

European Union Strategic Transport Agency

Intervenção de França

Resumo

O *Helsinki Headline Goal* está previsto ser alcançado em 2003. Qual o ponto de vista dos países do C4 sobre a organização que deve estabelecer-se para o levantamento das forças militares previstas? Deve ser criado um transporte combinado marítimo e terrestre? Qual será a influência desta iniciativa relativamente aos países da margem Sul do Mediterrâneo?

Abstract

It is foreseen that the Helsinki Headline Goal will be achieved in 2003. What is the perception of C4 countries about the organisation that might be set up for a military force to be established? Must a combined and land transport be created? Which could be the influence of this initiative over the Southern Mediterranean Countries?

Participantes no Grupo de Trabalho

CHEM

Roger Renard
Bertrand Aubriot
Phillipe Meyer
Francis Lambert

CESEDEN

Francisco del Pozo
José Jimenez
José Salvadores

CASD

Gerald Talarico
Angelo Ambrosino
Vittorio Sabbatini

IDN

Mónica Rodrigues
Paiva Monteiro
Pedro Simões

European Defence and Security Policy (EDSP) has emerged from the framework of the European Union. In order to be able to fulfil all Petersberg tasks in response to international crisis, the states of EU agreed in Helsinki in December 1999 a set of capabilities and means to fulfil those tasks and the first military organizations (Military Committee and EU staff) have been set up in the beginning of year 2001, accordingly to Nice summit decisions.

The main objective is to develop an autonomous decision capability and, when NATO itself is not engaged, to engage and control military operations under EU responsibility in response to crisis where European interests would or would not be affected. Therefore, it has been decided to equip Europe with a capability to deploy a force of 60.000 troops and their equipments, in a 60 days period, self-sustained during one year.

This deployment capability is a key element of the implementation of a credible military European intervention force. It must be taken as obvious that none of the EU nations has, at present, this capability. It comes under the strategic transport field, that is to say the long distance transport of those forces and equipments of various sizes that need to be deployed in area at various times. Two main transport means are particularly adapted to this need: air transport and maritime transport.

1. Inventory of european needs in strategic transport

The Helsinki Headlines Goal Catalogue, approved by foreign ministers in November 2000, also studies the question of strategic transport by learning the lessons from recent operations.

In order to estimate the necessary assets, various assumptions have been made for the different crisis scenarios that are envisaged: peace making using force, conflict prevention, humanitarian aid or population withdrawals. We will focus on the case that requires the biggest amount of assets, the one of separating waring factions by force (peace making). The accepted hypothesis is to deploy at 4000 kilometres up to 80% of land forces equipments by maritime transport and 20% by air - note that only 5 to 10% of the equipments have been carried by air during the most recent crisis. Time to unload has been estimated at one day for a ship and one to three hours for a cargo aircraft depending upon its size.

For a force of 60.000 troops equipped with a 30 days of operations autonomy, studies show the need to carry a total of 300 linear kilometres and 15 000 containers by sea and

40 000 tons of general freight by air in less than a month, the first month being essentially dedicated to the preparation of forces, the planning of deployments and the writing of operations orders and rules of engagements.

Another point may be taken into account is the ability of the transport assets, both air and maritime, to participate on their way back to the eventual evacuation of refugees from the crisis area.

1.1. Air transport needs

The studies led in a EU perspective must take into account the most demanding of the Petersberg's tasks, the "separation of warring factions using force"; we will consider this for air transport.

For that type of deployment two different tasks are required.

First, the deployments of the air combat forces on airbases located in a friendly country close to the area of operations. At the same time, it is necessary to deploy and receive up to 20% of the equipments of land forces carried by air, once the area of deployments has been secured. This represents 50 000 linear meters and it will not take more than 5 weeks in order to achieve with the 60 days goal.

Second, depending upon the type of operation to be conducted, the major part of the 60 000 soldiers will have to be carried by air because, usually, the civilian cargo ships don't have facilities to accommodate personals and ferries don't have the capabilities to carry people on such a long distance.

In those conditions, the overall daily traffic flow would rise to 14 heavy carriers, 60 tactical type aircraft such as C160/C130 and 10 passenger aircraft. For a deployment at 4000 kilometres it is necessary to dispose of a fleet available during 5 weeks and composed of 10 passenger carriers, 20 heavy cargo-lifters and 120 tactical aircraft.

In addition to the air transport capabilities, as part of the overall needs, the air refuelling assets may help the deployments of the air combat assets as well as support the early phases of the air operations.

Finally, one must keep in mind that the very short notice delays (around 5 days) to deploy the air combat forces will necessitate to dispose of an important amount of air carriers available within 2 or 3 days. It must also be taken into account that carrying 60 000 soldiers with equipments by air would seem not credible and the solution would mainly rest under the chartering of ships and heavy cargo and passengers aircraft to transport them. This is going to be the key point for the deployment of the EU force, in

particular during the intermediate phase before the put into service of the future European transport aircraft, the A400M.

1.2. Maritime Transport Needs

Upon the same assumptions, the HGTF (headline goal task force) of European Union has begun, spring 2001, a study to evaluate the maritime transport needs with the help of a software application used for NATO deployments.

The key factors revealed to be the following: size and composition of the force, available assets, position of the theatre of operations and ports unloading capabilities. Several hypotheses have been studied and the results are similar to those of a consultants office engaged by French government: it requires 160 ships' round trips to carry the whole of the equipments.

To achieve the 60 days goal, assuming that the first unloading will not occur before one month after the decision, in the best case, has been taken, will lead to use about 80 ships that will make two round trips each. Hence, it is obvious that we will face difficulties to charter so many roll-on /roll-off (RoRo) in such a short period.

At last, these studies show that the assumptions that have been upon the unloading capabilities of the destination ports, i.e. 4 ships a day, are inadequate. It appears it would be necessary to unload more than 150 ships in a month, i.e. 5 to 6 ships every day, and handle 1800 containers a day. Such capabilities rarely exist in the areas of potential crisis.

In order to secure the area, military ships must be allowed to land the first echelon in a lightly equipped port and to equip a port with the basic unloading equipments (special cranes for containers for example). Very soon, Europe will have 20 ships of this type (LPH, LPD and ALSL¹) available in case of a commitment; they have been proposed by the host nations in the frame of the Helsinki global objective. In addition, some commercial ships will have to be adapted to the transport of military heavy loads and unloading under difficult conditions.

According to the great amount of assets needed for the deployment of the equipments combined with the 60 000 troops force in less than 2 months, the chartering of civilian means from the international market is essential because of the above mentioned fact that no European country has the ability to deploy its own elements of such a force.

¹ LPD : Landing Platform Dock ; LPH : Landing Platform Helicopter ; ALSL : Alternative Landing Ship Logistic

2. Coordination structures

2.1. Air transport

The need of coordination in air transport rose several years ago, especially in the scope of the bilateral French and German cooperation for those two nations equipped with the same aircraft C160 / Transall. A cooperation agreement was signed between the two nations.

Second the European Air Group, created in a French and English framework and now cooperation structure for the Air Forces of seven European countries has been concerned with air transport for a few years. In this context, a airlift coordination cell (EACC) composed of 15 officers has been created and settled on the Eindhoven airbase in the Netherlands. It has got its IOC (Initial Operational Capability) on 28th February 2002 and its mission is to contribute in the coordination and efficient use of airlift assets and air-refuelling assets of those countries members of the EAG. That decision, which constitutes a major and key element of the European military cooperation, contributes to improve the overall capability of European Union in order to fulfil HG.

The arrival of A400M will give the opportunity to thoroughly go into European cooperation, not only in the scope of use but also for all the aspects of logistic support, training, procedures, A computer program for use during peace time has already been implemented (it is called ATARES: Air Transport, Air Refuelling and other Exchange of Services): this program has already allowed to save money by preventing chartering 8 aircraft and to share 70 air-refuelling hours during the first two months of its implementation.

Furthermore, the EU military committee, well advised of the lacks in the field of airlift after the HGTF studies, has requested the resumption of the negotiations with Ukraine about the chartering of heavy air lifters such as the Antonov 124. The aim is to establish an agreement in order to define the types, quantities and delays before disposal of the selected aircraft.

Finally, it is necessary to organize and put in place structures to coordinate the European use of the air transport means in case of a crisis.

2.2. Maritime transport

In order to optimise chartering, it is necessary to create a European coordination cell. This cell would be in charge of monitoring a database of all maritime units able to be engaged and register the information according to their characteristics and their current

area of operations. It will be essential to know the geographical position of these ships on a permanent basis. On the premises surveys will allow to accurately know the specific capabilities of military equipments shipping and monitor their availability.

During crisis management, this cell will have to be able to use a software application that optimise the use of the various ships by gathering as far as possible at each departure port the transports of all European nations. It has been noticed that the present principle upon which each nation must ensure the deployment of its own troops led to a very poor optimisation of the assets.

This organization would have the ability to propose the modifications of some of the existing commercial ships to adapt them to the transport of heavy equipments and to the unloading in badly equipped ports: reinforcement of the decks and the ramps, fixing points for heavy military equipments, articulated non axial ramps, lateral doors and ramps, etc... As for example, some French ferries have been modified soon after constructing thanks to defence budget funds. Other solution, adopted by the UK, consists in a dual program, both civilian and military, in order to design and acquire ships meeting the requirements.

Finally, in the scope of national regulations, it is necessary to get a priority use of ships such as RoRo the chartering of which is becoming very difficult. Financial compensations, added to the cost of chartering, should be negotiated in advance to compensate for the loss of the ongoing contracts and the nations should be able to engage themselves to use those selected companies during peace time if they accept to deliver their assets in a very short notice delay during crisis management.

3. What organization for the european strategic transport?

In the mid term, the optimisation of the numerous assets to engage will benefit more from the allocation of all these assets from the start of the crisis rather than into the creation of an integrated command structure that will own them on a permanent basis.

The EAG initiative is then to be continued on a extended context with those countries which have the strategic transport capabilities or which are engaged in the acquisition of such assets (A400M). In light of this enlargement, the exit of the EACC from the EAG authority is then possible. We will then have to solve the question of the new chain of command of this European cell responsible to prepare, as soon as peace time, the coordination of the air transport and air refuelling and to contribute to interoperability of equipments and procedures.

It does not seem appropriate at this stage to envisage the creation of a European air transport integrated command that will gather all the assets of the contributing nations. Indeed, those assets would effectively participate in the deployment of an European force but would also have to cope with national tasks in peace time. Upon these occasions their use would raise difficulties if they were subordinate to a European agency. This constitutes the part of sovereignty that each state will like to keep. This question could be debated again in the event of an evolution of the ESDP towards other missions outside the Petersberg's spectrum.

The idea of a sealift coordination cell - SCC - as suggested above has already been forwarded by a initiative by France and Netherlands during the Helsinki summit, for it would allow to optimise the maritime transport resources such as the EACC does for the air transport.

The gathering of these two cells, EACC and SCC, in a same location would increase their mutual work while they would operate in order to meet their own objectives. They would merge in the scope of the essential use for ESDP purposes and it would be envisaged under responsibility of the EU military staff. This agency, gathering both air and maritime cells and which could be called EUSTA (European Union Strategic Transport Agency), would be assigned to:

- collect resources, both military and civilian;
- collect, maintain and update a database of ports and airports;
- plan the deployment phases;
- charter the civilian assets and build up the procedures and agreements during peace time;
- coordinate and control the transport phases to and from the crisis area;
- participate in the definition of the future transport assets.

4. Implications on the confidence building measures

Such an organization, which will be created in the framework of the Petersberg tasks as part of the ESDP, would not be a worrying subject for the South Mediterranean basin countries according to the confidence building measures. At least it would allow any other non-EU nation to become a contributing nation. In any case, this initiative should be preceded by an explanation on the subject given to these countries.

Conclusion

Strategic mobility is the key factor in the achievement of the European Union overall capability to realize the Petersberg tasks. European countries haven't enough military assets to carry out this kind of mission in a sixty days delay; it is then considered necessary the use of both military and civilian means.

In the continuity of the capabilities improvement conference, held in November 2001, which has underlined the lacks in strategic mobility and in national programs to fulfil all the requirements, the EU members have to cooperate in developing and financing the future strategic transport assets.

For that purpose it is necessary to establish a permanent agency (E.U.S.T.A.) composed of two cells, an airlift coordination cell and a maritime coordination cell. This agency should be integrated in the E.U. staff structure.

**ANNEX
EUROPEAN TRANSPORT CAPABILITIES**

1. Air transport capabilities

	C 160	C 130	C 17	A 400 M (a)
BELGIUM		11		7
FRANCE	66	14		50
GERMANY	84			73
ITALY		22		
LUXEMBOURG				1
NORWAY				
POLAND				
PORTUGAL				3
SPAIN		9		27
SWEDEN		4		
UNITED KINGDOM		55	4	25

Note (a): number of aircraft announced in the agreement signed in June 2001; deliveries to begin in 2007

2. Maritime transport capabilities

Military assets

BELGIUM/ LUXEMBOURG	✓ 1 project of an ALSL Rotterdam/Galicia type
FRANCE	✓ 2 ALSL 8500 T ✓ 2 ALSL 12000 T ✓ 2 ALSL in project (20 000 T each - 8 helos NH 90 type) in replacement of those of 8500 T in 2004
GERMANY	✓ 4 polyvalent logistic support 702 type (2 in service and 2 more in 2008)
ITALY	✓ 3 ALSL San Giorgio type - 7665 T
NETHERLANDS	✓ 2 ALSL Rotterdam/Galicia type - 13000 T (1 of which in 2007)
SPAIN	✓ 2 ALSL Rotterdam/Galicia type - 13000 T ✓ 1 former american troops carrier - 16800 T
UNITED KINGDOM	✓ 1 LPH Ocean type - 21600 T - 12 medium helos ✓ 1 LPD Albion type (2002-2003) - 16980 T - 3 helos EH 101 type ✓ 4 ALSL in project - 16000 T

LPH: Landing Platform Helicopter / LPD: Landing Platform Dock / ALSL: Alternative Landing Ship Logistic

Civilian assets

NETHERLANDS	✓ financial participation in 6 Roll On - Roll Off with U.K.
UNITED KINGDOM	In the scope of the Royal Auxiliary Fleet ✓ 3 RoRo of 24000 T ✓ 6 RoRo in project - 24000 T / 2600 linear meters

El papel de las Fuerzas Armadas frente al terrorismo externo

Intervenção de Espanha

Resumo

Actualmente verifica-se uma expansão do terrorismo internacional a uma escala nunca alcançada. Que modificações há a fazer nas missões e medidas tomadas pelas Forças Armadas para enfrentar esta nova e perigosa ameaça?

Abstract

Nowadays, international terrorism has expanded in a scale never experienced before. What changes should be introduced on what regards the profile of missions and the measures to be taken by the Armed Forces to face this new and dangerous threat?

Participantes no Grupo de Trabalho

CESEDEN

José Martínez

Rafael Reig

Gonzalo Rodríguez

CASD

Romeo Toni

Ernesto Nencioni

Gaetano Zaffiro

CHEM

Denis Vaultier

Didier Bolleli

Philippe Chevillard

IDN

Mello Bandeira

Soares da Motta

Silva Ribeiro

Introducción

A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa el mundo occidental, entre sorprendido e ilusionado, contemplaba en directo a través de sus televisores la caída del muro de Berlín que, seguida por la desaparición del Pacto de Varsovia y la desintegración de la Unión Soviética, hacía evaporarse la “gran amenaza” que pesaba sobre nuestras vidas desde hacía cerca de medio siglo. La Guerra Fría, que había presidido durante todos esos años la dinámica de nuestras políticas exteriores y de defensa, se desvanecía de pronto y dejaba paso a planes ilusionantes para establecer un Nuevo Orden Mundial pacífico, de justicia y progreso, basado en la cooperación internacional y previsiblemente dominado por una única superpotencia. Del mismo modo que 1914 se señalaba como el comienzo real del s. XX, se decía que ese día de octubre de 1989 había comenzado en realidad el s. XXI. Alguno llegó a hablar, incluso, de que estábamos asistiendo al “Fin de la Historia”...

Al tiempo que se esfumaba la “gran amenaza”, empezó a relegarse el propio término de “amenaza”, que pasó a ser sustituido progresivamente por el de “riesgos”; se hablaba de que habíamos pasado de un mundo condicionado por una gran amenaza, pero sin riesgos, a otro sin amenaza pero con muchos riesgos. Junto al empuje en el proceso de integración europea, se sentía la necesidad de redefinir el papel que debían desempeñar ahora organizaciones que, como la OTAN, habían sido claves en el Viejo Orden. Y, más allá de eso, muchos países sintieron también la necesidad de redimensionar sus Fuerzas Armadas, adaptándolas a esa nueva realidad: Así, la mayoría de las naciones - y señaladamente las de nuestro entorno - redujeron sus presupuestos de defensa y sus contingentes militares, su esfuerzo militar, en definitiva apostando decididamente por la defensa compartida. El mundo occidental podía comenzar ya a disfrutar de lo que se llamaba, eufemísticamente, los “dividendos de la paz”.

Pero apenas diez años después de esos sucesos, el mundo ha vuelto a verse sorprendido por otro acontecimiento igualmente histórico y que, como los anteriores, va a condicionar de nuevo las políticas de seguridad y defensa en todos nuestros países. El 11 de septiembre pasado todos quedamos súbitamente aterrados ante las pantallas de los televisores observando los acontecimientos que tenían lugar en EE.UU., sin encontrar explicación alguna a lo que presenciábamos en directo.

El impacto de los sucesos vividos ese día ha hecho que, a partir de entonces, se hayan escrito “ríos de tinta” analizando los hechos y sus consecuencias. Ya no se dice que el s. XXI empezó en octubre 1989, sino que lo ha hecho, brutalmente, esa mañana de septiembre de 2001. Políticos y militares de todo el mundo han hecho discursos y han estudiado lo

ocurrido en esas dos horas del día 11, desde las cuales se suceden de forma vertiginosa los acontecimientos y los cambios en el orden internacional. Desvanecidas las perspectivas ilusionantes de ese nuevo siglo que creíamos haber iniciado en 1989, las sociedades de nuestros países están cambiando en sus formas de pensar, aceptando con resignación que una nueva amenaza sin fronteras afecta a todos y que, por tanto, es preciso luchar decididamente contra ella.

En ese sentido, muchos países del mundo occidental que habían iniciado una revisión estratégica de la defensa y que se encontraban inmersos en pleno proceso cuando ocurrieron los atentados han tenido que abrir un nuevo capítulo para integrar las consecuencias que se derivan de esta nueva amenaza y del nuevo tipo de “guerra” que se ha emprendido contra ella: la “guerra contra el terrorismo”.

I. Un nuevo punto de partida: La “guerra contra el terrorismo”

En efecto, a pesar de que se había ya catalogado al terrorismo como uno de los riesgos a los que habría que enfrentarse desaparecida la “gran amenaza”; a pesar de ver actos terroristas de diversa índole y alcance sucediéndose de forma continuada durante todos estos años; a pesar de que algunos países, entre ellos España, habían advertido siempre acerca de la necesidad de establecer una legislación internacional clara contra esta lacra, verdadera amenaza a la democracia de cuyas libertades se aprovechaba; a pesar de todo ello, muchos no comprendieron hasta ese 11 de septiembre lo real que el terrorismo podía llegar a ser, pensando que eran situaciones políticas menores que sufrían algunos países, que producían efectos menores y que no tenían por qué afectar a todos. La magnitud de los atentados del 11 de septiembre, el hecho de haber golpeado en el corazón de la gran potencia y de haber sido contemplados en directo en todo el mundo ha producido un efecto de “chock” y, en consecuencia, un cambio de enfoque global acerca del fenómeno del terrorismo y de la forma de enfrentarse a él. Del terrorismo que pensábamos de alcance y efectos limitados nos encontramos con un terrorismo potencialmente ilimitado y ante el que ya no cabe mirar a otro lado.

Y no cabe ya mirar a otro lado porque el 11 de septiembre ha venido a plantear, con toda crudeza, la cuestión de que quizás haya sido el no haberse enfrentado todos más decididamente antes a esta lacra lo que le ha facilitado alcanzar las dimensiones de lo visto aquella mañana. De ahí el mensaje - desgraciadamente no suficientemente asumido por muchos hasta ese día - de que ya no valen atajos ni componendas con los terroristas, que

es preciso luchar contra ellos en todo momento y en todo lugar y que no cabe hacer distinciones entre terroristas ni terrorismos pues todos son repudiables por su propia esencia. Esto es el núcleo de lo que se ha denominado la “guerra al terrorismo”.

II. Un nuevo tipo de guerra: ¿Una nueva misión para las fuerzas armadas?

Al abordar el análisis de esta nueva guerra, la “guerra contra el terrorismo”, es necesario, en primer lugar, acotar qué se entiende por terrorismo y qué no. Es decir, es necesario definir el fenómeno, y esta definición no es pacífica, como lo demuestra el hecho de que éste es, precisamente, el problema fundamental con se tropiezan en este momento las NN.UU. en su proyecto de elaboración de una Convención Global contra el Terrorismo¹.

Para impedir que la discusión se estanque en este estadio inicial podemos acudir a la definición de lo que se considera un acto de terrorismo como vía para identificar – a través de dicha definición – a los grupos y movimientos terroristas. Así, podemos partir de la definición efectuada en el seno de la Unión Europea, que considera acto terrorista *“Todo acto cometido por personas o grupos de personas que utilizan la violencia o la amenaza de utilizar la violencia contra un país, sus instituciones, su población en general o contra personas concretas, y que, por aspiraciones separatistas, concepciones ideológicas extremistas o fanatismo religioso, o inspirados en un afán de lucro, tratan de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad, o bien a la población en general”, para añadir que “constantemente aparecen nuevas formas de actividades terroristas que, como el terrorismo informático, consisten en destruir o deteriorar sistemas informáticos como las bases de datos civiles o militares, o los sistemas de telecomunicaciones, con el fin de desestabilizar al Estado o ejercer presión sobre los poderes públicos, o bien el terrorismo medioambiental, que persigue los mismos objetivos”.*

Siendo terroristas todos los que ejercen estos actos y con los fines definidos debemos realizar una acotación más, trazando a los meros efectos de esta reflexión una línea divisoria entre el terrorismo interno y el de origen externo. Si la “guerra contra el

1 Una de las principales dificultades, sino la fundamental, a la hora de encontrar una definición de terrorismo universalmente aceptable estriba en la exigencia de los países islámicos de separar claramente lo que se considera terrorismo – y, por tanto, repudiable en todo caso –, de lo que, en su visión, debe ser considerado “lucha legítima contra la ocupación extranjera” que no puede recibir la misma condena ni moral ni legal que recibe el terrorismo (piénsese, fundamentalmente, en los actuales sucesos en Oriente Medio...).

terrorismo" debe abarcar a ambos, pues no se puede hacer ni ética ni políticamente una distinción entre ningún tipo o clase de terrorismo, sí se puede ya advertir que mientras la lucha contra el terrorismo "clásico" o interno exige intensificar todas las vías ya utilizadas hasta ahora, la lucha contra el de origen externo es la que, en los países de nuestro entorno, puede exigir de las Fuerzas Armadas una participación cualitativa y cuantitativamente distinta de la que se desprendía de las funciones que tradicionalmente le habían sido encomendadas.

Y ello porque, así planteada, la "guerra contra el terrorismo", iniciada el 11 de septiembre, implica un nuevo tipo de conflicto - guerra de larga duración -, que rompe con el principio del equilibrio entre contendientes que siempre había presidido a las guerras del pasado. En efecto, el ataque del 11 de septiembre presenta un nuevo enemigo: móvil, transnacional o infranacional, que pone fin a la "guerra de cero muertos" y abre una nueva era de la guerra, la de los conflictos asimétricos o guerra de cuarta generación, donde la base sobre la que se asienta el oponente puede no ser un Estado-Nación, sino una ideología o una religión². Una guerra en la que el enemigo buscará, principalmente, una extraordinaria desproporción entre los medios usados y los efectos conseguidos, además de un enorme impacto psicológico por el terror sobre las sociedades occidentales de forma que éstas presionen a sus gobiernos en la línea marcada por los terroristas.

Pero, ¿quiénes son esos terroristas?, ¿qué objetivos persiguen? y ¿qué medios usan?

III. El nuevo enemigo y la nueva amenaza

1) Definiendo al enemigo

Decía Sun Tzu en su célebre Arte de la Guerra: *"si conocemos al enemigo y nos conocemos a nosotros mismos, seremos cien veces victoriosos, de lo contrario, nuestras batallas se contarán por nuestras derrotas"*. Y esto es así que sólo la certera respuesta a preguntas como quiénes son, qué les motiva, con qué medios cuentan, cómo se financian, quién o quiénes les apoyan o cuáles son sus formas de acción y hasta dónde están dispuestos a llegar podrán orientar a los gobiernos a una respuesta precisa y eficaz.

Independientemente de las causas que provocan la aparición y el desarrollo de las mismas - consecuencias negativas de la globalización, resentimiento anti-occidental,

2 Le Monde Diplomatique: "La era de los conflictos asimétricos", 10 de octubre de 2001.

fanatismo religioso... -, la realidad es que nos encontramos con organizaciones complejas que han abandonado la tradicional estructura piramidal para instalarse en un modelo organizativo de red o malla en la que, gracias a las posibilidades que ofrecen las actuales tecnologías de la información, el mando y control por parte de sus dirigentes permite la transnacionalidad, la discreción en las comunicaciones, la estanqueidad de las células de activistas y, por encima de todo, la seguridad de la propia organización (pensemos en el terrorista de Al-Qaeda que se comunicaba con la organización, vía satélite, desde un container abordo de un carguero en alta mar). De esta forma se pueden establecer células dormidas, perfectamente integradas en las sociedades occidentales, cuidadosamente compartimentadas para dificultar las investigaciones policiales y que tan sólo esperan la orden que determine el objetivo y el procedimiento para hacerse con los medios para cometer la acción. Mientras tanto, y basado en rigurosos criterios empresariales, estas células son mantenidas económicamente.

En este punto, no puede abordarse el actual fenómeno terrorista sin considerar su estrecha relación con el crimen organizado, con estas organizaciones de carácter transnacional que, del blanqueo de dinero y del tráfico ilegal de personas, drogas y armamento entre otros, hacen un negocio cuyos beneficios puede superar, en ocasiones, el producto interior bruto de algunos países. Su arma más valiosa es su poder económico. Con él extorsionan, compran voluntades, corrompen a personas dentro de las más distintas organizaciones públicas o privadas y adquieren armamento y equipo de última tecnología. De la convergencia entre terrorismo y crimen organizado, ambos sectores salen beneficiados. Mientras los grupos terroristas tienen acceso a personal más cualificado en el campo tecnológico, además de a armamento diverso, el crimen organizado se beneficia del clima inestable creado por aquellos para llevar a cabo sus actividades ilícitas.

Por lo que respecta a los individuos que conforman estas organizaciones, especial mención merece la figura del terrorista suicida, con esa mezcla de fe, fanatismo y violencia que subyace en la psicología de quien decide inmolarse por una causa infligiendo el mayor número de víctimas posible. El aspirante a terrorista es escogido y enrolado de cualquier segmento de la sociedad, sea ésta islámica o no, desde licenciados con una sólida formación universitaria hasta analfabetos de los barrios más deprimidos; desde colectivos con un acentuado carácter religioso hasta grupos de descontentos sociales, de desarraigados. En una etapa posterior, y tras un entrenamiento mínimo, el terrorista recibe el adoctrinamiento necesario y se le. Se le promete la más hermosa de las muertes que le llevará "a la derecha de Alá donde el puro amante podrá gozar de 72 vírgenes huríes". Sólo le queda, por tanto, esperar el momento.

En este punto, y relacionado con el fenómeno del terrorismo suicida, parece necesario señalar aquí las diferencias más notables entre el terrorismo derivado de creencias religiosas de aquel otro que tiene como trasfondo motivos políticos o económicos. Aunque entender este nuevo tipo de terrorismo religioso lleva consigo un notable esfuerzo, sobre todo para quienes, como en el caso español, han sufrido otro de corte nacionalista o incluso revolucionario, no hacerlo llevaría consigo el gran error que permitiría al enemigo, cuando menos, la sorpresa táctica. En este sentido, una aproximación global llevaría a considerar las siguientes diferencias:

- a) Mientras el terrorismo tradicional sabía de la inmoralidad de sus acciones aunque las justificaba para alcanzar un fin, este otro tipo de terrorismo considera la violencia como un deber divino. Si se mata en nombre de Dios, la discusión ética es inabordable.
- b) La crueldad y efectos de sus atentados, tanto psicológicos como de víctimas y daños materiales, son tremendamente superiores. La razón se basa, principalmente, en los distintos mecanismos de justificación, escala de valores, conceptos de moralidad y visión del mundo que el terrorismo religioso tiene sobre el laico.
- c) Mientras el terrorismo tradicional buscaba publicidad con sus acciones, que éstas fueran conocidas por el mayor número de personas con el menor número de víctimas, éstos pretenden asesinar al mayor número de personas *“sin buscar más audiencia que ellos mismos”*³. No tienen necesidad de que sus actos sean aceptados, *“la audiencia de un terrorista religioso es Dios”*⁴. No existe la necesidad de ganarse la simpatía y el apoyo de la sociedad porque una parte de ésta ya les ve como sus representantes en la lucha que practican. Y esto les da legitimidad popular para el terrorismo más indiscriminado.

2) Definiendo sus objetivos

Como quedó demostrado el 11 de septiembre en su campaña de terror, las organizaciones o individuos antes señalados pueden alternar objetivos selectivos con otros de carácter indiscriminado sean civiles o militares. Partiendo de la base de que ya nada es impensable pueden ser objetivos especialmente probables:

- Las aglomeraciones de personas con ocasión de eventos deportivos, fiestas nacionales, centros comerciales o de ocio, parques temáticos, etc...

³ Leadrer, Estefan H. *“The Rise of Terrorism”*. Security Management. Abril 1997.

⁴ Post, Herold: *“Conference on Countering Biological Terrorism”*. Noviembre 1997.

- Dentro del ámbito militar, adquieren una especial relevancia instalaciones significativas como cuarteles generales y grandes bases aéreas o navales, además de objetivos puntuales como buques de guerra o aeronaves militares en fase de aterrizaje o despegue.
- En el campo de los suministros básicos, cobran especial interés aquellas infraestructuras esenciales que proporcionan a grandes núcleos urbanos los servicios de telecomunicaciones, energía, combustible, gas, agua potable, etc.
- Aquellos eventos de especial relevancia como cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, reuniones de foros económicos, etc.
- Objetivos cuyos resultado tras el ataque tuviera un extraordinario impacto medioambiental, como refinerías y depósitos de combustible, instalaciones nucleares, industrias que trabajen con gases o materiales tóxicos, etc.
- Redes informáticas y de comunicaciones.

3) *Definiendo sus medios*

Para llevar a cabo estas acciones, los grupos terroristas pueden tener acceso a todo un abanico de medios que van desde el armamento tradicional hasta el uso cohetes de largo alcance, de manpads, o de material explosivo de última generación. Por otro lado, y fruto de su interacción con el crimen organizado, también forman parte de su inventario los más modernos equipos informáticos y de comunicaciones. Especial mención en este apartado merece el uso de armas de destrucción masiva. En efecto, mientras en el pasado este tipo de armamento, en manos de los Estados, jugaba un papel principalmente disuasorio⁵, en la actualidad este hecho se ve superado, toda vez que los grupos terroristas no llevan a cabo sus acciones bajo bandera nacional alguna. Ello, unido a la viabilidad logística en la adquisición, distribución y uso de este tipo de armamento por parte de estos grupos hace de este aspecto una cuestión de suma trascendencia que enlaza con la posible consideración como “enemigo” también en esta guerra de aquellos gobiernos o Estados “proliferadores”, “irresponsables” – o quiera que se les denomine –, sospechosos de facilitar a los terroristas armas de esta clase.

⁵ Afirmación basada en la represalia automática que, también con armamento NBQ, podrá ejecutar el Estado objeto del ataque.

IV. El papel de las fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo exterior

Llegados a este punto, si nuestros países se vieran afectados de forma directa por este tipo de terrorismo, ¿qué consecuencias tendría sobre nuestras sociedades? Para responder esta cuestión de forma precisa, es necesario hacer uso de un concepto bien conocido en el ámbito militar como es el de centro de gravedad, es decir, aquel punto que de ser golpeado tendría como consecuencia directa la derrota. En este sentido es posible considerar como centro de gravedad de las sociedades occidentales la Seguridad en su concepción más amplia. Esto es, ese estado de bienestar y libertad que les garantiza sus derechos y les permite desarrollar sus actividades lejos de cualquier fuente de riesgo. Esa situación por la que sólo pensar que no puedan contar con energía eléctrica, que el suministro de agua potable pueda ser contaminado, que un centro comercial pueda saltar por los aires o que no puedan asistir a un evento deportivo por el miedo real a ser víctimas de un atentado les crea un estado de desazón y ansiedad casi insuperable.

En este sentido, tres son los factores que alimentan este estado: la percepción de indefensión, la incertidumbre y un profundo sentimiento de impotencia. El resultado de esta mezcla de sentimientos es único: terror. Y, cuando las sociedades sientan este terror buscarán respuesta en sus gobiernos y éstos dirigirán su mirada a aquellas estructuras orgánicas que tengan los medios (humanos y materiales) y el conocimiento con los que hacer frente a esta amenaza.

De esta forma, la única respuesta eficiente vendrá de la sinergia entre aquellas instituciones, públicas y privadas, afectadas y que cuenten con los recursos necesarios. Entre ellas cabe destacar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Comunidad de Inteligencia, Fuerzas Armadas, Ministerios afectados, Instituciones Autonómicas y Municipales, así como aquellas organizaciones del sector privado vinculadas, principalmente, a los sectores de la energía y demás servicios esenciales. Todas ellas, bajo la estrecha coordinación de los organismos para la gestión de crisis que cada gobierno tiene establecidos, serán protagonistas de excepción en la respuesta de éstos.

En esta línea, dentro del marco de la prevención, las Fuerzas Armadas pueden desarrollar tareas como:

- Colaborar en la actualización o, en su caso, confección de planes de contingencia que organicen los recursos a disposición del Gobierno.
- Ejercitar, en la medida que se determine, lo dispuesto en estos planes de forma que se lleve a cabo un continuo *feedback* y una mejora en la coordinación entre los organismos estatales, autonómicos y del sector privado.

- Incorporar esta nueva amenaza en los “órdenes de batalla” de las respectivas divisiones de inteligencia y mantener actualizado el *Risk Assessment* junto a la comunidad de inteligencia nacional.
- Llevar a cabo despliegues puntuales con un alto contenido disuasorio⁶.
- Potenciar el concepto de *Force Protection*⁷ tanto en territorio nacional como para despliegues fuera de área.
- Incluir en los escenarios de los ejercicios en vigor la acción contra grupos y asentamientos terroristas como objetivo militar.

Dentro del campo de la reacción, las Fuerzas Armadas ajustarán su conducta a lo establecido en los planes y a las misiones que cada uno de sus gobiernos pudiera encomendarles, incluyendo en este apartado los supuestos de intervención militar directa contra los regímenes o países que amparan, promueven, financian o, directamente, practican el terrorismo. En este último caso, que podría extenderse a los países “proliferadores” susceptibles de fallitar armas de destrucción masiva a los grupos terroristas, el papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo puede dejar de ser de mero apoyo a ser el principal, pues sólo ellas, por definición, pueden llevar a cabo la tarea de disuadir o “neutralizar” a tales gobiernos o regímenes.

V. Conclusión: Un hipotético escenario mediterráneo

La evolución del entorno estratégico, desde la caída del bloque soviético y posterior desaparición de la URSS, ha tenido en el Mediterráneo una obligada referencia⁸. Y no podía ser de otra forma si se analizan con detenimiento los numerosos factores desestabilizantes que coexisten en esta ribera Sur. El notable crecimiento demográfico que absorbe el crecimiento económico, el fuerte endeudamiento exterior, las alarmantes tasas de paro y analfabetismo, la gran debilidad de la sociedad civil frente al Estado, la corrupción y la

6 Como el llevado a cabo por las Fuerzas Armadas con ocasión de la Cumbre de Barcelona.

7 En términos generales, se entiende como *Force Protection* la capacidad que busca conservar el potencial de combate de unidades militares salvaguardándolas de la más amplia gama de riesgos, con independencia que provengan del adversario, de la acción de la naturaleza o de las fuerzas propias, incluyendo el fratricidio.

8 Tras estos acontecimientos, el Concepto Estratégico de la OTAN incorpora una referencia al potencial militar y a la proliferación de armas de destrucción masiva y misiles balísticos en la zona del Mediterráneo. Véase “Concepto Estratégico de la Alianza” en *Manual de la OTAN*. Bruselas, Oficina de Información y Prensa de la OTAN, 1996, pág. 237.

falta de representación real de amplias capas de la población son, junto al agotamiento y descrédito de los modelos políticos adoptados por algunos países tras la descolonización, los elementos más determinantes que configuran este Mediterráneo inestable.

De entre todos esos elementos, en conjunción con ellos y trágicamente de actualidad por su relación con el 11 de septiembre, destaca el fenómeno del integrismo islámico que se ha ido fortaleciendo desde finales de los años setenta como reacción a la deteriorada situación social y económica fruto de los factores enumerados anteriormente.

El integrismo, como variante fanático-agresiva del fundamentalismo islámico, hace la interpretación más intransigente, literal y rígida de los textos coránicos y de las tradiciones islámicas. Es un fenómeno reactivo y profundamente político⁹ que propugna una aplicación estricta de la *Sharia*, exige la observación sin márgenes de las costumbres islámicas y rechaza, pura y simplemente, la modernidad y el liberalismo. Explota en su beneficio los problemas económicos y sociales canalizando el rechazo a Occidente como un sentimiento políticamente rentable: se trata de movilizar a la población y aprovechar su sentimiento de inferioridad ante “lo occidental” para ofrecerle una alternativa. Frente a la democracia, la autoridad de los maestros religiosos; frente al consumo, la austeridad y la caridad; frente a la tecnología militar, la *Yihad*, entendida como guerra santa¹⁰. Todo ello llevado al más alto nivel de exclusión: o estás dentro o estás fuera; si dentro, debes adherirte plenamente; si fuera, representas una amenaza potencial.

Para el integrista, pues, el enemigo está en cualquier sitio: dentro de sus propios países, dentro del mundo árabe, en aquellos gobiernos pro-occidentales¹¹ que se apartan del Islam y, fuera de éste, en el mundo democrático, que representa una nueva “cruzada” que quiere imponer su cultura. No faltan, en este sentido, las llamadas a la “*rebelión contra los gobiernos que traicionan el Islam para llevarles por el buen camino*”¹² porque “*los gobernantes de la región han aceptado la invasión de sus países. Y esos países no pertenecen a ellos sino al Islam*”¹³.

9 “El Islam es política o no es nada”, dijo el Ayatolá Jomeini.

10 *Yihad* significa “esforzarse en el camino de Dios”, lo que desde un punto de vista radical es interpretado como lucha contra las comunidades no musulmanas, en una interpretación de la misma que sólo desaparecerá para ellos cuando el Islam abarque todo el mundo. Véase *Orígenes del Terrorismo*. Walter Reich. 1994.

11 Según el Servicio de Inteligencia y Seguridad canadiense, en casi todos los países musulmanes hay grupos integristas inspirados y activamente estimulados por la revolución islámica iraní, preparados para librar la *Jihad* contra los regímenes árabes prooccidentales y con el único objetivo de establecer una república islámica en su lugar. “*Terrorism: Motivations and Causes*. 1996.

12 EL PAÍS, miércoles 6 de enero de 1999.

13 Osama Bin Laden, presunto *cerebro* de los ataques a las dos embajadas de EEUU en África y líder del Frente Islámico para la *Yihad*. EL PAÍS, miércoles 6 de enero de 1999.

Con este transfondo, es preciso advertir que las circunstancias que han permitido el auge integrista, lejos de perder intensidad, se pueden volver más intensas, influidas por los siguientes factores:

- Desde un punto de vista político, parece que revive la Teoría del Dominó, tan apreciada por los estrategas americanos de los años sesenta, aunque esta vez aplicada al mundo del Islam¹⁴. En efecto, la Revolución Islámica iniciada en Irán se extiende por el mundo musulmán y acosa a los gobiernos, consciente de que la caída de uno de ellos provocaría la de otros como fichas de dominó. Egipto, Jordania, Argelia y Marruecos son, entre otros, países que conocen este acoso integrista¹⁵.
- Existe un alto grado de vulnerabilidad en los Estados cuando se produce un cambio generacional en el gobernante. Marruecos y Jordania¹⁶, cuyos reyes mantienen un férreo control sobre el integrismo, son claros ejemplos.
- Las previsiones realizadas sobre el crecimiento de población¹⁷ indican que en el Norte de Africa ésta pasará de los 63 millones de personas actuales a 142 millones en el año 2025. Como primera consecuencia se extrae la incidencia que este crecimiento tendrá en el desempleo, la vivienda, la sanidad, los alimentos, los recursos hidráulicos, los sistemas de transporte y las comunicaciones¹⁸.
- Las pesimistas predicciones para los próximos treinta años relacionadas con el cambio climático - disminución de precipitaciones e incremento de temperaturas, contaminación de las aguas y escasez de agua dulce, creciente desertización -, que supondrán la consiguiente pérdida de tierras arables¹⁹.

14 Staten, Clark: "The Islamic Domino Theory", Emergency Net News Service. Febrero 1996.

15 El 26 de junio de 1996 el Grupo Islámico Armado atentó contra el Presidente egipcio Hosni Mubarak durante su visita a Etiopía.

16 Tras la enfermedad del rey Hussein y el cambio de sucesor efectuado, EE.UU. se apresuró a respaldar al príncipe Abdalá enviando a su Secretaria de Estado y mostrando así su inquietud por la transición política de este país.

17 Para S. Huntington las fuerzas demográficas han influido en que los musulmanes estén implicados en muchos más actos de violencia intergrupal que los componentes de otras civilizaciones y en que hayan tenido una mayor propensión al conflicto a lo largo de la historia.

18 Según Hans Günter Brauch en *Causas a largo plazo de las migraciones desde el Norte de África a los países de la Unión Europea. El factor demográfico*, Argelia pasará de 27 a 52 millones de habitantes en el año 2025, Marruecos de 27 a 47 millones, Túnez de 9 a 13 millones, Egipto de 56 a 93 millones y Libia de 5 a 13 millones.

19 Para el año 2025 se espera que Marruecos se encuentre en una disponibilidad de 590 metros cúbicos persona/año y que tanto Túnez como Argelia y Libia estén entre los 360 y los 325 metros cúbicos persona/año. Datos estos que tienen como referencia los 500 metros cúbicos persona/año que marca el nivel de la escasez. Véase *Energy policy in North Africa (1950-2050). From Hydrocarbons to Renewables*. Hans Günter Brauch. Madrid, UNISCI Paper 11-12, 1997, pág.: 52-66.

En definitiva, aunque hoy por hoy no se considera la cuenca mediterránea como un “arco de conflicto”²⁰ ante el panorama descrito y las previsiones futuras, las acciones se tornan urgentes. Es necesario dirigir las soluciones al campo del diálogo, del desarrollo de medidas de confianza, del apoyo a la integración regional, de la prevención ante la proliferación de armas de destrucción masiva y, por supuesto, a la inversión económica en la ribera Sur. En este sentido, también la OTAN, y dentro del marco del informe rand²¹, ha identificado tres áreas de interés: la de información pública, la de planificación de emergencias civiles y la de cooperación en actividades de mantenimiento de la paz, gestión de crisis y apoyo a la paz.

Sin embargo, podrían verse cumplidas las previsiones más pesimistas, fallar todas las medidas previas y ver cómo sucumben ante el integrismo los regímenes ahora estables viéndose entonces alterados nuestros compromisos de defensa o amenazados intereses vitales de nuestros países, como el flujo de recursos energéticos, o producirse violaciones continuadas y flagrantes de los derechos humanos que obligasen a implicarse a la Comunidad Internacional. En cualquiera de los casos sería imaginable en ese supuesto una reacción violenta contra Occidente que hiciera realidad el pensamiento de Ortega y Gasset cuando escribió en 1937: *“La ocasión que llevará súbitamente a término el proceso de un estado general europeo puede ser cualquiera, por ejemplo la coleta de un chino que asome por los Urales, o bien una sacudida del gran magma islámico”*. Y si esto sucediera, los países europeos de la cuenca mediterránea, lejos de ser ajenos, se tornarían protagonistas de esta nueva situación. Y es dentro de este marco de referencia donde hay que situar las claves del hipotético conflicto y del que es el segundo principio fundamental de la guerra: “el enemigo hará la guerra que pueda hacer”, la que le permitan sus medios, su cultura, su religión... para causar el máximo daño.

¿Qué hará entonces ese enemigo si el desequilibrio convencional y, por tanto, el empleo de Alas Tácticas, Divisiones Acorazadas o Grupos Aeronavales le lleva a una guerra perdida de antemano? Lejos de quedar inmóvil buscará en el terrorismo la respuesta, la represalia.

20 *“El futuro de la iniciativa sobre el Mediterráneo”*. Revista de la OTAN, primavera de 1998.

21 *“NATO’s Mediterranean Initiative: Policy issues and dilemmas”*. Estudio que, encargado por el Ministerio de Defensa italiano, ha sido elaborado por cuatro analistas de alto nivel del centro de investigaciones estadounidense rand Corporation.

Current situation of co-operation and dialogue in the Mediterranean area

Intervenção da Itália

Resumo

A presente intervenção relaciona-se com uma avaliação actual das diversas iniciativas sobre o diálogo e cooperação no Mediterrâneo. A mesma refere-se ainda aos objectivos alcançados, resultados das medidas de confiança concretizadas e futuras iniciativas de cooperação naquela área.

Abstract

This paper presents an evaluation of the multiple projects currently taken on the domain of cooperation and dialogue initiatives. It also discusses the results of implemented measures as well as the future ones to be developed.

Participantes no Grupo de Trabalho

CASD

Giovanni Marizza
Roberto Di Labio
Valter Girardelli

CESEDEN

Javier García
Ricardo Martínez
Enrique García

CHEM

Clement-Bolle
Edouard Guillaud
Georgio Spagnol

IDN

Álvaro Teles
Cardoso Teixeira
Silva e Sousa

1. The scenario

As a previous consideration to any presentation about mediterranean security policy and co-operation agreements among this area comprised countries, it's necessary to analyze which are the main problems that affect them. That's the reason because we are going now to study the most significant.

a. Demographic problems

EU countries, and more concretely those by the north coast line of the mediterranean, are living a speed up process of reduction of their demographic rate with the logical effect upon the pyramiding of the living population, that shows a remarkable getting old. Oppositely, mediterranean south coastline countries are living an accelerated demographic rate process, that is seen in its high percentage of less than 25 years old population. This circumstance, together with the economy globalization process and access to the media, brings about huge migratory movements affecting all EU countries and more specially those of the north coastline of this sea.

Besides, countryside to city migration movements take place in the south area without any chance that urban centres may absorb those population exceedings, what emphasizes the said problems.

b. Maghreb countries economic development

The best measure to stabilize the population in their home countries should be their own economic development by means of an industrialization and promotion of their productive activity process, which should commit not only the northern coastal governments but developed countries entrepreneurs as well.

In order to give to this scenario some appearance of progress, within a free market economy frame, the only opportunity to carry it out should be the creation of a frame of economic security to stimulate the enterprises of the northern coastline. This frame should affect the transaction security, taxation, assets warrants and really steady investment regulations.

In other order of ideas, it should be necessary to mind north area mediterranean societies about the possible competence that these productions may affect their own markets affecting significantly adherence agreements of the southern countries.

c. Co-operation scope among the south mediterranean coastline countries

Other arising problem is that of the lack of understanding and uniform reasoning from the part of the mediterranean coastal countries, the incorporation of Libya to the international scenario and the better understanding among maghreb countries should make this objective easy, to accomplish; it had to start from bilateral agreements and encouraging of their commercial exchanges (it's worthy to underline that, as a sample of this lack of co-operation, less than 4% of a commercial exchanges is made among the south mediterranean coastal countries whereas more than 55% is made with EU countries).

d. Narcotraffic

Drugs consume in western societies and production of those substances in southern coast countries generates, not only health problems, but economic, social and, in a great deal, security problems as well, as drug traffic and consume is reflected in most of criminal activities.

e. Immigrants incorporation

Massive flowage of immigrants not absorbed as workmanship at the recipient country makes a marginality effect and, as consequence delinquency, affecting countries that suffer it more specially with conducts of xenofoby, racism, etc.

On the other hand, we should be aware about the specific way that migration from northern african countries use to live in Europe by their own cultures showing some difficulties in having a social integration.

f. Eastern mediterranean stability

While arab-israeli conflict related to Palestine is not overcome, any process of collaboration between EU and arabic world that allows the stability of the area should be very difficult.

g. Greek-turkish tensions

The ending of the conflict, as it affects cyprus, is other factor to make into account to complete the co-operation among mediterranean countries.

h. Black sea coastal countries integration

These countries incorporation to mediterranean dialogue will cooperate to widen mediterranean policy consensus in north-south dialogue.

Moreover, EU must be aware not to import the specific peripheral problems (including terrorism) such as caucasian conflicts, kurds struggle in Turkey, Irak and Syria, etc.

i. Grade of mistrust end

The end of the mistrust grade as it concerns to the constitution of multinational forces by the north coastline countries will only be possible if maghreb's leaders are persuaded that these forces don't constitute a potential threat but a stability element in the zone.

2. Actions carried out so far

The numerous important initiatives launched so far for security and co-operation in the mediterranean area have not been so successful as they deserved. It seems appropriate, however, to start this study with an overview of the various actions carried out by different international organisations and groups of countries.

Parliamentary diplomacy initiatives, supported by the Inter-parliamentary Union, as well as NATO, the European Union and OSCE political initiatives are particularly significant.

a. Interparliamentarian Conferences about security and co-operation in the Mediterranean (Malaga, 1992, Valletta, 1995, Marseille, 2000 and Cairo, 2002)

The 1st Inter-Parliamentary Conference on Security and Co-operation in the Mediterranean (CSCM) was organized in Malaga (Spain) in the period 15-22 June 1992 by the Inter-Parliamentary Union (IPU). Established in 1889 by initiative of two parliamentarians and men of peace, William Randal Cremer (United Kingdom) and Frédéric Passy (France), the Inter-Parliamentary Union was the first permanent forum for political multilateral negotiations. The IPU has transformed itself from an association of individual parliamentarians into the international organisation of the Parliaments of sovereign States. It is a centre for dialogue and parliamentary diplomacy among legislators representing every political system and all the main

political learnings in the world, constituting a unique platform for observing political opinions and trends around the world.

IPU statutory conferences and specialized meetings serve as a testing ground for new ideas and initiatives leading to important breakthroughs in the search for peace and advancing international co-operation. There are currently 142 Members and five Associate Members (Andean Parliament, Central American Parliament, European Parliament, Latin American Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe) of the Inter-Parliamentary Union.

This framework for the Mediterranean was designed to mirror the three-basket approach of the Helsinki process and imitate CSCE decision-making mechanism. On the basis of conclusions and recommendations at the end of the Malaga Conference, the IPU set up a permanent mechanism for dialogue and negotiation among all the Mediterranean partners in the form of twice-yearly meetings held during statutory Inter-Parliamentary Conferences. The CSCM faced several important obstacles and was never officially approved.

The first obstacle was the difficulty of devising a dialogue with several States from a vast and diverse area (membership would have been open to countries from Southern Europe, the Balkans, the Middle East and the Persian Gulf).

The second obstacle was American fears that the CSCM would derail the peace process and curtail U.S. freedom of action in the Mediterranean.

The third was the complex nature of the planned CSCM decision-making process, which was also considered to be overly burdensome.

Although the CSCM as a framework is not politically viable and unlikely to be resuscitated, its principle of linking military security to an overall strategy of co-operation and partnership has been enshrined in the Barcelona process and in the Arms Control and Regional Security Working Group (ACRS).

After Malaga other three Inter-Parliamentary Conferences on Security and Co-operation in the Mediterranean were organized (Valletta - Malta in 1995, Marseille - France in 2000 and Cairo, Egypt, 2002).

The last meeting is of paramount importance as it is the most recent (12 April 2002) and as the issues addressed are related to the present dramatic crisis in the Middle East.

Its final declaration confirms the equality of all casualties and expresses strong concern about the continuing armed occupation by Israel of tens of Palestinian towns and villages. In compliance with UN Security Council's resolutions, Israeli

troops are requested to immediately withdraw from Palestinian towns, including Ramallah, where the Palestinian President, Mr. Yasser Arafat, has been besieged for months in his headquarters. Moreover, the final declaration condemns all kinds of terrorism and violence against the innocent victims of both peoples and it insists on the absolute respect for the Holy Sites of all religions, as is the case for the Church of the Nativity, also besieged.

The Speaker of the Italian Chamber of Deputies, Mr. Pierferdinando Casini, has underlined the insufficiency of international initiatives, first of all by Europe and the United Nations but also by the United States, to solve the Middle East crisis. After the meeting of the Euro-Mediterranean Parliaments' Speakers in Cairo, Mr. Casini went to Tel Aviv, where he requested the Speaker of the Israeli Knesset that Israel immediately withdraw from occupied territories ("... otherwise we will manage to get what Bin Laden did not on September 11: triggering off a spiral of hatred and revenge which will not lead to any good for anybody"). Casini also went to Jerusalem, where he met the Chairman of the Palestinian Legislative Council, AL AA.

b. Euromediterranean Barcelona Conference (Malta, Stuttgart)

(1) General

The importance of the Mediterranean, which is normally considered as a very large and deep internal sea, derives not so much from its extent but from its peculiar location amid three continents (Europe, Africa and Asia).

It represents the main maritime line of communication between the Atlantic Ocean, the Northern Sea and the Indian Ocean and the only route for commercial traffic between European countries and North Africa, the Persian Gulf, India, Australia and Far East.

Currently, 1/3 of energy resources and 1/6 of world trade cross the Mediterranean.

For more than one thousand years, the history of this region has been characterised by alternate fights to get supremacy over the sea and those fights have given the Mediterranean a strategic value far above its geographical dimensions.

The countries bordering the Mediterranean are 23 (with a population of about 400 million people). Among them, six countries are NATO members (Greece,

France, Italy, Portugal, Spain and Turkey), five countries belong to the Central European and Balkan area (Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Montenegro and Slovenia), five are African countries (Algeria, Egypt, Libya, Morocco, Tunisia), four are Middle East countries (Palestinian Authority, Israel, Lebanon and Syria) and two countries are islands (Malta and Cyprus).

Besides, there are countries indirectly related to the area (such as Mauritania, Jordan, Austria, Switzerland, Czech Republic, Macedonia, Bulgaria, Serbia, etc.), or having strong interests there while being geographically remote (Russia, U.S.A., United Kingdom, etc...).

The region is very rich in natural resources. It has a number of ports, connected to inland countries through a wide railway network and considerable commercial and industrial capabilities. But it is also a very complex region because military, diplomatic, financial and cultural issues overlap and intersect there. Furthermore, there is friction between two very different political systems: liberalism and democracy in Europe, which is developed and well off and the Middle East and North Africa, where there are countries ruled by authoritarian or totalitarian regimes, affected by internal instability and struggling for economic development.

Therefore, to fully understand the economic, political and cultural importance of the Mediterranean, it is necessary to consider not only the area within its conventional geographical boundaries but also those territories and seas closely linked to it.

That perspective has led to the concept of the so-called “enlarged Mediterranean” which includes the geopolitical whole of the Mediterranean area, the two connected seas (the Black Sea and the Red Sea) and all the coastal countries; in Italy’s perspective, the “enlarged Mediterranean” also includes countries bordering the Gulf as well as the Horn of Africa.

The European Union and especially the countries along the Mediterranean coast have several reasons to be interested in the region: dependence on their energy sources, mass immigration, islamic fundamentalism, and last but not least, terrorism.

Oil and gas supplies from North Africa and the Middle East, which many European countries depend on for their energy supplies, arrive in the Mediterranean by tankers from the Persian Gulf via the Red Sea and by pipelines.

All of Italy's and Greece's energy supplies pass through the Mediterranean just like half the oil supplies of Spain, France and Germany. Italy imports oil from Libya like France, Greece and Turkey, which, however, import lesser quantities. Spain and Portugal receive about 40% of their gas supplies from North Africa via Morocco. Therefore, it is evident that energy security in European countries and stability in the Mediterranean are intertwined.

Western European countries have, therefore, to define a comprehensive common approach to the wide variety of issues in the Mediterranean scenario. In the recent past, their attention was mainly focused on the economic aspects of their relations with the countries facing the basin, but they are now becoming aware of the importance of political and cultural aspects.

(2) The Barcelona Conference (27th-28th November 1995)

The Euro-Mediterranean Conference of Barcelona tried to reach a balance between the political, economic, cultural and human relations in the Mediterranean area. It can be rightfully considered as the first important step to remedy the unjustified carelessness of Europe about an area which is considered as the "world crossroads" and should become a zone of peace and stability.

In particular, within the framework of the Barcelona Conference, the fifteen countries of the European Union have officially started their new Mediterranean policy laying the foundations for solid co-operation with Algeria, Cyprus, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Malta, Morocco, Syria, Tunisia, Turkey and the Palestinian Authority.

- Declaration on the Euro-Mediterranean Partnership

The Conference ended with the unanimous adoption of the Declaration and the annexed work programme, which set out the purposes and scope of the Partnership between the EU and the Mediterranean Countries. The programme has three aspects:

- political and security partnership: establishing a common area of peace and stability, strengthening political dialogue on security;
- Economic and financial partnership: creating an area of shared prosperity;
- partnership in social, cultural and human affairs: developing human resources, promoting understanding between cultures and exchanges between civil societies.

Two complementary approaches have been chosen for the implementation of the EMP: a bilateral one, including partnership agreements between the Union and the individual Mediterranean States and a multilateral one, including actions to be carried out thanks to regional, regular and comprehensive dialogue on political, economic and social issues.

At the multilateral level a central role is played by the Euro-Mediterranean Committee for the Barcelona process (Barcelona Committee), initially composed of a representative of each Mediterranean Partner and of the EU Troika and later extended to include the 15.

The Barcelona Committee takes stock of and evaluates the activities in the various fields of co-operation, updates the work programme and prepares the meetings of the Ministers of Foreign Affairs. The initiatives proposed by Member States or by the Commission need to be approved by the Barcelona Committee in order to be considered as "Euromed Initiatives". The political dialogue and the development of a EMP security component are the responsibility of a group of senior officials.

Four partnership agreements are currently (April 2002) in force with Tunisia, the Palestinian Authority, Israel and Morocco.

Partnership agreements have been concluded with Jordan, Egypt, Lebanon and Algeria which will hopefully become effective as of 2002/2003.

Negotiations are underway with Syria and Libya (a EMP observer country) to conclude similar agreements.

The current partnership agreements show some significant differences compared with the first generation association agreements between Europe and Maghreb and Mashrek Countries still governing relations between Europe and those Mediterranean Countries that have not concluded a partnership agreement yet or still have to ratify it. Unlike the 1st generation agreements, the new ones reflect the political, economic and socio-cultural purposes set out in the Barcelona Declaration and call for co-operation based not only on loans but also on financial assistance.

Specific supplementary measures are aimed at facilitating the access of the Mediterranean partners to the free trade area and enhancing cultural dialogue and political co-operation for promotion of democracy and human rights. As in the past, a Partnership Council composed of representatives of the European Union and of the government of each signatory Partner Country oversees the

implementation of the agreements. These are intended to promote free movement of goods, persons, services and capitals and the right of establishment, which were not covered by the 1st generation agreements. However, all that concerns companies only and not professionals. Agreements may be reviewed for further liberalisation of service supply.

- The MEDA programme

The MEDA programme was adopted by the Cannes European Council (26-27 June 1995). It is the principal financial instrument of the EU for the implementation of the EMP. It provides for grants from the community budget and substantial lending from the European Investment Bank.

The MEDA system will progressively supersede the previous financial protocols. MEDA works at two different but complementary level: 90% of its allocated resources are channelled bilaterally to the partners to finance the activities included in the national indicative programmes, reference papers that set priority areas of action agreed by the EU and Mediterranean partners authorities; the remaining 10% are used to fund multilateral activities open to all partners and included in the regional indicative programme. The MEDA financial commitments went to four main types of operations: support to structural adjustment, private sector development, improvement of social and economic standards and strengthening of civil society. The beneficiaries of support measures may also include public agencies, private operators, NGOs and professional associations.

The innovative flexibility of the programme makes it possible to take into account the different priorities established and facilitates its implementation. The mechanism is designed to reconcile the allocation of funds on an annual basis with the long duration of projects and their related measures.

The Barcelona Committee, however, can only provide advice and coordination; it is the EU Council that decides the annual budget allocation for MEDA.

At present the only way for Mediterranean partners to participate in decision making is to be recognised the right to audit the funds allocated. That option, still under consideration, seems to be supported by the 27 Euro-Mediterranean countries and its prompt adoption is called for.

(3) The Valletta summit (Malta, April 1997)

The decision of all Countries to take part in the Malta Summit in a period when Arab-Israeli relations were deteriorating has shown the importance of the Barcelona Conference; the crisis in the peace process, however, has impeded any progress in co-operation. The Malta summit has started the process for the preparation of the Euro-Mediterranean Charter for peace and stability. Since then, the EU and Mediterranean partners representatives have met every three months to draft the Charter.

(4) The Palermo Conference (3rd-4th June 1998)

At the Palermo Conference, the need was confirmed for the creation of an area of shared prosperity which involves three main elements: the establishment of free trade, structural reforms and action to encourage private investments. The following confidence-building measures, called Partnership-Building measures, have been agreed:

- Training and information workshops for diplomats;
- Exchange between institutes of political-strategic studies;
- Co-operation between civil protection organisations;
- Record of bilateral agreements;
- Exchange of information on human rights and disarmament.

(5) The Stuttgart Conference (15th-16th April 1999)

At the Stuttgart Conference an ambitious political goal was set: to have the Charter for peace and stability in the Mediterranean signed following the Foreign Ministers' approval of the global security concept expressed at the Palermo Conference. The Charter's main elements are:

- It will be politically but not legally binding;
- Decisions made upon consensus;
- Focus on security and stability issues, including those economic, cultural and human factors that can affect security and stability;
- Promotion of human rights, democracy, tolerance and mutual understanding;
- Co-operation to fight organised crime, terrorism and proliferation of weapons of mass destruction;
- Conflict prevention, crisis management, post-war reconstruction.

As for Libya becoming a further partner, Italy is committed to support Tripoli's request for dialogue provided that Libya accepts the full terms of the Barcelona Declaration and the related actions. Italy believes that Libya's integration into the Barcelona process is in the interest of Europe and a great help to the stabilisation of the Mediterranean area.

(6) The Marseille Conference (2000)

The outbreak of violence between Israelis and Arabs has changed the scenario of the Marseilles Euro-Mediterranean Conference. The agenda of the fourth Euromed meeting had to be reviewed when the first EU MEDA programme was concluded five years after its launch in 1995.

France has given up presenting a draft Charter for Stability and Security which had been under consideration for years and was aimed at establishing a mechanism for political dialogue and crisis prevention involving the 15 EU countries as well as the 12 partners.

The representatives of Syria and Lebanon failed to keep the appointment with Europe as in Marseilles they could not obtain a statement condemning Israel.

Thus, the Euro-Mediterranean process has come to a standstill. It is to be noted, however, that Libya and Mauritania have shown their interest participating as observers. Libya's foreign policy seems to be ready for a change. Since the embargo has come to an end, Libya is reshaping its role on the international scene thanks to its relations with Italy.

The 15 EU countries have offered their Mediterranean partners concrete help to encourage their economic development: the new aid programme, MEDA 2, which is endowed with 5.35 million euros for the 2000-2006 period. The EU Commission and Italy had proposed the allocation of 6.7 and 6 billion euros respectively. That amount is however higher than that allocated to the first MEDA programme for the 1995-1999 period.

The MEDA 1 granted 3.5 million euros, however, were not satisfactorily used. Data show that only 890 million euros, equal to 26% of MEDA 1 funds, were spent. Syria and Lebanon spent almost 0% while 48.6% and 42.5% were spent in the Palestinian territories and Jordan respectively.

The Euro-Mediterranean Partners need to develop a new approach to planning in order to take full advantage of MEDA opportunities. The following table provides figures concerning MEDA 1:

**Table Commitments/Payments per Partner in the 1995-1999 period
(Million euros)**

Country	Commitments	Payments	Implementation rate
Morocco	656	127	19,4
Algeria	154	30	18,2
Tunisia	428	168	39,3
Egypt	686	157	22,9
Jordan	254	108	42,5
Lebanon	182	1	0,5
Syria	99	0	0,0
Turkey	375	15	4,0
Palestine (Cisjordan/Gaza)	111	54	48,6
Regional	480	230	48,0
TOTAL	3435	890	26

Source: COM (2000) "Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament" - Reinigorating the Barcelona Process".

c. NATO's Mediterranean Dialogue

With the end of the Cold War and the resulting change in the geopolitical environment, NATO has had to adjust its goals and structure to the new political situation requirements without renouncing to its fundamental role of guarantor of the security of member countries.

In view of the necessity to redefine its own purposes, the Alliance has thought it important to open a dialogue with a certain number of countries on the Southern coast of the Mediterranean, a region considered as a possible source of instability for European security in general and for NATO's southern countries in particular.

The NATO's Mediterranean initiative, i.e. the Mediterranean Dialogue, is the natural consequence of this real situation and it must be considered within the framework of the co-operation policy pursued by the Alliance on security, especially in respect of neighbouring countries to the East as well as to the North.

The first guidelines on this matter are contained in the Athens Declaration of June 1993, in which the Ministries of the then sixteen NATO Member Countries stated the correlation between security in Europe and security in the Mediterranean and encouraged the efforts for co-operation and dialogue. Later, during their meeting in

Brussels on January 1994, the Heads of State and Government of Member Countries stated that the positive development then under way in the Middle East peace process had paved the way for "taking into consideration measures aimed at promoting dialogue, understanding and strengthening of confidence between countries in the region".

On the occasion of the following Ministerial meeting held in Brussels in December 1994, the then sixteen Members of the Alliance committed themselves to pay greater attention to the situation in the Mediterranean and to promote dialogue between the Alliance and the individual non-member countries. In February 1995, the opening of a direct dialogue with Egypt, Israel, Morocco, Mauritania and Tunisia was officially announced and it was later extended to Jordan (November 1995) and Algeria (March 2000).

Presently, NATO's Mediterranean Dialogue includes the nineteen countries of the Alliance and the above mentioned seven countries of the Mediterranean region which are not NATO Members.

The main purpose of this initiative is to contribute to security and stability in the Mediterranean and to achieve a better mutual understanding between NATO - which is still perceived by many countries of the region as a military organisation inherited from the Cold War - and the Mediterranean partners. The aim of the Dialogue is to establish closer ties between the parties in order to enhance co-operation in security related matters. This initiative, however, is different from NATO Partnership for Peace with Central-Eastern European Countries. The Mediterranean Dialogue is a political dialogue based on bilateral relations between each participating country and NATO. The countries have been invited to participate in specific activities such as information, civil emergency planning, crisis management, scientific and military co-operation.

The first steps of this initiative were concentrated on reaching better understanding and mutual confidence between NATO and the countries of the southern coast of the Mediterranean, by exchanging information on NATO's role and goals and its interests in security in this region.

- How the Dialogue works

The Dialogue is based on five basic principles:

- First, the Dialogue is progressive in terms of participation and scope. Its flexibility made it possible for new participants (Jordan and Algeria) to join it

some time after it was launched and other countries may participate in the future as appropriate. NATO's Mediterranean Dialogue has evolved since it was launched and keeps evolving.

- Second, the Dialogue is based on bilateral relations between each participating country and NATO (i.e. 19+1) because Arab countries are reluctant to take part in meetings where Israel is also present. This principle is extremely important. It makes the Dialogue less subject to interruptions due to the political developments in the region. However, it allows for multilateral meetings on a case-by-case basis.
 - Third, the Dialogue offers all Mediterranean partners the same basis for discussion and joint activities. Such an approach is the key for its success. Partners are free to choose the extent and the scope of their participation: what is offered to a partner is offered to all the other partners in the Dialogue.
 - Fourth, the Dialogue aims to reinforce other international efforts for establishing and enhancing co-operation with the Mediterranean Countries: the peace process in the Middle East, the Barcelona Process and the efforts made by other organisations such as the OSCE and - until some time ago - the WEU are complementary to the Dialogue; the 19 NATO nations attach great importance to the principle of complementarity and mutual reinforcement; they do not intend to duplicate efforts nor to create a division of labour. That, however, does not rule out any closer co-ordination between the various initiatives.
 - Fifth, the participation in the Mediterranean Dialogue activities is on a self-funding basis. There are, however, some exceptions to this general rule.
- The scope of the Dialogue

The Mediterranean Dialogue consists of a political dialogue combined with the participation in specific activities.

In the beginning, the political dialogue took the form of regular bilateral discussion on political issues between the NATO International Staff and the Ambassadors of the participating Mediterranean countries. Those meetings provided an opportunity for extensive briefings on NATO's activities, including its internal adaptation after the end of the Cold War. In turn, the Mediterranean Dialogue countries have been invited to express their views on security issues in the region.

In July 1997, on the occasion of the Summit of the Heads of State and Government of the then sixteen Member nations held in Madrid, NATO established a

Mediterranean Co-operation Group. This is responsible for the Dialogue in general and for the political discussions with the individual partners (MCG+1). That formula is essential to increase the Dialogue political visibility and to facilitate direct involvement of all allied countries in the dialogue with the Mediterranean countries. The first series of meetings took place in November 1997. The most recent one was held in October 2000.

Beside the political dialogue, Mediterranean countries can participate, if they so wish, in specific activities envisaged by a work programme agreed every year. For example, they can participate as observers in NATO exercises as well as in meetings, workshops and conferences on issues of common interest. They can also visit NATO structures, participate in specific NATO activities such as science and civil emergency planning. They may also be invited to take part in courses at the NATO School in Oberammergau, Germany, and the NATO Defence College in Rome. Such courses cover peace-keeping issues, arms control, European security, crisis management and civil emergency planning. Recently, some limited military co-operation activities have been included.

Some Mediterranean Dialogue countries have already started military co-operation with NATO by participating in IFOR/SFOR in Bosnia-Herzegovina (Egypt, Jordan, Morocco) and KFOR in Kosovo (Jordan, Morocco).

The Mediterranean countries involved in the initiative might soon be invited to participate in specific activities in the field of soft security (search and rescue, security at sea, medical evacuation, humanitarian relief) not to mention their possible involvement in NATO PK operations and exercises.

d. OSCE initiative (& others)

(1) Overview

Aside from the Barcelona process and NATO's Mediterranean Initiative, several other Mediterranean co-operation initiatives exist - some were sponsored by a number of States, others by multilateral institutions. The earliest post-Cold War efforts were crafted by groupings of States on the Mediterranean littoral - the "Five plus Five" Dialogue and the CSCM, for instance, were first floated in 1990. Initiatives involving several countries were also devised in the field of arms control with the work Arms Control and Regional Security Working Group (ACRS) being the most significant. More recently, a series of U.S. - sponsored

conferences - called MENA (Middle East and North Africa) Economic Summits - have been held yearly since 1994 to promote investment in the region.

The first multilateral institution to set up a Mediterranean dialogue was the WEU in 1992. The WEU was followed by the OSCE, NATO and the EU's Barcelona process in later years. These organisations have become involved in the region to complement State-sponsored initiatives as well to compensate for the lack of success of some early efforts, such as the "Five plus Five" and the CSCM.

(2) The OSCE's Mediterranean Contact Group

The OSCE began its Mediterranean outreach program at the 1994 Budapest Review Conference. Italy, Spain and France took the lead in proposing that the OSCE establish an informal contact group with experts from Algeria, Egypt, Israel, Morocco and Tunisia. As part of the OSCE effort, a seminar was organized in Cairo in 1995 on OSCE's experience in the field of confidence-building measures. Mediterranean partners can benefit from learning how OSCE operates, as the Organisation's activities and routines provide useful models of how confidence-building measures can be implemented in their region. In fact, OSCE mechanisms have been taken up by several Mediterranean initiatives such as the ACRS and the Barcelona process. These better endowed and regionally - focused frameworks, however, will most likely limit OSCE's direct role in the Mediterranean to information sharing and experts meetings.

(3) The "Five plus Five" Dialogue

The creation of the "Five plus Five" Dialogue in July 1990 was spurred by the establishment of the Arab Maghreb Union in 1989 and French reluctance to fully support the CSCM plan. This dialogue intended to develop co-operation between Spain, France, Italy, Portugal and Malta, on the one hand, and Algeria, Libya, Morocco, Tunisia and Mauritania on the other.

Discussion topics included natural resource management, economic links and financial assistance, immigration and culture.

The "Five plus Five" Dialogue very soon encountered serious obstacles, the most important of which was the international embargo on Libya. The absence of Egypt, friction between Algeria and Morocco over the Western Sahara and Algeria's internal instability also undermined the initiative.

The “Five plus Five” excluded military security discussion from the agenda; in that regard it presented a unique approach and may have generated greater interest in Arab countries keen to simulate their economic development. The fundamental flaws of the “Five plus Five” lay in its “convoy” approach to decision-making, which allowed the pace of the discussion to be determined by the most reluctant partner and the related problems of Libya’s pariah *status*.

(4) The Forum for Dialogue and Co-operation in the Mediterranean

Having been excluded from the “Five plus Five” Dialogue, in 1991, Egypt proposed the organisation of the Forum for Dialogue and Co-operation in the Mediterranean or Mediterranean Forum.

France co-sponsored the initiative and subsequently the Forum won the endorsement of Spain, Italy, Greece and Portugal before being launched in Alexandria in July 1994. In Alexandria the 10 founding members - Algeria, Egypt, France, Greece, Italy, Morocco, Portugal, Spain, Tunisia and Turkey - admitted Malta as an eleventh member.

The participating states set up three working groups on political dialogue, dialogue between cultures and civilizations and economic and social co-operation. Unlike the “Five plus Five”, the Mediterranean Forum focuses in part on security issues.

The major problem with the Forum is the fact that the Barcelona process is overtaking most of its functions. This need not imply the end of the Forum’s usefulness as long as Member States find a way of differentiating its activities from the EU’s framework. The Forum, for instance, could exploit the special relationship North African countries have with Southern Europe to discuss issues that are too sensitive for high-profile multilateral discussion.

(5) The Arms Control and Regional Security Working Group (ACRS)

The ACRS was established during the Madrid Peace Conference of 1991 as part of the multilateral track of the peace process negotiations and is composed of Israel and twelve Arab countries (with the notable exception of Syria, Libya, Iraq and Iran).

Work is divided into conceptual and operational baskets and progress in each has been considerable. Negotiations in 1993 and 1994 produced a first draft of a

declaration of principles of peace and security in the Middle East modelled on the 1975 Helsinki Final Act. Progress in the operational basket focused on proposals for joint rescue-at-sea exercises, the establishment of a regional security center in Amman and a regional communication center in Egypt. The last meeting of the ACRS took place in Tunis in December 1994 and left the declaration of principles and specific items in the operational basket without formal approval.

The lack of formal document belies the actual progress made in ACRS discussions; the flurry of activities discussed in this forum was unprecedented for the Mediterranean and Middle East. Moreover, the mere fact that Israeli and Arab officials interacted and exchanged views on security issues was in and of itself a confidence-building measure.

However, the ACRS depends on voluntary and therefore easily revocable commitments. Several key countries such as Syria, Lebanon, Libya, Iraq and Iran have refused to join the ACRS; Syria and Lebanon will continue to remain outside this framework until a breakthrough in their bilateral negotiations with Israel. The most significant problem, however, has been the disagreement over the nuclear issue, which has led to an impasse in the talks.

(6) The Middle East and North Africa (MENA) Economic Summits

The World Economic Forum and the Council on Foreign Relations jointly organized in October 1994 a Middle East/North Africa Economic Conference in Casablanca. The Summit's objective was to create partnerships between the public and private sector and focus on immediate commercial opportunities and projects in the Middle East and North Africa. MENA Summits take place yearly. The creation of the MENA Development Bank (MENADB), one of the key institutions related to this initiative, was approved during the 1995 Amman Summit.

Though MENA Conferences are viewed by several participants as too closely associated with United States policy, they contribute to making the Mediterranean an economically coherent and integrated region. The MENA framework would encounter major opposition from European states if it sought a more substantive role in shaping regional economic policy. EU countries fear that the MENADB's activities would be dominated by the U.S. and would be biased towards Middle East projects to the detriment of North African investment needs. As a result, EU

States, including Germany, France and United Kingdom, have maintained that they will not participate in the MENA Bank.

3. Current situation of co-operation and dialogue in the mediterranean area

a. Aims obtained and confidence-building measures achieved

The multiple and diversified initiatives that were launched by various originators, sometimes in overlapping fields, have yielded results that need to be referred to their general and specific context in order to be thoroughly understood.

This is considered to be the most appropriate way to identify the driving and orienting indicators that will allow, in the medium-to-long term, to overcome the evident slackening which was recorded when the generally shared principles founding the initiatives were put into effect.

It is also to be noticed that a relatively short period of time has sometimes elapsed between the conception of the initiatives (i.e. both the EU's PEM and NATO's Mediterranean Dialogue were conceived in 1995). There are two reasons for this: in the first place initiatives are to be developed within the context of international relationships between sovereign States sometimes lacking institutional stability; secondly, the parties to co-operation and dialogue may have a different cultural approach to the issue. The pace of the results expected undoubtedly varies depending on the actors involved and should be compared with this different approach and implementation of the measures.

The slackening or the slow take off of the initiatives can be due to either structural or contingency factors:

Structural factors should be corrected through an organisational review requiring a long execution; these are the factors that most influence the successful accomplishment of the programme. Their resolution requires the approval and full agreement of all the parties involved.

Contingency factors, provided that they are not radicalised as a result of negligence or underestimation can be removed with specific and timely actions through the natural evolution of the situation or by temporarily setting aside subjects and aspects that are liable to have a negative impact on co-operation and dialogue. The development of the Arab-Israeli crisis is considered to be a primary contingency

factor influencing co-operation and dialogue due to its multiple consequences, namely political and religious. Any time this conflict/confrontation wanes, a change of trend in co-operation and dialogue in the Mediterranean area is recorded.

The main structural factors confining, limiting the scope of and sometimes restraining co-operation and dialogue are:

- Western approach to co-operation and dialogue

The West, and namely its highest-level institutions (OSCE, NATO, EU), has "discovered" the Southern coast of the Mediterranean quite recently (some 10 years ago) due to the considerable change of the geostrategic scenario. This marked a change in the course as opposed to the four previous decades. Besides, in the beginning, the initiative was unilateral (from north to south) and presented as an offer from those who had more interest in it. Only after a long time, a few signs of response could be seen. Any sense of subjection or dependence should disappear from relations between sovereign States. We must not forget the need felt by countries linked to the Southern Mediterranean area for the certainty that Western countries act without ulterior motives.

Bilateral relations with some countries are very good thanks to historical reasons and long-established contacts in specific sectors such as energy (Algeria, Libya, Tunisia). An initiative worth to be mentioned is the Symposium of Mediterranean and Black Sea Navies held every two years in Venice and hosted by the Italian Navy. There have been three such meetings and it deals with soft security: reduction of mutual interferences, rescue at sea, archaeological underwater research, improvement of lighthouse and maritime signalling system.

- Features of international and inter/trans-state organisations in Southern Mediterranean countries

Organisations such as NATO and the EU have undergone a long evolution. Similar organisations involving African countries, especially in the economic and mutual assistance sectors, do exist but for geopolitical and geostrategic reasons they are not so efficient and effective. Relations between their Member States are not so stable. Therefore, many initiatives underway are not successful and proceed at an irregular pace.

- Different perception of primary interests

Co-operation and dialogue partners may have different interests and priorities, therefore it is essential to identify common goals.

The peoples involved have different cultural and historical traditions as well as different living standards and markets. Market globalisation has different consequences in different parts of the world. As countries develop at different pace, interests are different. Therefore, structural reforms are needed on both sides.

- Co-operation and dialogue tasks are shared by the different actors
Tasks are shared among Western actors involved in co-operation and dialogue and they have different areas of action; that reflects the Western concept of specialisation which is at the basis of the development of organisations having specific tasks (for example NATO has great experience in the field of military organisation and planning, the EU has great experience in the economic, financial and free-trade field, etc.)

It is difficult to apply organisational models and procedures typical of some organisations to other organisations dealing with different contexts:

- Diversity
Euro-Atlantic organisations are composed of countries with similar but also different traditions and cultures and therefore having different perceptions and sensitivities. However, they have succeeded in developing successful mechanisms and strategies (in practical terms, they do not have a bi-multilateral approach but a common, collective approach).
- Influence of the US on Mediterranean affairs
The US, because of its importance on the world scene, does have an influence on Mediterranean affairs. The idea that the US may influence European decisions is a hindrance for the achievement of some important objectives of the Mediterranean dialogue and co-operation.

Despite the factors mentioned above, co-operation and dialogue have led to remarkable achievements and mutual confidence in the following fields:

- mutual understanding
This has been achieved thanks to joint regular meetings, exchange of visits and experiences, joint examination of issues of mutual interest.
- Education and training of personnel
This is the area where positive effects can be seen in the short and medium term.

- Joint and integrated participation in low intensity operations
Participation is still very limited but it is important. Conceptual interoperability must not be an obstacle to action and suitable operational assets are to be identified.
- Exchange of visits
- Soft-security activities
The results achieved so far are satisfactory.
- Granting of material and advice
Good results have been obtained. They have shown that both parties have been cooperative in order to achieve common goals.
- Economy
The resources made available by the EU have been only partially used. Measures are to be taken by donors and beneficiaries to improve the use of funds made available.
Within the context of co-operation and dialogue in the Mediterranean, initiatives where actors with a high degree of theoretical primacy are not involved are more likely to be successful. The actions undertaken need to be expanded.

b. Areas to be improved

In the light of the considerations above, the following areas have been identified where progress has to be made:

- Economy and finance (this is the first one to be considered as economic development. Is, in fact, a prerequisite for complete development).
Southern Mediterranean countries should be co-opted to become full partners in a free-trade zone. Its establishment, however, requires a change in the attitude of European and international decision-makers as well as of public opinions, which have to overcome taboos and stereotypes. Some examples are provided for clarification.
The substantial funds allocated to the MEDA programme were not meant to encourage European Investment Bank loans but to create an environment conducive to investments by private operators and private banks, to enhance confidence and to improve mutual understanding between Northern and Southern Mediterranean countries. In the early phases of the European initiative, many actions were started but, with time, progress has become less rapid than expected. Since the beginning,

the EU has imposed European technocratic rules and criteria which do not fit the purposes of a genuine partnership.

As an immediate consequence, banks, financial institutes, capital insurance companies, private companies, scientific and technological research institutes, academies and scholars have not been in the condition of playing an active role. On the grounds of transparency, equal opportunities, equal treatment and other things, they have been replaced by European multinational teams of advisors, experts, and specialists anxious about compliance with rules. Rules are certainly important, however, they must not be the aim but the means to make the Mediterranean basin an area of stability and shared prosperity.

If we look at economic and social indicators, we can conclude that the EuroMediterranean Partnership has had no real impact on the main trends. As a matter of fact European investments in the area amount to just about 1% of the total. Besides, only 5% of the total investments in the developing countries concern the Mediterranean. Just 8% of the foreign trade of the Southern Mediterranean countries concerns the area. Insurance companies continue to limit the ceiling of loans to insurable exports and to impose burdensome interests, while banks put aside up to 25% of their loans to Southern Mediterranean countries for lending at terms longer than 18 months. That trend will have to be reversed to let the initiative take off.

European authorities are considering the setting up of a Euro-Mediterranean Development Bank as well as financial facilities to provide a stimulus to investments and activities enhancing mutual confidence and understanding:

- Mobilisation of civil society

Entrepreneurs, scholars, intellectuals and scientists have to exercise their influence on government actions;

- Legislation

The legislation of all partners, especially EU legislation, will have to be examined by all parties and reviewed to fit the targets to be achieved;

- Armed forces organisation and their control by civilian authorities

NATO's long experience in this field may be a valuable reference;

- Exchanges at cultural, educational and scientific level

Despite significant achievements, much progress has still to be done. Activities in this field are of great consequence for the future. Partnership in social,

- cultural and human affairs should be virtually unlimited. The costs of those activities should be borne by those parties having the greatest interest in exchanges, education and training;
- Exchange of regular visits
These activities have to be increased as they help overcoming cultural barriers and wrong beliefs due to lack of mutual understanding;
 - Joint participation in PSO/CRO and actions against terrorism and fundamentalism
The participation of military and non military units of Southern Mediterranean countries in PK operations has been fully successful. These activities should be increased as they contribute to mutual confidence and understanding and represent a valuable experience for those involved;
 - Mitigation of the negative impact of globalisation on non-Western countries
This is something difficult to achieve. It demands joint action and participation by the entire Western world. Some fear that the US would be assigned a leading role, but that would not necessarily be the case. Considering the amount of Euro-African GNPs, other options are possible. There are no ready solutions. Therefore, the issue remains on the table for further consideration;
 - Greater visibility of equal opportunities for co-operation
It is self-explaining;
 - Countering illegal financial transactions
The European relevant organisation has received great impetus from factor "911" and has become very reliable and effective. The operational connection and real-time interchange with its Mediterranean counterparts is a key factor for success;
 - Evolution to a partnership based on the model of the NATO PfP
There aren't relevant conceptual and practical obstacles to the evolution of the dialogue into a partnership with certain Mediterranean Countries;
 - Extension of co-operation and dialogue to neighbouring areas
This is a sensitive issue which may cause friction and slow down the pace of certain activities. It is, however, essential, otherwise the political effects would be limited in scope;
 - Equal treatment of all participants
All actors of co-operation and dialogue have to participate on an equal basis.

4. Future, possible co-operation initiatives

To conclude, EuroMediterranean co-operation is continuing but more progress can be made in many areas. Co-operation initiatives originated at diplomatic, economic, social, cultural and military level should be more focused in order to optimize resources and better achieve the defined goals. Some co-operation activities are also possible in the military field.

a. No competition between EU and NATO

Two risks exist: the first one is an unwelcome competition between the Barcelona process and the NATO mediterranean dialogue. The goal and the scope of each are not the same (twelve countries vs seven, global approach vs security). The second risk being that the Southern Mediterranean Partners take advantage of a dual process, competing each other in the exploitation of the process deemed more effective. It is essential that governments take this into account and emphasize the fact that the two processes have to be complementary.

Moreover, a “short step by short step” approach is mandatory to avoid backlashes from the international situation (e.g. the Middle East peace process). This will allow a bottom-up building of the Euro-Mediterranean dialogue. The general european attitude must be of pragmatism, flexibility, modesty and perseverance.

b. Encouraging mutual understanding

Europe has a reductive perception of herself: Europe believes she has reduced military assets and is lacking an effective and clear Common Foreign and Security Policy. The reason for that feeling is that the US is generally its term of comparison. On the other hand, EU diplomatic strategy still has some difficulties in electing the Maghreb conflict as of high priority to soften dialogue and co-operation within this region.

It is to be considered, however, that Southern Mediterranean countries see Europe just like how Europe sees the US. During the recent meeting between the Italian CASD and its Tunisian counterpart held in TUNIS it was evident that in the perspective of Southern Mediterranean countries there is a wide gap between the Northern and Southern Mediterranean countries: Northern countries are rich,

advanced, equipped with modern weapons and well organised while Southern countries are poor, backward, unarmed and disorganised.

It was also clear that southern countries do not like being considered as “producers of illegal immigrants”. They feel they are accused of being responsible for drug trafficking, illegal trafficking and illegal immigration; but they also ask: where is drug consumed? Who launders illegal money? Who exploits illegal labour? Briefly, trafficking requires at least two parties.

It is also time to draft the EuroMediterranean Charter for Rights and Security that has long been called for. In the meantime, it is possible and mandatory to improve mutual understanding even in the military field. For this purpose, the attendance of courses in military training institutes is very important.

It appears necessary that our southern partners be aware of their lack of collective organisation on security matters. A south to south dialogue would be most helpful and effective. In other words, a NEPAD-type spirit (the New Partnership for African Development created by a common continental-size african initiative) has to be fostered.

In this regard, initiatives and proposals coming from our southern partners should be stimulated and encouraged.

EU should start joint approaches to Maghreb countries in order to establish bilateral agreements, with a medium term perspective, aimed to the construction of a legal frame for South-North migrations, based on Northern capacities and Southern possibilities.

c. Encouraging the participation of MENA countries in CRO

PK and CR operations are likely to be frequent in the foreseeable future, not only in the Balkans but also anywhere necessary also to face the new challenges posed by terrorism. In that perspective, it is important to encourage the participation of Middle-Eastern and North-African military contingents in the response to crises that will be managed by the European Union, as is the case of Operation “Amber Fox” in Macedonia.

d. Co-operation in the field of Euroforces

Our four countries established some years ago two successful Euroforces: a land one (Eurofor) and a naval one (Euromarfor). Those two multinational organisations

might also be employed in co-operation with North-African and Middle-Eastern countries. Any joint exercises with troops or command post exercises, exchange of visits and similar activities might help mutual understanding and acquiring common procedures. It would be helpful to go beyond the mere participation of southern observers. Systematic invitation of southern forces at unit level (company, naval unit, ...) should be sought after, for mutual knowledge and understanding purposes.

e. Exporting the multinational force formula

Multinational forces help to reduce conflictuality and to normalize relations between countries which have not always been in good relations. It is proved that if two countries have a common military training it is very unlikely that they come to fight. Considering the success of those initiatives, that are multiplying in Europe, why not exporting this successful formula to North Africa and the Middle East where there are no such forces? The creation of units including forces of MENA countries and of Northern and Southern Mediterranean countries would certainly strengthen confidence building measures and improve relations.

f. Intensifying co-operation between study institutes

Success can also be obtained in the co-operation between the Institutes of High Defence Studies (like ours) of Northern Mediterranean countries with their Southern Mediterranean counterparts, at bilateral and multilateral level.

g. Contribution to the resolution of the Middle East crisis

One last thing about the Middle East crisis. Although the solution to the crisis can only be political, military institutions could also contribute to the success of political and diplomatic efforts using those tools (meetings, visits, conferences, workshops, courses, etc.) that enhance confidence among parties.

Parâmetros para uma nova "Política" Militar capaz de fazer face aos novos riscos e ameaças

Intervenção de Portugal

Resumo

As Forças Armadas têm hoje missões que ultrapassam o quadro das missões tradicionais por forma a responder a novos riscos e ameaças tais como: fundamentalismo religioso, terrorismo e narcotráfico entre outros. Esta intervenção procura avaliar quais os parâmetros que deverão definir uma nova política militar para enfrentar esses riscos e ameaças.

Abstract

Today, the Armed Forces have other missions beyond the traditional ones to answer new risks and threats such as religious fundamentalism, terrorism and drug traffic among others. This paper analysis which must be the parameters that help to define a new military policy in order to face these risks and threats.

Participantes no Grupo de Trabalho

IDN

Chaves Gonçalves
Campos Neves
Lopes Barbosa

CASD

Corrado Meano
Arrigo Riva
Mustafa Harrate

CESEDEN

Atilano Hinojosa
Juan Gomes
Manuel Cumbreño

CHEM

Gilles Fugier
Thierry Cambournac
Bernard Ducateau

Introdução

O tema da presente reflexão é de tal modo importante nos dias de hoje que, estamos certos, já foi e continua a ser objecto de estudo por eméritos pensadores no âmbito das ciências sociais. Contudo, tendo como princípio que, por pouco podermos fazer, não se justifica desistir, não investigando o assunto em apreço, até porque no âmbito das relações internacionais constata-se a incomensurável velocidade de mudança e a globalização instantânea da sua percepção.

Assim, após 1989 e com a implosão da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), os Estados Unidos da América (EUA), apoiados no seu contínuo e sustentado desenvolvimento tecnológico e pelos seus aliados de sempre da NATO, surgem como vencedores da Guerra-Fria. Como única superpotência restante ter-se-ão pensado uma fortaleza inexpugnável ao que de mal ia acontecendo no mundo. Parecendo não resistir ao apelo do endémico isolacionismo, que no seu seio sempre grassou, tem objectivado a resolução prioritária dos seus problemas internos. Apesar da retracção do dispositivo militar, motivada pelo desgaste da Guerra-Fria e das novas prioridades domésticas, a situação política internacional, caracterizada por perigosos vazios de poder e pelo aumento da conflitualidade mundial, não favoreceu esse desígnio. Nesta conjuntura, o intervencionismo prevaleceu sobre o isolacionismo, privilegiando dessa forma e como sempre o interesse nacional americano.

Tal parecia indicar que os EUA continuariam a actuar como superpotência global, liderando os assuntos internacionais, evitando a constituição de potências hegemónicas na Eurásia ou no Pacífico, mas preservando sempre os seus interesses, particularmente no terceiro mundo. Naturalmente os EUA não adormeceram nos braços da vitória, tendo adequado o seu instrumento militar aos novos tempos, incrementando-lhe características de rapidez de intervenção em qualquer parte do globo na defesa dos seus interesses com uma superioridade qualitativa e quantitativa e com precisão do emprego de meios e segurança na actuação dos seus recursos humanos.

Após interpretação da conflitualidade do mundo pós-moderno, esta foi a resposta preparada como reajustamento à imprevisibilidade e diversidade que já se suspeitava serem as características das novas ameaças e riscos que se sentiam despontar. Como consequência da postura, algo arrogante, de superpotência única que pretende liderar segundo o seu interesse todos os assuntos de importância global, os EUA encontram-se em frontal oposição a muitos Estados e grupos humanos, talvez pela heterogeneidade do sistema político internacional.

Apesar das medidas tomadas, em 11 de Setembro de 2001 o coração dos EUA foi atingido por um ataque que demonstrou vários aspectos, a saber:

- a imprevisibilidade de “novas” ameaças;
- a ausência de escrúpulos morais nos seus fautores, justificando o uso de quaisquer meios face aos fins a atingir;
- a capacidade técnica, financeira e imaginativa demonstrada de infligir danos, de uma amplitude até então insuspeita;
- a capacidade de atingir directamente os centros de poder político, económico e militar;
- as diferentes, diversificadas e dificilmente identificáveis origens da ameaça executada;

Pouco podem justificar as razões do acontecido, à luz dos princípios humanistas que defendemos. As razões para tal situam-se no profundo ressentimento e intolerância, fomentados nas abissais assimetrias existentes, exacerbados no mundo actual, que a globalização veio evidenciar, transformando os mais desfavorecidos em terreno propício ao recrutamento de agentes da violência.

Como consequência, propomo-nos analisar quais as novas ameaças e riscos com que os Estados se confrontam e considerar qual a melhor solução de uso dos instrumentos militares e de todas as forças¹ envolvidas na segurança para, prioritariamente, se lhes opor. Finalmente procuraremos apresentar os parâmetros de uma nova “política” militar capaz de fazer face aos novos riscos e ameaças.

1. Definição tradicional de Ameaça, Risco e Vulnerabilidade

A noção de risco está normalmente associada a uma vulnerabilidade que possa ser usada por qualquer adversário ou inimigo para imposição da sua vontade. Esta vulnerabilidade decorre da insuficiência da visão estratégica de um Estado, que resulta na diminuição da capacidade para fazer face a uma ameaça.

Enquanto a ameaça “se centra predominantemente na dialéctica entre nós e o outro, a noção de risco centra-se, sobretudo, nas nossas vulnerabilidades” e está relacionada com a probabilidade relativa de ocorrência de a ameaça se efectivar.

1 Forças de segurança: polícia, serviços de estrangeiros, serviços de inteligência e serviços especiais.

Os riscos podem ser agrupados em demográficos, tecnológicos, económicos, religiosos, étnicos, militares, ambientais e políticos.

Por outro lado, tradicionalmente, entende-se por ameaça “qualquer acontecimento ou acção, em curso ou previsível, que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causadora de danos materiais ou morais. As ameaças podem ser de variada natureza (militar, económica, subversiva, ecológica, etc.)²” e correspondem a uma forma de coacção, gerada por uma vontade consciente, tendo em vista a prossecução de objectivos próprios. A coacção pode ser exercida por uma ou várias formas, conforme os meios empregues, e que classificamos como acções psicológicas, diplomáticas, de política interna, económicas e militares.

Convirá não ser esquecido que nos situamos no âmbito estratégico e, como tal, só se consideram acontecimentos ou acções provenientes de uma vontade consciente e não de causas naturais. Portanto, pode-se inferir que a ameaça é o produto de uma capacidade por uma vontade consciente ou intenção.

As ameaças são, em última análise, uma função de decisões ou opções políticas, as quais produzem um “efeito de campo” que afecta os interesses dos outros (ameaças a outros) ou que são susceptíveis de provocar reacções nos outros (ameaças de outros). Tal significa que a ameaça pressupõe a existência do “outro”, do agente da acção.

O potencial estratégico nunca é suficiente para cobrir todas as vulnerabilidades. Como tal, planeia-se para cobrir as vulnerabilidades mais prováveis de serem exploradas por outros, não esquecendo contudo as consideradas mais perigosas. Só se correm os riscos considerados aceitáveis, quer porque se considera remota a possibilidade de ser explorada a vulnerabilidade em questão, quer porque o que se arrisca tem pouco valor face aos custos que a sua superação implicaria. Porém, há riscos que são inaceitáveis porque convidam outrem a desenvolver intenções que à partida não teriam e, desse modo, esses mesmos riscos configurarem uma potencial ameaça. Daqui a importância que se atribuiu à identificação das vulnerabilidades e à consequente percepção dos riscos a cobrir, conforme o valor que poderá ser afectado.

Pelo referido poder-se-á concluir que há riscos que precedem a existência de ameaças, em situações que não foram devidamente considerados e acautelados, sendo, portanto, susceptíveis de uma exploração por parte de uma vontade opositora consciente.

2 Couto, Abel Cabral, *Elementos de Estratégia*, Vol. I, Lisboa, IAEM, 1988, pg. 329.

2. Evolução dos conceitos de ameaça e risco

O relativo controlo dos conflitos durante a Guerra-Fria desapareceu. Hoje, os conflitos são imprevisíveis, de origens e causas diversas e menos “moderados” pela nova ordem internacional. Tal implica que as ameaças e riscos são multifacetados, difusos e geograficamente disseminados por todo o globo. Os atentados de Setembro de 2001 aos EUA ilustraram na perfeição a imprevisibilidade dos meios empregues, bem como da origem das novas ameaças, em grande parte devido aos novos actores bélicos que mais à frente se caracterizarão. Há ainda pouco claras percepções da ameaça e identificação do inimigo, o qual já não é apenas aquele contra o qual se combate ou contra quem provavelmente o viremos a fazer. Poderemos afirmar que, actualmente, ameaça e inimigo³ identificam-se com tudo aquilo, ou aquele, que pela sua natureza, comportamento ou objectivos pode perturbar ou pôr em risco a segurança dos povos e das sociedades políticas e/ou os interesses dos poderes em presença.

Hoje em dia, aos riscos assumidos e motivados por vulnerabilidades próprias há a necessidade imperativa de prestar a máxima atenção a fenómenos diversificados e complexos como o terrorismo nacional ou transnacional, grandes movimentos migratórios, proliferação de armamentos, em especial de destruição maciça, narcotráfico e outros, que podem originar vulnerabilidades e, conseqüentemente, gerar riscos.

O Ministro da Defesa dos Países Baixos, Sr. Voorhoeve, em 1994, num relatório apresentado à Assembleia da UEO, definiu, acertadamente e para surpresa de alguns, o inimigo, logo a ameaça, como “as colectividades e os indivíduos que recorrem à violência para atingir objectivos iníquos e ilícitos. Estas colectividades são Estados governados por bandos de criminosos, grupos étnicos, teocráticos linguísticos ou ideológicos que pregam o ódio e a dominação, ou organizações criminosas que sabotaram as bases de numerosas nações (i.e. Estados), dando origem a uma praga poderosa que é o meio da droga, do branqueamento do dinheiro, do tráfico de armas e da violência”⁴. Após este relatório ficaram melhor definidas as chamadas novas ameaças.

Hoje, a nível estatal a ameaça identifica-se na expressão de Madelaine Allbright com o “Estado pária” (também chamado marginal ou fora-da-lei na terminologia americana) ou, como mais recentemente passou a ser uso no léxico estratégico e nas relações internacionais, o “Estado fonte de preocupação” (“*State of concern*”).

3 FERREIRA, Rui Manuel da Silva. “Repensar a Conflitualidade”, Lisboa, IAEM, 2001.

4 FERREIRA, Rui Manuel da Silva. “Repensar a Conflitualidade”, Lisboa, IAEM, 2001.

As ameaças que actualmente pairam sobre o mundo são de vária ordem, algumas novas e outras nem tanto, mas rejuvenescidas porque qualitativa e quantitativamente incrementadas. No seu conjunto, é possível identificar as de carácter político-estratégico e as vincadamente sócio-políticas. As primeiras englobam o reacender dos nacionalismos reprimidos, a disputa pelo controlo de zonas de matérias-primas e seus fluxos e a proliferação das armas de destruição maciça. Relativamente às segundas, temos os fluxos migratórios, os fundamentalismos étnicos e religiosos e as actividades de terroristas, organizações multinacionais do crime organizado e de narcotráfico e as actividades financeiras associadas.

Foi nossa pretensão aclarar o entendimento de ameaça, de vulnerabilidade e de risco no contexto estratégico, através da análise da evolução dos seus conceitos, relevando de seguida os factores que podem afectar ou pôr em causa a segurança nacional ou internacional ou os interesses dos Estados. Estes factores são de natureza multifacetada e não só de índole militar. Possuem novos contornos, mas não deixam de poder constituir ameaças ou riscos à segurança global e, por inerência, à segurança e aos interesses nacionais.

3. Caracterização do Sistema Político Internacional

A queda do muro de Berlim veio alterar profundamente a situação política internacional, pondo fim a quatro décadas de confronto entre dois blocos, que se mantinham internamente unidos e mutuamente dissuadidos na perspectiva de um conflito, tanto no domínio convencional como nuclear, permitindo só nas periferias alguma liberdade de acção.

Com a desintegração do bloco Leste, a ameaça de um confronto generalizado desvaneceu-se, mas verificou-se, a breve prazo, que o vazio de poder provocado por aquele trouxe como consequência desastrosa a emergência de conflitos outrora contidos pela dinâmica bipolar. A libertação de tensões provocou a ocorrência de variados conflitos regionais nas fronteiras da Rússia, nos Balcãs e em África, originando milhares de vítimas.

Entretanto, para além dos tradicionais instrumentos militares da política dos Estados, nomeadamente as forças armadas e as forças irregulares de expressão nacional, novos agentes da violência se perfilam nos conflitos modernos. Organizados de forma paraestatal, subestatal ou mesmo marginal e podem ser frequentemente observados numa mesma guerra em confronto ou em combinações entre si. Estes velhos agentes da violência começam a ser reconhecidos como novos actores na guerra, dada a exponencial amplitude

atingida pelas suas actividades e pelas consequências destas. Tais grupos financiam-se através de formas de economia criminosa, da exploração ilícita de recursos que mobilizam nos territórios que controlam, bem como através de financiamentos externos de Estados apoiantes ou de grupos de diáspora. Referimo-nos a movimentos fundamentalistas étnico-religiosos, grupos terroristas, estruturas nacionais ou transnacionais do crime organizado, do tráfico de armamentos, do narcotráfico, do contrabando e da migração em massa e não controlada pelas autoridades legítimas.

As actuais ameaças à paz e à segurança passaram a assumir um carácter multifacetado, imprevisível e transnacional. Estas são o reflexo de um sistema multinacional marcado pela interdependência e pluralidade de modelos políticos, culturais, religiosos e civilizacionais. Assim, há Estados organizados segundo valores e princípios diferentes, com comportamentos imprevisíveis e a favorecer fortemente a violência, enformados por concepções políticas que visam modificar profundamente o sistema internacional, que, por isso, caracterizamos como heterogéneo, logo a tender para o desequilíbrio.

O novo ambiente de segurança internacional é caracterizado por ameaças e riscos a elas associados, ambos de forma difusa, multifacetada e multidireccional. Este aponta para a sua globalização e para a proliferação de manifestações regionais associadas ao alastramento de nacionalismos, radicalismos e à crescente vulnerabilidade dos Estados.

Podemos afirmar-se que no novo ambiente internacional coexistem factores que criam condições para o desanuiamento, para a cooperação e para a preservação da paz com factores de instabilidade, potencialmente geradores de crises ou conflitos. É um ambiente, em que o desaparecimento de uma ameaça militar perfeitamente caracterizada e delimitada deu lugar à percepção da existência de riscos diversificados, multifacetados e geograficamente disseminados.

Um dos factores potenciador de conflitos é a disseminação dos armamentos convencionais, a maior parte originária dos países resultantes do fraccionamento da ex-URSS. Fáceis de obter, através dos canais tradicionais ou do tráfico ilícito, em muito têm contribuído, nos últimos anos, para a eclosão de conflitos regionais. A proliferação das armas de destruição maciça e dos respectivos vectores de lançamento vem contribuindo para o aumento de tensões em diversos pontos do globo, perturbando as condições necessárias ao estabelecimento de uma paz duradoura.

A difusão generalizada das novas tecnologias e a liberalização operada na circulação de pessoas e capitais possibilitam o acesso a meios sofisticados a qualquer indivíduo ou organizações extremistas, capazes de cometer terríveis atentados como os verificados recentemente em Washington D.C. e Nova Iorque.

A globalização veio acentuar e tornar mais evidentes as assimetrias entre os diferentes espaços, levando ao incremento da intolerância política, religiosa e étnica, dando origem a diversos conflitos armados geradores de consideráveis fluxos de refugiados nem sempre fáceis de conter.

A explosão demográfica verificada, nomeadamente em países de escassos recursos, bem como as agressões aos equilíbrios ambientais, são preocupações que mobilizam a opinião pública, considerando a grande dimensão dos riscos associados e a extrema dificuldade em lhes fazer face.

A dimensão planetária dos órgãos de comunicação social, nomeadamente a televisão, tem um efeito potenciador das acções levadas a cabo pelos grupos terroristas, oferecendo a estes a projecção que pretendem para os seus ideais. Eles permitem a obtenção de um duplo objectivo pretendido: um tremendo impacto psicológico nas populações e o evidenciar da impotência do Estado ou Aliança para garantir a protecção e segurança de pessoas e bens. O terrorismo, ao atingir populações inocentes, pretende quebrar nelas a confiança nas autoridades estabelecidas, demonstrando a incapacidade destas em garantir a segurança pública. Poderá também funcionar como um catalizador de agregação no repúdio pelos danos causados, aliás como aconteceu em 11 de Setembro nos Estados Unidos da América. Neste processo, são de relevar os efeitos perversos originados pelo cumprimento do dever de informar, assumido prioritariamente pelos profissionais dos *media*, e o serviço que assim e objectivamente prestam aos terroristas. Estes efeitos e as suas implicações continuam a ser objecto de acesas discussões no seio daqueles profissionais no que se prende com os aspectos éticos, deontológicos e de auto-regulação.

Dada a dimensão global dos muitos problemas que o mundo enfrenta hoje, que vão da protecção ambiental, à gestão de recursos alimentares, das migrações transnacionais, às epidemias em larga escala, as organizações internacionais assumem importância crescente na cena política internacional e inúmeras organizações não governamentais ascendem ao papel de actores de relevo no sistema político internacional.

Contudo, apesar de partilharmos das preocupações que enumerámos precedentemente, aconselhamos prudência no tratamento destas questões, pois num mundo sem constrangimentos estratégicos globais é muito mais fácil a afirmação da democracia e dos valores associados. Tal exige a sua intransigente defesa face à manifesta fragilidade perante as arremetidas dos seus inimigos, mas sempre no respeito pela legalidade democrática. Não esquecendo a atenção devida a estes fenómenos, concordamos que o discurso securitário, usado usualmente como citado pelos extremistas que são no fundo inimigos da

Democracia, é pernicioso e perverso. Naturalmente que tais ameaças globais só podem existir com a reunião das capacidades e da determinação em as usar.

Algumas reflexões, relativamente ao brutal ataque terrorista desencadeado nos EUA, conduzem-nos ao apuro técnico necessário para a utilização dos sofisticados aviões comerciais utilizados, onde se estima que a sua preparação deverá ter durado cerca de 2 a 3 anos. Assinalamos a ausência nos seus autores, directos e indirectos, de barreiras limitativas, no aspecto moral, ao uso dos meios que planearam e da morte que provocaram a milhares de inocentes civis, crianças, mulheres e homens. Face aos objectivos a atingir – acção deliberada de desafio ao mundo ocidental, através do ataque aos centros de poder político, económico e militar dos EUA – exclui, de imediato, ter sido um ataque de oportunidade contra objectivos remuneradores de ocasião, situação que poderia configurar uma acção de desespero. O referido constituiu o exemplo perfeito de uma ameaça assimétrica com as características de “high concept” e de “low technology”.

Da forma descrita, as ameaças transnacionais do crime organizado e sobretudo o terrorismo provocaram um choque brutal na humanidade. O terrorismo, devido às terríveis e devastadoras acções desencadeadas, em escala nunca vista, guindou-se à posição de principal ameaça ao mundo democrático. Os seus fautores certamente não têm escrúpulos em utilizar armas de destruição maciça, “conquistando” o lugar de problema a ser tratado com a mais elevada prioridade no relacionamento internacional.

4. As FA, as Forças de Segurança Interna⁵ e as novas ameaças e riscos

Perante a conflitualidade actual e em termos de segurança interna, qual deverá ser a acção das FA no que se relaciona com os novos riscos e ameaças, sabendo que a segurança interna é tarefa usualmente cometida constitucionalmente às Forças de Segurança?

Contudo, como compatibilizar a sensação desconfortável de insegurança, hoje sentida genericamente, com o alto conceito tido pelos cidadãos no respeitante às suas Forças Armadas e à garantia de segurança de pessoas e bens que delas esperam, se confrontados com actos de terror e destruição em escala sem precedente como já referido?

5 Por exemplo, em Portugal está constitucionalmente cometido às Forças de Segurança (Policia de Segurança Pública e Guarda Nacional Republicana – na directa dependência do Ministério da Administração Interna) a garantia da segurança interna. Às FA está cometida a defesa militar da República, garantindo a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externa.

Uma primeira postura, de repúdio total de actuação das FA no âmbito da segurança interna é defendida pelos seguidores do modelo estruturalista. Estes elegem, sobretudo, a estabilidade democrática como um dado nunca adquirido, camuflando a sua postura com uma argumentação com dados que consideramos correctos, apesar de os mesmos não esgotarem o assunto. Afirmam que a doutrina de actuação das Forças Armadas é, *a priori*, incompatível com o combate ao terrorismo porque o aparelho militar é menos ágil do que se impõe nestas circunstâncias. A dificuldade em dissuadir e prevenir as acções terroristas podem descredibilizar a “*ultima ratio regum*”. A intervenção militar traduziria a incapacidade das Forças de Segurança em assegurar as suas obrigações além de que o custo de equipar as Forças Armadas, para combater o terrorismo e outros fenómenos criminosos, seria muito alto e incompatível com o orçamento militar.

No extremo oposto situam-se os seguidores do modelo desconstrutivista ou desestruturalista, para quem não é possível sequer imaginar uma agressão clássica de um a outro Estado. Estes defendem que o terrorismo transnacional, por ter atingido uma tal dimensão, baseado e acobertado pelos “Rogue States”, transformou-se no inimigo que pretende colocar em causa a existência dos outros Estados, subvertendo a ordem neles estabelecida. Parecem sugerir subliminarmente a transformação das FA em verdadeiras Forças de Segurança interna e internacional, propondo a sua transformação estrutural, de conceitos de emprego, da qualidade de equipamentos e de formação e treino. Afirmam que, desta forma, o instrumento militar estará em condições de, com maior eficiência, dar resposta a qualquer ameaça aos interesses nacionais ou internacionais, dissuadindo-a. No mínimo, os defensores desta posição parecem esquecer os argumentos dos que perfilham a primeira postura indicada, apesar de tudo com argumentos válidos, e misturando conceitos de emprego não miscíveis.

Uma postura intermédia, chamada de modelo interdependente, parece-nos ser a recomendável. Além de não desiludir aqueles para o serviço de quem as FA foram criadas - o povo - as capacidades destas são mais dissuasivas na estratégia de combate ao fenómeno criminoso em larga escala, sobretudo ao terrorismo mas também às transnacionais do crime organizado, ainda que só complementarmente às Forças de Segurança interna e com objectivos bem definidos. A visibilidade das FA, em “apoio” destas últimas, será também de enorme importância no que se refere à manutenção do moral da sociedade em geral, em situações extremas. Tudo isto deverá ser realizado no cumprimento da lei, sem destruir a vocação das FA, sem as desviar da sua missão institucional prioritária, empregando-as na guarda e vigilância de objectivos estratégicos, incrementando assim o

aparato de protecção e pré-definindo as condições do seu emprego, através da atribuição de tarefas concretas e de formas de coordenação dessa prestação.

5. O planeamento de Forças Militares e as suas missões

No que se prende com o planeamento de forças, essencialmente há dois métodos: um baseado na ameaça e outro em capacidades.

Quanto ao método baseado na ameaça, com ele pretende-se anular ou derrotar os oponentes presentes ou previsíveis. Para isso imaginam-se cenários, deduzindo então as forças necessárias para opor nas contingências possíveis. Teoricamente, o construir cenários conduz-nos a planear de forma a contrariar as hipóteses mais prováveis, mas também para a mais gravosa (*worst case*), o que implica requisitos de força irrealista face aos recursos efectivamente disponíveis. Por outro lado, politicamente, cenários ameaçadores não são credíveis para o Ocidente, pelo menos no curto e médio prazo. Assim, hoje é de extrema dificuldade fazer o levantamento de intenções hostis e, ainda menos, calcular as possibilidades de ocorrência de ameaças.

Pelo referido, na actualidade, em que a ameaça é incerta, difusa e de natureza diversa é recomendável ser conduzida a abordagem ao planeamento de forças pelo chamado método das capacidades. Não podendo identificar-se especificamente o inimigo (quem?) e as suas possíveis acções temporais (quando?), deve-se colocar em foco de análise "como" os antagonistas poderão agir de forma hostil. Para isso existem dois caminhos diferentes ainda que intimamente ligados, um mais orientado para a missão e o outro para os recursos disponíveis. Assim, a estrutura e organização dos meios a levantar e desenvolver deduz-se ou da eficácia pretendida no desempenho das missões estabelecidas ou das limitações financeiras. Neste último caso deve ser particularmente optimizado o sistema de forças face às limitações financeiras existentes que constroem a solução mais desejada. Contudo, o planeamento de forças devido às ameaças previsíveis, apesar da sua não existência actual, não deverá ser eliminado, recorrendo às capacidades existentes através da definição das missões decorrentes dos conceitos estratégicos aprovados.

Decorrente do referido, no actual ambiente estratégico internacional, as missões, para as quais as Forças Armadas devem estar preparadas, são mais amplas do que as que lhe estavam cometidas há uma dúzia de anos. Nos dias de hoje, as forças militares devem estar habilitadas para efectuar missões de índole mais indiferenciada, que podem comportar a

defesa territorial de um Estado, com uma probabilidade baixa de ocorrência, mas, sobretudo, devem ser equipadas, armadas e treinadas para executar missões no âmbito da prevenção e resposta a crises, que poderão incluir a ajuda humanitária e até a segurança interna, face à probabilidade de ocorrência de ameaça generalizada nesta área.

A panóplia de operações que as FA têm de executar é uma consequência directa do novo espectro das ameaças e dos riscos assumidos, abrangendo necessariamente uma gama alargada de operações militares com a finalidade de proteger os Estados, os cidadãos e os seus interesses. Podem destinar-se ainda a apoiar iniciativas políticas e diplomáticas, no sentido de preservar os princípios do Direito Internacional, tanto no domínio do relacionamento entre os Estados, mas também na defesa dos direitos essenciais dos indivíduos e da preservação da qualidade de vida das populações e do meio ambiente.

Salienta-se o emprego das forças militares na prevenção e contenção dos conflitos, dado que esta acção preventiva, para além de se traduzir no evitar da perda de vidas humanas, poupa a destruição de infra-estruturas, tão necessárias à vida normal das populações.

A dificuldade da avaliação correcta dos riscos face ao carácter indiferenciado das ameaças torna imprescindível uma preparação cuidada das forças nas mais diversas áreas. Tal exige a disponibilidade de informações precisas, credíveis e actualizadas, que reflectam não só os aspectos eminentemente militares (sobre o opositor e seus meios e a área de operações), mas também os de natureza cultural, política, étnica e religiosa das populações, entre outros, e o *modus operandi* das diversas organizações que se prevê virem a estar presentes no teatro de operações.

O actual ambiente operacional condiciona, de forma decisiva, as missões a levar a cabo pelas forças militares, fazendo com que as operações assumam aspectos indiferenciados e complexos, envolvendo múltiplas valências e sejam preferencialmente conduzidas por alianças ou coligações de ocasião, numa forma conjunta e multinacional.

Este novo tipo de missões envolve:

- um planeamento centralizado que deve considerar todos os factores militares e ainda os de natureza não militar, que possam vir a ter qualquer influência na conduta das operações;
- uma execução conjunta e multinacional, tirando partido de todas as valências disponíveis para promover a complementaridade;
- a interferência e por vezes a predominância de factores não militares;

- um apoio logístico flexível proporcionado por estruturas modulares e passíveis de serem projectáveis;
- uma disponibilidade imediata ou um elevado grau de prontidão das forças, as quais deverão estar aptas a desempenhar uma grande variedade de missões;
- uma transição imediata ou muito rápida das situações de paz para as de conflito, o que configura a existência de estruturas e procedimentos capazes de responder a qualquer uma destas situações;
- a partilha em permanência, da mais alargada gama de informações fiáveis, sobre todos os factores que possam intervir no planeamento e conduta das operações.

Muito embora correndo o risco de, face à complexidade do ambiente e imprevisibilidade de comportamento dos actores da cena internacional, podermos excluir algum tipo de acções podemos dividir as operações susceptíveis de virem a ser conduzidas pelas Forças Armadas em:

- **operações convencionais**

Envolvem acções deliberadas de combate, visando destruir um adversário ou a sua vontade de combater;

- **operações de paz**

Têm por finalidade o estabelecimento ou a manutenção da paz numa determinada região. Incluem-se, neste âmbito, as operações de imposição de paz (peace enforcement) e as de manutenção de paz propriamente ditas (peacekeeping, peacebuilding e peacemaking). Estas operações de paz são conduzidas ao abrigo da Carta das Nações Unidas, as primeiras no âmbito do Capítulo VII e as segundas do seu Capítulo VI.

- **operações de evacuação de cidadãos**

Não se enquadram nas operações convencionais nem nas operações de paz, assumindo características próprias; São acções militares desencadeadas para evacuar civis não combatentes e pessoal militar não essencial num país (hospedeiro) estrangeiro, de locais em situação de perigo para uma determinada zona segura. Geralmente, estas operações são levadas a cabo por forças altamente treinadas, com um efectivo reduzido e num curto intervalo de tempo. São exemplo destas acções a evacuação de concidadãos por forças israelitas em Entebe (Uganda), a evacuação de cidadãos norte-americanos na Somália e no Ruanda e, também, a evacuação de

cidadãos portugueses do Zaire e da Guiné-Bissau (estas duas últimas efectuadas pelas Forças Armadas Portuguesas).

- operações de segurança interna

Trata-se de um conjunto de acções, nomeadamente de âmbito preventivo, que visam evitar que determinado tipo de alvos essenciais para o normal funcionamento das instituições possam vir a ser atingidos por um ataque indiferenciado. São normalmente executadas em complemento das missões atribuídas às forças institucionalmente responsáveis pelas actividades de segurança interna.

Os três tipos indicados de operações não convencionais, cada vez mais frequentes nos dias de hoje, assumem uma caracterização marcada pelo seu relacionamento mesmo aos mais baixos escalões com os objectivos estratégicos, assuntos civis e com os meios de comunicação social. São também de um modo geral executadas por alianças ou coligações de ocasião, o que lhes confere um carácter multinacional e frequentemente conjunto.

6. As FA face aos novos riscos e ameaças

A OTAN, ao estabelecer a sua doutrina para o combate ao terrorismo no âmbito das operações militares diferentes da guerra divide o combate ao terrorismo em medidas anti-terroristas, como as de carácter defensivo, destinadas a reduzir a vulnerabilidade dos indivíduos e respectivos bens de qualquer acto terrorista e em medidas contra-terroristas as acções ofensivas destinadas a prevenir, dissuadir e responder a qualquer acto terrorista.

A acção anti-terrorista pode envolver um conjunto de medidas preventivas que incluem a existência de um serviço de informações eficiente que identifique, armazene e acompanhe todas as manifestações de carácter terrorista, a existência da capacidade de prever a actividade terrorista, a elaboração de planos de contingência para o enquadramento da população e para o combate àquelas manifestações através de forças devidamente equipadas e instruídas e, finalmente, a implementação de políticas que esvaziem os objectivos e o campo de propagação do terrorismo.

Ao observarmos o evoluir do ambiente internacional parece ser lícito admitir que a desordem que se implantou no planeta, após a queda do muro de Berlim, apelidado de “anarquia madura”, veio para ficar e alguns analistas das relações internacionais prognosticam ir mesmo durar décadas. Em contraponto, da transparência do equilíbrio de blocos passámos a viver num ambiente acinzentado onde as situações têm de ser analisadas caso

a caso, os meios para lhes fazer face têm de ser flexíveis e talhados para cada uma e onde o pré-planeamento deve cobrir uma enorme variedade de cenários com um considerável número de hipóteses. Simultaneamente, a evolução tecnológica e o impacto da actividade industrial têm provocado desafios ao meio ambiente, dando origem a lixos tóxicos, à poluição, aos acidentes nas centrais nucleares, aos vírus biológicos e informáticos, à redução da camada de ozono, ao efeito de estufa, ao degelo polar, às inundações inusitadas, à assimetria climática e às chuvas ácidas, entre outros.

Em qualquer dos cenários, para que possa evoluir a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD), as Forças Armadas terão de se adaptar ao ambiente internacional, volátil e imprevisível, pelo forte impacto que este terá na amplitude dos actuais conceitos de segurança e de defesa.

O combate do futuro poderá não se confinar, exclusivamente, a uma só plataforma ou dimensão, conjugando operações convencionais, conjuntas e combinadas com acções terroristas quer de limitada escala quer com o emprego de armas químicas e biológicas de destruição maciça e mesmo nucleares contra alvos militares ou atingindo grandes manchas de população urbana. Estas acções, provindo de um potencial inimigo, poderão condicionar ou mesmo impedir a projecção de forças se medidas preventivas não forem previstas e implementadas.

O grande desafio será então o de planear a organização e o emprego de forças para teatros assimétricos, que poderão caracterizar o ambiente do século XXI, tudo dependendo da evolução do sistema internacional.

As FA do futuro que já começou terão de dispor de capacidade para serem projectadas, em tempo oportuno, em áreas não necessariamente sob seu controlo e sem o apoio de um país-hospedeiro para enfrentar ameaças difusas e um ambiente inóspito. O armazenamento dos abastecimentos necessários para a sustentação das operações planeadas poderá não ser viável de manter junto dos respectivos teatros, exigindo cadeias logísticas extensas. As operações poderão decorrer sob a ameaça de emprego de armas de destruição maciça, em Teatros de Operações (TO) onde a dispersão de forças não permitirá o seu emprego enquadrado, limitando o apoio mútuo e onde os condicionalismos impostos pelas áreas urbanas serão cada vez mais uma constante. Para além do envolvimento nestes cenários, será exigido às FA estarem preparadas para fazer face a operações tipicamente convencionais.

As FA terão de ser apoiadas por sistemas de comando, controlo, comunicações, computadores e informações (C4 IEW) de elevada fiabilidade, onde o essencial do conhe-

cimento se encontre disponível, em tempo oportuno, para o decisor de cada escalão para o sucesso das operações em que vierem a estar envolvidos. Isto vai exigir sistemas informatizados adequados, os quais requerem o inquestionável investimento na ciência e na tecnologia inerentes. Estes recursos deverão ser complementados por sensores e radares de vigilância do campo de batalha com maiores alcances e capazes de actuar em todos os ambientes.

As viaturas de combate a disponibilizar ao Exército deverão ser mais aligeiradas, mas mantendo ou mesmo melhorando os actuais padrões de protecção. A sua capacidade de destruição deve ser aumentada, sem afectação da eficácia ao primeiro disparo, garantindo a velocidade de progressão no campo de batalha. Em complemento, o helicóptero poderá ter um campo alargado de emprego quer na observação quer no combate através do poder de fogo dos seus sistemas de armas e mesmo no transporte de tropas, em face da flexibilidade que dá ao emprego, à projecção e ao apoio que assegura às forças que detêm este meio de combate.

As FA poderão vir a ter necessidade de serem projectadas a partir de plataformas aéreas ou navais, enquanto os abastecimentos deverão ter de ser pré posicionados o mais próximo possível do TO ou mesmo no seu interior, desde que existam condições para tal, a fim de ser garantida a sustentação logística das operações. Os sistemas de armas devem ser compatíveis com os de outros exércitos com os quais será previsível a cooperação em operações combinadas. Para tal, o esforço na normalização de procedimentos e a interoperabilidade dos sistemas de C4 IEW bem como o emprego de munições e de combustíveis de utilização comum serão aspectos a não descurar para a optimização da operacionalidade dos sistemas de armas. Daí decorre o esforço essencial no investimento tecnológico, para que as FA recuperem o eventual atraso em relação aos restantes pares das organizações onde se encontram representadas, sem o qual deixarão de poder estar presentes e colaborarem, daí decorrendo naturais custos de visibilidade com impacto negativo na política externa do Estado.

Em virtude da proliferação do armamento sofisticado que pode vir a ser empregue por elementos ligados ao terrorismo, não só pela disponibilidade financeira destes como pelo seu fácil acesso ao tráfico de armamento, é exigida uma maior dispersão das forças do Exército conjugada com um aumento da capacidade de defesa e de protecção face a ameaças vindas de sistemas de mísseis ou de meios aéreos que são já operados pelo mundo do crime, como parece ser o caso das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Tomam assim valor acrescido os sistemas de defesa aérea de médio alcance, devendo o investimento nestes sistemas ser complementado por um esforço suplementar

na formação de quadros e praças e uma aposta na experiência de quadros em actividades de Estado-Maior em QG internacionais quer estratégicos quer operacionais.

Face ao exposto, a optimização da blindagem com diminuição de tonelagem das viaturas de combate complementadas pelo esforço na capacidade de protecção do equipamento individual do combatente são objectivos elementares na busca da integridade física do ser humano, com especial relevo para os meios de defesa e detecção NBQ, sabendo que as baixas nos nossos militares têm um enorme impacto na opinião pública, multiplicado pelas notícias veiculadas pelos órgãos de comunicação social (OCS).

Também as forças militares, aptas a desenvolver operações especiais, deverão ter um papel reforçado no novo ambiente operacional de ameaças relacionadas com o terrorismo, pela especificidade das suas capacidades passíveis de complementar o sistema C4 IEW no esforço de pesquisa de notícias, sobre o campo de batalha do futuro e em apoio à decisão, no lançamento de operações psicológicas no âmbito mais alargado das operações de apoio à paz, bem como na execução de operações clandestinas, na retaguarda das posições inimigas ou ainda no resgate de elementos da população nacional ameaçada em qualquer ponto do planeta.

No planeamento das futuras operações será necessário dar novo realce à defesa NBQ, às posturas das forças combatentes em relação a este tipo de armas o que levará à identificação das graves vulnerabilidades que urge colmatar. Uma vez mais, o investimento em sistemas de detecção e de protecção de armas químicas e biológicas assume uma relevância importante para a garantia da integridade física e para a continuidade das operações. Após anos de reduções nas estruturas das FA e de insuficiências que levantam riscos acrescidos, importa reorganizar e racionalizar, a fim de ajustar os recursos disponíveis ao levantamento das capacidades indispensáveis para fazer face à ameaça do terrorismo, num ambiente internacional cada vez mais instável e imprevisível.

Conclusões

A queda do muro de Berlim determinou uma alteração profunda da situação política internacional motivando a emergência de novos tipos de conflitualidade até aí contidos na dinâmica bipolar.

As ameaças à paz e segurança internacionais assumiram um carácter difuso, de concretização imprevisível e transnacional e passaram a estar associadas a factores de natureza cultural, religiosa e étnica entre outros. Estas ameaças, em escala nunca antes

observada, compreendem nomeadamente o terrorismo o crime organizado, as migrações maciças e descontroladas, os fundamentalismos de natureza étnica e religiosa e a proliferação das armas de destruição maciça.

A adequação das enquadranças legislativas de emprego das FA com as fontes do Direito Internacional, em especial as derivadas do Direito Internacional Consuetudinário, bem como as constituídas pela Carta da ONU e Resoluções adoptadas é imperativa e urgente. As forças de segurança não foram preparadas para, só por si, fazerem face a este conjunto diversificado de ameaças. Como resultado, às Forças Armadas têm vindo a ser destinados novos tipos de missões de “apoio” às forças de segurança, não previstas no enquadramento constitucional vigente em alguns países, nomeadamente em Portugal. Não poderia deixar de assim ser, face à insegurança que hoje os cidadãos sentem perante os números aterradores resultantes das acções terroristas e do crime organizado e, perante o alto conceito em que têm as suas FA e a garantia de segurança de pessoas e bens que delas esperam, seria imperdoável e dificilmente explicável o seu não empenhamento.

Assim, as forças militares, o último argumento do poder do Estado, para além de estarem habilitadas para contribuir para a concretização dos grandes objectivos de um Estado devem ter capacidade para executar uma vasta gama de outras missões que incluem a prevenção e resposta a crises de índole indiferenciada, consequência directa da multiplicidade de ameaças referidas.

A extrema dificuldade de caracterização das ameaças e da avaliação correcta dos riscos a elas associados exige a definição de um conjunto de parâmetros que de alguma forma possam servir de orientação para a definição da doutrina militar de suporte para complementar as missões das FA.

Esses parâmetros incluem:

- reformular a legislação enquadrante para actuação das Forças Armadas, adaptando-a no sentido de lhes conferir a possibilidade de actuarem para o cumprimento de missões de apoio à segurança interna com a urgência que a situação exigir, criando automatismos para a acção militar;
- definir, tanto quanto possível, os novos cenários de emprego por áreas geográficas;
- formular nova doutrina militar adaptada ao cumprimento das novas missões, que passa nomeadamente pela definição de novas técnicas, equipamentos e materiais a serem usados pelas forças armadas ou adaptar de forma coerente a actual;
- planear e levantar um sistema de forças militares pelo método das capacidades, sem esquecer contudo a resposta a ameaças decorrentes do conceito estratégico adoptado;

- harmonizar a todos os níveis métodos de gestão, processamento e criação imperativa de uma rede segura de partilha e disseminação de informações;
- dispor do maior número e da maior diversidade de informações possível sobre as potenciais ameaças e riscos, significando isto diversificar e proceder à melhoria dos actuais sistemas e métodos de obtenção de informações;
- instituir procedimentos de alerta rápido e de sistemas que possibilitem a tomada imediata de decisões pelas instâncias apropriadas e de forma coordenada, incluindo as ligações entre países europeus, os governos e as FA;
- dispor, com elevadíssimo estado de prontidão, de forças militares armadas, equipadas e treinadas para fazerem face a um conjunto diversificado de ameaças e riscos, no mínimo de alguns corpos de tropas especificamente preparados para tal;
- definir concretamente os sistemas de ligação, coordenação e dependências para as situações que exijam a actuação das FA em "apoio" das forças de segurança interna, bem como a definição e disponibilização de equipamentos interoperáveis e a compatibilização da doutrina da actuação;
- estabelecer acordos de cooperação entre os Estados e organizações internacionais que possibilitem uma acção concertada no combate às novas ameaças;
- definir correctamente, ao nível de cada Estado, as responsabilidades dos diversos intervenientes para fazer face aos novos desafios;
- desenvolver uma política de cooperação com os meios de comunicação social (*media*) através de um quadro de trabalho activo e transparente, de forma a transmitir informações precisas e exactas ao público.