, the focus is still on conventional warfare, but the new wars will be unconventional wars. Second, contemporary concepts, such as limited collateral damage and proportionality, have little value when preparing for the new wars. Third, how concepts such as coercive diplomacy and coercion can be used effectively is unclear. In sum, the United States and its allies face significant practical as well as conceptual challenges. Moreover, the September 11 attacks made clear that terrorism no longer can be considered a tactical or local challenge, requiring cooperation between the national intelligence services and the police. The new terrorism is a strategic or international challenge, requiring international cooperation between intelligence services and armed forces. This contribution deals with this new challenge. I will argue that this challenge requires a new approach as well as new capabilities.

1. "Savage Warfare"

Western armed forces demonstrated their superiority clearly during the Gulf War in 1991, when, after the extensive use of airpower, U.S. ground forces gained a decisive victory over Iraq within 100 hours. In contrast to conventional warfare, which relies on technological capabilities—manned arms and standoff weaponry—to engage the enemy, terrorists fight unconventionally. Technology plays a supporting role at best, for personal protection, communications, and targeting. In the final analysis, however, successes depend on old-fashioned fighting skills and the use of knives or small-caliber arms in search-and-destroy operations.

¹ Professor Rob de Wijk, Chairman of the Third Session of the Seminar on "The Fight against Terrorism", has submitted this paper, whose contents relate to the topic for this year's Seminar.

² Rob de Wijk is Professor of International Relations and Strategic Studies, The Clingendael Institute for International Relations, Royal Military Academy and Leiden University.

In the case of conventional warfare, armies take and hold ground, air forces conduct strategic bombing operations and engage the enemy, and navies support land forces by conducting offshore attacks and cutting off lines of communications. This is the Western way of waging war. The new wars on terrorism, however, will have to deal with irregular forces that practice guerrilla tactics, instill panic, and retaliate asymmetrically—when, where, and how they choose.

Actually, referring to the military campaign now under way as the “new” war demonstrates little understanding of the history of warfare. In 1898, in *Lockhart’s Advance Through Tirah*, Captain L. J. Shadwell wrote about “savage warfare” (that is, non-European warfare) “that differs from that of civilized people.” Some areas in the world have not changed much since Shadwell’s time. More than 100 years ago, he wrote:

“A frontier tribesman can live for days on the grain he carries with him, and other savages on a few dates; consequently no necessity exists for them to cover a line of communications. So nimble of foot, too, are they in their grass shoes, and so conversant with every goat-track in their mountains that they can retreat in any direction. This extraordinary mobility enables them to attack from any direction quite unexpectedly, and to disperse and disappear as rapidly as they came. For this reason the rear of a European force is as much exposed to attack as its front or flanks.”³

In Afghanistan today, the biggest change is that army boots or Nikes have replaced “grass shoes.” Furthermore, local fighters possess limited numbers of modern weapons systems, such as Stinger antiaircraft missiles, which were acquired during the 1980s when the United States considered Afghanis freedom fighters who needed support in their struggle against Soviet occupation. The basic Afghani weapons “platform” is the pickup truck, which carries fighters armed with guns; in mountainous regions, the mule is still the most important mode of transportation.

In most Western countries, irregular warfare has always been considered “savage warfare,” for which there is no preparation. Historically, the British and the Dutch, in particular, combated insurgents quite successfully in their colonies. With the loss of Indonesia in the 1950s, the Dutch lost not only all their experience in waging this kind of war but also their mental preparedness for such action.

Today the Dutch army is preparing a new field manual on counterinsurgency and counterterrorism. In drafting the manual, the army’s staff utilized the old manuals that General Johannes van Heutsz used during the 1920s and 1930s, when he was combating insurgents and terrorists in what is now the

³ L.J. Shadwell, *Lockart’s Advance Through Tirah* (London: W. Thacker & Co., 1899), pp. 100-105.

Republic of Indonesia. Van Heutsz also reorganized his conventional ground forces to deal with the insurgents, creating small units of a dozen armed men to carry out search-and-destroy missions. This military action led to an episode that the Dutch do not want to repeat. Today, the army's counterinsurgency operations could be perceived as war crimes. Because no distinction could be made between combatants and noncombatants, the Dutch burnt down entire villages in order to eliminate fighters' bases. For this reason, Secretary Rumsfeld argued that direct attacks on terrorists are useless; forces are required to "drain the swamp they live in."⁴

In addition to consulting Van Heutsz's tactics, the Dutch used the British counterinsurgency manual, which is still considered the most detailed manual for this type of warfare. Of the former colonial powers, only the British have not given up their military skills; at the same time, British forces have maintained the mental preparedness needed to carry out counterinsurgency operations.

Today, the West needs special forces to deal with irregular fighters such as terrorists; and these forces are not available in large quantities. A distinction should be made here between special operations forces (SOF), which are used for covert or clandestine action, and specialized forces, which carry out specialized overt missions. The most famous of all SOF, Great Britain's Special Air Service (SAS), dates from World War II. Conceived by Captain David Stirling, the SAS has been used since 1941. Most special operations forces—such as Australia's Special Air Service Regiment, Holland's Bijzondere Bijstands Eenheid (BBE), the units of France's new joint Commandement des Operation Speciale (COS) Germany's Grenzschutzgruppe GSG-9, Israel's Sayeret Matkal/Unit 269, and the U.S. Army's 1st Special Forces Operational Detachment, Delta Force, and Naval Special Warfare Development Group—were established in the 1970s as a direct response to terrorist incidents. When radical supporters of Iran's revolution captured 53 staff members and guards at the U.S. embassy in Tehran in November 1979, however, the United States still had no standing counterterrorist task force. As a result, a rescue team had to be assembled from scratch, and it took six months of preparation before the rescue operation could be launched. Charged with rescuing the hostages was the newly created Delta Force, with the support of U.S. Navy and Air Force airlifts. The tragic end of this attempt is well known. Technical problems and tactical failures caused the operation's abortion, and it ended in disaster in April 1980. Nevertheless, after this failed rescue operation, special operations forces received more funding, and better equipment and training. Consequently, special

⁴ S.L. Marquis, *Unconventional Warfare: Rebuilding U.S. Special Operations Forces* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1997), p. 2.

operations forces became an important foreign policy tool for U.S. policymakers.⁵

SOF specialize in clandestinely rescuing hostages. SOF's military tasks focus on infiltrations into enemy territory to carry out sabotage, search-and-destroy and rescue missions, and forward air control. Western militaries have extremely limited true SOF capabilities, probably no more than 3,000–5,000 troops for all NATO countries. In addition, Western governments have specialized forces that carry out overt actions. The United States has approximately 45,000 such troops; its NATO allies have 20,000–30,000. The U.S. Army Rangers battalions, which specialize in seizing airfields, are among the better known of these units; another is the 82nd Airborne Division, the world's largest parachute force. These forces seize key targets and prepare the ground for the general-purpose forces that follow.

Nevertheless, new concepts such as network centric warfare also need to be developed. Deployed SOF and specialized forces must disperse and form a network that covers large areas. These forces must make use of advanced communications, including uplinks and downlinks with unmanned and manned aircraft and satellites to enable quick-response strikes against high-value targets. For the military, network centric warfare requires a different mindset, because unlike traditional formations, there is less hierarchy and less emphasis on combined arms operations.

Even though NATO countries have a total of more than three million individuals in their armed services, only a very small portion of them are SOF or specialized armed forces—too small a number to engage in sustained combat operations. Clearly, it is too late to increase this capability for the campaign in Afghanistan and other countries hosting terrorists. Even if a decision were made to create more of these units, only a small number of young people would be willing or able to join these forces; according to some estimates, less than 10 percent make it through the grueling selection process.

The situation is similar as far as the West's human intelligence (HUMINT) capabilities are concerned. For data collection, the intelligence communities of the United States and its NATO allies focus primarily on satellite imagery, signals intelligence (SIGINT), and electronic intelligence (ELINT). Satellite imagery guides both SOF and HUMINT to targets. Although satellite imagery obtains important strategic information, SOF and HUMINT are the best way to obtain tactical information on the ground, especially because terrorist groups make only limited use of cellular telephones and satellite communications. Since the U.S. cruise missile attacks on his training camps in August 1998, Osama bin Laden no longer uses his satellite telephone, which had made him easy to detect. Instead, he issues "mission orders," instructing his

⁵ Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, Submitted to Congress on 31 December 2001,

lieutenants orally, in writing, or on videotape that television stations broadcast widely. Consequently, the United States and its allies have no choice but to infiltrate his network.

Tapping into this network is an enormous task, however, because the al Qaeda organization has bases and cells in 50–60 countries, including the United States and most European nations, where so-called sleeper agents live. The individuals who carried out the attacks on the World Trade Center and the Pentagon had been ordinary residents in the United States and other Western countries. Therefore, agents from Islamic states' intelligence communities must infiltrate networks and cells both inside and outside the Islamic world, while Western governments must at the same time recruit agents in the Islamic communities in their own countries. Effective use of HUMINT requires intensive cooperation among intelligence services worldwide.

Without sufficient HUMINT capabilities, SOF and specialized forces to effectively address unexpected threats and unconventional warfare—the only option open to the West's opponents—the United States and its allies will find the campaign on terrorism almost impossible. In its most basic form, “asymmetrical” warfare utilizes one side's comparative advantage against its enemy's relative weakness. Successful asymmetrical warfare exploits vulnerabilities—which are easy to determine—by using weapons and tactics in ways that are unplanned or unexpected. The weakness of Western societies is perceived as their desire to reduce collateral damage by emphasizing technological solutions, the need to maintain coalitions, and the need to adhere to the international rule of law. Moreover, Western industrialized societies are economically and socially vulnerable. Thus, dealing with these new threats requires groups of well-trained, well-equipped, and highly motivated individuals who can infiltrate and destroy terrorist networks.

At the tactical level, the opponent conducting asymmetrical warfare tries to change the course of action in order to prevent the achievement of political objectives. These tactics—including guerrilla warfare, hit-and-run attacks, sabotage, terrorism, and the capture of soldiers, who are then shown on television—will confront allied ground forces in Afghanistan and other places that harbor terrorist training camps and headquarters.

At the strategic level, the opponent using asymmetrical tactics exploits the fears of the civilian population, thereby undermining the government, compromising its alliances, and affecting its economy. The September 11 attacks were only partly successful on this score. The fear of further attacks has led to uncertainty about the future among the population of most Western nations; and, as a result, their economies have fallen into recession. On the other hand, the attackers very likely miscalculated not only the resolve of the leadership and population of the United States but also most of the world's willingness to form and maintain coalitions to fight terrorism.

In sum, direct military action—that is, the new war—against insurgents and terrorists requires both special operations forces and human intelligence gathering. Both assets are scarce, however, and not available in the quantities necessary to fight and win sustained wars. Moreover, deploying SOF is extremely risky, and effective engagement requires skills and techniques that come very close to war crimes. Therefore, the United States and its allies need to develop a new defense-planning concept.

2. The Limited Value of Contemporary Western Concepts

For historical and cultural reasons, the armed forces of Western countries have been disinclined to prepare for military action that was considered uncivilized warfare. As a consequence, policymakers, the military, and the public are psychologically ill-prepared for the new war. They have become used to concepts such as limited collateral damage, proportionality of response, and the absence of body bags. However, the current situation calls for a willingness to abandon these ideas, at least partially, a sacrifice that may be difficult for some individuals and nations to make.

During his visit to Pakistan on October 5, British prime minister Tony Blair called for “proportionate strikes . . . [that should] not be directed against the Afghan people.” These concepts have little value when carrying out military operations against insurgents and terrorists, however, for a number of reasons.

- *Collateral Damage.* Because opposing fighters do not usually wear uniforms, combatants are indistinguishable from civilians. Fighters depend on the local civilian population for logistics and shelter in rural areas; and in urban areas the population is used as a shield. Moreover, because the population’s loyalties are to tribes and clans, differentiating between combatants and noncombatants is almost impossible. Thus, the concept of limited collateral damage is almost useless in unconventional warfare, in which civilian casualties cannot be avoided.
- *Proportionality of Response.* Proportionality refers to the response to an attack being in relation – and proportional - to the interests at stake. The events of 9/11 not only threatened America’s national security but also its leadership and credibility. For a superpower this is a very powerful incentive to use its full might and to take all measures necessary. In theory this could require the use of nuclear weapons if other means are insufficient, e.g. to destroy hardened underground bunkers or caves. However, keeping fragile coalitions together requires *less* than a proportional response. Therefore, using nuclear weapons is a non-option, despite the debate on nuclear bunker busters triggered by the Nuclear Posture Review.⁶

⁶ Department of Defense, Nuclear Posture Review, Submitted to Congress on 31 December 2001.

- *Absence of Body Bags*. Because vital interests of the United States and its allies are at stake, the concept of an absence of body bags carries little value either. Both President George W. Bush and Prime Minister Tony Blair have the popular support to politically withstand heavy human losses, which there will be. General Joseph Ralston, NATO's supreme allied commander, warned, "We cannot be in the mindset of a zero-casualty operation."⁷ Yet whether most European allies are also willing to pay this high price is doubtful. Initially, the Belgian and Dutch governments saw invoking Article 5 of the NATO treaty as a symbolic measure and a demonstration of transatlantic solidarity. Other governments agreed so that they would be consulted on U.S. decisions and have some influence on U.S. decisionmaking. Except for the United Kingdom, few European NATO allies acknowledged that the decision to invoke Article V implies sending their own troops to Southwest Asia.

Thus, combating insurgents and terrorists requires a mental firmness, a quality that is evident in the United States and the United Kingdom today but uncertain in other allies. The traditional concepts of proportionality and limited collateral damage, however, do not have much value in the present circumstances.

3. Coercion and Coercive Diplomacy

Another obstacle to effectively using military means to combat the new threats that terrorism pose is the limited insight that academics, and therefore policymakers, offer into the theories of coercion and coercive diplomacy as well as governments' lack of experience using them to achieve the desired outcome. Coercion is defined as the deliberate and purposeful use of economic and military power to influence the choices of one's adversaries; coercive diplomacy focuses on the latent use of the instruments of power to influence those choices. The studies on which these theories are based do not have much relevance for policymakers today, however. The terrorist attacks on the United States demonstrate the need for policymakers and the military to reevaluate the concepts that underlie their approaches to balancing political ends and military means.

Most theories of coercion find their origin in the Cold War period; but preoccupation with deterrence has distorted the concept. Deterrence as a concept is useless for today's challenges because the world cannot deter individuals such as bin Laden and his lieutenants. The same holds true in the case of failed states, many of which provide sanctuaries for insurgents and terrorists. Because negotiating with failed states and terrorists is impossible, both coercive

⁷ As quoted in 'Rumsfeld', p. 6.

diplomacy and coercion are meaningless. The only solution in those cases is direct action with SOF support, backed up by airpower.

Coercive diplomacy and coercion can be used only against functioning states that actively support or shelter terrorists. For that reason Vice President Dick Cheney's warning that the "full wrath" of the United States would be brought down against nations sheltering attackers is an indication of the administration's emerging strategy for combating terrorism.

The problem, however, is the West's lack of experience with this approach. Many cases of coercion and coercive diplomacy have failed. For example, the Gulf War was an unprecedented success, but attempts to coerce Saddam Hussein to comply with United Nations (UN) resolutions during the 1990s failed. The humanitarian intervention in Somalia during the early 1990s resulted in failure. The success of Operation Allied Force in the war in Kosovo was limited because it took 78 days to convince Serbian president Slobodan Milosevic to accept a diplomatic solution based on the Rambouillet agreements signed in early 1999.

Existing theories are based primarily on studies that Thomas Schelling, Alexander George, and Robert Pape conducted,⁸ yet even these "classics" do not apply to the circumstances that the West faces today. Schelling distinguishes between "brute force" and "compellance." Brute force is aimed at forcing a military solution; compellance is aimed at using the threat of force to influence an actor's choice.⁹ According to Schelling, armed conflict can only be averted when the opponent refrains from taking action. This situation requires a deadline because, without a clear ultimatum, threats are hollow.¹⁰ Accordingly, the United States gave Afghanistan's Taliban regime a deadline, which it rejected, to surrender bin Laden and his lieutenants.

For Schelling, coercive diplomacy concerns not only undoing a particular action but also threatening the opponent with the use of force, which can bring about complete surrender. The crux of Schelling's approach is "risk strategy": by threatening the civilian population and presenting the prospect of terror, the actor expects the opponent's behavior to change. This notion made

⁸ See Thomas A. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966); Alexander L. George and W.E. Simons, (eds.), *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1994); Robert A. Pape, *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1996); Lawrence Freedman, *Strategic Coercion* (Oxford, Oxford University Press, 1998); Colin S. Gray, *Modern Strategy* (Oxford, Oxford University Press, 1999); Richard N. Haass, *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World* (Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1994); Michael O'Hanlon, *Saving Lives With Force: Military Criteria for Humanitarian Intervention* (Washington D.C.: Brookings Institution, 1997); and B.R. Pirnie and W.E. Simons, *Soldiers for Peace* (Santa Monica, Calif.: Rand Corporation, 1996).

⁹ Schelling, *Arms and Influence*, pp. 2-3.

¹⁰ George and Simons, *Limits of Coercive Diplomacy*, p. 7.

sense during the Cold War setting, when Schelling's book—in which he sought alternatives to the concept of deterrence—was published in 1966. However, a risk strategy is meaningless in the war against terrorism, because the coercers, the United States and its allies, must make it clear that the war is not against the Afghan people, but against terrorists and the regime supporting them. Thus there are no civilian populations (such as the Soviet people in the Cold War) to threaten to use coercion effectively. What is worse, excessive military force could split the fragile Islamic alliance, which is cooperating with the United States in the war against terrorism. In other words, coercion might not only be ineffective, it might also backfire. For that reason, humanitarian aid for the civilian population accompanied the initial attacks on Afghanistan in early October 2001.

George's study of coercive diplomacy first appeared in 1971, and a new edition was published in 1994, in which George tested his theory on more recent cases. George distinguishes between defensive "coercive diplomacy" and offensive "military strategy." Coercive diplomacy consists of using diplomatic means, reinforced with instruments of power. Coercion, in the form of threats or military interventions, must force an adversary to cease unacceptable activities.

The main argument of George's theory is that coercion and diplomacy go hand in hand with rewards for the opponent when complying with demands.¹¹ In the case of the Taliban, Bush and Blair have made it clear that there is no room for compromise and that no rewards will be given for handing over bin Laden. Consequently, the Taliban had no incentive not to fight for its survival, forcing the United States and its allies to confront the prospect of a prolonged struggle and also undermining the fragile coalition forged between Western and Islamic states.

Schelling's and George's theories focus primarily on the *latent* use of instruments of power, whereas Robert Pape's theory concerns their *actual* use. Pape posits that coercion is effective when it aims at the benefit side of the cost-benefit calculation that every actor makes. The opposing side must consider the cost of giving in to the demands of the intervening states to be lower than the cost of resistance. Pape argues that this outcome is possible when the actor withholds military success from the opponent, while at the same time offering a reward after the demands have been met. However, both the Taliban as well as the U.S. and British governments have vital interests at stake; therefore, the Taliban's will to defend and the West's will to coerce are at maximum levels. Consequently, both sides are willing to pay a high price, and neither will give up easily.

¹¹ Ibid., pp. 69-91; see also Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict* (New York and London: Oxford University Press, 1965).

As far as military strategy is concerned, Pape focuses on strategic bombing, which can be decisive only in long wars of attrition. The overall superiority of materiel determines its success. This was Russia's strategy in Chechnya during the strategic bombing campaign in Grozny, which most Western governments severely condemned as inhuman. Nevertheless, a military coalition may have no option but to use elements of an attrition strategy. Given the unavailability of other assets, the destruction of training camps and underground facilities may require the use of low-yield tactical nuclear weapons or fuel air explosives. Moreover, some U.S. strategists are beginning to consider using the threat of a limited nuclear strike as a way to deter potential adversaries that support terrorist organizations from using chemical and biological weapons or to destroy the storage site of these weapons.¹² Thus, the use of nuclear weapons might actually be militarily useful in the war against terrorism, but the potentially grave consequences -such as fracturing the coalition- prevent policy makers from using them.

Pape argues that deposing political regimes is not feasible "because leaders are hard to kill, governments are harder to overthrow, and even if the target government can be overthrown, the coercer can rarely guarantee that its replacement will be more forthcoming."¹³ In other words, Blair's warning to the Taliban "to surrender terrorists or to surrender power"¹⁴ does not have many successful historical precedents. The removal of Panama's president Manuel Noriega from power in 1989 is one of the few successful examples.

Pape concluded that airpower can be successful when it denies the opponent the use of military capabilities. This approach requires a strategy of denial—that is, the destruction of key military targets, including headquarters and command and control centers, logistics, and staging areas. In the case of unconventional warfare, however, the number of high-value targets is extremely limited; therefore, there is little to bomb. Consequently, the only strategy that can be successful is a military strategy of control, which requires search-and-destroy missions using land forces such as special operations forces, reinforced by specialized forces and airpower. As argued earlier in this discussion, however, the United States and its allies have very limited capabilities in these areas.

Schelling, George, and Pape's studies are useful as a starting point for further academic research; but their work has limited utility for contemporary policymaking. Consequently, the September 11 incidents have prompted both policymakers and the military to rethink their basic concepts and to seek another approach to the old challenge of balancing political objectives and military means. For example, a mechanism of second-order change could be developed,

¹² "U.S. Strategists Begin to Favor Threat to Use Nuclear Weapons," *International Herald Tribune*, October 6-7, 2001, p. 4.

¹³ Pape, *Bombing to Win*, p.316.

¹⁴ Prime Minister Tony Blair's speech to the Labor Party Conference, London, October 2, 2001.

aimed at mobilizing neighboring states against a target state. The Islamic Republic of Iran, which is strongly opposed to the Taliban regime, could play a crucial role by putting pressure on Afghanistan, for instance. Pressure from Iran would have the added advantage of involving an Islamic country and thus strengthening the coalition. Thus, reexamining old concepts and traditional approaches are essential to successfully employing military means in the campaign on terrorism.

4. The Battle for Hearts and Minds

A significant component of the new war—one that has been historically successful for both allies and adversaries of the United States—is the campaign to win the support of the populace of the opponent. In other words, the United States and its allies must also wage a battle for the hearts and minds of the people, in this case, those in the Islamic world. This effort—using several approaches, including humanitarian aid and propaganda—must be made along with diplomatic measures and military operations. The humanitarian aid that accompanies the bombs being dropped in Afghanistan in the current fight demonstrates that the United States recognizes the importance of this campaign.

Israel serves as an example of the difficulties that a nation confronts in a war against terrorists and of the way the battle to win the hearts and minds of the population can accompany military measures. Terror persists in Israel, despite the fact that the country has military assets that are important for waging this type of war, including defense forces and intelligence services that are among the best in the world; policymakers and a public who are willing to take risks and to accept casualties; and widespread public support for the military even if mistakes are made. And yet the country cannot prevent or deter terrorist acts and attacks with rockets from southern Lebanon, for example. Israel's experience shows that armed forces—trained, structured, and equipped for conventional war—are incapable of dealing with insurgents. Israel had no choice but to develop new tactics, employ different weapons systems, and use small task forces to carry out small-scale operations. However even this shift in *modus operandi* has not guaranteed success.

Bin Laden, who is accused of being the force behind the September 11 attacks, fights a similar battle to the Intifada on a global scale. His objective is clear: to unite the Islamic world under a political-religious figure, or caliph, by removing pro-Western regimes, the state of Israel, and the U.S. presence from the Islamic world.

Israel's experience also shows that, at best, the problem of terror can be made manageable. Its solution requires offensive military action, heavy security measures to prevent radical elements from carrying out their attacks, and the building of coalitions with moderate political figures.

Important to this discussion is Israel's experience with the issue under discussion: gaining the support of the civilian population. For example, when the security zone in southern Lebanon still existed, Israel carried out a counterinsurgency campaign within it, while at the same time providing aid to the Lebanese population therein, including projects to rebuild infrastructure and programs to provide health care. On the other side of the coin, radical movements such as Hamas use nongovernmental organizations extensively for these purposes.

Bin Laden is popular because of his "good works" in the Islamic world, especially in Pakistan and Afghanistan. Indeed, in most Islamic countries, radical groups of fundamentalists have developed a social and cultural infrastructure to build an Islamic civil society and fill a vacuum that their countries' governments have neglected. For example, during the 1990s in Egypt, Jordan, the West Bank and Gaza, Afghanistan, and Pakistan, radical movements provided health care, education, and welfare for those nations' poor. After the 1992 earthquake in Cairo, these organizations were on the streets within hours, whereas the Egyptian government's relief efforts lagged behind. In fact, Qur'an study centers have become the single most important source for recruiting new members for the radical movements.

These types of campaigns that radical Islamic movements have waged have extremely successfully undermined the legitimacy of governments and gained the support of the local civilian population. Consequently, the diplomatic and military actions of the United States and its allies should go hand in hand with a campaign for hearts and minds in order to win the support of the Islamic world's population. In addition to food rations, U.S. aircraft have dropped leaflets and small transistor radios to enable the Afghans to receive Washington's message. Nevertheless, even a dual strategy of humanitarian aid and military intervention does not guarantee success.

5. Conclusion: limiting Expectations

As the war against terrorism gets into full gear, the United States and its allies must meet significant practical and conceptual challenges if the campaign is to be successful. A war against terrorists or insurgents can be manageable, at best, if certain approaches are adopted. In principle, the following options, which are not all mutually exclusive, are available to the United States and its allies, depending on the target of the campaign:

- Pursue a military strategy of *control* in failed states that terrorists use as sanctuaries. Control involves search-and-destroy missions by special operations forces, backed up by specialized forces and airpower. This option requires the United States and its allies to expand the number of SOF and specialized forces significantly.

- Adopt a strategy of *coercive diplomacy* or *coercion* against unfriendly regimes to pressure these regimes to give up their support of terrorist movements. If they do not comply with these demands, these regimes should be removed from power, which is easier said than done. This strategy requires new thinking about the optimum way to coerce regimes.
- Use *human intelligence* gathering methods extensively to infiltrate the terrorists' networks in friendly countries and then destroy the terrorist bases from within. This option also requires the United States and its allies to expand their HUMINT capabilities substantially and to embark on even closer cooperation with intelligence services in other countries.
- Wage a *campaign to win the hearts and minds* of the Islamic people. This option would enable the United States and its allies to gain the support of the populace and thereby drive a wedge between the population and the terrorists or insurgents.

Nevertheless, even if these options are adopted and prove successful, at least in the short term, an overriding issue must be addressed in order to achieve long-term success. The primary obstacle to success in the war against terrorism is a cultural one. To some degree, the battle is a clash of civilizations. Political Islam is fundamentally anti-Western, thus the prospect for success is limited. Using military means may exacerbate the potential that this campaign will be cast as a clash of civilizations, ultimately making the problem of terrorism even worse.

**REFLEXIONS SUR LES MOTIVATIONS DU TERRORISME:
LE CAS ISRAELO-PALESTINIEN**

Ilan GREILSAMMER¹

1. Comment définir le terrorisme?

L'un des faits les plus évidents, dans les débats concernant le terrorisme au XXème siècle, est la difficulté qu'ont les chercheurs à donner une définition *précise* de ce terme, qui corresponde aux exigences d'objectivité scientifique des sciences sociales. Pour que la définition d'un phénomène ait une quelconque valeur en sciences sociales, il faut qu'elle soit couramment acceptée par tous, et applicable dans les situations historiques et les cas les plus divers. Or deux constatations s'imposent:

- A- Dans pratiquement *tous* les cas de terrorisme au XXème siècle (IRA, ETA, Palestine, Tchétchénie, etc.) l'acte de violence est défini comme un acte de "terrorisme" par celui qui en souffre, et comme un acte de "résistance" ou de guerre légitime par celui qui le commet. Pour celui qui est frappé, l'acte de violence n'a aucune espèce de légitimité, c'est de la violence *pour la violence*, condamnée par la morale et par le droit international. C'est une atteinte à la souveraineté de l'Etat, à la vie paisible des citoyens, et cette brutalité sans nom doit être éradiquée par tous les moyens, y compris par les mesures antiterroristes les plus sévères. Au contraire, celui qui commet l'acte a *toujours* une justification. Il définit son acte de violence comme juste et légitime par la violence première de celui qu'il a frappé. Son acte est un acte de "résistance". Son action doit être approuvée par la communauté internationale, elle doit servir d'exemple et attirer des masses de plus en plus larges à agir de la même façon.
- B- Nous constatons qu'au XXème siècle certains mouvements terroristes ont "réussi" (selon les objectifs qu'ils s'étaient fixés), tandis que d'autres, après avoir "échoué", ont complètement disparu. Réussir signifie que les objectifs des actes de violence ont été atteints: le terrorisme a contribué à mettre fin à une occupation ou à la conquête d'un territoire en boutant l'ennemi ou la force étrangère au-dehors, il est parvenu à la constitution d'un nouvel Etat libre et souverain, il a obtenu un changement révolutionnaire de régime

¹ M. Ilan Greilsammer est Professeur de Science Politique à l'Université Bar-Ilan, Tel Aviv, Israël.

politique et a mis à bas les anciennes élites. Echouer signifie que le mouvement qui pratique la violence n'arrive pas à entraîner les masses et à drainer leur soutien, il est écrasé par la force, dissous, décapité, démantelé, bref il n'est plus en mesure de mener sa lutte.

Dans le cas où le terrorisme réussit, nous constatons qu'il se trouve le plus souvent rétroactivement "blanchi". Dans les luttes de libération nationale, la violence a été très souvent pratiquée jusqu'à ce que l'indépendance soit atteinte (reconnaissons que la non-violence prônée par Gandhi est restée exceptionnelle). Pendant toute la durée de ce combat, les responsables d'actes de violence contre le pouvoir colonial et les élites d'occupation ont été qualifiés de "terroristes" par ce pouvoir. Dès le moment où l'indépendance a été acquise, la violence d'autrefois s'est rétroactivement trouvée "légitimée", et les nouveaux dirigeants reconnus de l'Etat souverain sont généralement ceux-là mêmes qui avaient auparavant été qualifiés de "terroristes" (ainsi les chefs d'Etat de nombreux pays du tiers-monde). Dès lors, on constatera que le qualificatif de "terroriste" dépend en fait très largement du moment où le jugement est porté et de la réussite ou de l'échec du mouvement.

2. L'origine non gouvernementale du terrorisme

Même s'il est courant de parler aujourd'hui de "terrorisme d'Etat" pour caractériser les actes de violence gouvernementale contre des populations civiles sans défense, et même si ces actes de répression violent très clairement les conventions internationales, je pense que le terme de "terroriste" doit être réservé aux massacres et aux brutalités perpétrés par des individus et par des organisations non gouvernementales. La distinction entre "actes de répression" et "actes de terrorisme" n'est pas toujours très aisée, étant donné l'interpénétration fréquente des organisations terroristes avec les structures gouvernementales. On sait que nombreux sont les Etats, dans le monde, qui soutiennent et entretiennent des organisations "terroristes" œuvrant sur leur sol ou à l'étranger. Parfois, certaines structures gouvernementales entretiennent, de façon non officielle, des cellules terroristes en leur sein (je pense aux "escadrons de la mort" d'Amérique latine, dont la base se situait au sein de la police et des forces de sécurité). Parfois aussi des groupes terroristes se trouvent reliés d'une façon ou d'une autre à des partis politiques dont certains siègent même au gouvernement. Il reste que le terme de "terrorisme" doit être distingué du terme de "répression" qui lui, caractérise les activités gouvernementales officielles ou non, contre des populations civiles.

3. La violence exercée contre les civils

Même si le terrorisme est impossible à définir objectivement, il reste une composante du terrorisme sur laquelle tous les chercheurs peuvent se mettre d'accord: **la violence contre des populations civiles** considérées comme "innocentes". La violence contre les autorités gouvernementales et les hommes politiques et contre les instruments de ces autorités, fonctionnaires, armée et police, prête à discussion: en effet, si ces autorités ne sont pas démocratiques, si elles ont elles-mêmes pris le pouvoir par la force, si elles sont illégitimes, si elles constituent un facteur d'oppression et de répression, la lutte violente contre celles-ci peut sans doute plus facilement être qualifiée de "résistance". Le meilleur exemple est sans doute celui de l'action des mouvements de résistance contre les nazis, les soldats et les fonctionnaires allemands dans les pays occupés par Hitler. Là où commence le terrorisme, c'est lorsque la violence s'en prend à des civils qui ne font pas partie de l'appareil du pouvoir, et qui n'ont strictement aucune part dans l'action gouvernementale: destruction de villages entiers, assassinats de femmes, de vieillards et d'enfants, bombes tuant de façon indiscriminée, attentats suicides dans des autobus ou des restaurants, gaz mortels répandus dans des trains ou des métros, meurtres et viols frappant des populations civiles sans défense.

L'argument qu'emploient les mouvements terroristes pour "justifier" cette violence indiscriminée contre les civils, est que ces derniers sont *de facto* "complices" des autorités, soit parce qu'ils les ont élues, soit parce qu'ils tolèrent leur présence, soit parce qu'ils ne se révoltent pas contre elles, soit parce qu'ils laissent agir l'armée et la police et autres instruments de répression dans leurs villes et leurs villages sans réagir, soit parce qu'ils appartiennent simplement à telle ethnie ou telle religion. La réalité de la soi-disant "connivence des civils avec le pouvoir" est en général toute autre, et bien souvent la "complicité" avec les autorités est inventée de toutes pièces par les organisations terroristes. La violence terroriste contre les civils a en réalité trois raisons pratiques, qui ne recherchent, elles, aucune légitimité:

- d'une part, il est beaucoup plus facile de s'en prendre aux populations civiles, qui ne sont pas protégées, qu'aux autorités politiques, militaires, et policières qui, elles, sont bien gardées;
- ensuite et surtout, la violence contre les civils a pour effet d'intimider la population, de la plonger dans la terreur, et permet de se servir de celle-ci comme d'un levier pour faire pression sur les autorités;
- enfin, le terrorisme a pour but de susciter le chaos, la désorganisation, l'exode de populations, l'anarchie et la récession économique dont les organisations terroristes pensent qu'elles peuvent leur être profitables.

Aujourd'hui, l'un des risques les plus souvent évoqués est que des organisations terroristes s'emparent d'armes de destruction massive (atomiques, bactériologiques ou chimiques), par le biais de pays dont la politique est de

soutenir le terrorisme: précisément, l'une des caractéristiques de ces armes est qu'elles frappent essentiellement des populations civiles innocentes, qui n'ont pas les moyens de se protéger (alors que bien souvent les autorités ont préparé des abris, se sont fait vacciner, etc.). Les armes de destruction massive auxquelles aspirent les terroristes mettent donc particulièrement en évidence leur désir de frapper les populations civiles.

4. Les racines du terrorisme

Il y a eu dans l'histoire contemporaine des formes de terrorisme nihiliste (je pense par exemple au *Catéchisme d'un révolutionnaire* du fameux Netchaïev qui préconisait tout acte "hors la loi, quel qu'en soit l'objet...") et il existe encore des cas de violence dans le monde, dont on a du mal à définir les buts. Mais si l'on excepte le nihilisme, c'est-à-dire le refus de tout cadre légal, de toute structure et de toute organisation rationnelle, bref si l'on exclut le cas de la violence **irraisonnée**, le terrorisme a toujours des **motivations** et des racines: les terroristes "recherchent" toujours quelque chose. Je distinguerai ici les trois motivations les plus importantes des activités terroristes: la motivation d'ordre politique, la motivation d'ordre religieux (que certains préfèrent qualifier de "culturelle", dans l'esprit du fameux "choc des civilisations" de Huntington), et la détresse socio-économique, tout en sachant qu'il est de plus en plus difficile de distinguer entre la composante politique et la composante religieuse du terrorisme.

4.1 Les objectifs politiques du terrorisme

Une grande partie des mouvements terroristes contemporains ont des objectifs que l'on peut caractériser d'essentiellement, voire de strictement politiques: renverser un gouvernement considéré comme illégitime, acquérir l'indépendance, susciter la naissance ou la destruction d'un Etat, créer le chaos politique et social, attirer l'attention de l'opinion internationale sur un problème politique ignoré ou négligé, susciter une intervention des organisations internationales, chasser un pouvoir colonial. Il est évident que les actions terroristes ont peu de chances d'avoir un effet politique direct, mais elles ont souvent un effet indirect qui produit à terme le résultat escompté. Que ce soit à Londres, Moscou, Madrid ou Jérusalem, les actions terroristes ne sont généralement pas capables d'ébranler directement le régime visé, s'il est bien structuré, organisé et armé, mais elles suscitent l'horreur, le désespoir et surtout la lassitude au sein d'une population, qui en arrive à faire pression sur son gouvernement pour qu'il agisse et mette fin à l'état de fait. Ceci est particulièrement évident dans le cas du terrorisme anticolonialiste: le but est de "convaincre" la population de la métropole qu'il vaut mieux partir que de continuer le cycle de violence, rapatrier ses colons que d'envoyer des renforts

dans les colonies et accorder l'indépendance au peuple colonisé plutôt que de traîner un état de guerre sans fin. Les terroristes veulent que la population se lasse d'envoyer de plus en plus de soldats et de dépenser autant d'argent inutilement. Le cas type est sans doute celui de la guerre d'Algérie, puisque les historiens s'accordent sur le fait que l'armée française n'a pas été "battue" militairement par la révolte, mais que les actions violentes ont fait cheminer les esprits de beaucoup de Français à la fin des années cinquante: ils ont peu à peu pris conscience de la réalité de l'existence d'un peuple algérien aspirant à la liberté et à l'indépendance, et ensuite du fait qu'il valait mieux, pour épargner des vies humaines, accorder l'indépendance. Dans le cas de mon pays, Israël, ce sont certainement les actions terroristes des milices juives contre les Anglais en Palestine qui ont poussé le gouvernement de Londres à renoncer au mandat et à s'en remettre à la décision de l'ONU. Qu'on le veuille ou non, dans de très nombreux cas ce sont les actions terroristes et leurs horreurs qui ont éveillé l'opinion internationale à l'existence d'un problème national, suscitant l'intervention des puissances au sein des organisations internationales pour trouver des solutions politiques.

Je remarquerais que, dans l'ensemble, la part du terrorisme à objectif strictement politique tend à se réduire par rapport au terrorisme d'ordre religieux. Il y a à cela diverses raisons. D'abord sans doute, parce que la lutte anticolonialiste a constitué dans le passé la forme majeure de terrorisme politique. Or, dès le moment où le droit à l'auto-détermination des peuples a été reconnu, où les empires coloniaux se sont disloqués et où sont apparus de nouveaux Etats souverains, le champ du terrorisme de libération nationale a tendu à se restreindre. Le fait est que nous avons assisté, au cours des dernières années, à des accords de paix qui ont mis fin, totalement ou partiellement, à diverses formes de terrorisme. Des foyers de conflits politiques se sont éteints, des progrès considérables dans la résolution des conflits politiques ont coupé l'herbe sous les pieds des terroristes. Inversement, et surtout depuis la révolution khomeiniste en Iran, nous avons assisté à une montée du terrorisme à composante religieuse. D'une façon générale, nous assistons à un renouveau du fondamentalisme et du fanatisme religieux dans les grandes religions monothéistes, ainsi qu'à des formes de terrorisme engendrées par le phénomène sectaire.

4.2 Le rôle de la religion dans la violence terroriste

Même si les objectifs de nombreux mouvements terroristes restent d'ordre politique, force est de constater que le fanatisme religieux joue un rôle croissant dans la violence terroriste. N'étant pas du tout adepte de la théorie de Samuel Huntington sur le "choc des civilisations", je m'empresse de dire que ceci est vrai dans le cas des *trois monothéismes*, qu'il s'agisse des violences entre Catholiques et Protestants en Irlande du Nord, du terrorisme islamiste

d'aujourd'hui, ou d'actions comme celles du réseau terroriste juif chez les colons israéliens. Ceux qui parlent du terrorisme islamiste d'aujourd'hui et tendent à parler de "choc des civilisations" entre Islam et Occident ont sans doute à l'esprit les guerres de religion entre Catholiques et Huguenots, la Saint-Barthélémy, la violence inquisitoriale qui sévit en son temps au sein de la chrétienté, des massacres souvent initiés par des prêcheurs individuels ou des ordres monastiques, et la haine qui sévit entre catholiques et protestants d'Irlande du Nord. Notons tout de suite, mais sans entrer dans le détail, que ces types de terrorisme religieux peuvent être rapprochés de trois types de violences totalitaires du XXème siècle: la violence communiste stalinienne, la violence nazie ou fasciste, et la violence anarchiste. Je pense que ces derniers types de terrorisme politique et idéologique peuvent être assimilés au terrorisme religieux. En effet, le dénominateur commun de tous ces types de violence est très clair: c'est la foi totale en une Vérité considérée comme absolue, dont on pense qu'elle exige la mort et la destruction de toute forme d'hérésie.

Dès le moment où la foi est totale et n'est pas tempérée par d'autres considérations (considérations de morale universelle, d'altérité, d'humanisme ou de commisération humaine), dès le moment où la Vérité est considérée comme absolue (ce qui est le caractère naturel de toute religion) et dès le moment où l'on conçoit cette Vérité comme moyen de destruction de l'incroyance, de l'hérésie et des autres confessions, la violence meurtrière, même contre des populations civiles sans défense se trouve justifiée. C'est pourquoi, il me semble que les théories qui, aujourd'hui en Occident, surtout après le 11 septembre, visent à incriminer le seul Islam, ne prennent pas en compte le fait qu'une certaine forme d'intolérance caractérise, par définition, toute religion.

Les fondements religieux du terrorisme actuel sont beaucoup plus extrêmes et totalitaires que les fondements du terrorisme politique, car ce dernier peut composer, temporiser, et en définitive admettre le compromis. Comme je l'ai dit, il existe de très nombreux exemples de mouvements terroristes qui ont accepté de se saborder après qu'un compromis politique plus ou moins satisfaisant a été trouvé avec les autorités en place (indépendance, large autonomie, participation au pouvoir, etc.). Par contre, le fondamentalisme religieux ne conçoit pas de compromis en dehors de la victoire totale de la foi et l'extermination de l'hérésie.

Le dénominateur commun de *tous* les terrorismes religieux d'aujourd'hui est la haine de l'Occident et des valeurs occidentales. La haine de la démocratie, la haine du progrès, le rejet de toute évolution dans la condition de la femme, la condamnation de l'avortement, la peur de toute libération de la sexualité, le refus de toute évolution des moeurs traditionnelles et le rejet de tout œcuménisme religieux.

4.3 Les fondements socio-économiques du terrorisme

Enfin, il ne faut pas oublier que le terrorisme a aussi, très largement, des causes socio-économiques, à savoir la détresse extrême dans laquelle sont plongées certaines populations qui se trouvent dans un tel dénuement qu'elles estiment n'avoir "rien à perdre". La détresse socio-économique n'est pas, en général, le seul fondement du terrorisme, mais il est certain qu'elle pousse certains individus et certaines populations à se tourner vers la violence pour sortir de leur situation catastrophique.

5. Le terrorisme dans le conflit israélo-palestinien

Toute l'histoire du conflit israélo-palestinien, depuis le début de XXème siècle (les premières violences contre des civils datent de 1921) jusqu'à nos jours, fournit des exemples des trois fondements du terrorisme: politique, religieux, socio-économique. Les deux populations en conflit, juive et palestinienne, ont eu recours à divers moments aux différentes formes de terrorisme.

Du côté juif, l'objectif *politique* a guidé les actions terroristes de certains groupes armés qui ont attaqué des civils arabes, surtout dans la période 1946-1948: l'Irgoun Tsvai Leumi, que dirigeait Menachem Begin, et le Groupe Stern dont Itshak Shamir était l'un des principaux dirigeants. A côté des actions menées contre les autorités mandataires et les soldats britanniques (conçues comme actions anticolonialistes), il est clair et établi que ces organisations armées -contrairement à l'organisation majoritaire de la communauté juive de Palestine, la Hagana- ont couramment pratiqué la violence contre la population civile palestinienne. L'objectif évident de ces organisations terroristes était de forcer la population autochtone, soit à quitter le pays, soit à accepter sans broncher la souveraineté juive. La méthode utilisée correspondait au terme même de "terrorisme": intimider, faire peur à la population locale. Dans son excellent ouvrage, documenté et mesuré, consacré à l'exode des Palestiniens en 1948 (*The Birth of the Refugee Problem*), l'historien israélien Benny Morris a bien montré que les actions terroristes (du type Deir Yassine) n'avaient été que *l'un des éléments* expliquant l'exode palestinien, les autres causes étant extrêmement diverses (peur de la guerre, appels des dirigeants arabes locaux à quitter provisoirement les lieux, fuite des cadres et des leaders, etc.). Précisément, le rôle du terrorisme politique dans le cadre de la guerre d'indépendance d'Israël est l'un des principaux sujets "revisités" par les nouveaux historiens israéliens, qui n'hésitent pas à "remettre les pendules à l'heure".

Après la création de l'Etat d'Israël, comme dans bien d'autres Etats parvenus à l'indépendance, ces organisations terroristes d'extrême-droite furent mises au pas par David Ben-Gourion, qui n'hésita pas à faire couler un navire bourré d'armes affrété par l'Irgoun, l'*Altalena*. Par le même processus que celui que l'on a pu observer dans d'autres pays, les anciennes organisations terroristes

devinrent des partis politiques ayant pignon sur rue (l'Irgoun de Begin devint le *Héroul*, ancêtre du *Likoud*). Jusqu'à la Guerre des six-jours et l'occupation des territoires, la presse, à diverses reprises, se fit l'écho de tel ou tel essai de constitution d'une organisation terroriste anti-arabe, mais il ne s'est jamais agi de quelque chose de sérieux. Il faut attendre la constitution du réseau juif terroriste clandestin dirigé par Yehouda Etzion, dans les années 80, pour parvenir à une combinaison entre objectifs politiques et religieux. L'objectif politique du groupe était, encore une fois, d'intimider par la violence la population palestinienne des territoires afin de lui faire adopter un profil bas et de l'obliger à se soumettre aux actions des colons. Mais déjà, on trouve dans ce groupe des éléments religieux fondamentalistes pour lesquels la lutte contre l'Islam et le rétablissement du Temple de Jérusalem sur l'esplanade du Mont est une priorité que Dieu exige.

Du côté des Palestiniens, l'essentiel des actions terroristes dans les années trente et quarante était dirigé contre les implantations civiles juives (sionistes et non sionistes) en Palestine, avant tout pour décourager l'immigration juive, inciter les immigrés à repartir, donner l'impression au monde que le pays était à feu et à sang, forcer le pouvoir mandataire à fermer aux immigrés sionistes les portes de la Palestine et empêcher à tout prix la création d'un Etat juif. Etant donné qu'à l'époque les principaux chefs de la population palestinienne, essentiellement villageoise, étaient des chefs religieux (comme le mufti Hadj Amin el Hussein), les considérations religieuses et les objectifs politiques étaient constamment entremêlés: empêcher que des hérétiques juifs ne parviennent à la souveraineté en terre d'Islam, agiter la menace qui pesait, disaient-ils, sur les mosquées et surtout sur el-Aksa, troisième lieu saint de l'Islam. Ainsi le pogrome d'Hébron en 1929, contre la population juive ultra-religieuse appartenant à "l'ancienne communauté" (non sioniste) a été lancé par le mufti en utilisant des thèmes essentiellement religieux (reprenant, encore et toujours, la menace que les Juifs faisaient peser sur el-Aksa).

Dans le cas de l'intifada actuelle, je pense qu'il faut soigneusement distinguer (ce que ne font guère les Israéliens) entre le terrorisme d'origine "politique" lié à des organisations de résistance contre l'occupation des territoires conquis en 1967, et le terrorisme religieux des organisations islamistes fondamentalistes qui recherchent la destruction de l'Etat d'Israël et veulent jeter les Juifs à la mer. Le but du premier type d'actions, lié historiquement à l'OLP, est d'obtenir le départ des Israéliens des territoires occupés en 1967 et de Jérusalem-Est: l'objectif est d'obtenir la création d'un Etat palestinien souverain sur les territoires libérés, avec Jérusalem comme capitale. Le but du terrorisme islamiste, qu'il s'agisse du Hezbollah, du Hamas ou du Djihad islamique, est de supprimer toute présence juive en terre d'Islam en chassant les Juifs ou en les réduisant au rang de minorité.

Lorsque l'Etat palestinien souverain sera établi, il est clair que ceux qui ont pratiqué le terrorisme à des fins politiques seront, comme dans le cas

d'Israël, à la tête du futur Etat. Mais s'ils veulent que l'Etat palestinien soit un Etat moderne, libéral et démocratique, qui entérine les progrès obtenus dans la condition des femmes, il est fort possible que le nouveau pouvoir, comme dans le cas de l'Algérie, se heurte à une opposition armée de la part des groupes islamistes qui ne veulent en aucun cas d'un Etat à l'occidentale.

En même temps, comme les réfugiés Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza vivent dans des conditions absolument désastreuses et insoutenables, le terrorisme actuel a des causes socio-économiques évidentes. De nombreuses études menées par des chercheurs palestiniens sur le contexte familial et social des attentats-suicides contre les populations civiles israéliennes établissent clairement que la motivation religieuse et le désir d'être un *chahid* ne jouent que très partiellement. Ce sont les conditions catastrophiques dans lesquelles vit le terroriste ou sa famille, les humiliations, la misère, l'absence de travail et de revenu, l'absence de logement décent, qui ont joué un rôle déterminant dans sa décision de frapper. Détresse, découragement, désespoir, constituent les causes majeures du terrorisme.

6. Conclusion

C'est dans les trois monothéismes que l'on constate une ligne de clivage entre fondamentalistes d'une part, et religieux modérés de l'autre. *Le grand conflit planétaire n'est pas un conflit de religions*, de civilisations et de cultures, mais un conflit entre les partisans d'une interprétation fondamentaliste, intégriste et messianiste de la religion et les partisans d'une religion modérée capable de s'intégrer au système démocratique. Même si l'on entend beaucoup plus parler du militantisme islamique, il ne faut jamais oublier que les autres religions ont, elles aussi, leurs fanatiques qu'ils soient partisans de Mgr Lefèvre ou de Baruch Goldstein. Précisément, Musulmans, Juifs et Chrétiens modérés peuvent trouver des solutions de compromis à leurs différends politiques, dès le moment où ils rejettent totalement et absolument la violence indiscriminée contre les civils, comme contraire non seulement au droit et à la morale internationale mais à la religion elle-même. Dans le cas du conflit israélo-palestinien, la création d'un Etat palestinien souverain aux côtés de l'Etat d'Israël, Jérusalem constituant la capitale des deux Etats, fournira la base d'un compromis historique qui est susceptible de mettre fin au terrorisme d'ordre politique. Ce compromis ne mettra pas fin à l'antagonisme religieux, mais on peut imaginer que la prospérité économique qui résultera pour les deux populations d'un règlement du conflit, asséchera les réserves en hommes d'où le terrorisme religieux puise ses forces.

**THE ROOTS OF TERRORISM:
A REASSESSMENT AFTER SEPTEMBER 11th**

Joseph F. PILAT²

1. Introduction

The brutal terrorist attacks of September 11th, the anthrax attacks that followed and growing knowledge of al Qaeda's pursuit of nuclear, biological and chemical weapons have not only intensified concerns about terrorism but also created doubts about our understanding of terrorism. These attacks were in many ways unprecedented, and ultimately raise the question of the roots or causes of terrorism. Historically and today, there have been divergent views on this question, which reflect philosophical, religious, political and other differences. These differences are not merely academic, as they can affect our understanding of both the threat and of responses to terrorism in the aftermath of 9/11.

Terrorism is too complex and diverse a phenomenon to speak easily of causes. But we may be able to discern the causes of specific acts. Our response to 9/11 and other acts of terrorism will be affected by our understanding of their causes, as well as by possible political requirements to address widespread perceptions of causes. If 9/11 was caused by Islamic radicalism, the near-term response must be to ensure that terrorists are defeated and pose no further danger. In the longer term, education is critical. If the attacks were caused by US Middle East policies, the response should involve a review of those policies. This may or may not result in changes to policy, public diplomacy and so forth. If the attacks were a backlash against globalization, the response must address the realities underlying anti-globalization sentiments.

Addressing causes (real and perceived) will not in any case end terrorism, and addressing the wrong causes can be counterproductive. Actions to reduce those conditions that create support for terrorism and aid its recruitment are critical to any counterterrorism strategy. For this reason alone, we must do everything possible to understand the reasons terrorism is undertaken, in

¹ The views expressed are those of the author and not of the Los Alamos National Laboratory, the National Nuclear Security Administration or the Department of Energy.

² Dr. Joseph F. Pilat is with the Nonproliferation and International Security Division of the Los Alamos National Laboratory, New Mexico, United States.

particular, the attacks of September 11th. This paper will look at the question of the roots of terrorism and then look to the specific case of 9/11 and its aftermath, with a special view to the impact of globalization.

2. Assessing the Roots of Terrorism

The attacks on the World Trade Center and the Pentagon have given impetus to a debate over terrorism. Many foreign newspapers and other media blamed the attacks, at least in part, on the United States and its policies. The US news media questioned, somewhat naively: Why do they hate us? Such reactions have, after 9/11, resulted in a chorus of calls to get to the roots or causes of terrorism. Despite this renewed interest in, and continuing debate on, causes, terrorism is a tactic or instrument that appears to a significant extent to be independent of causes. It can, in principle, be used to promote virtually any cause. We have seen terrorism undertaken under the banners of nationalism, ethnicity, left- and right-wing ideologies, religion and single issues such as abortion and animal rights. Most recently, the causes, or objectives, put forward by terrorists (when they choose to do so at all) appear vaguer than in earlier decades, and may involve punishment or revenge.

Possible causes or objectives of terrorism depend on the definition of terrorism,³ which has proven elusive, as the phrase 'one person's terrorist is another's freedom fighter' suggests. With this ambiguity in mind, the roots of terrorism are, in principle, boundless. According to Brian Jenkins:

“There will be no shortage of potential causes for terrorism: rising population; increased poverty and scarcity; racial tension; inflation and unemployment; increased tension between the have and have-not nations; waves of refugees shoved about by wars and repression; immigrants moving from poorer states to wealthier ones, often bringing them the conflicts of their home country, sometimes causing resentment among native citizens; rapid urbanization; the disintegration of traditional authority structures; the emergence of single-issue groups, the rise of aggressive fundamentalist religious groups or religious cults.”⁴

If anything can potentially cause terrorism, can one identify its real causes? Is it even relevant to seek its causes? Behind these questions lies another: should an act of violence be praised or condemned, accepted or opposed, on the basis of perceptions of its cause? From this perspective,

³ The concept and definition of terrorism raise problems. There is no agreed general definition, and the term is laden with ideological, political and moral baggage. The use of the term to describe behaviour is to stigmatise that behaviour. There has been some convergence on this matter in recent years, especially since 9/11.

⁴ Brian Jenkins, “Future Trends in International Terrorism,” in Robert O. Slater and Michael Stohl (eds.), *Current Perspectives on International Terrorism* (New York: St. Martin's Press, 1988), p.249.

differences over causes are not merely academic, as they can affect our understanding of both the threat and of responses to terrorism. Considering the causes of terrorism is difficult and has often confused the issues of terrorism and counterterrorism. To speak of its causes is frequently seen as or intended to be a justification or rationale for terrorism. A prominent terrorist once declared before the United Nations that nobody who stood for a ‘just cause’ is a terrorist. But no cause can justify an act of terrorism, and removing causes will not eliminate terrorism. Nonetheless, the quest for the causes is important at multiple levels and no doubt will be pursued by political leaders, pundits and publics. In some cases, there may be a political requirement for the United States to demonstrate a concern for getting at the roots of terrorism and addressing widely held perceptions of causes, for example, in pursuit of long-term policy goals or to maintain the counterterrorist coalition.

Empirical studies have not been able to link terrorism to poverty or any other social, economic, political or psychological factor that may be construed as a cause.⁵ It appears that terrorism is too complex to be explained on the basis of a single cause or set of causes. Terrorism occurs in diverse and divergent social, political and economic conditions. Terrorist acts and motivations differ among groups and individuals, within and across nations and regions as well as religions. We frequently do not understand the motives of terrorists, and there is no evidence of a terrorist mind or personality, or of any psychological factors that give rise to terrorism. The **causes** to which terrorists appeal are often but not always known in specific cases. But these may or may not be the **cause** of their acts.

To advance the debate, it is useful to distinguish between the causes of terrorism and the conditions that may make terrorism more appealing to a broader group of people. But this is difficult in practice. As noted, there is no clear causal link between terrorism and poverty or any other factor. However, certain indicators or correlates of, or conditions conducive to, political violence and terrorism are perhaps identifiable. For example, a recent US study noted: “States with poor governance; ethnic, cultural, or religious tensions; weak economies; and porous borders will be prime breeding ground for terrorism.”⁶ But how useful are such indicators? If they are evident in a society or region, terrorists may or may not appear. In areas where these conditions do not exist, again terrorism may or may not appear.

Even with these limitations, looking to ameliorate the conditions in which terrorism thrives is an important goal. But it still begs the question of what

⁵ Ibid. See also Martha Crenshaw, “The Causes of Terrorism,” in Charles W. Regley, Jr. (ed.), *The New Global Terrorism: Characteristics, Causes, Controls* (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2003), pp.92-105.

⁶ *Global Trends 2015: A Dialogue about the Future with Nongovernment Experts*, NIC 2002-02, December 2000, p.33.

are the conditions that foster terrorism. If one believes that terrorism has political roots, that it emerges in certain political conditions such as ethnic or nationalistic conflict, to combat it requires changing the political conditions from which it emerged. There may be actions that can be effective in reducing the appeal of terrorism, including resolution of long-standing regional conflicts. If one believes terrorism thrives amid poverty, economic growth and development are central to a solution. Such reasoning applies to all putative causes. This is not merely academic, as will be seen in a discussion of the causes of 9/11.

3. The Causes of 9/11

3.1 Understanding the Attacks

There has been a great temptation to see the attacks of September 11th in light of the theories of the post-Cold War period. So, it is said, the attacks refute the end of history thesis. Or they prove the validity of the notion of a clash of civilizations. Or they demonstrate that McWorld is besieged by the forces of Jihad. Such views shine little light on the issues surrounding causes. More to the point are the efforts to link the attacks on the World Trade Center and the Pentagon to religious extremism, to US policies in the Middle East, to poverty, to ignorance, to evil, and so on. Let us consider some representative views.

Zbigniew Brzezinski agreed that “it is the emotional context of felt, observed or historically recounted political grievances that shapes the fanatic pathology of terrorists and eventually triggers their murderous actions.”⁷ On this basis, the attacks were more political than religious. For Brzezinski, “American involvement in the Middle East is clearly the main impulse of the hatred that has been directed against America.”⁸

From a very different perspective, Susan Sontag makes a similar point. She questioned: “Where is the acknowledgement that this was not a ‘cowardly’ attack on ‘civilization’ or ‘liberty’ or ‘humanity’ or ‘the free world’ but an attack on the world’s self-proclaimed super-power, undertaken as a consequence of specific American alliances and actions? How many citizens are aware of the ongoing American bombing of Iraq?”⁹ Sontag then declared: “A lot of thinking needs to be done, and perhaps is being done in Washington and elsewhere, about the ineptitude of American intelligence and counter-intelligence, about options available to American foreign policy, particularly in the Middle East, and about what constitutes a smart program of military defense.”¹⁰

⁷ See “Focus on the Political Roots of September 11,” *New York Times*, 4 September 2002.

⁸ *Ibid.*

⁹ See *The New Yorker*, 24 September 2001.

¹⁰ *Ibid.*

According to Lakshman Kadirgamar, Sri Lanka's Minister of Foreign Affairs:

"If the world has become a village surely we must take care to ensure that villagers living down one road in the village are not given cause to become resentful and angry at the opulence enjoyed by other villagers living down another road, only a stone's throw away."¹¹ In search for causes, he noted the need to "revisit and readdress the old questions that have haunted the United Nations ever since it was born—the questions of poverty, hunger, disease, ignorance, injustice."¹² Yet, his focus is on poverty. He states: "neither we in the developing world nor those in the developed world can allow abject, desperate poverty, without any hope of a better future, to become a fertile field for those who wish to fan the flames of discord and hate and make it their business to wreak death and destruction and terror and mayhem."¹³

Richard Dawkins placed the blame for 9/11 squarely on religion. He declared that the terrorists of September 11 were driven by an "insane courage" that arose from religion. He continued:

"Religion is also, of course, the underlying source of the divisiveness in the Middle East which motivated the use of this deadly weapon in the first place. But that is another story and not my concern here. My concern here is with the weapon itself. To fill a world with religion, or religions of the Abrahamic kind, is like littering the streets with loaded guns. Do not be surprised if they are used."¹⁴

Elie Wiesel sees the causes of terrorism in fanaticism. For Wiesel, the fanatic:

"is stubborn, obstinate, dogmatic. Everything for him is black or white, curse or blessing, friend or foe—and nothing in between... Driven by irrational impulses, he wants everything to be visible and necessarily clear... The fanatic derides and hates tolerance, which he perceives as weakness, resignation or submission. ...The fanatic's only interest is domination by fear and terror. Violence is his favorite language..."

He has a goal and is ready to pay any price to achieve it. Or more precisely: he is ready to make **others** pay any price in order to achieve it. The fanatic feels important, for he presumes he is capable of altering—and

¹¹ See Address by the Honourable Lakshman Kadirgamar, PC Minister of Foreign Affairs and Chairman of the Delegation of Sri Lanka at the Fifty-Sixth Session of the United Nations General Assembly, New York, 13 November 2001.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ See *The Guardian*, 15 September 2001.

dominating—the course of history. Using the obscure power of hatred, he feels he can—and must—take charge of man’s fate. Working in the dark, forever involved in plots and counterplots, he thinks his mission is to abolish the present state of affairs and replace it with his own system. No wonder that he, the human failure, now feels proud and superior.¹⁵

These and other explanations are clearly insufficient analytically. For example, poverty is not one of the grievances emphasized by Usama bin Laden, and the terrorists of 9/11 were not poor. But, in this case and others, such explanations probably reveal elements of the truth, in some cases a profound insight, and the issues raised are real.

Among such efforts to uncover the causes of 9/11 the role of radical Islam, the political grievances expressed by Usama bin Laden and al Qaeda and the notion of 9/11 as a backlash against globalization have all received considerable attention and cannot be dismissed. Yet there are problems with each explanation.

Was Islamic radicalism the cause of 9/11? It must be stated at the outset that Islam, which is a religion of peace and tolerance, was not the cause. But the terrorists’ rhetoric expressed a violent brand of Islamic extremism. In particular, they declared they were acting in the name of God. They decreed the desecration of Islam and its holiest sites by the influence and presence of ‘Jews’ and ‘Crusaders.’ They had a dream of a new Caliphate, a fundamentalist Islamic political entity of uncertain geographic scope.

Acting in the name of religion or God—as a rationale—is one thing. But this does not warrant a simplistic assumption of 9/11’s religious causes. The terrorists may have believed in their variant of Islam, but their supposed religious motivation appears to be political at root. This is clear in terms of the religious expression of both political grievances and of political objectives.

If radical Islam is not the cause of the attacks, and this motivation is inextricably tied up with politics, what of the terrorists’ political agenda? Does it explain 9/11? Usama bin Laden and al Qaeda criticized US policy in the aftermath of the Gulf War, opposing deployed forces in Saudi Arabia and sanctions on Iraq. US support for Israel in the Israeli-Palestinian conflict was also attacked.¹⁶ Moreover, the terrorists opposed US support for the regimes in Saudi Arabia and Egypt, which are viewed as repressive and anti-Islamic by al Qaeda, as well as US wealth and power and perceived US arrogance and hostility to Islam.

These issues are serious. They are of concern to the United States and to the world (at one level). They are of special concern to Usama bin Laden’s targeted audience and perhaps to the terrorists themselves (although they only

¹⁵ “How Can We Understand Their Hatred?” *Parade Magazine*, 7 April 2002, p.5.

¹⁶ See “Declaration of the World Islamic Front for Jihad against the Jews and the Crusaders,” *Al-Quds al-Arabi* (London), 23 February 1998.

recently began speaking of the plight of the Palestinians). Many in the Islamic world have responded positively to this reasoning. However, world leaders, including those from Islamic states, have rejected this rationale. Moreover, as resolving these issues through terrorism or other means seems highly unlikely, questions about their role in motivating the terrorist actions are raised.

Realistic or not, were they the cause of 9/11—or only an element of the landscape in which the attacks occurred? If these were the true causes of 9/11, it would mean that changes in US policy would have been sufficient to shut down al Qaeda’s operations. This appears hardly credible. In this context, Usama bin Laden stated his grievances, but did not make specific demands or issue ultimatums related to these matters or to any others. Punishment or revenge for these grievances is a more credible rationale, but the hatred of the United States goes well beyond specific criticism of policies. In the end, it is not particularly useful to ascribe the brutal attacks of September 11th exclusively, or primarily, to the terrorists’ opposition to US Middle East policy.

Are the attacks then a backlash to globalization? They may appear to be a reflection of resentment toward what Edward Said called ‘bewildering interdependence.’ In this light, the terrorists reject the complex, multidimensional social, political, economic and cultural realities of a globalized world from which they seek to retreat but cannot. As Salman Rushdie said of the terrorists:

“Such people are against, to offer just a brief list, freedom of speech, a multi-party political system, universal adult suffrage, accountable government, Jews, homosexuals, women’s rights, pluralism, secularism, short skirts, dancing, beardlessness, evolution theory, sex.¹⁷”

These views may be seen to reflect Rushdie’s personal trials, but they are more widely held in the Islamic world and outside. Other commentators from the Islamic world who have not suffered as Rushdie did, could also be mentioned. Indeed, Usama bin Laden himself has in his rhetoric suggested the value of this perspective on the attacks. In a post-9/11 *al-Jazeera* interview (that was run in part by *CNN*), *CNN* reported that bin Laden called the attacks on the World Trade Center and the Pentagon “great on all levels ... Those awesome, symbolic towers that speak of liberty, human rights and humanity have been destroyed. They have gone up in smoke.”

So, following Usama bin Laden’s views, Rushdie and others—implicitly or explicitly—see the terrorists as driven by a rejection of market capitalism and democracy and the values they share, notably freedom, in the real world of the early 21st century. This is a rejection of modernism by minds rooted in the Middle Ages. This vision has been furthered over the last decades by the

¹⁷ See “Fighting the Forces of Invisibility,” *New York Times*, 20 October 2001.

madrasas. With all its complexity, this perception of the world is ultimately a rejection of globalization.

And, terrorists of 9/11 and others are opposed to globalization. Globalization is seen among critics in the West (anti-globalization movement) as an enemy of social progress—the cause of poverty—and the enemy of literacy, cultural autonomy, diversity, gender, equality, environment, and so on. In other parts of the world, globalization is hated as the **engine of social progress** with a corrosive effect in traditional politics and religion.

The arguments for considering 9/11 as a direct attack on the forces of globalization are sound. But, as some critics of this view note, rather than an attack on globalism, 9/11 was an attack on the United States as a consequence of its policies, power and opulence. The critics may even admit that it was an assault on modernity by traditional forces, but that globalization and Western ‘contamination’ were of secondary importance in their thinking. These arguments have a point, but they are overdrawn. The United States was indeed attacked, but there were reported plans to attack other targets, some not directly related to the United States. Usama bin Laden stated on one occasion the attack was not against the United States but against the ‘global crusaders.’ Of course, the United States is seen as the primary ‘crusader’ and the ‘crusade’ is driven by globalization. The US is seen to be the principal force behind, and the beneficiary of, globalization. Globalization is to some degree Americanization, and the World Trade Center is a symbol of globalization (as Usama bin Laden admitted and nearly all believe).

All in all, these interpretations of 9/11 may be seen as competing hypotheses. Or they may be viewed as parts of a more complex reality. In either context, it is important to understand that not all contribute equally to revealing the causes of terrorism. The view that 9/11 was a reaction to globalization is the most comprehensive and compelling interpretation.

3.2 Responding to 9/11

Differences over such interpretations can affect our understanding of both the threat and responses to terrorism in the aftermath of September 11th. For example, the new war on terrorism—the response of the United States and a wide-ranging coalition to the attacks on the World Trade Center and the Pentagon—has been seen as a ‘clash of civilizations’ between the West and the Muslim world and as the end of the post-Cold War period with its assumptions of a triumphant and secure West riding the crest of globalization. This new form of warfare has also been compared to the Cold War as a great global and ideological struggle that will define foreign and defense policy for decades to come.

What are we engaged in, and how does it relate to our understanding of causes? The war on terrorism is being undertaken as a response to the attacks, and the military actions in Afghanistan and elsewhere as well as other elements

of the near-term response would be necessary whatever the causes of the action. As the terrorist attack of September 11th involved asymmetric warfare against the United States, it was necessary to defend the country. Without a forceful response, including military action, the United States would have increased its vulnerability. Beyond initial US actions, an understanding of causes matters, especially in the long term, to guide a strategy (military and non-military) that responds in a manner that dissuades, deters and defeats this form of warfare.

Causes are critical. If one believes terrorism is a manifestation of religious hatred or rage, education may be a long-term solution. But, in the near term, terrorists believed to be driven by religious extremism must be defeated.

If 9/11 was caused by US Middle East policies, the response should involve a review of those policies as well as of public diplomacy. In any event, widespread perceptions that this is the case will need to be addressed. US policies have been looked at and debated since 9/11. However, it is not possible to see fundamental changes of the kind implied by bin Laden's rhetoric. Moreover, if some modest changes do occur, they could be seen as a victory for al Qaeda, which is potentially counterproductive. This possibility must be addressed in any serious policy review.

What if 9/11 were a backlash to globalization? It will be important in this case to think anew about the nature and impact of globalization. In practical terms, this will require concrete efforts to address anti-globalization sentiment and its roots. Beyond ideology, the appeal of anti-globalization was enhanced by the fact that during the 1990s—the West's decade of peace and prosperity driven by globalization—many developing states experienced declining socio-economic conditions and violence at all levels of the conflict spectrum.

Globalization itself is probably not primarily responsible for these problems, even though it did not have as strong a political diversion as an economic one in the past decade and earlier. Clearly, it is widely believed that those promoting globalization did not do enough to address these issues. Globalization has not served all the world equally well even though it is not the source of all economic and social problems. There must be a concerted effort to address this reality.

Rethinking will also be required in terms of establishing new precepts of international order in the aftermath of the September attacks and the responsive actions they initiated, as well as for managing multicultural and multiethnic states/societies and their interactivities.

Can we build upon the mutual reciprocal interests in conducting the current war and meeting future challenges? Henry Kissinger declared:

“The great changes in history, almost without exception, were driven by mankind’s need for some kind of political vision and pursuit of a standard of justice as opposed to self-righteousness, nihilism and violence... The industrial democracies must preserve—and extend—the extraordinary accomplishments that fostered globalization. But they can do so in the long run only if they endow the economic aspects of globalization with a political construction of comparable sweep and vision.¹⁸”

Kissinger’s argument, and the rationale on which it is grounded, is even more urgent and feasible today than when he wrote it a few years ago. Today, one of the great dangers we confront comes from failed states and the sub-national and transnational terrorism that they breed and harbor. The political requirements for addressing these dangers are immense and involve areas such as development, debt relief, trade and immigration policies. All of these issues have become in some ways more intractable since 9/11, and other problems and new threats will no doubt emerge from greater globalization. To pursue this agenda, we will have to think in terms that extend far beyond the requirements of the current war on terrorism. The prospects for success are not certain—but they do exist. US post-9/11 leadership will be critical.

The Bush Administration’s new national security strategy embodies elements of a broader approach to combating terrorism and other threats. Beyond its promulgation of counterterrorism, nonproliferation and counterproliferation policies, it states:

“The U.S. national security strategy will be based on a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and our national interests. The aim of this strategy is to help make the world not just safer but better. Our goals on the path to progress are clear: political and economic freedom, peaceful relations with other states, and respect for human dignity. And this path is not America’s alone. It is open to all.¹⁹”

Initiatives designed to meet these ends include promoting the connection between trade and development, improving the effectiveness of development banks in raising living standards, opening societies to commerce and investment, and securing public health.²⁰

¹⁸ See Henry A. Kissinger, “How Globalization Divides Developing Countries,” *The Globalist*, 7 November 2001.

¹⁹ See *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002.

²⁰ *Ibid.*

4. Conclusion

Terrorism is too complex and diverse a phenomenon to speak easily of causes. But we may be able to discern the causes of specific acts. Even if one can identify causes, they do not justify terrorism. Nothing can justify the attacks on the World Trade Center and the Pentagon. But our response to 9/11 will be affected by our understanding of its causes, as well as by possible political requirements to address widespread perceptions of causes. Some elements of effective counterterrorist responses are not at all tied to causes, but others (especially long-term responses) depend on as clear as possible an assessment of causes. Addressing causes (real or perceived) will not in any case end terrorism, and addressing the wrong causes can be counterproductive. Actions to reduce those conditions that create support for terrorism and aid its recruitment are critical to any counterterrorism strategy.

**ANALYSE COMPAREE DES DISCOURS RECENTS SUR LE
TERRORISME: EUROPE, ETATS-UNIS, PAYS MEDITERRANEENS
(LES DISCOURS RECENTS SUR LE TERRORISME:
ALGERIE, PAYS OCCIDENTAUX. UNE REFLEXION EN DIX POINTS)**

Liess BOUKRA¹

1. Quelques propos à titre de préalable pour mieux circonscrire les contours de notre intervention. D'abord, tel que formulé, le sujet me pose problème. D'une part, au-delà de toutes les différences susceptibles d'être évoquées, l'Europe et les Etats-Unis font partie d'un même ensemble: le monde occidental (le Nord, les pays développés, les pays dominants, l'OTAN). D'autre part, dans le sous-ensemble méditerranéen, une ligne de fracture sépare les pays européens de la rive nord des sociétés du sud (le Maghreb, le Moyen-Orient). En ce qui nous concerne, nous pensons que la représentation binaire du monde correspond à la réalité que nous subissons: celle qui oppose le Nord riche, développé et dominant et le Sud pauvre ou en voie de développement et dominé. De ce point de vue, l'ensemble concerné par le titre de la communication apparaît comme un assemblage de "centres" (les Etats-Unis, les pays de l'Europe méditerranéenne) et de "périphéries" (le Maghreb, les pays du Moyen-Orient).

2. Le titre parle également de "discours". Sur ce plan, notre démarche se fonde sur le paradigme "bourdieusien", selon lequel: "La question naïve du pouvoir des mots est logiquement impliquée dans la suppression initiale de la question des usages du langage, donc des conditions sociales d'utilisation des mots. Dès que l'on traite le langage comme un objet autonome, acceptant la séparation radicale que faisait Saussure entre la linguistique interne et la linguistique externe, entre la science du langage et la science des usages sociaux de la langue, on se condamne à chercher le pouvoir des mots dans les mots, c'est-à-dire là où il n'est pas"².

De cette thèse, nous tirons deux énoncés:

- la pertinence d'un discours n'est pas dans ses énoncés mais dans son efficacité sociale (politique);

¹ M. Liess Boukra est sociologue à l'Institut Diplomatique et de Relations Internationales, Alger, Algérie.

² P. Bourdieu, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1982.

- la réalité d'un discours n'est pas dans sa performance langagière manifeste, dans ce qu'il dit mais dans l'implicite (le non-dit), qu'il enveloppe.

3. Ceci dit, nous pouvons maintenant préciser notre cadre d'analyse. J'intègre tous les discours (européen et américain) dans une seule et même catégorie: le discours occidental. En effet, si nous portons notre attention sur ces discours, force est de constater que derrière la diversité des formes, tous demeurent pour l'essentiel rivés à un même socle catégoriel, à une même vision du monde, qui s'annonce sous le registre résurgent des fractures médiévales entre Orient et Occident. Ce discours se présente comme une vision manichéenne du monde, exposée par les Etats-Unis et acceptée par l'Occident tout entier. Sur le versant Sud, je ne traite que du discours algérien sur le terrorisme. En résumé, je ferai l'analyse comparée des discours sur le terrorisme: pays occidentaux (Europe du sud, Etats-Unis)/ Algérie.

4. A propos des discours qui ont été développés en Occident sur le terrorisme en Algérie, je ne m'intéresse qu'à ceux qui ont tissé la trame de la "pensée unique", qui cherchait à plier la tourmente algérienne à ses dogmes. C'est une pensée médiatique, qui prétend définir la norme idéologique et politique dans le traitement du terrorisme: "une nouvelle orthodoxie dont le contenu importe finalement moins que le partage manichéen qu'elle établit entre amis et ennemis du genre humain, l'obligation qu'elle fait aux premiers de se ranger, sous prétexte de défendre les opprimés, du côté des puissants, et la nécessité qu'elle impose à tous ceux qui veulent bénéficier de la bienveillance de ses sourcilleux gardiens d'applaudir à chaque innovation de l'époque au simple motif qu'elle rompt avec le passé"³. Elle ne se veut ni de droite ni de gauche, elle se situerait bien au-delà, en un lieu où résiderait "l'ange de la rédemption dont la mission n'a pas de fin"⁴.

5. En ce qui concerne l'Algérie, quelques journaux (le Figaro, le Monde, Libération) et maisons d'édition (la Découverte, Lattès) ont été les principaux promoteurs de cette "pensée unique". Cette dernière est alimentée par les travaux d'un groupe d'universitaires et de chercheurs (F. Burgat, F. Gèze, O. Roy, B. Etienne, L. Martinez, W. B. Quandt, Zartman, Fuller, etc.). Certaines chaînes de télévision ont également été mises à contribution. Ce qui m'intéresse dans ces discours ce n'est pas tant ce qu'ils disent (le niveau manifeste), mais le socle paradigmatique (latent) que le niveau manifeste du discours enveloppe.

6. Le discours de l'Algérie sur le terrorisme est à la fois clair et constant:

- a- le terrorisme islamiste est une machine de guerre contre l'Etat républicain et la civilisation;
- b- le terrorisme est une menace transnationale;

³ Elisabeth Levi, *Les Maîtres censeurs*, Paris, Lattès, 2002, p. 13.

⁴ J. P. Le Goff, *Mai, l'héritage impossible*, Paris, la Découverte, 1998.

- c- aucun pays, quelle que soit sa puissance et ses capacités de riposte, n'est à l'abri d'un attentat terroriste;
- d- la lutte anti-terroriste n'est en rien comparable à une guerre conventionnelle;
- e- l'islamisme radical n'est pas une revendication identitaire mais une dérive, une pathologie identitaire.

Les autorités algériennes n'ont cessé, des années durant, de développer et de défendre ces thèses lors des multiples rencontres et fora internationaux. Récemment encore, le Président M. A. Bouteflika, dans son allocution prononcée lors du dîner offert en son honneur par le Roi Juan Carlos 1^{er} d'Espagne, le 7 octobre 2002 à Madrid, rappelait la position algérienne sur la question:

“Lorsque, le 11 septembre 2001, le terrorisme a frappé à New York et à Washington, le monde entier a compris que ce phénomène constituait une menace pour l'ensemble de l'humanité. Ne connaissant ni frontières, ni limites politiques ou religieuses, le terrorisme frappe ou peut frapper tous les pays, riches ou pauvres, développés ou sous-développés, faisant fi de toutes les valeurs humaines et des principes qui font le fondement de notre civilisation”.

Comme nous le constatons, le discours algérien sur le terrorisme n'a pas changé. Il demeure tel qu'il a été, dans son contenu et sa forme, dès le début des années 1990, quand l'Algérie affrontait seule et dans l'incompréhension générale, la “bête immonde”.

7. Le discours occidental sur le terrorisme en Algérie, érigé en “pensée unique”, reposait sur quatre thèses fondamentales⁵:

- islamisme = revendication identitaire qui s'inscrit dans le prolongement du nationalisme (B. Stora, F. Burgat);
- islamisme = émergence d'une modernité endogène (F. Burgat);
- islamisme = réaction à la modernité anarchique (B. Etienne);
- islamisme = mouvement qui traduit l'émergence d'une démocratie de type endogène.

Ces quatre thèses, qui ne sont, quant à leur fond, qu'une tentative de rationalisation de l'islamisme et de sa dérive terroriste, vont servir de base à l'élaboration d'une grille de lecture de la tragédie algérienne.

Ladite grille comprend quatre “entrées”:

- islamisme = FLN/ALN vs ANP = armée coloniale;
- islamiste = authenticité vs démocratie = aliénation;
- islamiste = exclu vs démocrate = dominant;
- islamisme = résistance vs pouvoir = autoritarisme.

⁵ Voir notre communication, “L'Islamisme au miroir de la “pensée unique” occidentale”, in Colloque *Mondialisation et Sécurité*, organisé par la Commission de la Défense Nationale du Conseil de la Nation, Alger, 4-7 mai 2002.

Dès lors la “crise algérienne” devient assimilable à une “seconde guerre d’Algérie”, justiciable d’une lecture comparable. De là découlent les différents scénarios réalisés pour blanchir le terrorisme islamiste en lui conférant la dimension d’une résistance politique légitime contre un pouvoir totalitaire, corrompu et brutal. Ces montages sont au nombre de trois:

- 1- l’accord de Rome = le dialogue nécessaire avec le terrorisme;
- 2- l’épisode du “qui tue qui?”;
- 3- le GIA, création des services algériens pour discréditer/décrédibiliser l’opposition islamiste.

8. Depuis les attentats du 11 septembre, ce discours a-t-il changé? Oui. Le caractère transnational du terrorisme est désormais admis. L’idée que le terrorisme islamiste est une guerre contre la civilisation est également admise. Des tentatives ont été faites pour trouver un consensus sur la définition du terrorisme qui intègre à la fois la matrice idéologique de l’acte et de son acteur, mettant ainsi fin à l’imposture qui qualifie de “guerre civile” une guerre menée contre des civils. Globalement, le 11 septembre a sonné le glas de “la pensée unique” et de la distinction entre “terrorisme interne” et “terrorisme international”, entre “bon” et “mauvais” terroriste. L’idée que la lutte terroriste est une réalité aussi difficile que complexe fait l’unanimité, tant et si bien que beaucoup de pays occidentaux ont procédé à des réajustements de leur arsenal juridique, consacrant ainsi le fait que l’équation libertés démocratiques/sécurité n’est pas aisée à résoudre. Le démantèlement des réseaux terroristes islamistes a commencé et se poursuit (le réseau Ressam au Canada, le réseau Meliani en Allemagne, en France et en Italie, le réseau Beghal en France, en Belgique et en Hollande, etc.).

9. Mais un certain nombre de faits tempère notre optimisme quant au changement d’attitude de l’Occident à l’égard du terrorisme islamiste. D’abord, sur le plan pratique, le démantèlement des réseaux se poursuit mais ils ne touche que des “seconds couteaux”. Les chefs terroristes, tels que Anwar Haddam, Rabah Kebir, Abou Qotada, Abou Hamza, Ahmed Zaoui, Kameredine Kherbane, Mourad Dhina, Brahim Filali, les fils Madani et beaucoup d’autres encore, bénéficient toujours de l’hospitalité bienveillante des capitales occidentales. M. Dhina et M. Filali sont les nouveaux chefs du FIS à l’étranger et ont été désignés comme tels à l’issue d’un Congrès des dirigeants de ce parti tenu en Belgique en août 2002.

10. Au plan idéologique, les choses ne semblent pas avoir changé autant qu’on pourrait le supposer. Les termes utilisés par les Américains, facilement repris par des Européens, laissent entrevoir que la nouvelle vision du terrorisme islamiste procède d’une résurgence des fractures médiévales entre Orient (l’Islam, le croissant) et Occident (la Chrétienté, la croix), seul bipôle visible à l’échelle du monde connu. Nous sommes témoins d’un “retour du refoulé”.

L'hypertrophie de l'adversité religieuse dans la nouvelle vision du terrorisme islamiste -affirmée haut et fort par "l'oncle Sam" et facilement acceptée par certains Européens- est érigée en paradigme. De ce point de vue, le discours occidental n'a pas changé dans son fond. Il s'inscrit toujours dans une logique de "Reconquista". La conscience occidentale demeure encore hantée par le "syndrome de Barberousse", qui veut que tout Arabe est un pirate (aujourd'hui, on dirait un terroriste) et qu'Attila s'appelle Mohamed⁶.

⁶ A. Rollat, in *Le Monde*, 19 septembre 2002.

**REPORT OF THE WORKSHOP:
FUNDAMENTALISM, RELIGION AND TERRORISM**

Peter R. FABER¹

Dr. Mohamed Lemine Ould Haless chaired this particular Workshop, which yielded two basic results. The Workshop not only provided a forum for the mutual education of the participants on the general topic at hand, but it also stimulated an abstract (and yet comprehensive) exploration of terrorism, both as a historical and contemporary phenomenon.

Dr. Haless began the mutual education process in his prepared opening remarks. He took great pains to emphasize that when it comes to interlacing fundamentalism, religion, and terrorism together, the latter phenomenon results from the behavior of extremists and fundamentalists who falsely claim to act as representatives of their religion. This claim, he vigorously pointed out, is false. No religion has ever advocated, as part of its creed, violence or terrorism. In turn, the three great monotheistic religions have always taught their followers that hatred and murder are evil—i.e. they violate “the middle way between excess and neglect,” and therefore represent extremist sentiments that are a “plague upon religion.”

The Qur’an certainly holds the above view. It does not encourage Muslims to take up arms against other believers or non-believers for aggressive ends. Violence is appropriate only for self-defense (when Islam is actively under attack), and only until an opponent lays down his arms and sues for peace (at which point no reprisals should take place). Given these strictures, the suicidal terrorists who attacked the World Trade Center—if they claimed to be acting as Muslims—not only committed murder, which is forbidden by the Qur’an, but also attacked Islam itself (by the damage they did to its image).

It is the above individuals—those who claim to be Muslims but patently are not—who are the true enemies of Islam. **They** browbeat others into silence. **They** pervert the meaning of Jihad. (As Dr. Haless observed: “When people choose to kill themselves and take out thousands of persons with them, this is hardly what Islam defines as ‘Jihad,’ and these people are not martyrs.” A Jihad

¹ Colonel Dr. Peter R. Faber is Faculty Adviser, Academic Research Branch, NATO Defense College, Rome, Italy.

is actually “a struggle for the will of God” in which any attack on the weak—women, children, the aged, animals, or plants—“is totally forbidden.”) And it is **they** who put the rights of the majority of Muslims under threat. In short, it is “Islam itself, the millions of believers, who are being hijacked by these extremists who dare to call themselves good Muslims.” The extremists basically “throw a shadow on all Muslims and endanger their relations with other peoples.”

What then is to be done? First, media and policymakers everywhere must treat individual Muslims and the groups they comprise on their own merits. Second, “moderate” Muslims (a personal quality advocated by God early in the Qur’an) “must adopt a policy of containment towards anyone and everyone who seeks to advocate hatred towards any community.” In fact, “if Muslims wish their voices to be heard and their advice [to be] respected and followed, the first thing they have to develop is an extreme intolerance for intolerance and extremists. Those who espouse intolerance must never become their heroes.” Muslims, in other words, must condemn intolerance from within, just as they demand tolerance from without. Finally, “Muslims must avoid the impulse to blame the U.S. (or the Jews or the West) for all their miseries.” They must be critical of others but they also must be critical of themselves.

In the wake of Dr. Haless’s initial comments, Workshop members clustered their largely theoretical discussion of Fundamentalism, Religion, and Terrorism around three basic themes. First, they focused on the terminological and linguistic pitfalls that continue to bedevil any serious discussion of terrorism. Vague definitions, suspect synonyms, dubious transliterations, and innumerable other linguistic sins have only fed stereotypical thinking and mutual misperception over who and what is a terrorist. Several Workshop members, for example, stressed that ‘fundamentalism’ should not function as a synonym for ‘extremism,’ which is now often the case. In reality, ‘fundamentalism’ is contextual, multi-layered, and comes in different guises (it can be secular or religious, for example). Most importantly, the word has genuinely positive connotations in Arabic. To be a good Muslim is to be ‘fundamental.’ It not only involves a **personal** quest for purity but also an attempt to be human in the best sense of the word. In the case of a single word, therefore, the problem is not the word itself. Instead, it is the overbearing **overstatement** of fundamentals that has become a terrorism-related problem. The word itself is guiltless. As a result, ‘fundamentalism’—like so many other terrorism-tainted words now—must be treated more precisely (and therefore more sensitively) by non-Arabic speakers if they are to avoid being forever trapped in a prison house of language. In turn, Muslim and non-Muslim societies can further seize the linguistic high ground by pursuing effective public diplomacy, adopting savvy media practices, implementing progressive education policies, and mobilizing youths and/or clerics as credible spokespersons against extremist hate speech.

Subsequent to their language-centric examination of terrorism, Workshop members shifted their attention to an overriding two-part question—Why did the Islamicist or Jihadist interpretation of Islam arise (with its emphasis on Sharia-based states and—at least to some—the need for ‘religious’ violence), and what fuels its current appeal? After considerable discussion, Workshop members aligned on three potential answers to this question, although they did not reach consensus on their relative merits. First, there were those who stressed that the Qur’an, like any sacred text, raises problems of meaning. Competing interpretations of its parts inevitably arose, and they then led to competing concepts of Islam that either transformed or spilled over into ongoing political disputes. Second, there were those who stressed the continued influence (and therefore burden) of history—i.e. Muslims who experienced ‘colonial disruptions’ firsthand interpreted them as tantamount to political, military, and cultural aggressions against Islam. These perceived and very real aggressions then fueled a culture of resentment that only grew with mounting economic inequality, the use and apparent abandonment of Muslim countries by Cold War adversaries (particularly the West), and the checkered success of Arab and pan-Arab nationalism in the recent past. Finally, a Workshop member opined that, in addition to the above factors, Islam was presently undergoing a crisis of religious authority, and that this disorienting crisis was both a cause and symptom of current Islamism or Jihadism. (More precisely, this argument claims that media savvy ‘religious amateurs’ like Osama Bin Laden are exploiting the decentralized nature of religious instruction in Islam for their own ends, while also questioning the trustworthiness of rival teachers who happen to directly or indirectly receive their financial support from the state.)

If Workshop members agreed that the above explanations of Islamism or Jihadism were only provisional, they also agreed to tackle a third and final question—Was the source of today’s ‘religious’ extremism actually religion? In short, were the two concepts ‘parallel’ or ‘equal’ to each other? Given the preceding discussion on the language of terror and the roots of Jihadist consciousness, the conclusion of the Workshop was not surprising: it is not religion itself that is the problem. In the case of Islam, **it is the extreme instrumentalization of religion by extreme political forces that is the problem.** In this context, religion is nothing more than a misused tool in the hands of a radical protest movement writ large. And it is this movement—along with the other ‘big ticket’ problems already cited in this synopsis—that pose a threat to tolerance, mutual understanding, and even modernity in the foreseeable future.

Part 3

The Fight against Terrorism

TERRORISM AND ANTI-TERRORIST STRATEGIES: ADOPTING A GLOBAL ANTI-TERRORIST APPROACH¹

Magnus RANSTORP²

1. Introduction

A year after the seismic events of September 11, it is worthwhile to take stock of the many lessons learnt, the successes, and the challenges of the global anti-terrorism roadmap ahead. Already back in 1795, Immanuel Kant pointed out that the global community had shrunk to the point at which ‘a right violated anywhere is felt everywhere.’ In a sense, it is obvious to us all that any action taken today has a greater impact on a larger number of people than it would have twenty years ago—let alone two hundred. And this multiplier effect of globalisation applies to any event, including terrorist operations. The seismic events of September 11 marked a transition from terrorism as a form of low-intensity conflict to mass destruction terrorism on an unprecedented scale. The suicide hijackers who in synchronised fashion crashed their seized airliners into the two towers of the World Trade Center caused more civilian deaths in one hour than the Northern Ireland conflict caused in the past half century or collectively all those that perished in Pearl Harbour. Mass destruction terrorism on this scale has become a permanent ‘clear and present danger’—a strategic threat not only to the security of the United States but to peace and security and the economic well-being of the entire international community. With no more than five-dollar box cutters, the al-Qaeda terrorist network shattered our conventional assumptions of homeland security and the state’s monopoly on the means of mass destruction with hitherto mounting costs of over \$70 billion in

¹ This sub-part includes four papers and the report of the workshop.

² Dr. Magnus Ranstorp is Acting Director of the Centre for the Study of Terrorism and Political Violence, University of St Andrews, United Kingdom.

direct physical damages and with an almost incalculable global psychological impact.

In many ways, September 11 symbolises the ultimate expression of the expansion of terrorism's global reach as an instance of what Mary Kaldor has termed 'wild' globalisation. This 'new terrorism' has harnessed the instruments of globalisation—the extension and improvement of cross-cultural communications and transportation, the continual migration of peoples—to transform itself into a multinational non-state enterprise, an infinite range of networks and constellations, that stretches across the globe. Not only can acts of violence in one society be initiated and controlled from very distant points of the globe. The uniqueness of this new terrorism is that it has hijacked globalisation through riding the so-called techno-web, creating infinite new vistas of communication and attack modes, limited only by their imagination in target acquisition and execution. Modern satellite and communications technology and global mass media provide not only the vehicle for the creation of a 'cyber-umma,' a platform for like-minded extremists, but also the loud megaphone for further inspiration for violence and the mobilisation of a broader constituency. The same ingenuity applies to their entrepreneurial creativity in harnessing and hiding subterranean modes of finance for their activities whether through transnational criminal networks or diaspora communities. It is clear that the so far 104 million dollars in terrorist assets frozen worldwide by 160 countries and jurisdictions have made it difficult for terrorist networks to move around and hide finances. However, in the greater scheme of things it represents a small dent in the overall war against the entrepreneurial terrorist. They continue with great skill to rely on a network of underground hawalha networks or continue to perfect the art of the lucrative triad of criminal financial enterprise, involving identity theft, credit card and bank fraud, within states and across borders.

This hijacking of globalisation has led to a terrorist battlefield that is truly global in nature. The old cliché about the global village is more real than ever with September 11. Among the first lessons is that the global community cannot allow conflict in one part of the world to fester—principally because, sooner or later, it has the propensity to reach around the globe and produce violence in any corner of the global village. The prospects of an attack against one of our nuclear facilities, rendering vast geographical or economic centres uninhabitable for hundreds of years, are no longer fiction but a possible future apocalyptic reality. Above all, September 11 showed that when globalisation meets extremist violence anything is possible for the future with threats of violence that can occur anywhere and any time within our homelands with incalculable and unimaginable consequences.

September 11 also showed, despite our information and open societies and comparative advantage in the digital age, that terrorists clearly understand our society and our inherent weaknesses better than we understand them and that

they are well-equipped to operate undetected and disguised for long periods. Above all, September 11 demonstrated that we stand almost impotent in preventing and detecting terrorists with a suicidal mindset from becoming human airborne missiles—magnifying our collective sense of vulnerability and representing incomprehensible human behaviour that violates at the very core the fundamental norms and values of Western society.

This so-called dark underside of globalisation has also led to a hyper-mobility that, according to James Der Derian, fundamentally undermines our centralised and hierarchical institutional ability to be able to respond in time to these asymmetric threats as these subterranean networks or constellations constantly mutate and change. It is not only problematic to respond to these threats in real-time but it is very difficult to target these networks as they have few formal procedures to disrupt and little physical infrastructure to destroy. Equally they are extremely hard to infiltrate using human intelligence. A major consequence has been a steady trajectory of terrorist violence in the 1990s as these small networks have had less need for legitimacy for their ‘spectacular’ mass destructive actions. This terror, in the words of Michael Ignatieff, does not “express a politics, but a metaphysics, a desire to give ultimate meaning to time and history through ever-escalating acts of violence which culminate in a final battle between good and evil.”

In the quest for publicity, these terrorist networks have performed what can be likened to ornithological judo onto the West in redirecting the energies of our societies onto themselves. Modern, high-tech and complex societies can be brought to their knees by simple attacks against critical nodes that constitute their very strength. Attacking a highly populated, densely built, ‘global city’ or the tourism industry not only damages people and property but also creates a global contagion of fear as it engulfs millions more people and has the potential to cause widespread economic rupture and political instability. A main lesson of September 11 is that, in an interdependent world, no one is invulnerable. Each day we do not act to address and contain these problems increases their very potential to do more and greater harm in the future.

2. Diagnosing the Threat before Applying the Cure

Before proceeding to the main theme of my presentation, let me take the opportunity to offer five salient points worth reflecting about—challenging the assumptions we make about the problem of transnational terrorism and how we approach the perceived problem of al-Qaeda and its broader consequences.

2.1 ‘They Understand Us Much Better than We Understand Them’

It is very clear that in order to effectively apply the cure against a multidimensional threat along several axes we have to understand the nature of

the disease, how it mutates, how it changes according to vastly different circumstances and pressures exerted upon its leadership, its members, its foot soldiers. There is, however, in the West an unfortunate tendency to comprehensively structure and box in our adversaries into definable hierarchies and top-down structures. Of course, this is clearly applicable at times, especially in intensifying our intelligence terms, focusing in on identifying the operational bomb-designers or masterminds at large while identifying potential sleeper cells and strike action teams dispersed across the world. However, our conception about how al-Qaeda is structured is probably yesterday's way in which they actually organised themselves. As such, there is a need to constantly evaluate and re-evaluate our adversary, to think outside the box and tailor our response options accordingly to be able to face the evolving threat posed by networks and increasingly a move towards decentralised structures. This is a necessity as al-Qaeda is re-grouping and re-constituting under different conditions and contexts.

2.2 'They Operate Invisibly below the Radar Screen and Often Only Commit a Crime When They Strike'

According to the 7,000-page leather-bound Encyclopaedia of Jihad, it is very clear that al-Qaeda truly left no stone unturned in the tradecraft of death and destruction. Versions of the military manual, from *Military Studies in the Jihad against Tyrants or Muslim Rebels Stationed in America*, have been distributed far beyond Afghanistan to local operatives, on CD-roms, computer-discs, videos and through human mules. In this way, al-Qaeda's art of 'war' has been replicated like an uncontrollable virus and harnessed by those locally plotting and planning. A case in point is the Strasbourg plot against the Jewish synagogue where one of the indicted visited 44 different pharmacies to purchase chemical ingredients used for explosives. The existence of these military manuals and chemical 'laundry' lists eliminates the need to transport explosives across frontiers, minimising the risk of detection by law enforcement. These manuals also reveal the extent to which al-Qaeda understand how to operate in concealed mode, how to resist interrogation and avoid surveillance and detection. The fundamental challenge becomes how to craft pre-emptive strategies and tactics against a sophisticated and concealed network—not just reactive law-enforcement responses once violence is actually perpetrated. This challenge becomes even more pressing as the lesson of September 11 is that unless we take the war to them, in a global village they sooner or later will come to us.

2.3 ‘They Use New Information Technologies and in Combination with Traditional Means for Target Acquisition and Command-Control-Communication’–Creating Infinite Constellations

Today, terrorism is increasingly characterised by a move towards ad hoc constellations and networks, away from hierarchical structures, national contexts and traditional modes of state sponsorship, legitimating their struggles through ethnic and religious extremist ideology, flourishing in zones of chaos and anarchy in near or already failed states. This multi-headed hydra or transnational phenomenon uses mercenaries, organised crime cartels, sophisticated weaponry and modern communications to operate from, through and into various countries across the globe. These galaxies of like-minded extremists, alongside the more conventional and identifiable groups of yesterday, have been quick to attach themselves to and thrive like parasites on the advantages of globalisation in creating cross-national networks—enhancing command, control and communication and sources of financial revenues—that enable them to survive, flourish and expand—at times far beyond the conflict zone itself.

2.4 ‘The Wave for the Future—the Problem of Suicide Attacks’

As outlined by Dr. Ayman Zawahiri in his book, *Knights of the Prophet*, the method of suicide attack has been adopted as the ultimate strategic weapon. This strategic choice has been made by other groups and in different contexts. It is clear that there is a concerted move or trajectory towards greater lethality in these suicide missions, whether trying to create catastrophic terrorism inside Israel (as shown by the fuel truck explosion at the Tel Aviv Pi Giliot fuel depot) or the suicide gas-tanker mission against the Jewish synagogue on the island of Djerba. These hyper-mobile human guidance systems are extraordinarily difficult to defend against as it increases timing, location and target range, according to the prevailing circumstances and tactical innovation. As shown in the case of Palestinian Hamas, each attack reinforces the legitimacy of group and cause, leading to a culture of ‘martyrology.’ These suicide missions serve as inspiration as an acceptable mode of ‘warfare’ with civilians as a legitimate target to the wider Muslim community. They also have an immense psychological impact on society and the media. It is critical to address the issue of suicide bombings, not merely on the individual or psychological level but rather on the organisational and societal level. It is critical to address through education and institute a reversal of what has become ‘normal.’

2.5 ‘Al-Qaeda is as much an Organisation as it is a Movement’

It is important to understand that there is more to al-Qaeda than an hierarchical structure. There are many groups inspired or operating regionally or locally in the service of al-Qaeda, being mobilised by the forces of ideas and ideology. Most of these constituent groups and networks have been inspired and follow the ideas promoted by Bin-laden’s mentor, Azzam, his book, *Caravan of Martyrs*, and the idea that ‘one hour in the path of jihad is worth more than 70 years of praying at home.’ Interestingly, Azzam advanced a four-stage process of jihad, the third being the most interesting *ribat*—placing oneself at the frontlines where Islam was under siege, reinforcing their perception of a civilisational war between Islam and the West. Al-Qaeda is more than an organisation, it is also an idea—using violence in combination with psychological warfare, trying to sow inter-civilisation discord and conflict between the West and Islam and within societies. Immediately following September 11, we saw how Bin-Laden, a skilful Islamist radical opportunist, appealed to followers in Pakistan to rise up against their leader who had aligned himself with the West against the Taliban, trying to reach far beyond his natural constituency to mobilise and unleash radical hatred against the West and the United States in particular. In many ways Bin-Laden is trying to re-write geopolitics in his own fashion. The lesson is that al-Qaeda understand how to use violence in combination with psychological warfare in generating conflict.

What are then the lessons of these five insights? Quite simply that we are facing a continuously evolving threat, a multi-dimensional threat that requires a multi-pronged, multi-tiered approach through multi-agencies and through multi-national cooperation for an extensive duration, lasting many years and not just a few months. It is a mirage to believe this war on terrorism can be won—at best we can hope to degrade and diminish the capability of al-Qaeda to wreck mayhem and destruction on the same scale as September 11 or even worse.

3. The Problems ahead in Forging an Effective Global Anti-Terrorism Strategy

It would be a mistake not to mention the tremendous global anti-terrorism achievements to date in confronting this new type of terrorism since September 11. Unprecedented international cooperation has been forged to disrupt the operation of al-Qaeda terrorist cells; thousands of arrests have been made globally and national legislation passed to increase states’ capacity to deal with the problem. Equally, unprecedented international cooperation has occurred in detecting and freezing terrorist financing and mechanisms to share intelligence more effectively across the international community. Globally, over 100 million dollars of alleged terrorist funds have been frozen in 160 countries or

jurisdictions while over ten million dollars have been frozen in the United Kingdom alone. Regionally, existing regional and security cooperative structures have been strengthened, from the Association of South East Asian Nations (ASEAN) to the Organisation of African Unity (OAU) and the North Atlantic Treaty Organisation (NATO), to coordinate and share intelligence more effectively, to block terrorist funding and tighten border and immigration controls. In the European Union (EU), a European arrest warrant was introduced, alongside national emergency legislation, the official identification and banning of terrorist-related organisations, the seizure of terrorist assets and the creation of a Europol terrorist unit. The role of Interpol has been strengthened, illustrated by an increase in this year's budget of 23 percent. Globally, the United Nations (UN) has played an instrumental role in passing UN Security Council Resolution 1373, setting out obligations for member states which assisted in the framing of national policies. Equally, the United Nations Counter-Terrorism Committee has served as a steering committee in the review of over 150 member states on measures to deal with the financing of terrorism. The Security Council's Sanctions Committee also undertook the task of listing states and organisations to be subject to sanctions and the freezing of assets suspected of supporting or reaching terrorist organisations. Additionally, the United States and its allies were largely successful in eliminating Afghanistan as an undisturbed zone of sanctuary for terrorism. All these measures are commendable and have yielded notable successes. However, as illustrated by the score of terrorist atrocities since September 11, from the Djerba suicide attack in Tunisia and the latest Bali attack which claimed 181 lives to the maritime attack on the Limburg off the shores of Yemen, the threat from al-Qaeda still persists to a high degree. Many of al-Qaeda's high-ranking operational masterminds are still at large and it is widely recognised that al-Qaeda has a covert presence in over 92 countries. A host of continued problems still plague the international community in forging a sustained and effective response to further degrade the al-Qaeda network and avert future terrorist operations. These include:

3.1 The Blind Spots of Terrorism

The problems of more comprehensively and effectively tackling the numerous geographical blind areas that exist in more remote areas of the world where local governments lack the ability or experience in effectively policing the hinterland. These problems persist whether in the Indonesian archipelago, the remote hinterland in Yemen, the triborder area between Argentina, Paraguay and Brazil and beyond, fusing terrorism with organised crime, or they may be greatly complicated by the local conflicts as in Chechnya or Kashmir that contain al-Qaeda elements. Compounding these problems is the fact that certain states of concern have facilitated the transit of al-Qaeda members and are even harbouring them.

3.2 Sustained Reconstruction of War-Torn Countries

The problem of supporting and sustaining the necessary reconstruction and development efforts in Afghanistan, as in other war-torn countries, to ensure that these countries do not slide back into anarchy and become a renewed refuge for terrorists.

3.3 Definition of Terrorism

The lack of an internationally agreed definition of terrorism has compounded efforts to initiate UN action as to whether groups are 'terrorists' or 'freedom fighters.' While the existing twelve UN-based treaties on various aspects of the methodology of terrorism have been useful, the question remains as to whether it is desirable and even feasible for the UN to forge an overall anti-terrorist convention and whether the mechanisms to enforce such a treaty will be effective.

3.4 Anti-Americanism and Anti-Democratic Approaches

Different perceptions and approaches exist among allies about actually dealing with their own 'terrorist' problem on their respective doorsteps. The Russian approach towards Chechnya as a terrorist problem while others support the Chechens' right to national liberation illustrates the complexity of the problem. Many regimes have used September 11 as an opportunity to institute new anti-terrorism drives and legislation to silence opposition. This may adversely affect democratising efforts. Similarly, the perception that the West supports dictatorships generates further anti-Americanism and hostility that may facilitate recruitment by the terrorists. As such, there is a widespread belief that treating the campaign as a 'war,' with military deployment and open threats, fosters resentment that in turn feeds support for the terrorists. It also promotes the perception that the United States is using the September 11 attacks as a pretext for reshaping geo-politics and enhancing its own access to oil and gas resources. It also compounds the issue of perceived contradictory policies of the U.S. towards various regions and raises uneasy questions about human rights policies.

3.5 Politicisation of Intelligence-Sharing

Intelligence-sharing between states is still plagued by the politicisation of intelligence as it remains restricted and limited to ensure security and protection of 'sources.' More problematic is the reduced effectiveness of putting intelligence resources into practice within states with more restrictive national legislation, curbing the freedom of surveillance on suspects which affects efforts to provide sufficient evidence that will stand up in a court of law. Furthermore,

intelligence-gathering is still difficult given the nature of international terrorism across national frontiers and given the blurred lines between terrorism and organised crime. Intelligence collection yields a high volume of information and it is still difficult to separate out the facts from the level of ‘noise’ picked up. For example, the National Security Agency (NSA) collects an average of 2 million pieces of intelligence intercepts per hour. Problems still persist regarding how to disseminate real-time intelligence between agencies and allies. Equally, further improvements need to be made in the inter-agency coordination within states—not just bigger budgets, more personnel and possibly new structures but something more focused, disciplined and coordinated. Unspecified threats and frequent national alarms undermine public confidence generally over time and sow divisiveness between allies’ national publics and generate xenophobia of minority ethnic and religious communities.

3.6 ‘Crying Wolf’ Syndrome

Different threat perceptions exist between various states, even among allies, about the scale and scope of the actual threat that can serve to adversely affect international cooperation. Some states are less alarmed than others as they perceive themselves to be less of a likely target for terrorist actions. Some states argue that existing legal provisions are adequate to deal with terrorism and many have refrained from invoking emergency legislation. Other states would argue that the effectiveness of national responses without these provisions is gravely undermined as a result. There are also profound differences over whether ‘official’ parties linked to terrorist organisations should be proscribed even within the European Union. Determining where a terrorist organisation begins and ends in relation to front parties is extremely difficult if not in some cases impossible. Witness, for example, the difference in approach between the United Kingdom in allowing Sinn Fein legal status while Spain has banned ETA-related parties.

3.7 Financing of Terrorists through Crime Rather than Donations

The fact remains that many groups or individuals affiliated to al-Qaeda are financed increasingly by crime rather than philanthropic donations from certain states and individuals. The existence of diverse hawahla systems as an informal method of money transferring internationally circumvents the overall efforts to expose, isolate and incapacitate the financial network of terrorists.

3.8 Protection against Apocalyptic Terrorism

An insufficient degree of physical protection and security of chemical and biological facilities in the former Soviet Union and elsewhere, coupled with

the availability of free-lance scientific expertise, increases the spectre of 'catastrophic' terrorism. This is particularly worrying given our discovery of al-Qaeda's eleventh volume of the Encyclopaedia of Jihad, revealing their substantial interest in developing and deploying chemical and biological agents in future terrorist operations. Furthermore, al-Qaeda even had a manual entitled Superbomb, devoted in detail to the construction and dispersal of radiological weapons. The prevailing view among security officials in the West is that it is not a question of 'if' but rather 'when' these weapons of mass destruction will be used.

3.9 Unilateralism versus Multilateralism

The perception of U.S. unilateralism over a military confrontation with Iraq may adversely affect international consensus and multilateral cooperation in the war against terrorism. As other issues rise to the top of the international political agenda, there is concern that multilateral cooperation may dissipate over time. There have been suggestions that it not only diverts attention away from the global war on terrorism but that it may lead to an overstretching of already stretched anti-terrorism and intelligence resources. The tendency to link Iraq with the issue of al-Qaeda remains unhelpful, as there is little credible evidence to suggest any linkage exists or that it should constitute a real cause for concern. Mixing the two separate issues together has led to confusion and divisions as to how to best respond and the likely consequences any U.S. military action may have in maintaining the quality of the global or regional coalition in the war against terrorism.

3.10 Addressing the Root Causes of Terrorism

Real differences exist between the United States and its European allies about where the strategic emphasis on anti-terrorism should be focused. The European countries stress the importance of addressing the systemic causes of terrorism to complement the current focus on shorter-term military and intelligence policies, otherwise the threat remains temporarily contained.

4. Towards a more Effective Anti-Terrorism Strategy?

It is very clear that the complexities of this new form of transnational terrorism, as encapsulated by the al-Qaeda phenomenon, require a broader, more nuanced, more pre-emptive and proactive strategy beyond relying on the punitive instruments of traditional military statecraft. Most would probably agree that the real 'solution' to the problem cannot be exclusively in the military or intelligence domain. The scale and scope of the challenge of this transnational terrorism require more creativity and vision as the international community is facing a

global faceless enemy who is remarkably innovative, flexible and dangerous. Today's hybrid form of transnational terrorism is part-time terrorist, part-time criminal and requires the international community to increasingly 'think outside the box' in global as well as tactical and strategic terms. It will require more investment in intelligence capabilities as the first frontline of defence and perhaps a partial or complete restructuring of individual states' intelligence architectures away from a cold war mindset to at least match the technological and financial savvy of today's terrorist operative. It may even lead some day to the creation of a multi-national intelligence architecture to overcome problems in intelligence-sharing and coordination. The nature of the terrorist problem requires the ability and willingness of host governments to mount surveillance and reconnaissance on organisations and operatives while it underscores the need for not only greater harmonisation of their anti-terrorist laws but also their anti-terrorist policies and practices. A useful way forward in this respect has been regional capacity-building structures and measures such as the Shanghai Group, composed of the six Central Asian countries, the People's Republic of China, Russia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, and Uzbekistan, or the 2001 ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism, designed to enhance the effectiveness of investigation, detection and response to terrorism while strengthening cooperation at the bilateral, regional and international level.

4.1 Understanding the Threat

Before applying the cure to this multi-headed hydra, it is essential for policymakers, the public and the media to better understand the nature of the 'disease' beyond their national boundaries or region. It is critical for policymakers and legislators to understand the regional and global scope of the problem and the threat before devoting resources and policy initiatives. It is also necessary to develop proportional responses to the proportionality of the threat and be flexible enough to respond to a continuously changing phenomenon through adjustment to legislation or other instruments in their counter-terrorist toolbox. Although not exclusively, the primary focus needs to be those terrorist networks that seek strategic change in the international system, those groups or individuals that have no threshold in the type or level of violence used and whose political agenda is totally non-negotiable. A greater emphasis should be placed by policymakers in public that the threat of global terrorism is a threat to all nations and peoples and an effective response requires sustained support for multilateral cooperation at multiple levels over a long period. More nuanced policy statements by public officials are needed and details about the changing nature of the threat and why measures are needed and necessary.

4.2 Countering Identity Theft

A common pre-requisite for any criminal and terrorist alike is their ability to move unhindered from point A to point B through the use of forged identity documentation. Today's terrorists rely on a triad of financial criminal enterprise: identity theft, credit card and bank fraud. A critical ingredient is the availability of forged identity documents that flourish in the organised crime environment and surround the illegal trafficking of human beings. The scope of this problem can be gauged by the fact that every time an al-Qaeda suspect is arrested, an average of 15-20 identities and 20 stolen credit cards are found. For every suspect arrested, vast law-enforcement resources are tied up for the next nine months in investigating and establishing the identity of the suspect and acquiring evidence from abroad. Given the close synergy between terrorism, organised and ordinary crime, there is an urgent need to provide more effective mechanisms to monitor and establish the authenticity of identity documents, possibly by either using new technologies to make these documents more difficult to forge and more easy to verify and by making maximum and broader available use of existing or new law-enforcement databases. The issue of European 'data protection' legislation is a major stumbling block and needs to be resolved to institute more efficient exchange of intelligence information between European and U.S. officials.

4.3 Countering Terrorist Finance

More resources need to be expended in a more coordinated fashion on the financial front in the war on terrorism. Beyond the existing goal and efforts to deny terrorist groups access to the international system, to impair their ability to fund-raise in different theatres of operations, and to expose and incapacitate the financial networks used by terrorists, more focused coordination is needed. Better trained and multilingual financial analysts and accountants are crucial and closer-knit multi-agency coordination is vital to monitor the changing means and contours of terrorist finance flows as they provide vital intelligence leads about the way al-Qaeda's network is structured. It is a simple but true reality that terrorist finances flow far more quickly in the international financial system than any law-enforcement agency can react to. Operationally linking funds in one country with a terrorist crime in another is extremely difficult to prove in a court of law, let alone tracking the money in today's international financial system.

4.4 An Intelligence-led Approach before Crime and Terrorism is Committed

Investment in, and the role of, intelligence is a critical and first line of defence against this multi-headed hydra. There needs to be investment and

expanded resources in a more pro-active intelligence-led approach for both intelligence agencies and police before crimes and terrorism are committed. Towards these ends there is still further scope for states to improve intelligence-gathering, analysis and intelligence-sharing, specifically enhancing their individual Humint capabilities and understanding of relevant languages and cultures. There needs to be a focus on actively pre-empting attacks rather than reacting to them, forcing the masterminds to devote attention to their own security rather than to attack planning and operations. More intelligence assistance and anti-training assistance need to be provided for those states that are ill-equipped or lack the means to forge an effective response to local problems. The United States has provided much needed anti-terrorism assistance, alongside anti-riot techniques, to numerous North African and Arab regimes and beyond. However, the European Union can provide additional assistance in this task in a more concerted global effort. A model to highlight in this respect is the commonality of interests as evidenced by past critical assistance provided by Great Britain and France to Iran in training and equipping local police and law enforcement in their interdiction efforts in the war on drug-trafficking from Afghanistan through Iranian territory.

4.5 The Procedure for Extradition of Suspects

The European Common Arrest Warrant that comes into effect in 2004 is an important feature to overcome past tension between member states. However, there is possibly a need to negotiate an extradition convention between the EU and the United States that would overcome the problematic issues of the death penalty and military courts.

4.6 Assessing Terrorist Attack Modes

Analysing al-Qaeda's attack modes is difficult under the best conditions as they are extraordinarily unpredictable and versatile, using multiple suicide airborne, landbased and seaborne attack platforms and in a synchronised fashion. Aviation security has improved remarkably across the globe but much more can be improved as different airports apply diverse levels of anti-terrorism security measures. Al-Qaeda has shown an interest in portable SAM-missile systems and protection needs to be instituted to guard against this threat around major airports. The case of Richard Reid illustrates the weakness of the industry in thinking outside the box and in instituting comprehensive watertight security procedures and systems in terms of screening technology and in profiling and interviewing passengers. Equally, the maritime terrorist attack mode is an area that al-Qaeda has devoted substantial energy and resources to, not just identifying and developing attack modes against military-class vessels according to its internally developed maritime military manual but also against commercial

tankers and possibly cruise-liners. It is very disturbing that al-Qaeda has already adopted gas or fuel tankers as a means of suicide terrorist missions and following the Djerba attack it is likely that the success will be emulated in other terrorist operations. Understanding the psychological make-up of the terrorist and decision-making procedures in how they identify, gather intelligence on potential targets and select peculiar attack modes is urgently needed to centrally collate lessons learnt from intelligence gathering from interrogations, military manuals and from identifying weaknesses in our own critical infrastructure. Instituting protection of our nuclear power stations, providing protection and security of chemical, biological, radiological and nuclear weapons against attack and theft whilst improving our overall response and resilience towards the use of these weapons is absolutely critical.

4.7 Educational Reform and Addressing the Religious ‘Incubators’ of Extremism and Hatred

Whether in the religious madrassas in Pakistan or the religious clerical-run schools in Saudi Arabia, the educational systems are largely in the hands of extremists who preach a message of religious hatred and jihad against the West. Critical reforms have been instituted in Pakistan but the problem remains in Saudi Arabia as it has created a generation without any transferable skills. Encouraging a reorganisation of Islamic education towards moderation and tolerance and away from extremism is a necessity while alternative forms of education be provided in Muslim societies, one that includes rather than excludes women. In fact harnessing the role of women through education and in society can constitute a ‘quiet’ force against extremism and violence. Equally, more effort needs to be focused on the power and role of sports as a ‘neutral’ vehicle for social change.

4.8 Delegitimising Measures of ‘Suicide-Bombings’ and Religious Hatred

The decentralised nature of authority within Islam makes it difficult to coordinate public relations campaigns to delegitimise terrorism and suicide-bombings. While many officially appointed clerics lack credibility among ordinary people as they are often seen to be co-opted by Arab governments, new global fora need to be created to impart effectively collective condemnation by clerics across religious faiths. At a time of uncertainty, the value of cross-cultural understanding and communication should be harnessed, promoting dialogues among and within civilisations that are politically, culturally and socially relevant, especially to young people. This may involve local initiatives as exemplified by the Yemeni initiative, ‘sheikhs against terror,’ to counteract the appeal of extremism that resonates with the marginalised and disenfranchised,

feeding upon stereotypes and prejudices. Perhaps worth considering is making suicide-bombings a crime against humanity for whatever purpose or cause.

4.9 Targeting the Root Causes of Terrorism

Among the first priorities must be to systematically develop more long-term policies aimed at reducing the systemic causes of political violence and terrorism, fuelled by social and economic pressures and fused with frustrated and unresolved political, ethnic and nationalist aspirations. This may involve providing innovative political pathways out of terrorism, engaging and gradually drawing them into a political process that specifically addresses the political grievances of the terrorists' constituency (through secret dialogue or public platform) and that facilitates viable and face-saving exit strategies for terrorists out of their organisations, through either symbolic decommissioning, amnesties or possibly eventual political participation. In some contexts, this may involve providing public space where conflict between adversaries can be discussed openly through third parties or on neutral territory to desensitise, defuse or even find common values and language. It also includes removing or reducing socio-economic grievances through policies that at least reduce the inclination to become engaged in political violence. As such, development assistance and aid, meeting the target of 0.7 percent of a developed state's GDP, need to be distributed effectively with pre-conditions for better governance, transparent economic programmes and employment schemes for the young and disaffected to counteract the environment that provides opportunities for terrorists to recruit and generate support. These are formidable challenges with less visible immediate return. In the Middle East, where the region has experienced a 'youth explosion' with little direct foreign investment and stagnant economic plans, it has been estimated that it would take the region an economic growth rate five times stronger than that of the United States to reverse the current situation. In the absence of a regional Marshall plan, perhaps more can be done by a partnership between the public and private sectors to begin to reverse the situation, especially as it is clear that containment of the problem is a recipe for future disaster. Towards these ends, the United Nations needs to continue to reinvigorate new approaches and actions to tackling the root causes with greater urgency. It is imperative for the international community to continue reconstruction efforts in war-torn countries and address early on failing or failed states before they become the incubators of hatred and violence within and beyond their own societies. Equally, the international community must be more innovative in resolving regional or local conflicts that nurture the environment in which terrorism recruits, flourishes and spreads.

4.10 Public Diplomacy and the Role of the Media

The global trend of anti-Americanism is a worrying sign about the failure to win the hearts and minds of many parts of the world. Among the root causes for these negative attitude is American policymakers' perceived lack of empathy towards the disaffected, disenfranchised and victims in the developing world. The backlash against U.S. broader policies is not going to be easy to resolve especially following a potential future conflict with Iraq and the festering Israeli-Arab conflict. But there is an urgent need for U.S. policymakers to better explain why it does what it does around the world with more nuanced and sophisticated messages. This entails addressing the foreign audiences at times in their local languages and more effectively harnessing the local media in Islamic countries. There is also a need to craft messages highlighting cultural overlaps between American values and those of the rest of the world. There should be greater emphasis on recognising and promoting assistance to alleviate poverty, discrimination, repression and despair while promoting a message of inter-civilisational harmony, not discord.

Western media also must recognise their responsibility in responsible reporting as they become too easily convenient outlets for sowing the psychology of fear, amplifying the violence and extremist messages by Bin-Laden and al-Qaeda. The role of al-Jazeera is a case in point where it has become an uncensored vehicle for distributing ideological and even indirect operational directives. Equally, it must be recognised that the media play an indirect role in target acquisition and in probing the vulnerabilities of Western societies, especially the nodes of critical infrastructure protection. It may be prudent to question the wisdom of U.S. lawmakers to discuss details of Homeland Defence in public, covered by continuous media broadcast. Similarly, media broadcasts have irresponsibly highlighted the vulnerability of critical infrastructure installations and, for example, the nightmare fallout following an attack on a nuclear processing plant. These are difficult questions to balance, between the public's right to know and for purposes of education or simply providing new ideas to the innovative terrorist of new targets and attack modes. It may be noteworthy to mention that Dr. Ayman Zawahiri noticed the so-called 'sugar-bag' experiment by a senior U.S. official in demonstrating the spectre of chemical weapons and the senior al-Qaeda leader ordered his military committee to probe ways to realise this methodology.

5. Conclusion

The new terrorism represented by September 11 presents special, new and urgent challenges to the West and the international community. A fundamental first but critical step in the building on lessons learnt, cross-border cooperation, structures and strategy is a clear understanding of the requirements

of the changing nature of the threat itself. It requires us to understand the critical importance of sustained multilateral cooperation and a more efficient inter-agency approach both nationally and collectively. Above all, there is a need to 'think outside the box' about the threat itself and about cohesive potential 'solutions,' something that more extensively knits together our full range of instruments and capabilities from the counter-terrorism toolbox. International counter-terrorism collaboration, within a strategic framework, is more than ever needed to confront the new dangerous contours of al-Qaeda and transnational terrorism. More than ever it is critically necessary to prevent and pre-empt terrorist cells—otherwise September 11 will repeat itself over and over or even worse.

TERRORISME ET STRATEGIES ANTI-TERRORISTES: POUR UNE APPROCHE GLOBALE

Mohamed BOUTOUILI¹

1. Introduction

Il est incontestable que la date du 11 septembre 2001 a entraîné un changement fondamental de la problématique du terrorisme, désormais considéré dans sa dimension internationale.

Il a fallu que le terrorisme s'attaque à la puissance mondiale que sont les Etats-Unis, pour que la communauté internationale "découvre" les capacités de nuisance du terrorisme et sa nature transnationale.

Les attentats du 11 septembre, comme ceux perpétrés récemment en Indonésie, ont montré que le terrorisme est une menace qui porte atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Employant des "méthodes de guerre non conventionnelles", le terrorisme choisit nécessairement les cibles présentant le moindre risque pour les exécuteurs, avec l'intention d'en tirer le plus grand profit. Il est prêt à commettre des assassinats collectifs de grande envergure pour tétaniser les populations et frapper les esprits.

L'Algérie, qui affronte le terrorisme depuis une décennie n'a pas bénéficié de la compréhension de la communauté internationale dans sa lutte contre ce phénomène. Elle a pourtant saisi toutes les opportunités pour alerter et sensibiliser les différents partenaires à la détermination du terrorisme à frapper brutalement, sans état d'âme, à tout moment et dans n'importe quel pays.

En Algérie, le terrorisme a, dans un premier temps (1989), cherché à exploiter à son profit l'instauration du multipartisme, pour tenter de déstabiliser l'Etat républicain et instaurer une République dite islamique. Après l'échec de cette tentative, les intégristes islamistes du FIS ont utilisé l'arme de la terreur - par le biais de groupes armés, chapeautés par des éléments formés en Afghanistan- et de la destruction pour provoquer l'effondrement de l'Etat. Bien avant la tenue des élections législatives de 1991, les intégristes islamistes du FIS avaient opté pour la voie de l'action armée. L'attaque d'un poste militaire à Guegma, dans le sud-est du pays, constitue, à cet égard, le cas le plus édifiant.

¹ Le Colonel Mohamed Boutouili est fonctionnaire du Ministère de la Défense Nationale, Direction des Relations Extérieures et de la Coopération, Alger, Algérie.

Cet événement, conjugué à d'autres démonstrations de force des islamistes, a révélé la nature réelle de ceux qui voulaient gouverner le pays.

C'est dans ce contexte, marqué par ailleurs par une forte mobilisation de la société civile, que les autorités algériennes ont pris la décision de mettre fin au processus électoral. Les groupes terroristes, issus des rangs du FIS, ont alors fait leur apparition en milieu urbain et rural, en privilégiant en particulier les attentats spectaculaires, par ailleurs fortement médiatisés.

Plus la résistance s'organisait, plus les groupes terroristes du FIS redoublaient de cruauté. Le sommet de la monstruosité terroriste a été atteint durant l'année 1997, lorsque les terroristes ont perpétré des massacres collectifs dans certains quartiers périphériques de la capitale, et en certains points isolés du pays. Tout au long des années de terreur, tous ceux qui parlaient au nom du FIS - dissous légalement en mars 1992- et qui s'en revendiquaient, ont refusé de condamner les actions terroristes. Pire encore, les soi-disant dirigeants de ce parti considéraient que les "exploits sanglants" des groupes terroristes leur étaient utiles pour consolider leur position politique à l'extérieur du pays. Au prix de terribles sacrifices humains et matériels et grâce à la mobilisation de la population et à l'action sans relâche des forces de l'ordre, les capacités du terrorisme ont été considérablement réduites. A cet égard, l'expérience amère qu'a vécue l'Algérie devrait servir dans la lutte que mène la communauté internationale contre ce fléau transnational.

2. Le terrorisme en Algérie: quelques rappels

2.1 Le multipartisme et son exploitation par l'activisme islamiste

C'est à la faveur de la loi instaurant le multipartisme que l'ancien Front Islamique du Salut, dont le programme est fondé sur la religion, a vu le jour en 1989, en contradiction avec les dispositions de la Constitution algérienne qui interdit la création de partis politiques sur des bases religieuses, linguistiques, raciales, sexistes, corporatistes ou régionales.

Les fondateurs du FIS n'avaient d'autre objectif que l'instauration d'une république islamique. Se proclamant investis d'une "mission divine", ces derniers et leurs sympathisants ne raisonnent, dès le début, qu'en termes de menace et de violence. Cette "OPA" sur l'Islam est illustrée par les propos de Mohamed Sayed El Adjmaoui: "Dieu voulait que l'Islam fut une religion, mais les hommes ont voulu en faire une politique".

Animés d'une haine viscérale envers toute forme de liberté, les Islamistes n'ont pas manqué de révéler leur volonté d'hégémonie et de violence, comme l'attestent les propos du numéro deux du FIS, Ali Benhadj: "Le mot liberté est au nombre des poisons maçonniques et juifs, destiné à corrompre le monde sur une grande échelle. Pire encore, il exprime l'idée de force brutale qui rend la populace avide de sang comme le sont les animaux. C'est pourquoi,

autant que nous le pourrons, nous effacerons ce mot du vocabulaire (...) comme le sera aussi le mot démocratie, synonyme d'apostasie”.

Ce courant islamiste est la résultante d'un long travail de manipulation et d'endoctrinement mené par des mouvements intégristes nés au Proche-Orient. Les activistes appartenant à ces mouvements, interdits dans leur pays d'origine, ont pu se déployer en Algérie en exploitant les besoins en cadres ressentis par l'Algérie indépendante. Les idées extrémistes importées et diffusées dans les milieux scolaires et universitaires, ont pu progressivement s'appuyer sur des “vecteurs locaux” alors que la société algérienne, dans son ensemble, était convaincue de son islamité fondée sur les vraies interprétations du Coran.

2.2 Les préludes de l'action armée

Profitant de leur existence légale, les intégristes islamistes algériens ont initié plusieurs actions ouvertes et clandestines à l'encontre des citoyens – perçus comme enjeu stratégique - mais leurs desseins ont vite été mis à nu par la société civile. Ces desseins, qui contredisaient tous les engagements d'un parti sensé agir dans le respect de la loi, ont été dénoncés par les institutions et par la société, conscientes des dangers générés par leurs intentions belliqueuses, préludes aux futures actions armées.

C'est ainsi que, tout en feignant de se conformer à la loi en vigueur, les dirigeants du FIS n'ont pas tardé à révéler leurs véritables motivations, en décrétant publiquement que “la démocratie est une apostasie qu'il faut abattre”. Astucieusement, ils se sont servi du jeu politique comme couverture et de la démocratie comme monture pour tenter d'arriver au pouvoir et pour le confisquer. Tout en exploitant cette “légalité”, le FIS s'est rapidement attelé à mettre en place des organisations adaptées à sa stratégie afin d'encadrer et d'embrigader la population: syndicat islamique, ligue de la jeunesse islamique, associations caritatives, comités de mosquées, comités de quartiers, police islamique. La toile d'araignée a commencé progressivement à être tissée pour phagocyter la société. Ces activités structurelles ont conduit les militants du FIS à chercher à imposer leurs vues et leurs “lois” aux citoyens, tout en procédant à des actions d'infiltration dans l'administration, les universités, les entreprises, le monde du travail. Il va sans dire que les services de sécurité étaient également la cible d'actions similaires.

En réalité, dès le début, le FIS avait déjà décidé de créer son bras armé, en exploitant le créneau offert par les volontaires envoyés en Afghanistan et au Pakistan (la priorité étant accordée au recrutement des volontaires ayant reçu une formation de commandos et d'artificiers), avec l'appui de relais en Afrique, en Europe et au Moyen-Orient -relais déjà rôdés puisqu'ils avaient été mobilisés dans la lutte contre l'invasion de l'Afghanistan par l'ex-URSS.

Les exemples suivants éclairent l'activisme illégal de la mouvance intégriste durant les années 1989-1991:

- **dans les mosquées:** les intégristes ont imposé leur discours idéologique et organisé des expéditions punitives contre tous les personnels du culte réfractaires à l'ordre du FIS. Plusieurs assassinats seront commis dans les lieux saints transformés en plateformes d'entraînement paramilitaire pour les jeunes gens conditionnés par des prêches destinés à consolider le profond travail d'endoctrinement mené depuis les "années de braise". L'opération avait également pour but de détecter les meilleures recrues, pour les destiner à constituer les "noyaux de l'appareil armé".
- **dans les quartiers:** exploitant les conséquences de l'exode rural vers les centres urbains et les difficultés socio-économiques des citoyens, aggravées par une démographie galopante, les activistes islamistes ont investi les quartiers à forte densité démographique pour les conditionner et les préparer à l'action de désobéissance et de résistance à tout ce qui symbolise l'Etat.
- **la police islamique:** des militants du FIS ont été chargés d'espionner, de surveiller et de contrôler les mouvements des citoyens en établissant des fichiers touchant à leur vie privée. Ils rendaient également une justice "parallèle". Cette police avait pour tâche, notamment:
 - d'interdire la mixité dans les écoles et les universités, dans les transports publics et sur les lieux de travail;
 - d'imposer le port du *hidjab*, à l'exclusion de tout autre vêtement;
 - d'interdire les vidéothèques et les projections de films ainsi que les antennes paraboliques;
 - d'interdire la vente de boissons alcoolisées;
 - d'interdire la cigarette.
- **la communication:** le mouvement subversif a créé ses propres journaux (El Mounkid, El Fourkan, El Hidayah, El Ballagh, El Minbar, El Djoumouaâ, El Nour, El Inkad), dans le but d'investir le champ de l'information de masse. Ils disposeront même, à moment donné, d'une radio clandestine mobile émettant sur bande FM.

En prélude à son assaut frontal contre l'autorité de l'Etat, les islamistes expérimentent la phase de violence pour tester les réactions des pouvoirs publics avec, notamment:

- les agressions de couples dans les rues;
- les attaques au vitriol contre les femmes non voilées;
- les attaques armées contre les débits de boissons alcoolisées;
- les agressions et les assassinats de femmes et de mères célibataires;
- l'interdiction du port du short sur les plages et l'agression des récalcitrants;
- l'interdiction des concerts de musique.

Une autre activité est déployée, illustrant clairement les desseins criminels des islamistes. Elle consiste en:

- la construction de caches et de refuges;
- la constitution de stocks de vivres et de médicaments, entrant dans ce qu'ils appellent les préparatifs de guerre;
- l'achat, le vol et la récupération d'armes;
- l'achat, le vol, la récupération et la fabrication de substances explosives pour la confection de bombes artisanales;
- la falsification de documents officiels et la fabrication de fausses monnaies;
- la collecte de fonds;
- le recensement, l'identification et la localisation de tous ceux qu'ils considèrent comme opposants à leur projet, en vue de les châtier.

La propagande est érigée en "arme stratégique", avec pour objectif de détruire la cohésion nationale et d'affaiblir l'Etat. La propagande subversive tend même à provoquer chez les citoyens un mouvement de panique. Pour mieux tétaniser la société entière, les responsables politico-religieux du FIS n'hésitent pas à encourager les "déçus" et les "anti" à quitter le pays et à laisser leurs biens aux "frères" militants.

Globalement, le programme politique du FIS reflète tout le projet intégriste totalitaire (rejet des libertés, bannissement de la démocratie, instauration de la république islamique), devant se substituer aux projets politiques séculiers.

L'option armée dite "djihadienne" était inscrite depuis longtemps en germe dans le mouvement intégriste. Le passage à l'acte a lieu bien avant 1992. En voici une liste non exhaustive:

- sabotages de voies de communications (1974-75);
- assassinats de policiers (1977);
- assassinats de femmes célibataires (1978);
- appels au meurtre des femmes fonctionnaires;
- exécution d'actions militaires (1982);
- actions criminelles (hold-up, racket) visant à renforcer la logistique des groupuscules activistes;
- incendies des salles de cinéma;
- profanations de cimetières, notamment chrétiens;
- agressions de journalistes, enseignants, médecins, commerçants et étrangers;
- agressions de femmes non voilées;
- créations de salles de prières clandestines, utilisées aussi comme lieu d'entraînement paramilitaire;
- installation de camps d'entraînement, pour le maniement des armes et la pratique des arts martiaux, dans les forêts et dans les régions montagneuses sous couvert de colonies de vacances;

- préparation de refuges, de caches et de casemates dans les villes et les zones montagneuses.

Croyant la situation “mûre” pour le déclenchement de la révolution islamique “à l’algérienne”, le mouvement intégriste, tout en exploitant le cadre politique démocratique qui lui permet de mieux travailler la société en fonction de ses desseins, tente de précipiter les événements et d’imposer le fait accompli qu’il pense irréversible. Profitant des atouts du découpage communal, le mouvement intégriste radical, agissant sous couvert d’un parti légal, décide le déclenchement d’un mouvement insurrectionnel avec pour objectif principal l’effondrement de l’Etat et de l’ensemble de ses institutions. L’anarchie qui en aurait résulté aurait nécessairement servi à asseoir le contre-pouvoir.

Un ouvrage destiné à instruire les sympathisants et les militants du FIS en matière de “désobéissance civile”, a été rédigé et diffusé par la direction politique d’un parti sensé agir dans le respect des lois de la République. Grâce à la détermination des forces patriotiques majoritaires au sein de la société, le mouvement insurrectionnel s’est soldé par un échec, ce qui allait offrir aux radicaux “djihadistes” le prétexte pour passer à la confrontation armée avec l’Etat.

Des appels en faveur du “djihad” sont solennellement lancés par les dirigeants du FIS à partir de juin 1991. A la fin du mois de novembre 1991, alors que les préparatifs pour les élections législatives battent leur plein, un groupe terroriste composé de plusieurs militants du FIS, attaque une caserne de garde-frontières à Guemmar, à la frontière algéro-tunisienne. Le premier tour des élections législatives permet au FIS de commettre un véritable “hold-up” électoral, grâce aux structures parallèles mises en place à l’ombre du multipartisme et grâce aux moyens considérables mobilisés par les militants de ce parti. Ils considéraient, en effet, que les mairies, les services publics et les mosquées étaient patrimoine du parti et ne relevaient pas de l’autorité de l’Etat. A cela se sont ajoutés les attaques et les tentatives d’attaques contre les casernes, les assassinats de citoyens, le refus de reconnaître les lois de la République et la dénonciation du système politique algérien. A la fin de l’année 1991, il était clair qu’un véritable danger guettait l’Etat, la nation et la société.

Constatant l’échec de son entreprise et sous prétexte de l’arrêt du processus électoral, les intégristes islamistes commettent des assassinats et organisent des sabotages sur tout le territoire national. Les conséquences sont bien connues: la population algérienne allait vivre l’une des plus effroyables tragédies des temps modernes. La guerre contre les civils, déclenchée à partir de l’année 1992, prend la forme d’une extermination de tous ceux qui osent s’opposer au “nouvel ordre” ou refusent tout simplement d’y adhérer. Les dizaines de milliers de victimes deviennent des “trophées” de guerre pour des chefs terroristes soucieux d’agrandir leur territoire et d’éliminer leurs concurrents.

La société algérienne va rapidement subir les affres de la maladie afghane -à savoir la lutte entre groupes armés pour le leadership sanglant-importée par les "afghans algériens" qui commençaient progressivement à se hisser à la tête de multiples groupes terroristes éparpillés à travers le territoire. La guerre entre gangs terroristes se solde également par des tueries, des règlements de compte, des massacres collectifs de familles proches d'un groupe rival.

2.3 Les pseudo-*fatwa* pour légitimer les crimes

Chaque "émir" (chef de groupe) veut être le leader incontesté dans sa zone d'opération. Pour assassiner les civils récalcitrants ou ses adversaires, il lui suffit de s'appuyer sur une pseudo-*fatwa* (avis religieux), émise par un assistant complaisant (généralement l'officier exégèse du groupe). La terrible expérience vécue par l'Algérie a montré que les chefs des groupes terroristes tentent toujours de justifier leurs crimes par le recours à des *fatwa* de complaisance. L'objectif réel est d'imposer une justification "divine" aux exécutants de crimes et de massacres.

Avant tout passage à l'acte, les membres du groupe terroriste sont invités à écouter la pseudo-*fatwa* et à renouveler leur serment d'allégeance à l'émir. Ceci aboutit rapidement à une lutte sanglante entre groupes, favorisant l'exclusion et l'excommunication (Takfir). C'est le groupe le plus féroce qui s'impose progressivement, confinant les groupes rivaux dans des zones bien localisées du territoire national. Ce groupe leader, le GIA en l'occurrence, va ainsi élargir la formule du Takfir à l'ensemble de la population algérienne, en décrétant licite le sang et les biens de tous les citoyens. Les résultats de cette dérive sont connus: des dizaines de milliers de victimes, des massacres collectifs, des destructions de biens.

Il est nécessaire d'accorder l'importance qu'elle mérite à la question des pseudo-*fatwa*. Celles-ci sont le fruit d'une interprétation fallacieuse d'un texte sacré. Toutes les sociétés humaines ont eu, à travers l'histoire, à subir les conséquences de telles manipulations de l'interprétation des textes sacrés. Dans le cas de l'Algérie, la pseudo-*fatwa* est généralement élaborée par un individu non qualifié, occupant le poste de lieutenant de l'émir du groupe (officier légal ou "*dhabet char'i*"), donc soumis à son autorité. Ainsi, la pseudo-*fatwa* n'a rien de véritablement religieux. Elle représente un "instrument de pouvoir absolu" entre les mains du chef. Ce sont ces pseudo-*fatwa* qui ont servi à ensanglanter l'Algérie. Ce sont elles qui servent à blanchir les crimes terroristes commis en Europe, en Amérique et en Asie. Les chefs de groupes terroristes savent pertinemment que ces falsifications ne pourraient donner le change à l'expertise des véritables connaisseurs des textes sacrés. C'est essentiellement grâce à l'ignorance des recrues que ces pseudo-*fatwa* peuvent sembler crédibles.

2.4 Les modes d'action des groupes terroristes

Les groupes terroristes agissent de manière ouverte et clandestine:

- a- de manière ouverte, en montant des embuscades, des coups de main, des sabotages. En commettant des assassinats collectifs, des vols et du racket. En perpétrant des viols collectifs assimilés au "butin de guerre". En détournant des moyens de transport et en menant des prises d'otages. En simulant de faux barrages pour assassiner, racketter et enlever des femmes pour en faire des "Sabaiyas" (esclaves de guerre destinées aux corvées et aux jouissances). En procédant à des vols d'explosifs et autres substances chimiques pour fabriquer des bombes artisanales, polluer l'eau, incendier les récoltes.
- b- de manière clandestine, à travers des actions de renseignement et de reconnaissance contre des objectifs civils et militaires ciblés. En faisant du recrutement par la compromission, la contrainte et le chantage. En constituant des réseaux terroristes actifs et dormants en Algérie et à l'étranger. En aménageant des ateliers de fabrication d'armes et de bombes artisanales. En mettant en place des réseaux de liaison avec leurs commanditaires à l'étranger. En faisant de la provocation et de l'incitation au trouble et à l'émeute, de la propagande et de la désinformation. En participant au blanchiment d'argent. En établissant et consolidant des liens étroits avec les trafiquants d'armes, les contrebandiers et les passeurs de clandestins. En infiltrant les institutions de l'Etat.

2.5 Milieux de prédilection des groupes terroristes

En pratiquant la dispersion en groupes réduits, la mobilité constante et la discrétion, les groupes terroristes opèrent indistinctement en zone urbaine et en zone rurale:

- a- **en zone urbaine**, le travail terroriste se subdivise en deux actions complémentaires, à savoir: des actions psychologiques (agitation, propagande, médiatisation de la violence, apologie du terrorisme, prêches séditionnels) et des actions violentes (assassinats, hold-up, sabotage, attentats à la bombe, prises d'otages);
- b- **en zone rurale**, les bandes criminelles se partagent les territoires de leur implantation en secteurs bien définis pour mener toutes sortes d'actions violentes (massacres, viols collectifs, racket), surtout contre les habitants des agglomérations isolées, ou pour s'entraîner, soigner leurs blessés et leurs malades, aménager, fortifier et camoufler leurs refuges et planifier leurs crimes.

Les groupes terroristes utilisent toutes sortes de moyens et d'objets récupérés, volés, achetés ou fabriqués par eux-mêmes, grâce aux réseaux de soutien logistique multiformes, internes et externes.

3. La lutte anti-terroriste: quelques observations

3.1 Etat des lieux

Le terrorisme armé a pu faire irruption dans la société algérienne en exploitant les opportunités offertes par une organisation sociale qui n'a jamais envisagé la possibilité de voir un jour "un ennemi intérieur" mener une guerre sans merci, d'abord contre toutes les représentations de l'Etat, ensuite contre les citoyens eux-mêmes.

Les terroristes se sont acharnés à utiliser une violence illégale pour prouver qu'ils contestaient le monopole exercé par l'Etat en matière de violence légale exercée dans le respect de la loi. L'exercice de la violence illégale a pour conséquence directe la multiplication d'espaces de "non-droit". Ainsi, les pseudo-*fatwa* visaient à:

- remettre en cause l'autorité de l'Etat, détenteur du monopole en matière d'exercice de la violence légale et légitime;
- consacrer, par un recours à des références religieuses donc supérieures au droit positif, la légitimité de la violence terroriste;
- élargir l'espace de non-droit, avec pour conséquence de "fidéliser" au groupe terroriste les citoyens vivant dans cet espace, et les transformer en agents hostiles à l'Etat.

Pour atteindre leurs buts, les groupes terroristes avaient depuis longtemps compris que leur effort principal devait être dirigé contre les forces armées et les forces de sécurité publique. Une telle stratégie avait plusieurs objectifs:

- affaiblir l'Etat;
- porter des coups aux forces de protection et de défense de la nation;
- se procurer des armes et des munitions;
- favoriser l'enrôlement de nouvelles recrues.

Devant l'ampleur d'une telle menace, toute nation a le devoir de mobiliser immédiatement toutes ses potentialités et de mettre en oeuvre des moyens supplémentaires adaptés à la nouvelle configuration des menaces. Les unités de l'Armée algérienne se sont vues dans l'obligation de contribuer à la lutte contre le fléau terroriste, même si structurellement elles n'étaient pas conçues pour y faire face. Il est nécessaire à ce propos de rappeler que les unités de l'Armée -tout comme celles de la Gendarmerie et de la Police nationales- ne combattaient pas un ennemi quelconque. Il s'agissait de groupes terroristes qui avaient importé les méthodes de guerre apprises en Afghanistan, avec le soutien d'experts occidentaux dans la guérilla, se battant contre des unités de l'armée soviétique, considérée à l'époque, comme la meilleure du monde.

Avant que les forces de sécurité n'accomplissent leur adaptation, les militaires, à l'instar des citoyens, ont commencé à vivre dans leur chair les conséquences de ce "transfert technologique" dont ont profité les groupes

terroristes. Ces derniers ont rapidement érigé l'engin explosif improvisé, confectionné à partir d'explosifs conventionnels (TNT et autres) et à partir de produits disponibles sur le marché, en "arme absolue du Djihad". En effet, tous les groupes terroristes avaient reçu pour instruction de multiplier l'usage de ces engins contre les forces de l'ordre et contre les citoyens. Cette "arme absolue du Djihad" est utilisée à travers le monde, par le terrorisme, parce qu'elle occasionne des pertes considérables en vies humaines, frappe les esprits de ceux qui n'ont pas été atteints, et amplifie la terreur. Malgré de telles contraintes, l'Etat algérien a mis graduellement en place un dispositif de protection des biens et des personnes. Ce dispositif, il faut le rappeler, devait être déployé en surface sur un territoire vaste, de manière à protéger les citoyens des villes et des campagnes et à protéger des dizaines de milliers de points sensibles (édifices publics, écoles, collèges, hôpitaux, usines, barrages, châteaux d'eau, etc.).

Progressivement, la lutte antiterroriste allait pousser les groupes terroristes à la défensive. En représailles, ces derniers, fuyant la confrontation directe avec les forces de l'ordre, se sont mis à s'attaquer aux familles vivant dans des endroits isolés. Afin de préserver au mieux les vies humaines, l'Etat a répondu favorablement aux sollicitations des citoyens qui ont demandé à être armés pour assurer la protection de leurs familles.

Il était impératif de limiter au maximum les pertes en vies humaines et de protéger les cibles potentielles des terroristes en procédant aux opérations offensives pour les acculer. Cela a nécessité des réadaptations organisationnelles qui n'ont été rendues possibles que grâce à l'élaboration et à la mise en place d'un dispositif réglementaire préventif de sécurisation des biens et des personnes. C'est ainsi que les mesures suivantes ont été décidées:

- la création, en 1992, d'un organe central de coordination pour tous les intervenants dans la lutte antiterroriste: Gendarmerie Nationale, Sûreté Nationale, forces de sécurité de l'Armée, unités de combat;
- la création et la mise en place, en 1993, au niveau de chaque "wilaya", d'un commandement unique, appelé secteur opérationnel, dont la mission consistait à assurer la coordination des efforts, le contrôle et la direction des opérations.

3.2 La participation de la population à la lutte anti-terroriste

Mis en difficulté par la riposte de l'Etat et face au rejet par les citoyens du projet criminel, les groupes terroristes sont arrivés rapidement à déclarer la guerre au peuple algérien considéré comme "apostat" et impie (1995).

Les groupes terroristes et leurs commanditaires avaient sous-estimé les capacités de résistance du peuple algérien face à une telle agression, assimilée à une agression étrangère même si elle était menée par des enfants issus du même pays. Cette agression criminelle contre le peuple et l'Etat algériens était réellement étrangère à la culture, à l'histoire et aux valeurs civilisationnelles

partagées par l'ensemble de la communauté nationale. Les citoyens n'allaient pas tarder à rejeter une propagande criminelle qui faisait de leurs frères et de leurs voisins des apostats méritant la mort et la destruction par le fer et par le feu.

Le "corps algérien" commence alors à développer ses "anti-corps" afin de réduire l'infection terroriste. Des citoyens volontaires -dont beaucoup sont des vétérans de la guerre de libération nationale- décident rapidement de passer de la dénonciation verbale à la résistance active. Celle-ci naît précisément là où les groupes terroristes se sentent en sécurité: dans les endroits reculés des campagnes et des montagnes et là où la présence des forces de l'ordre n'est pas permanente.

Dès 1994, l'Etat répond aux demandes citoyennes et entreprend d'organiser le mouvement de résistance patriotique. Des détachements de la Garde communale sont créés à travers le pays, afin de mieux sécuriser les biens et les personnes. L'Etat met également en œuvre la procédure réglementaire relative à la constitution et à l'emploi des Groupes de légitime défense. Pour contrarier la résistance patriotique des citoyens, la propagande subversive et ses relais à l'étranger tentent de jeter le discrédit sur cet instrument de lutte antiterroriste en assimilant ces groupes et les gardes communaux à des "milices armées" qui attisent la soi-disant guerre civile.

3.3 Quelques observations particulières sur la lutte anti-terroriste

Des considérations politico-idéologiques, voire stratégiques, ont empêché le développement de l'analyse objective concernant la situation en Algérie. Pour beaucoup d'analystes étrangers, le régime algérien -alors assimilé à une démocratie populaire à l'instar des modèles en vigueur dans les ex-pays de l'Est- était arrivé en fin de parcours et la "puissance montante" allait nécessairement arriver au pouvoir. Les cris d'alerte lancés par l'Algérie, au sujet de l'émergence d'un fléau terroriste, n'ont pas été entendus. En réponse, certains faisaient tout pour imposer "la solution politique", sans s'apercevoir qu'ils donnaient ainsi un rôle politique à un mouvement terroriste qui condamnait tout ce qui est politique. Ni le groupe terroriste GIA, ni ses héritiers tels que le GSPC, n'ont affirmé vouloir autre chose que l'instauration du Califat en Algérie.

Mettant en œuvre toutes les actions nécessaires à la protection des biens et des personnes et au rétablissement de l'ordre dans tout le pays, l'Etat a pris en considération les attentes des citoyens égarés par la propagande subversive et qui, à travers leurs familles, ont exprimé leur souhait de se repentir et de se réinsérer dans la société. C'est ainsi que, en 1995 et en l'an 2000, l'Etat a mis en place des dispositions réglementaires particulières, visant à favoriser et à faciliter le repentir d'individus décidés à mettre fin à leur aventure criminelle. Ces opérations ont contribué à isoler davantage les criminels qui persistaient dans l'action terroriste, en les privant du concours de leurs frères d'armes qui ont pu être ainsi extirpés des maquis. Dans le prolongement de la lutte contre les

groupes terroristes de l'intérieur, des efforts ont été entrepris en direction de l'étranger. A cet effet, l'attention des pays d'accueil n'a pas cessé d'être appelée sur la nécessité d'une coopération bilatérale et multilatérale en la matière. Dans les faits et sur le plan opérationnel, seuls quelques pays se sont impliqués en neutralisant les milieux extrémistes, contrairement à beaucoup d'autres qui tardent ou hésitent encore à apporter leur concours à cette entreprise, se cachant derrière des limites imposées par leurs législations nationales.

Outre les difficultés liées à l'absence de moyens appropriés et autres tergiversations, la lutte antiterroriste s'est heurtée, durant ses différentes étapes, à plusieurs facteurs pénalisants qui ont découragé l'effort consenti par les pouvoirs publics. A cet égard, il convient de citer:

- les campagnes de propagande menées à l'étranger, avec le concours de certains relais désinformés par la propagande terroriste sur la réalité de la situation en Algérie;
- les politiques menées par certains gouvernements visant à instrumentaliser la "carte terroriste" au profit d'intérêts nationaux non précisés;
- les difficultés existant dans le domaine d'échange d'informations, d'assistance judiciaire et technique.

4. Approche globale de la lutte anti-terroriste

4.1 Considérations générales

L'approche globale de la lutte antiterroriste, que l'Algérie a toujours prôné, découle du fait qu'elle affronte le terrorisme depuis une décennie. Cette approche reflète l'engagement de l'Algérie pour détruire cette arme de la subversion et de l'extrémisme, considérée comme une sérieuse menace pour la stabilité, la paix et la sécurité dans le monde et comme une entrave de taille au développement des nations.

Nous ne soulignerons jamais assez l'indispensable mobilisation, intelligente et rationnelle, de moyens adéquats, devant être épaulée par diverses mesures préventives et opérationnelles, à même de constituer un dispositif efficace permettant le traitement approprié qu'il faut réserver à ce phénomène de violence. Cependant, ces mesures et notamment celles à caractère actif, n'auront de sens que si elles partent d'une authentique volonté de mise en œuvre et d'application des différentes résolutions du Conseil de Sécurité (1368 du 12 septembre 2001, 1373/01 du 28 septembre 2001 et 1390 du 16 janvier 2002).

Par ailleurs, et au regard du caractère particulier et pernicieux du terrorisme, du mode opératoire de ses commanditaires et des exécutants, procédant d'une stratégie inspirée de la guérilla, les plans de riposte doivent revêtir, à notre sens, un caractère transnational et doivent être basés sur le choix et l'emploi de moyens et d'équipements techniques spécifiques, dont la plupart sont hors de notre portée du fait de leur soumission à embargo. De ce point de

vue, les moyens policiers et militaires, dans leurs dimensions conventionnelles et classiques, s'avèrent lourds et peu adaptés aux besoins opérationnels réels, laissant apparaître certaines limites retardant l'éradication des bandes criminelles, notamment lorsqu'elles continuent à bénéficier du soutien extérieur en équipements sophistiqués (liaisons satellitaires, informatique, systèmes de vision et d'observation diurne et nocturne), d'un important financement et de nombreuses complicités au sein des divers médias.

Partant de la nécessité de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU et des accords bilatéraux en matière de lutte antiterroriste, nous considérons que les mesures ci-après sont suffisamment pertinentes pour permettre à nos partenaires de cerner les contours et évaluer la menace, afin de combattre collectivement et globalement le terrorisme. Consciente de ses obligations internationales, l'Algérie a signé l'ensemble des documents internationaux en matière de lutte antiterroriste. Elle a été parmi les premiers pays à déposer son rapport national sur la mise en œuvre des résolutions 1373/10 et 1390/10 du Conseil de Sécurité de l'ONU. Parallèlement, et en concertation avec la société civile, l'Etat a également développé et conduit en direction des terroristes des programmes de repentir prévoyant leur reddition et leur réinsertion sociale. Rappelons aussi, que toutes les démarches entreprises dans le cadre de la lutte antiterroriste demeurent imprégnées des valeurs universelles auxquelles croit l'Algérie, notamment celles relatives aux Droits de l'Homme.

Pour donner un sens à la stratégie de lutte anti-terroriste, nous estimons que les pays dont l'attitude est réfractaire et hésitante, dès lors qu'il s'agit de traiter de ce fléau, doivent être attentifs à l'appel de l'Algérie, pays pionnier dans le combat, capitalisant une riche expérience technique et opérationnelle de plusieurs années et disposant d'instruments adéquats qui peuvent être bénéfiques pour la lutte contre le terrorisme transnational.

4.2 Actions prioritaires

A la lumière des enseignements tirés des réalités de terrain, la lutte antiterroriste, dans son aspect opérationnel, doit s'articuler autour des axes prioritaires suivants:

- **neutralisation des sources de financement du terrorisme:** blanchiment et transferts d'argent et autres opérations financières suspectes telles que les collectes de fonds, les dîmes et les transactions diverses, levée du secret bancaire concernant des personnes physiques ou morales. Blocage, saisie, mise sous séquestre des avoirs financiers et des biens meubles et immeubles des terroristes;
- **neutralisation des actions de guerre psychologique:** saisie des moyens d'impression, interdiction des publications et saisie des supports audio, vidéo et photos faisant l'apologie du terrorisme, incitant à la violence ou exhibant

les actes de destruction de biens, de violence et de terreur contre les personnes. L'expression de la violence écrite, par l'image ou par le discours, doit être censurée, notamment au niveau du réseau Internet;

- **mesures restrictives concernant les procédures d'octroi d'asile:** consultation au préalable des autorités du pays d'appartenance des demandeurs, afin de déceler et d'identifier les terroristes et leurs sympathisants qui chercheraient à obtenir une couverture pour leurs activités criminelles;
- **identification et localisation des personnes et des organisations terroristes:** création de banques de données ouvertes à tous les Etats partenaires;
- **soutien en formation et en équipements aux pays engagés dans la lutte anti-terroriste:** octroi ou vente de moyens spécifiques de détection, de surveillance, de contrôle, d'intervention, de protection et autres méthodes de police scientifique;
- **neutralisation et extradition de criminels:** agissant seuls ou au sein de groupes et d'organisations terroristes, éléments actifs ou de soutien, localisés dans les pays partenaires;
- **échanges suivis et diversifiés en matière d'information sur la prévention et la lutte contre le terrorisme:** études spécialisées, analyses, évaluations, prospectives, séminaires;
- **échanges d'informations à caractère opérationnel et en temps réel:** sur les réseaux terroristes, les commanditaires, les bases de soutien au terrorisme, les passeurs d'immigrants clandestins, les narcotrafiquants, la mafia des armes NBC, les réseaux du crime organisé, les trafiquants et les passeurs d'armes, les délits cybernétiques;
- **échanges d'expériences:** en matière de lutte antiterroriste et de lutte contre la criminalité organisée;
- **soutien dans la lutte contre l'immigration clandestine:** moyens de contrôle et de dépistage sanitaires, financement des opérations de rapatriement des clandestins, aide humanitaire au réfugiés économiques.

5. Conclusion

Au terme de cet exposé, il convient de réitérer que le terrorisme est un acteur transnational, menant "une guerre non conventionnelle", avec des "méthodes non conventionnelles". Les Etats de la communauté internationale doivent, sans exception, en tenir compte dans leur évaluation.

La tragique expérience vécue par l'Algérie a montré que le terrorisme a pu exploiter les failles de notre société, là où c'était possible, afin de proliférer. Il convient de souligner que les groupes terroristes, encore actifs en Algérie, continuent de bénéficier du soutien de réseaux implantés dans de nombreux pays, notamment en Europe. Un concours logistique leur est prodigué par des

organisations terroristes implantées à l'étranger, comme par exemple l'organisation terroriste Al Qaeda. Les réseaux logistiques déployés hors du territoire algérien ont pu procurer aux terroristes:

- des armes et des munitions acquises avec l'argent volé et/ou amassé dans les milieux de la criminalité organisée;
- des faux documents de voyage permettant à des individus dangereux de se déplacer;
- le statut de réfugié politique ou de demandeur d'asile, grâce à la confection de documents falsifiés.

En réalité, et tout en feignant de respecter les lois du pays hôte, les membres des réseaux terroristes ont créé des "espaces de non-droit" au sein même des pays qui les abritent. Grâce à des pseudo-*fatwa* de circonstance, les terroristes optent pour la "dissimulation légale" de leurs véritables convictions extrémistes, afin de passer inaperçus aux yeux des autorités et des services de police des pays hôtes. Ce travail clandestin est objectivement favorisé par la conception formelle et légaliste en vigueur dans beaucoup de pays-sanctuaires, dans lesquels des opérations criminelles comme l'utilisation de cartes bancaires volées, le vol de documents et de véhicules sont perçues comme de simples actes de délinquance, alors qu'elles procèdent d'enjeux terroristes. Une pseudo-*fatwa* proclame d'ailleurs que, pour les besoins du "djihad", les "moudjahidin" (combattants) ont le droit de voler dans les pays qui les hébergent.

Les récents attentats terroristes commis dans plusieurs pays éclairent sur l'objectif poursuivi, à savoir, perturber durablement le système des relations internationales qui est rejeté dans son essence. Par l'action violente ou la menace de l'action, le terrorisme cherche à imposer aux Etats le chantage par la terreur. Les capacités de nuisance des terroristes exigent une grande vigilance de la part de tous les pays épris de paix et de liberté. Ceux-ci ne pourront pas faire l'économie d'une collaboration multiforme dans tous les domaines, car seule la lutte anti-terroriste menée à l'échelle mondiale est à même de réduire la nuisance terroriste. C'est pourquoi la lutte contre le terrorisme transnational impose la mise en œuvre d'une coopération bilatérale et multilatérale, qui doit se traduire par la mobilisation de la communauté internationale.

LA REGULATION JURIDIQUE DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME: L'EXPERIENCE ALGERIENNE

Walid LAGGOUNE¹

1. Position du problème

La communauté internationale semble aujourd'hui prendre conscience du phénomène terroriste, de son ampleur, des menaces multiples qu'il fait peser sur la stabilité des Etats et l'équilibre des sociétés et, de manière plus générale, sur la paix et la sécurité dans le monde. Pour autant, ce phénomène n'est pas né des tragiques événements du 11 septembre 2001 qui ont touché les Etats-Unis d'Amérique. Ces événements, qui ont mis la communauté internationale en état de choc, gagneraient à être appréhendés comme un moment de l'évolution des stratégies du terrorisme international, déjà mises en œuvre, avec moins d'éclat certes, dans d'autres contextes.

L'Algérie est confrontée au terrorisme depuis plus d'une décennie. Le bilan des dommages humains et matériels n'est hélas pas encore clos. De ce fait, l'Algérie connaît un vécu et une expérience de lutte contre le terrorisme riches en enseignements.

Aborder ce sujet dans le cadre de cette rencontre ne consiste bien évidemment pas à proposer l'expérience algérienne comme modèle, si tant est qu'une alternative nationale de lutte contre le terrorisme puisse être envisagée. Le propos procède plutôt du souci de tirer les leçons de l'expérience algérienne, dans la perspective d'une stratégie internationale de lutte contre le terrorisme. Cette expérience mérite en effet d'être mieux connue en raison de son apport, tant en ce qui concerne les caractéristiques du terrorisme qu'en ce qui concerne les stratégies qu'il développe.

Le caractère transnational du terrorisme a été saisi dès les premières années de lutte en Algérie, eu égard aux moyens et aux soutiens dont il dispose à travers le monde. Ce constat a poussé l'Algérie à mettre l'accent sur la nécessité d'une riposte internationale au terrorisme en raison du danger qu'il représente pour l'ensemble des Etats. Ces efforts ont pu aboutir à l'adoption de conventions ou d'accords en matière de lutte internationale contre le terrorisme.

¹ M. Walid Laggoune est Professeur de Droit à l'Ecole Nationale d'Administration, Alger, Algérie.

Au nombre de ces accords il n'est pas sans intérêt de citer:

- la convention anti-terroriste adoptée au Caire, le 22 Avril 1998, par les ministres arabes de l'intérieur et de la justice. Cette convention vient couronner les accords adoptés par les ministres arabes de l'intérieur en 1996 et 1997, lors des 13^e et 14^e sessions de leur conseil;
- la convention africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme adoptée par le 35^e sommet de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), tenu à Alger en juillet 1999. L'adoption de cette convention, le 14 juillet 1999, résulte des propositions que l'Algérie a formulées lors de la réunion des ministres africains de l'intérieur, le 30 mai 1999 à Alger.
- l'appel lancé par le mouvement des pays non-alignés, pour la tenue d'une conférence internationale sur le terrorisme, lors de la rencontre de Durban en 1998, à laquelle l'Algérie a pris une part très active.

Par ailleurs, l'Algérie a adhéré à l'ensemble des conventions internationales liées directement ou indirectement à la prévention ou à la lutte contre les activités terroristes. Les événements du 11 septembre 2001 ont confirmé le caractère transnational du terrorisme, tout en révélant ses capacités de nuisance et les moyens, notamment financiers, dont il dispose. Ces événements ont également contribué à battre en brèche les attitudes les plus établies et les stratégies classiques en matière de contrôle du risque.

Le caractère radical, violent et anti-social du terrorisme a également été révélé par l'expérience algérienne. En effet, la nature des crimes commis par des mouvements fondamentalistes ont mis en relief ces caractéristiques. Ce n'est pas seulement un programme, une orientation, une idéologie politique, un régime qui sont combattus, mais les valeurs de la société, ses traditions, ses croyances, ses repères, ses comportements. Ils sont mis en cause parce que considérés comme symboles de "déliquescence" et "d'impiété". La finalité est l'instauration d'un pouvoir islamiste, à l'échelle internationale, sur le modèle du califat. Cela expliquerait le caractère "licite" des crimes commis par les terroristes.

Les stratégies développées par le terrorisme dans la perspective de la prise du pouvoir reposent essentiellement sur la communication et la terreur. En effet, le terrorisme a développé une stratégie de communication à partir de références très éclectiques qui varient en fonction des destinataires du discours.

Envers l'opinion internationale, le discours "légitimant" repose sur des thèmes récurrents et sensibles, tels que l'alibi politique, les droits de l'homme, la lutte contre le pouvoir "tyran", l'arrêt du processus électoral, etc. Pour ce faire, il a pu accéder aux différents moyens de communication qui lui étaient ouverts.

Envers l'opinion nationale et musulmane, le discours s'articule autour d'une référence exclusive, le "djihad" contre la société "impie" et sa forme d'organisation, l'Etat, calquée sur les modèles occidentaux.

La communication de la terreur consiste à mettre en relief l'idée de la puissance du terrorisme et de l'impuissance des Etats, pour convaincre les

citoyens de l'inéluctabilité de l'avènement de l'Etat islamique. Les attentats du 11 septembre 2001 participent dans une certaine mesure de cette stratégie de la "toute puissance" du djihad comme prolongement de la "volonté divine", dont ces groupes ne seraient que l'expression. Il convient d'admettre que cette stratégie a pu connaître un succès relatif. Cela explique les difficultés rencontrées pour appliquer de manière rigoureuse, au niveau national, les dispositions pénales applicables en la matière.

Sur le plan international, le thème des droits de l'homme et l'alibi politique ont souvent permis de justifier l'attitude plutôt conciliante de certains Etats vis-à-vis des groupes terroristes, tout en suscitant leurs réserves, voire leur réticence à la lutte contre le terrorisme. Quoi qu'il en soit, il convient de souligner que le terrorisme est apparu en Algérie au moment où de grandes réformes démocratiques étaient engagées.

2. Les limites de la régulation juridique nationale de lutte contre le terrorisme

Les Etats qui ont fait l'objet de menaces ou qui ont été victimes d'actes terroristes ont, soit élaboré, soit adapté, leur législation nationale, dont le trait essentiel reste leur caractère répressif.

Le droit algérien comporte, comme la plupart des systèmes juridiques à travers le monde, une législation destinée à réprimer le terrorisme, et plus généralement tout acte visant à porter atteinte à la sécurité des personnes et des biens. La mise en œuvre de cette législation a pourtant suscité des appréciations diversifiées et sélectives, alors même que son dispositif visait la répression du terrorisme.

Dans certains pays, des voix se sont même élevées pour invoquer un "droit d'ingérence" face aux actions menées par les pouvoirs publics dans leur lutte contre le terrorisme. Depuis 1991, date d'apparition de cette nouvelle forme de criminalité en Algérie, cette législation s'est enrichie de manière significative d'un nombre considérable de textes (64 en tout).

Pour autant, cette évolution ne se limite pas au seul aspect quantitatif. Elle marque également une mutation qualitative exprimant le souci des pouvoirs publics:

- d'adapter les textes en vigueur aux nouvelles formes de criminalité;
- d'inscrire la répression du terrorisme dans un cadre juridique cohérent, fondé sur les dispositions constitutionnelles et les principes généraux du droit pénal contemporain et sur les conventions internationales.

Toutefois cette évolution ne s'est pas effectuée sans difficultés. Elles tiennent tout à la fois à la complexité du processus de transition démocratique engagé depuis 1989, ainsi qu'à la nature et à l'ampleur du phénomène terroriste.

2.1 Les limites des dispositifs en vigueur ont rendu nécessaire l'adaptation de la législation

La législation est apparue insuffisante à couvrir, tant du point de vue de leur qualification que de leur poursuite, les nouvelles formes de criminalité liées au terrorisme.

Le droit pénal algérien s'ordonnait en la matière autour de la notion de "sûreté de l'Etat" héritée du droit français. L'intégration de cette notion "unitaire" dans le droit algérien correspondait à la nécessité de protéger le nouvel Etat naissant contre les atteintes qui pouvaient lui être portées dans une conjoncture internationale marquée par l'opposition entre les "deux blocs". Elle s'insérait, du reste, dans la philosophie générale sur laquelle reposait le système politique algérien avant 1989.

Sans critère de définition précis, la notion de "sûreté de l'Etat" a pu couvrir, dans le droit pénal, un champ assez large de crimes et de délits contre la chose publique, justifiant la mise en œuvre d'un régime juridique particulier distinct du droit commun.

De ce point de vue, le fondement du régime particulier des atteintes à la sûreté de l'Etat, qui reposait sur la notion "d'infraction politique", relève moins de l'ambiguïté qu'au fait qu'elle ne revêtait pas un caractère anti-social mais seulement anti-étatique (ou anti-gouvernemental). Or, la nature des crimes liés au terrorisme, à travers la pratique de certains mouvements fondamentalistes, a rapidement démontré que cette distinction (anti-social/anti-étatique) n'était pas opératoire. Les atteintes à la sûreté de l'Etat s'accompagnaient dans le même temps d'atteintes à la société et aux valeurs supérieures de la nation. C'est tout le problème de la qualification et de la définition juridique du terrorisme qui se trouvait posé.

2.2 La nouvelle législation s'est efforcée de définir l'acte terroriste à partir d'un faisceau de critères existant dans les systèmes juridiques contemporains

Le décret législatif 92-03 du 30 septembre 1992 relatif à la lutte contre la subversion et le terrorisme, tout en conservant la notion d'atteinte à la "sûreté de l'Etat", donne une acception assez large de l'acte terroriste incluant de manière significative, du reste, les actes commis par des Algériens à l'étranger "même si ceux-ci ne sont pas dirigés contre l'Algérie". Ce décret législatif promulgué dans une phase de transition assez particulière, a institué, dans un souci d'efficacité, des juridictions spéciales compétentes pour juger des activités terroristes, tout en conservant pour l'essentiel des règles de procédure de droit commun retenues dans le code de procédure pénale (enquête préliminaire, exercice de l'action publique, instruction et jugement).

L'idée d'intégrer, à partir de 1995, la répression des actes terroristes dans le régime de droit commun, semble liée au mobile (subjectif) de trouble grave de l'ordre public par l'intimidation et/ou la terreur. L'hypothèque entretenue sur le mobile politique de l'action terroriste se trouve ainsi levée.

Le cadre juridique de la lutte anti-terroriste ne s'est cependant pas limité à l'aspect strictement répressif, en dépit des circonstances exceptionnelles qu'il a pu engendrer. Des mesures alternatives, sous forme de "rahma" (pardon) ou d'amnistie totale ou partielle, ont été suggérées et mises en œuvre par les pouvoirs publics. Elles ont permis d'atténuer le phénomène dont la profondeur et l'étendue se sont révélées à l'opinion internationale depuis les attentats du 11 septembre 2001.

Ces derniers événements ont montré les difficultés à circonscrire et à réprimer le terrorisme dans un cadre strictement national, quelque soit l'efficacité des régimes juridiques en vigueur.

3. La nécessité d'une stratégie internationale de lutte contre le terrorisme

Il devient patent aujourd'hui que le terrorisme international se nourrit des possibilités de financement qui lui sont offertes, facilitées par les réseaux informatiques, bancaires et de communication. Il tire profit également de la criminalité transnationale qui lui procure, directement ou indirectement, des sources de financement considérables à partir de trafics multiples et particulièrement ceux liés à la drogue et aux armes.

Enfin, la lutte contre le terrorisme qui oppose les Etats à des entités non-étatiques, ne peut plus s'accommoder des stratégies sécuritaires jusque-là en vigueur, ni de la simple adhésion à des conventions internationales.

Le danger que constitue le terrorisme pour la communauté internationale doit susciter une réflexion globale sur la mise en place d'instruments juridiques, politiques et sécuritaires qui permette une refondation des relations internationales s'ordonnant, en l'occurrence, autour de la lutte contre ce phénomène transnational.

Le règlement des conflits régionaux est nécessaire à la mise en œuvre de cette stratégie de lutte. Le conflit palestino-israélien devra trouver une solution à partir des différents accords conclus depuis la conférence de Madrid en 1991.

La lutte anti-terroriste devra intégrer des logiques institutionnelles au niveau international sous le contrôle de l'ONU, seul cadre légitime de refondation de la paix et de la sécurité internationales. Au niveau régional, la coopération est appelée à jouer un rôle plus actif. Elle devrait inscrire son action en appui aux missions de paix de l'ONU.

Les discussions engagées au sein du processus de Barcelone devraient être poursuivies en vue d'aboutir à des actions concrètes, pour démanteler les bases et les réseaux de soutien au terrorisme.

Les résolutions adoptées par l'ONU, notamment celles soulignant la nécessité d'aider les Etats aux moyens limités dans leur lutte contre le terrorisme, ainsi que celles leur faisant obligation de s'abstenir d'apporter une aide, en particulier financière, au terrorisme, gagneraient à être mises en œuvre.

Les législations nationales méritent également d'être mises à niveau, afin de contourner les difficultés liées à:

- une définition homogène du terrorisme fondée sur la dépolitisation de l'acte terroriste;
- la mise en œuvre des procédures d'extradition;
- l'échange d'informations;
- la poursuite des auteurs d'actes de terrorisme;
- la prévention et la répression des actions de soutien matériel et financier au terrorisme, notamment celles qui ne sont pas couvertes par des conventions internationales.

Enfin, la réflexion doit être poursuivie en vue de l'élaboration d'une convention internationale de lutte contre le terrorisme, qui ferait de celui-ci un crime contre l'humanité et serait donc passible des sanctions prévues.

C'est dire que la lutte contre le terrorisme requiert un cadre juridique national et international spécifique, devant déboucher sur la nécessaire coopération des Etats et des autres acteurs économiques et sociaux.

RESPONDING TO THE GLOBAL THREAT OF GLOBALIZED ISLAMIST TERRORISM

Carlos ECHEVERRÍA JESÚS¹

1. Introduction

A considerable number of studies on terrorism tend to devote far too much time to discussing the difficulties involved in defining the concept. In addition, the considerable efforts that are expended in trying to formulate a definition, together with the accompanying talk about freedom fighters, guerrillas, legitimated groups and terrorists, betray an insensitivity to the consequences of terrorism. My approach is a very pragmatic one: in brief, committing random violence, killing massive numbers of people, and creating a terrifying atmosphere are the actions of criminals, not freedom fighters or members of legitimated national liberation movements. In fact, it was the globalized phenomenon of the attacks of 11 September last year that led to the overthrow of these pseudo-intellectual and political divisions.

The immediate result of this change is reflected in two United Nations Security Council (UNSC) Resolutions: Resolution 1368, dated 12 September 2001, condemning the terrorist attacks, and Resolution 1373, dated 28 September 2001, calling on all UN member states to implement comprehensive measures, including financial measures, and creating the UN Counter-Terrorism Committee (CTC). The attacks of 11 September 2001 enhanced the UN's role in dealing with terrorism: previously, the UN General Assembly's Committee VI had dealt with this matter and twelve sectoral conventions on counter-terrorism measures had been approved, including the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings and the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism.

The massive terrorist attacks in New York and Washington D.C. also led to the broader involvement of international bodies and organizations in establishing common strategies against terrorism. For instance, on 19 September 2001, the leaders of the G-8 issued a joint statement and instructed the relevant ministers to strengthen counter-terrorist measures: in June 2002, a G-8

¹ Dr. Carlos Echeverría Jesús is Professor of International Relations at the Open University-UNED, Madrid, Spain.

Recommendation on Counter-Terrorism was endorsed by the G-8 Foreign Ministers.² At the regional level, on 20 March 2002, Japan hosted the Asia Counter-Terrorism Conference, at which officials from intelligence and law-enforcement agencies in Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore, South Korea, Thailand and the United States discussed issues such as the situation of Islamist extremism in South-East Asia.³

2. The Presence of Terrorist Individuals and Networks in Europe and the Mediterranean Region

Radical Islamists in general regard the West, and especially Europe, as the ideal place to operate from. Within this framework, Spain has provided a natural staging area and meeting place for Al Qaida members in general and for Algerian terrorists of the Islamic Armed Group (GIA) and the Salafist Group for Predication and Combat (GSPC) in particular.⁴ For instance, as legal residents of Germany, Mohamed Atta and Ramzi Muhammad Abdullah Bin Al-Shibh were able to enter Spain or any other Schengen country without a visa and even without a passport. So far, their visit to Spain in July 2001 has remained a central enigma of the 11 September attacks, but now that Al-Shibh has been arrested we hope to clarify this question.⁵

3. The Perception of this Reality

During the 1990s, Algeria and other countries afflicted by massive terrorism hoped to see the Europeans, the United States and other countries crack down with greater severity on radical Islamist support networks. However, a number of differences in perception as well as a negative approach to the Algerian political process existed in a number of Western intellectual, media and diplomatic circles. For instance, the threat posed by the GIA has been distinctly visible overseas, and this includes not only a series of attacks against civilians and interests in Paris, Lyons and other French cities or the December 1994 Air France Airbus affair, but also a more discreet and subtle dimension of terrorist activities, such as illicit trafficking and connections with organized crime, in

² At the Kananaskis Summit, G-8 Heads of State adopted the Cooperative G-8 Action on Transport Security and the G-8 Global Partnership against the Spread of Weapons and Material of Mass Destruction.

³ The European Union immediately activated its political and diplomatic instruments in order to respond to this massive challenge. On the evolution of diplomatic approaches among EU member countries, see Carlos Echeverría Jesús, "La UE frente al terrorismo tras el 11 de septiembre," *Tiempo de Paz*, No.64, Spring 2002, pp.18-24.

⁴ See Vincent M. Cannistraro, "The War on Terror Enters Phase 2," *The New York Times*, 2 May 2002, in www.nytimes.com/2002/05/02/opinion/02CANN.html; and "Terrorismo. La sombra de Bin Laden en España," *Informe Semanal de Política Exterior*, No.274, 2 July 2001, p.6.

⁵ Michael Elliot, "Reeling them in," *Time*, 23 September 2002, pp.38-43.

Spain and other European and Western countries.⁶ For instance, the fact that Spanish soil was not directly afflicted by Algerian terrorism was not particularly reassuring or consoling. Recent searches by Spanish law-enforcement and intelligence services have produced one of the largest treasure-troves of radical Islamist documents and raw intelligence material ever collected in Europe.⁷

Traditionally, the agenda of these individuals and groups in Spain has included the following: building a major stepping-stone in their overseas network; raising funds; obtaining visas for terrorists to come to Spain or the Schengen area; establishing a support infrastructure for arms trafficking and money laundering; and producing and distributing terrorist recruitment videos, including radical Islamist messages and incendiary anti-Algerian regime and society and anti-Israeli or anti-Western material. In brief, they have devoted their efforts to carrying out a radical agenda and the material shows that these groups have been involved in running the various phases of their globalized and very ambitious Jihad in our countries. In fact, the threat of radical Islamist terrorism on Spanish and European soil may be growing and not receding, taking into account the long period of the 1990s in which a common approach to this terrorist challenge was lacking among Western governments in general and European governments in particular.⁸

4. Strategies for Fighting Islamist Terrorism

What makes these individuals and groups so troublesome is that they hide behind an interpretation of a religion, Islam; they do not have a traditional linear hierarchy; the foreign languages they speak are not well known to most Western services (not only the specific foreign languages which are not yet well known, such as Arab, Farsi or Pashtu, but also some indigenous methods of money trafficking like Hawala);⁹ and generally have a marked ability to push the limits of the law as far as they can.

At the operational level, it is much harder to infiltrate groups that are not organized in a systematic way and this, of course, applies not only to Western intelligence and law-enforcement services but also to those of Arab and Muslim countries. Given this almost catastrophic description, the question arises as to whether the threat of terrorism is greater today than it has ever been and, if

⁶ On the Air France Airbus affair, see Jean-Claude Bourret, *GIGN. Vingt ans d'actions (1974-1994). Les nouveaux défis* (Paris: Michel Lafont, 1995), pp.271-300.

⁷ José María Irujo, "Las piezas españolas de la trama Al Qaeda," *El País*, 8 September 2002, pp.1-3.

⁸ Michael Evans, Daniel McGrory and Philip Webster, "Al-Qaeda Cells are Spread across Europe," *The Times*, 19 November 2002, p.1. On the lack of a common Western approach during the 1990s, see in particular Thierry Lalevé, "USA-islamisme : ambiguïtés et non-dits d'une relation trouble," *Arabies*, June 1995, pp.10-20; and Antoine Jalkh, "L'armée intégriste internationale : mythe ou réalité ?" *Arabies*, February 1996, pp.16-23.

⁹ Jonathan M. Winer and Trifin J. Roule, "Fighting Terrorist Finance," *Survival*, Vol.44, No.3, Autumn 2002, pp.87-104.

so, whether adequate capabilities exist to respond to it. In addition, and regarding the operational actions against Al Qaida networks, although they have not traditionally been organized in a clear and systematic way, the international war against terrorism, focused in Phase I on Afghanistan, has provoked a greater dispersal of Al Qaida cadres and members.

That is why North-South, East-West and South-South interaction and cooperation are necessary and urgent, both now and in the mid and long term, between Western services as well as between the Arab and Islamic countries' services. No country, even the more powerful, can make the war against terrorism alone. That is especially true when we deal with cutting off sources of terrorist funding. This is one of the most important measures for disrupting terrorist activities. Freezing the funds and other financial assets of individuals and bodies is important and we have to improve the implementation of UN Resolutions such as 1267, 1333 and 1390.

One year after the 11 September terrorist attacks, a common anti-terrorist strategy is still lacking and a number of countries do not have the necessary supporting capabilities to combat terrorism, such as technical assistance and training in respect of, inter alia, international terrorist investigation, aviation security, and money-laundering. In addition to the more traditional way of implementing such support at the bilateral state-to-state level,¹⁰ the following regional and international frameworks may be potentially useful.

5. The Cooperation Group of Ministers of the Interior of the Western Mediterranean

The origin of the so-called Cooperation Group of Ministers of the Interior of the Western Mediterranean stems from the Tunis Declaration of 21 January 1995, signed by the Ministers of the Interior of Algeria, France, Italy, Portugal, Spain and Tunisia.¹¹ This Declaration defined a number of new risks including “[...] terrorism, fundamentalism and all forms of extremism or fanaticism.” For the time being, this Group also includes Malta, Morocco and, since 1999, Libya.¹²

¹⁰ The Spanish and Algerian case is a good example of bilateral cooperation which includes the political and diplomatic level, on the one hand, and the operational level, on the other. The latter includes three well-developed instruments of cooperation between the Spanish services and their Algerian counterparts: the intelligence services—the CNI (*Centro Nacional de Inteligencia*) and the DRS (*Direction de Renseignement et de Sécurité*)—and, at the law-enforcement level, the *Guardia Civil-Gendarmerie Nationale* axis and the *Cuerpo Nacional de Policía-Direction Générale de la Sécurité Nationale* (DGSN) axis. See Carlos Echeverría, “L’Algérie, tout près de l’Espagne,” *Diálogo Mediterráneo*, No.26, October 2002, p.17.

¹¹ See *Déclaration de Tunis du samedi 21 janvier 1995* (3 pages).

¹² The VIII Session of the Group was held in Tripoli, Libya, on 9-10 July 2002. See “Magreb. Escalada terrorista en Argelia,” *Informe Semanal de Política Exterior*, No.326, 5 August 2002, p.6.

6. The Euro-Mediterranean Cooperation Framework (The Barcelona Process)

In November 1995, the European Union (EU) launched a multidimensional framework of cooperation with its twelve Mediterranean partners in three different areas of common work: political and security; economic and financial; and social and human aspects. In June 2000, the fifteen EU member countries approved a Common Strategy for the Mediterranean Region, elaborated at the Common Foreign and Security Policy (CFSP) level of work, in which terrorism is defined as an area of mutual cooperation.¹³ The last ministerial meeting of the Barcelona Process, which was held in Valencia, Spain, on 22-23 April 2002, approved an Action Plan, including the fight against terrorism as an important area of multilateral cooperation.¹⁴

7. NATO's Mediterranean Initiative

The role of this important political and diplomatic framework will depend on a number of factors: first, on the evolution of the way in which terrorism is treated within NATO; second, on whether the Mediterranean dialogue countries have a political interest in becoming involved with NATO in anti-terrorist cooperation; and, third, on whether NATO has the political will to cooperate with the Mediterranean dialogue countries on this issue. With respect to two of these three factors, NATO's Prague Summit (21-22 November 2002) defined the areas and instruments of potential cooperation. The NATO members introduced the possibility of terrorism-related issues becoming one of the areas of enhanced cooperation with NATO's Mediterranean dialogue countries. Point 10 of the Prague Declaration states: "We encourage intensified practical cooperation and effective interaction on security matters of common concern, including terrorism-related issues, as appropriate, where NATO can provide added value."¹⁵

¹³ "Partie III Domaines d'action et initiatives spécifiques," in *Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne*, Euromed Report Edition, No.10, 20 June 2000, p.3.

¹⁴ See Carlos Echeverría Jesús, "El proceso de cooperación euromediterráneo tras la reunión ministerial de Valencia," *Tiempo de Paz*, No.65, Summer 2002, p.76.

¹⁵ See www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127/e.htm

**REPORT OF THE WORKSHOP:
ANTI-TERRORIST STRATEGIES**

Cornelis M. COOPS¹

The Chairman of the Workshop, Professor Walid Laggoune, introduced the subject by referring to the various interventions that had been made during the morning's session and which would provide the basis for the discussions. He offered the following preliminary remarks:

Many countries were aware of the danger terrorism posed to their stability before the attacks of 11 September. What happened on that day was just one more example, because many countries, such as Algeria, had already been subject to brutal and violent attacks before then. Despite the need for a transnational strategy, we first have to define what terrorism is and what it is not. Terrorism is, *inter alia*, transnational and anti-social, it has a violent character and a sectarian nature, and it attacks the whole of society. It does not make any socio-economic claims, nor is it linked to the mafia—although there are financial connections—nor is it, *per se*, a criminal organization as such.

An anti-strategy needs to be developed to counter terrorist strategy. Modern terrorism uses the means of communication in a professional way. Not only does it target international public opinion by appealing to human rights and claim legitimacy by emphasizing its political motives, but it also appeals to all Muslims in Arab nations by calling them to Jihad against impious states that ignore the Islamic message. The divine nature of its action was symbolized on 11/9. The biggest power in the world was powerless when terrorist groups enjoyed Allah's help with their operation.

The Algerian example shows the limits of national anti-terrorist strategies. Whatever assets a state may have, no single state can deal with the phenomenon of international terrorism on its own. The struggle has to be fought at many different levels. Firstly, there is a need for international agreement on a multinational approach that goes beyond the use of words, which only cloud the issue. Secondly, we have to find ways to mobilize common diplomatic action in support of international initiatives or against state supporters. Thirdly, we have to

¹ Counsellor Cornelis M. Coops is Faculty Adviser, Academic Research Branch, NATO Defense College, Rome, Italy.

find ways to help poor countries that are unable to fight terrorism on their own. Fourthly, we have to decide how to deal with terrorism's hidden sources of funding. Fifthly, we have to solve the judicial aspects of the struggle, including problems arising with asylum and extradition. While many states enter into international agreements, such agreements are mainly declarations of principle and as such ineffective in the struggle against terrorism. Finally, at the political level, the international community must be convinced that Islamist fundamentalism cannot be integrated into and become part of a democratic system.

Mr. Ya'akov remarked that an international approach has its advantages and disadvantages. While Security Council Resolution 1373 requires a maximum effort on the part of the international community, it does not ensure genuine cooperation. If there are too many disadvantages at the international level, the issue to be solved should be taken up at the regional or even the bilateral level to make genuine cooperation possible.

On the issue of terrorism, Ambassador Hanèche submitted that its origins and motives were mostly political in all major Arab countries, with terrorists seeking to violate the national order and destabilize the state, not only in Algeria where their aim was to create a Medieval society. There is no common universal strategy against terrorism, nor sufficient common ground on which to base a definition of the phenomenon. Apart from formulating codes of conduct, international organizations and other institutional bodies do not provide for cooperation at the operational level. The Workshop should, therefore, concentrate on a number of principles, perspectives and proposals for fighting terrorism, including the need to: share operational information; enhance judicial cooperation, both bilaterally and multilaterally; significantly improve intelligence coordination between the responsible services; eliminate the sources of terrorist financing; and, most importantly, educate the younger generation.

The views expressed by Professor Laggoune and Ambassador Hanèche were taken up by Professor Ferdiou, who drew further attention to the threat of terrorism, as well as to the stability and security of the international system and the ineffectiveness of the counter-strategies that had been developed so far. The Workshop participants aligned their interventions on the views expressed by the above-mentioned speakers. Broad agreement was reached in the following areas:

1. A strategic approach towards terrorism may take different forms and address different situations. It is important to prioritize, to act quickly and to take the root causes of terrorism into consideration (Ms Sahli), and to establish a time-frame, starting with an inventory of the present state of affairs for the short term and then moving on from there (Dr. Echeverría). For the medium term, the structural framework (international agreements and conventions) should be looked at critically. Experience shows that bi- or multilateral arrangements can sometimes be more effective as the parties involved

already have confidence in each other. For the longer term, attention should be focused on issues such as the formation and education of elites, the development of a culture of tolerance, and the establishment of principles of precaution.

2. While cooperation in general should be enhanced, this should take place at the appropriate level. A global strategy should be pursued at the global level, but it should be recognized that Security Council resolutions are not very effective at the national level. Cooperation should, therefore, take place at the regional or bilateral level if this is more effective rather than within a wider framework. One participant expressed the view that the NATO Mediterranean Dialogue should devote time to both political matters and security issues (Ms Sahli).
3. Judicial cooperation in particular should be enhanced. In many countries, the judicial process is very time-consuming and procedures are not geared towards the speedy extradition of terrorist suspects. In the past, Europe has been used as a safe haven for terrorists plotting the overthrow of the Algerian government, seemingly because the European nations did not at the time understand the nature of the terrorist threat facing them (Ambassador Hanèche and Mrs. Steinacker). Improvements have recently been made by some European nations, including arrangements with Mediterranean partners, but progress is still too slow.
4. Cooperation in intelligence matters is of vital importance in detecting terrorist activities (Colonel Amara). Workshop participants recognized that intelligence-sharing would continue to be difficult with many partners due to the secretive nature of intelligence and the need to protect information sources. However, several participants reported very good experiences with intelligence-sharing at the bilateral or trilateral level. Therefore, they strongly recommended enhancing their cooperation efforts.
5. Experience has shown that both elite and general education play an important role in protecting the norms and values of democratic societies. Countries should, therefore, keep an eye on their educational systems, as some private schools have abused the host countries' hospitality by teaching their pupils to undermine these countries' societies (Mrs. Steinacker).
6. All Workshop participants agreed on the need to eliminate terrorist organizations' sources of financing. However, nations have been slow to adapt legislation and procedures, especially in Europe. Although national authorities have closed down some banks and other financial entities, the financing network still exists and further measures are necessary, including the training of specialist investigative officers.
7. The dual use of human rights was illustrated by one participant, whose country had been criticized by another country for detaining suspected terrorists without sufficient evidence. Subsequently, the country that had

criticized that particular act criticized the participant's country once again, this time for failing to detain the suspected terrorists because the evidence against them had in the meantime been piling up. The Workshop participants recognized that human rights concerns were not always free from political considerations and that individual cases should be carefully looked into because of the sensitivity of public opinion.

Part 4
**The Outlook for Multilateral Cooperation in the
Mediterranean Region**

UNE VISION POUR L'AVENIR DU DIALOGUE MEDITERRANEEN

Halim BENATTALLAH¹

1. Introduction

Quelques années après le lancement du Dialogue méditerranéen, celui-ci est l'objet de questionnements récurrents sur son évolution. Les pays méditerranéens et les pays de l'Alliance s'interrogent régulièrement sur la consistance et la forme à lui donner. Dans le même temps, la relation avec les pays membres du Partenariat pour la Paix (PPP) a été structurée dans une perspective stratégique irréversible.

En effet, la trajectoire du Partenariat a été tracée au sommet de Bruxelles en 1994, lorsque les pays de l'Alliance y avaient lancé l'invitation à un premier groupe d'adhérents potentiels et formulé le document cadre du PPP. Celui-ci a été suivi de l'étude sur l'élargissement en 1995, du plan d'action pour la paix en 1996 et de la mise en place du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) en 1997. Au sommet de Prague, au mois de novembre 2002, une nouvelle décision d'élargissement sera prise, et en 2004 une nouvelle vague de pays sera formellement admise au sein de l'OTAN.

Né également au même sommet de Bruxelles de 1994, le Dialogue méditerranéen va être revalorisé dans sa substance au sommet de Prague. Il le sera sur la base de l'offre du Conseil de Reykjavik et des consultations qui s'en suivirent avec les pays du Dialogue méditerranéen. Toutefois, le mécanisme va rester inchangé et ce dialogue restera ainsi marqué par l'empirisme de la démarche. Un empirisme qui reflète la prudence politique dont il est l'objet et

¹ S. E. Halim Benattallah est Ambassadeur d'Algérie auprès de l'OTAN, Bruxelles.

dont il continuera à dépendre aussi longtemps que le niveau de la confiance dans la région ne s'améliorera pas.

Il est pour le moins aléatoire pour moi, représentant d'un pays invité à rejoindre le Dialogue il y a deux années, n'ayant donc pas le recul suffisant, ni le "background" des relations militaires bilatérales avec les pays de l'Alliance, de tenter de dégager une perspective d'avenir. Il faut aussi rappeler la position singulière de l'Algérie qui, en tant que département français, a fait partie de l'Alliance au titre de l'article 6 du Traité de Washington avant que cette disposition ne soit dénoncée le 16 janvier 1963. Faut-il enfin rappeler que l'Algérie eut souhaité une expression de solidarité face à l'extrémisme religieux et au terrorisme au moment où le Dialogue méditerranéen démarrerait? Au lieu de cela, elle fut maintenue à l'écart pour cause de lutte contre le terrorisme.

A la lumière de ces trois données, je me limiterai donc à planter quelques repères, dans l'esprit du pragmatisme et du sens pratique qui anime le Dialogue méditerranéen, à travers un double questionnement:

- quelles sont les possibilités de transformation du Dialogue méditerranéen une fois le processus d'élargissement de l'OTAN scellé lors d'un sommet envisagé en 2004?
- quelles sont, à court terme, les données qui pourraient influencer sur l'évolution du Dialogue méditerranéen et quelles sont les réponses susceptibles d'être apportées par le sommet de Prague, au mois de novembre, propres à conditionner l'évolution du Dialogue méditerranéen?

2. Questionnements à court terme

2.1 Le Dialogue méditerranéen a-t-il un avenir ou sera-t-il frappé du syndrome qui affecte le processus euro-méditerranéen?

A mon sens, le Dialogue méditerranéen a un avenir aussi longtemps que l'OTAN aura une raison d'être, même si la démarche méditerranéenne va connaître des hauts et des bas. Au sommet de Prague, l'Alliance va se doter d'un nouvel agenda, celui de l'élargissement et de la transformation. Cette double évolution, à long terme, va donc tirer le Dialogue méditerranéen sur la base d'un agenda méditerranéen réévalué et concerté avec les pays méditerranéens eux-mêmes. L'approche consensuelle, qui entraîne l'adhésion libre et volontaire de chaque pays méditerranéen, sera un des éléments de dynamisme à long terme de cette mécanique de coopération. Les principes de flexibilité et de coopération à géométrie variable assureront également une progression continue du dialogue. Enfin, la voie bilatérale restera la voie privilégiée de la coopération.

Ces éléments constituent des atouts comparatifs importants par rapport au processus euro-méditerranéen qui, par-delà les contingences politiques dont il souffre, se trouve enserré dans un carcan de règles et procédures rigides qui

freinent son évolution et entachent son image auprès des acteurs professionnels et du public.

2.2 Le degré d'engagement politique de part et d'autre, crée-t-il une masse critique suffisante pour assurer un développement durable au Dialogue méditerranéen?

Je donnerai cinq éléments de réponse:

- 1- il y a, me semble-t-il, la conscience d'un "gap" militaire à combler par un travail de rapprochement, dans une première phase, et de construction de convergences politico-militaires, dans une phase ultérieure. L'intégration de la menace terroriste, comme axe prioritaire du nouvel agenda de l'OTAN, sera un point additionnel important de convergence;
- 2- il y a, depuis le sommet de Washington de 1999, une évolution de la doctrine suivant laquelle la globalisation des risques et des menaces appelle des réponses concertées incluant la participation active des pays méditerranéens;
- 3- le Dialogue méditerranéen est le seul cadre politico-militaire opérationnel combinant, sur le terrain, un large spectre de mesures de confiance et de dialogue politique et militaire à haut niveau. Il s'écoulera beaucoup de temps avant que la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) n'atteigne sa phase de maturité et que celle-ci n'amène une refondation du dialogue politique et de sécurité euro-méditerranéen. Il s'écoulera beaucoup de temps avant que les responsables militaires du Sud ne franchissent les portes du Conseil de l'Union Européenne;
- 4- l'ouverture démocratique, dans les pays du Sud de la Méditerranée, est en train de créer les conditions d'une stabilité interne à long terme, qui va réunir les conditions d'une convergence démocratique avec les pays de l'Alliance, évolution qui est de nature à donner à ce processus un caractère irréversible. Dans le cas de l'Algérie, les transformations démocratiques internes s'accompagnent d'un processus de construction d'une relation durable avec l'OTAN. La stabilité démocratique en construction va renforcer le consensus autour d'une coopération durable et autour d'objectifs de sécurité concertés. La primauté du civil sur le militaire contribuera aussi, pour sa part, à consolider les bases politiques internes de cette relation;
- 5- enfin, du côté de l'Alliance, l'option de l'intégration du Dialogue méditerranéen dans l'agenda de transformation/élargissement de l'OTAN, va se traduire par un niveau plus substantiel de l'offre de dialogue, qui va relever le niveau de la demande de coopération auprès de l'Alliance, donnant ainsi corps à un potentiel de coopération à long terme.

2.3 La conjoncture présente est toutefois porteuse de malaise et, sans doute, d'éléments d'incertitude et d'instabilité qui risqueraient d'affaiblir le niveau de confiance dans le Dialogue méditerranéen ainsi que la crédibilité de celui-ci

Il s'agit du sentiment croissant dans le monde, et en particulier dans le monde arabo-musulman, d'une instrumentalisation de la légalité internationale incarnée par le Conseil de Sécurité, en direction de l'Irak aujourd'hui, en direction d'un autre pays arabe peut-être demain. Comment gérer l'onde de choc dans notre région, et donc la capacité du Dialogue méditerranéen d'y résister, si l'Alliance venait à être engagée, au titre d'une résolution du Conseil de Sécurité, dans une frappe préventive ou coercitive, mais dont l'objectif, annoncé par ailleurs, est surtout celui de provoquer un changement de régime? Dans ce cas de figure, l'hypothèse d'une symbiose entre l'opinion publique et ses gouvernants, qui constitue un gage essentiel pour l'évolution à long terme du Dialogue méditerranéen, risque de se fissurer. Des voix ne manqueront pas alors de s'élever, au sein de l'Alliance, pour dire que les gouvernements avec lesquels elle est en "relation d'affaires" manquent de légitimité démocratique. Dans les pays méditerranéens, des voix ne manqueront pas non plus de s'élever pour dénoncer la coopération avec l'OTAN.

Il s'agit, en second lieu, de l'influence contradictoire des mouvements religieux sur la stabilité et la sécurité dans la région. Dans le cas algérien, le mouvement islamiste est désormais partie intégrante du paysage politique et constitutionnel. Il joue un rôle stabilisateur au plan interne. Il contribue à consolider les bases d'une démocratie naissante, en même temps qu'il renforce le consensus interne sur les options externes en faveur de la coopération avec l'OTAN. Dans le cas israélien, l'influence sans cesse grandissante de l'extrémisme religieux, qui a contribué à briser le processus né avec les accords d'Oslo, est en train de prendre en otage la sécurité dans la région, risquant du même coup d'hypothéquer la confiance dans le Dialogue méditerranéen.

Il s'agit, en troisième lieu, du langage des analyses politico-sécuritaires qui désignent, sans cesse, les pays partenaires arabes méditerranéens comme des sources de menace. Une certaine langue de bois s'est installée, nous désignant comme des détenteurs potentiels d'armes de destruction massive. Après tout, l'attaque du 11 septembre est partie du territoire américain en s'appuyant sur des relais en Europe. Dans son analyse sur le défi de la non-prolifération, lors d'un séminaire précédent, un chercheur affirmait même, que "the area is also ripe with proliferation risks, particularly across North Africa (...)"², affirmation qui, à force d'être répétée, ne choque plus le bon sens. En termes de sécurité, cela signifie que la Mauritanie aurait un potentiel nucléaire, l'Algérie des stocks

² "la zone est également mûre pour la prolifération des risques, en particulier l'Afrique du Nord (...)" (ndlr).

d'armes biologiques, la Tunisie des capacités de dissuasion balistique, le Maroc des capacités nucléaires, etc. En somme, le pauvre menacerait le riche. Les puissances militaires ont peur des pays non armés.

Or, excepté Israël, les pays prenant part au Dialogue méditerranéen sont les plus respectueux de la légalité internationale. Ils sont signataires du Traité sur la non-prolifération -des armes nucléaires- (TNP) et des autres conventions internationales sur les armes de destruction massive et ne nourrissent aucune ambition hégémonique dans la région. Il est donc essentiel que le respect de la légalité internationale, sans dérogation aucune, redevienne un facteur de stabilité et de sécurité.

En définitive, nous avons intérêt à travailler pour combler les différences, asseoir la confiance, y compris à travers le langage des perceptions respectives, plutôt que d'alimenter le "gap" des divergences, ce qui ne peut qu'accroître la défiance.

A la lumière de ces indications, on peut se demander maintenant comment pourrait évoluer le Dialogue méditerranéen.

3. Sillons pour l'avenir

Quatre pistes pourraient être ouvertes à la réflexion:

- A- **L'hypothèse idéale** est celle qui consisterait à imaginer un jour les Chefs d'Etat maghrébins se réunissant au sein d'un conseil avec leurs homologues de l'Alliance, pour débattre des grandes lignes d'un ensemble de sécurité régionale articulé sur l'architecture européenne. Il s'agirait de réfléchir à une identité maghrébine de sécurité et de défense, complémentaire de la PESD et de l'Alliance (big bang géostratégique). Cela signifie qu'en vue d'atteindre cet objectif, les pays maghrébins seront parvenus à mettre en commun leurs potentiels respectifs dans une logique d'intégration globale, qu'ils auront tiré pleinement parti du potentiel offert par le Dialogue méditerranéen et auront atteint un certain niveau d'opérabilité entre eux, afin d'être en mesure d'assurer des missions limitées de gestion de crise et de maintien de la paix dans la région méditerranéenne. Cela induira une adaptation des doctrines militaires et des forces armées qui s'appuieront sur une large convergence démocratique et sur un niveau élevé de confiance, la question emblématique des valeurs communes, quant à elle, ne se posant pas. C'est une œuvre de très longue haleine. Pour l'heure, on ne peut que dresser le constat suivant: 60 ans après la Libération, l'Est et l'Ouest se sont réconciliés; 40 ans après les indépendances, les pays de l'Union du Magreb Arabe s'interrogent encore sur les perspectives d'un avenir commun.
- B- **L'option virtuelle** serait celle d'une offre d'adhésion à l'Alliance à des pays méditerranéens qui auraient formellement réuni les conditions politiques et économiques, militaires et de défense, juridiques et de sécurité, ainsi que les questions liées aux ressources énumérées dans le plan d'action pour

l'adhésion (avril 1999). Bien que l'hypothèse soit théorique, l'idée d'avoir un système de sécurité régional euro-méditerranéen est stimulante. Y a-t-il des pays participants qui y pensent? Y a-t-il des pays membres de l'Alliance qui considèrent cette hypothèse? Quelle serait l'attitude des pays du Dialogue méditerranéen si la question venait à leur être posée dans, disons 50 ans? Les questions et les questionnements sont assurément multiples et chacun aura compris que l'initiation de ce débat suppose que sera remplie, entre autres, la pré-condition, celle de la création d'un Etat palestinien dans des frontières sûres et reconnues.

Dans cette hypothèse, avouons que la bruyante doctrine du "clash" des civilisations se trouvera dissoute dans des transformations positives dont le moteur sera le dialogue et le respect de la légalité internationale.

C- **L'hypothèse vraisemblable** est celle d'un programme adapté du type Partenariat pour la Paix, qui viserait à renforcer la stabilité et la sécurité dans la région euro-méditerranéenne et serait ouvert aux pays participants au Dialogue méditerranéen. Par définition, il dépasserait le cadre du dialogue et de la coopération pour y intégrer la coopération militaire. Les conditions politiques de base de ce programme sont connues: préservation des sociétés démocratiques, exécution de bonne foi des obligations fixées par la Charte des Nations Unies -dont le respect du TNP-, respect des droits de l'homme, respect des frontières existantes et règlement des différends par des moyens pacifiques. Par-delà la question de l'opportunité politique et des considérations stratégiques qu'elle sous-tend, cette option sera excessivement onéreuse pour des budgets nationaux canalisés vers les dépenses sociales et l'investissement afin de réduire les écarts croissants de développement économique et social.

D- **L'option réaliste** est celle d'un Dialogue méditerranéen renforcé, résultant d'une projection consensuelle conciliant les contraintes politiques internes (opinion publique) dans les pays participants et celles liées à l'environnement international, d'une part, et le besoin d'un nouvel agenda pour le Dialogue méditerranéen et les capacités d'absorption des pays partenaires de l'offre de coopération revalorisée, d'autre part.

L'agenda qui sera adopté au sommet de Prague devra donner cette nouvelle impulsion au Dialogue méditerranéen. Il aura à renforcer la dimension politique par des visites plus fréquentes des hauts responsables de l'OTAN dans les pays du Dialogue méditerranéen, par l'exploitation des possibilités offertes par le CPEA et le PPP, ainsi que la dimension pratique à travers la formation et les exercices militaires visant un certain niveau d'interopérabilité, les consultations à haut niveau, la participation à la gestion des crises.

Sans être un nouveau mécanisme de coopération, le Dialogue méditerranéen renforcé permettra d'élargir la dimension politique à ceux des pays participants qui souhaitent développer des relations spécifiques. Cette

évolution vers les mécanismes de coopération propres au partenariat devra être basée sur le double principe d'une coopération sur un pied d'égalité et de l'auto-différenciation, en ce sens que les pays méditerranéens pourront décider par eux-mêmes du niveau et des domaines de coopération avec l'OTAN.

4. Conclusion

Au lendemain du sommet de Prague au mois de novembre prochain, la balle sera dans le camp des pays méditerranéens participant au Dialogue méditerranéen, en vue de la mise en œuvre du nouvel agenda. C'est une plateforme politique qui affichera une ambition politique de part et d'autre, tout en étant, au demeurant, réaliste au plan pratique et prudente au plan politique.

Le Collège de Défense de l'OTAN pourrait, à cet égard, jouer un rôle utile. Les termes de référence d'un prochain séminaire pourraient ainsi être articulés sur ce nouvel agenda et pourraient tendre à expliciter le contenu opérationnel du CPEA et du PPP à partir, par exemple, de l'expérience capitalisée par les pays candidats à l'adhésion.

A VIEW FROM AN ALLIANCE MEMBER STATE

Willem F. van EEKELEN¹

Last weekend I attended the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) Parliamentary Assembly Seminar on the Mediterranean in Rhodes, together with parliamentarians from your countries, and yesterday night I came back from the European Convention where I am an alternate member and where we are now beginning to discuss the external action of the European Union (EU), including the defence dimension. I will say a bit about both aspects.

First, a word about the European Convention because the 15 member countries of the EU will soon increase to 28, probably 25 at first and then 28, and to even more later on. So they are now discussing what they should do about the European Union's final architecture. That, in itself, is a difficult exercise, because the final destiny, the *finalité politique*, of European integration has never been defined, and although it was ever close to union, nobody ever said where that union should ultimately end up. It was rather a peculiar system of using targets of opportunity whenever they arose. For example, the word environment did not appear in the Rome Treaty of 1957, whereas later on it was included and is now a priority item on the agenda. But, increasingly, people in the Union are asking where we are going. It is as if we had a bus waiting for us outside and I were to say, "Ladies and Gentlemen, you may now board the bus, but I've no idea where we are going"! I do not know whether you would do that. Nevertheless, in the European Union we have sufficient faith in the progress that has been made although our ultimate destiny is not really very clear and that in itself is a problem. Certainly, when President Giscard d'Estaing wants to draw up a Constitution that he said should last for 50 years, that is a very, very long time, at least for us. Maybe we could do something in terms of one generation but thinking in terms of 50 years is very ambitious.

However, it is clear that when we enlarge to 25 countries, the system of European Union will have to change. For example, if every minister representing each of the 25 countries around the table takes the floor for five minutes—and no minister only speaks for five minutes—by the time the last minister takes the floor

¹ Dr. Willem F. van Eekelen is a Member of the Netherlands Parliament, former Netherlands Minister of Defence and former Secretary General of the Western European Union.

the first minister will already have left the meeting and spoken to the press, telling them how well he has defended his country's interests!

Turning now to the issues in this Convention, as always, of course, the question is: where does the power lie? What is the relationship between what we refer to as the community method, that is, the method whereby the European Commission takes the initiative, the Council of Ministers and the European Parliament take the co-decisions and then the Court of Justice ensures that there is a state of law throughout the territory of the European Union. How can we extend that method, what are the limits and, in particular, where do the larger countries want to see intergovernmental arrangements? And that applies, of course, in particular to the field of foreign affairs and defence. Coming from a smaller country, I should say that smaller countries attach great importance to the role of the European Commission because it is the only body that can identify European interests as overarching national interests and try to make an objective assessment of national interests. If that were not the case, the smaller countries would be almost totally subject to the larger countries' overpowering influence.

What should the European Union focus on? We have increasingly this debate on subsidiarity, which tries to establish what issues should be handled at the European level and what issues should be left to the national or even the regional governments. This is a very important issue, particularly in Germany, which is a Federal Republic. And, then, there is the question of how to make the common foreign and security policy more effective. Everybody wants to make it more effective but nobody says how and I think this is one of the big problems confronting us. And, finally, we have questions of representation. What is the present system of the Presidency? Under the current and very peculiar arrangement, this means that Mr Patten, who is the Commissioner for External Affairs, has the money because he can use the budget whereas Mr Solana, who is the Union's High Representative, has no money because he cannot use the EU budget. This is a very unsatisfactory arrangement and something will have to be done about it. Finally, there is President Giscard d'Estaing's idea that there should be a permanent President of the European Council, and many questions are being raised about what this President should be able to do and what his scope of activities should be.

So, there are many questions that will have to be answered, although I think it is clear that the European Union will have a Constitution, a basic treaty, setting out principles—who decides what—institutions and legal status. Then we will have a charter of fundamental rights, that already exists but which is only politically binding although it will eventually become legally binding, and, finally, a third section on policies and procedures. Clearly, the Mediterranean dimension will be mentioned in all this, although I am not very clear about how substantial that reference will be. As you have already heard, NATO is focusing on enlargement largely eastward and the European Union's enlargement has a

Mediterranean dimension because, of course, Malta and Cyprus are coming in. But, in general, the attitude of both the European Union and NATO to the accession of new members is that they can only be admitted when they have resolved any outstanding problems with their neighbours. Understandably, nobody is very keen on importing new problems because we already have enough problems as we are.

To come back to the Rhodes Seminar we just had, I must say that I came back with rather mixed feelings and I will tell you why. On the one hand, there are some positive aspects and general acknowledgement of a number of important points: first of all, that the Mediterranean is an area of great strategic importance; secondly, that security in the Mediterranean is closely linked to Euro-Atlantic security, and vice versa; and, thirdly, that security in the Mediterranean is not to be conceived primarily in military terms but, rather, in the wider socio-economic context. These three points are fairly obvious, but what have we done about them? Not very much and I will come back to that, but before doing so I will focus on the obstacles as I see them and here I will generalise.

In the first place, there are different concepts of security. Both NATO and the European Union give far less priority to collective defence in the sense of defending national independence and territorial integrity but tend to focus on peace support—look at Kosovo, Bosnia, Macedonia. In contrast, in the other Mediterranean countries, first of all there is still concern about conflicts or potential conflicts with their neighbours; secondly, the internal role played by the military in supporting the governing regime is very important; and, thirdly, as Ambassador Benattallah very rightly pointed out, there is no multilateral military experience within a regional context. These then are the different concepts of security.

On the economic side, there is very uneven development between the North and the South and even the United Nations (UN) Regional Arab Bureau points at laggard development, discrimination against women in gainful employment, and in general great concern about future development. And that leads, together with demographic trends, to pressures of migration and that again is of considerable concern to the EU countries. Finally, there is a lack of democracy and respect for human rights. Equally, unresolved conflicts, above all the Middle East crisis although it is not the only one, pose a major obstacle to security in the region as a whole.

Then there is the question of terrorism and organised crime and I understand that you have devoted considerable time to that aspect, which, I think, has a very dangerous dimension in the public perception, and that is the famous ‘clash of civilisations’ although I do not think that a clash is inevitable. After all, NATO defended the Bosniacs in the former Yugoslavia, the Muslims were defended by Christians and, of course, we have growing Muslim segments

of our populations that do very well. But that 'clash of civilisations' could be exacerbated if all acts of terrorism were committed by Muslims or even in a narrow context by Arabs.

We heard very interesting briefings in Rhodes from Interpol, and they are very concerned about the various groups which originated in Algeria, but at the same time and in a rather even-handed manner they are also concerned about the involvement of Israelis in organised crime and drugs trafficking, primarily people who have emigrated to Israel from the former Soviet Union. Obviously, it is not very pleasant to have to say all this and my own view is that the military's role in the fight against terrorism is limited to situations in which a link can be construed with a state or a failed state. As far as border arrests are concerned, we now have different arrangements for such arrests in the European Union, with cooperation between the prosecutors and Europol now having a mandate in the field of terrorism in addition to its role of combating drugs trafficking. In this respect, I think that the European Union is better placed than NATO, which, of course, remains primarily a security organisation.

Let me now briefly discuss the proliferation of weapons of mass destruction, which is coming to a climax with the debate on preventive action. How does that debate relate to the strategy of deterrence and containment that we all practised and shared? I think that this debate will have to be conducted shortly, because whatever the merits of a preventive war against Iraq may be it would, of course, have very serious consequences in the entire region and also cast doubts over our future strategy. However, my conclusion on this debate so far is that we are faced with a United States that will adopt a much tougher line than before towards countries that do not practise what they preach, which is not so bad in itself although there are certain limits. And the crux will undoubtedly come when the weapons inspectors come back from Iraq and make their reports because then the conclusions will have to be drawn.

What can we do about the Dialogue? I was present during the Helsinki Process in 1973 and 1975 and I saw how Dom Mintoff hijacked the Helsinki Final Act Conference by insisting on the Mediterranean dimension. That was more than 25 years ago and of course we have emphasised that dimension. There have been several conferences but we have not been very successful. One of the points, and I think this is also a point for discussion, is what can be done in terms of confidence-building measures because if you look at the process of the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), it all started with confidence-building measures between the former Soviet Union and the NATO countries. Can we do something similar in the Mediterranean? NATO has offered to do that, but it proved very difficult to actually start the process. In a way, it was a chicken-and-egg situation, in which confidence-building measures were in place to build trust but there was apparently not sufficient trust to start the process. So how do we get out of that vicious circle?

To some extent, the same applies to the European Union that had already established the Euro-Arab Dialogue in the 1970s, in which Europe tried to emphasise the economic aspects but the North African countries wanted to have a political commitment regarding the Middle East conflict with Israel, which the Europeans did not want to include. Then we had a Spanish idea of 5 + 5, five European countries with five Western Mediterranean countries. And one of the questions I still have is: can we split up the dialogue or have one general dialogue and try to focus a bit more closely on specific points in the western and the eastern part of the Mediterranean? Of course, the Barcelona Process started very optimistically but it did not get very far. And, although it was encouraged politically by the Madrid Peace Conference in 1991 and by the Oslo Agreement in 1994 and what came to be known as the Peace Process, there was not very much peace. Nevertheless, it did facilitate the start of the Barcelona Process although, unfortunately, this Process is no longer going very far.

In terms of the NATO Mediterranean Dialogue, the 1999 Strategic Concept did, of course, elevate the concept of partnership to fundamental security tasks. Now it is doing that with seven countries which in itself is excellent but again is not getting us very far. And the big question is whether notions of partnership for peace are really warranted and I still have the feeling that for the time being that is a bridge too far.

Let me tell you briefly about an experience I had myself when I was Secretary General of the Western European Union (WEU) because the WEU also had a Mediterranean sub-group which had had contacts with the Ambassadors since 1992, first in London and later in Brussels when we moved there, as well as bilateral ministerial meetings starting in 1993. In fact, we were able to define a number of principles on which that dialogue should be based and although the principles themselves are not very earth-shaking, I will nevertheless list them very quickly. They were dialogue, transparency, confidence, conflict prevention, sufficiency, peaceful settlement of conflicts and non-proliferation of weapons of mass destruction. And, one of the interesting suggestions that came up and which I still find interesting is that we should look more closely at what interests are specific to a particular group of countries. Again, an attempt to have building blocks in the dialogue with perhaps fewer countries but of course bringing the results of those discussions into the wider dialogue. And, in 1994, when I was still Secretary General of the WEU, we declared that the framing of a European defence policy would have to take the Mediterranean dimension of European security into account and that we regarded the problems of the region as primarily political, economic and social.

Finally, what should be done? In the first place, we should try to invigorate the dialogue. I think the dialogue, the fact that we are here together, is in itself important for understanding each other and how we look at the various issues. I quote NATO Secretary General Lord Robertson, who said on 29 April

2002 in London that: “nevertheless, the dialogue is still an exercise in confidence building rather than a true partnership”, and I think that was a sobering thought but probably true to reality. So, in my view, the dialogue should be more action-oriented. I come from a country where the slogan of one of our football clubs is ‘not words but deeds’, and ultimately I think that everything will be judged by our deeds. So, as I said earlier, we should not aim right away for a partnership for peace or a membership action plan because a membership action plan is only possible when, in principle, you are eligible for membership. Rather, we should try to bring the dialogue closer to NATO’s outreach and I think that Alberto Bin probably made the same point in his presentation. How could dialogue really make a difference to Mediterranean security? That is still the basic issue.

Next, I would say that the complementarity between what NATO is doing and what the European Union is doing has to be stressed. Both NATO and the European Union have to develop a strategy that goes beyond the very general statements that we have heard so far, both in the European Union and in NATO. Of course, the EU has a wider spectrum but, on the other hand, United States policy in the Middle East is much more influential. I have already mentioned this question of differentiating between East and West or adopting a building-block approach and practical measures but primarily I think that what the Arab countries really need is help in building an entrepreneurial network in Arab society. Because, if you look at the UN Regional Bureau Report, you can see immediately that this is what is really lacking and why Arab society is so laggard in many areas.

My final point concerns the role of parliamentarians. I am now a parliamentarian and Vice-President of the NATO Parliamentary Assembly, whose role is primarily consensus building. This means that although we work on reports and adopt resolutions those resolutions in themselves are not so important. What is important is that we understand the other countries’ views when we work together on a report and a resolution so that a consensus slowly emerges as that becomes very important when each member defends certain issues and debates certain questions at home in his own parliament. That, I think, is the role of a parliamentary assembly, not controlling defence, which is a national responsibility for parliaments. For, if we can all understand each other better and develop a consensus on the really important areas of security, in this case Mediterranean security, then there is a chance that our own governments will respond in the same manner. And, in that respect, I welcome the opportunity to talk to you because I think that your participation in this Seminar is also an effort in consensus building and I wish you well in that effort.