

Nº 90 • Verão 99 • 2ª Série

NAÇÃO & DEFESA



Economia & Defesa

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Política Editorial

Nação e Defesa é uma Revista do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, Nação e Defesa propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on portuguese interests.

Editorial	5
Resumos	11
Economia & Defesa	
O Futuro da Política de Aquisições na Indústria Europeia de Defesa <i>Keith Hartley</i>	17
Os Desafios à NATO na região do Mediterrâneo e em outras Áreas <i>Todd Sandler</i>	35
A Paz Regional como um Bem Público Internacional: A Acção Colectiva na África Austral <i>Jurgen Brauer</i>	63
Implicações Estratégicas da Indústria de Defesa Europeia <i>Manuela Sarmiento-Coelho</i>	95
Processo de Reequipamento e Modernização das Forças Armadas e Condicionamentos Orçamentais no Quadro do Pacto de Estabilidade <i>José Penedos</i>	139
Uma Indústria de Defesa Competitiva e Viável para a Defesa da Europa <i>António Eduardo Mateus da Silva</i>	151
Documentos	
Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Colónia. 3 e 4 de Junho de 1999: Anexo III	171
Recensões	
Portugal-Espanha, Relações Económicas no contexto da Integração Europeia, de José Manuel Caetano Oeiras <i>António Paulo David da Silva Duarte</i>	181

Através das leituras	187
Abstracts	193

À medida que a ameaça soviética foi sendo substituída no pensamento estratégico ocidental por um conjunto de novas ameaças e riscos ligados a fenómenos que só recentemente passaram da dimensão doméstica para um patamar com incidência global – como o narcotráfico, o terrorismo ou a violação dos direitos humanos – não só os conceitos de segurança e defesa evoluíram para formulações mais consentâneas com as novas sensibilidades, como as implicações financeiras das opções feitas nesses domínios passaram a ser crescentemente questionadas por uma opinião pública interessada em perceber os fundamentos das prioridades assumidas.

Num sector marcado por orçamentos em contracção e onde os preços unitários do armamento e do equipamento não cessam de crescer, a racionalidade económica das políticas de defesa torna-se rapidamente uma exigência do cidadão comum. E, nesta perspectiva, a questão das indústrias de defesa ocupa um papel central.

Como europeus, a ênfase do debate teórico está naturalmente colocada na articulação das organizações encarregadas da segurança e defesa da Europa, bem como nas modalidades de coordenação que permitam à(s) indústria(s) de defesa europeia(s) concorrer com os gigantes americanos do sector. Mas também nos interessa averiguar de que forma podemos apoiar a gestão da instabilidade em periferias estrategicamente próximas, como a África Sub-Saariana ou a Bacia do Mediterrâneo.

A abrir o dossier, Keith Hartley aborda a problemática da(s) indústria(s) europeia(s) de defesa numa óptica de racionalidade económica. Começa por chamar a atenção para duas condicionantes essenciais: os orçamentos que diminuem e os preços unitários dos equipamentos que aumentam cerca de 10% ao ano em termos reais, o que tem como consequência uma quebra nas encomendas, o cancelamento de programas e o despedimento de trabalhadores – motivos pelos quais as opções para a construção duma base industrial de defesa europeia se colocam com enorme urgência. Consciente das dificuldades que afectam a criação dum único mercado europeu de defesa, o autor avança diversas sugestões que facilitariam a

coordenação entre países e sectores industriais, destacando uma política de compensações capazes de dinamizar o mercado de trabalho para os perdedores dos concursos, e não necessariamente apenas no domínio da defesa. Na parte final, aparece uma nota da maior relevância: se os Governos europeus estão sinceramente interessados numa política de fusões que torne o sector da defesa competitivo com o homólogo americano, têm que fornecer um sinal claro, passando a actuar em conjunto e agregando a procura.

Todd Sandler procura avaliar os desafios que se colocam à NATO na região do Mediterrâneo e de que forma a Aliança pode auxiliar os países ribeirinhos, dedicando uma especial atenção aos riscos colocados pelo terrorismo e pelas armas de destruição maciça, bem como às despesas de defesa e aos encargos financeiros suportados pelos aliados mediterrânicos da NATO. Por razões históricas, que ele discrimina, estes encargos têm sofrido um declínio surpreendentemente modesto, quando comparado com a redução generalizada das despesas de defesa no conjunto dos países desenvolvidos. Por outro lado, aumentando o número de operações de paz e o envolvimento da NATO, com o conseqüente aumento das responsabilidades financeiras, levantam-se questões sérias no que respeita à repartição dos custos. Por fim lembra que, embora o terrorismo esteja em recessão no Mediterrâneo, não deve ser menosprezado, sobretudo pelas ameaças que coloca à paz e à estabilidade duma região marcada por um crescimento demográfico explosivo e por uma acentuada subida do desemprego, circunstâncias que justificam o apoio da NATO às políticas de desenvolvimento e estabilização regionais.

Jurgen Brauer, por seu turno, ocupa-se da problemática dos bens privados e públicos, nacionais e internacionais, recursos comuns e bens de clubes, para em seguida relacionar as tecnologias de produção com os princípios que presidiram à concepção das instituições responsáveis por essa produção. Na opinião do autor, o papel destas instituições nos processos de construção da paz tem sido relativamente negligenciado, tornando-se necessário identificar as modalidades de acção disponíveis em cada área regional. Por fim, apresenta algumas propostas institucionais específicas, com incidência regional, no que respeita à manutenção da paz e à gestão dos conflitos na África Austral.

Manuela Sarmiento-Coelho anuncia como objectivo para o seu trabalho a análise das opções estratégicas ao dispor das indústrias de defesa europeia e portuguesa e começa por enquadrar o tema no contexto mundial. Em

seguida, avança a tese de que um eventual sucesso da indústria de defesa europeia depende fortemente da vontade política dos diferentes países para criar consensos em matéria de financiamento, normalização, repartição de encomendas e compensações para os intervenientes. Em seguida, perspectiva algumas modalidades de desenvolvimento e expansão para as principais indústrias de defesa portuguesas, tendo em conta a indispensável adaptação às necessidades dos mercados e o reforço dos factores de competitividade, numa via que acompanhe a evolução da Identidade Europeia de Segurança e Defesa ao serviço duma futura defesa autónoma para a Europa, sem descuidar a colaboração em projectos e a realização de parcerias, de fusões e de alianças com empresas da União Europeia, dos Estados Unidos e da região Ásia-Pacífico.

José Penedos debruça-se sobre o processo de reequipamento e modernização das Forças Armadas portuguesas, afirmando que ele tem em consideração os condicionamentos orçamentais e de modo algum pode servir de pretexto para perpetuar a existência de capacidades produtivas sem qualquer racionalidade económica. No entender do autor, o primeiro – e indispensável – passo a dar no sector das indústrias de defesa, cabe à União Europeia: a criação dum quadro de convergência que leve em linha de conta as peculiaridades das diversas indústrias nacionais e, em simultâneo, as correspondentes despesas de defesa. As indústrias nacionais têm que coordenar esforços com os sectores congéneres dos outros Estados membros, porque o contexto concorrencial é muito apertado. Para a indústria de defesa europeia se tornar competitiva, todos os passos do processo, da concepção à produção e colocação no mercado, têm que ser dados em comum, aceitando cada país membro uma quota-parte realista de oportunidades, na linha do acordado na cimeira anglo-francesa de Saint-Malo. Quanto ao reequipamento das Forças Armadas portuguesas, dá a conhecer os aspectos mais marcantes do recurso a novas modalidades de financiamento para a aquisição da frota de submarinos, com as quais fique assegurada a utilização irrestrita, pela Armada nacional, das referidas embarcações.

Finalmente, Mateus da Silva relaciona as despesas de defesa com o produto interno bruto de diferentes países, em ordem a tirar algumas conclusões sobre a racionalidade económica das referidas despesas. Este relacionamento pode conter, segundo o autor, duas abordagens: a economia da defesa e a defesa da economia – e é neste quadro de dupla racionalidade económica que é preciso perspectivar a justificação estraté-

gica das indústrias de defesa. Numa linha largamente coincidente com a da maioria dos especialistas, Mateus da Silva propõe que a reconversão da indústria de defesa portuguesa se faça em articulação com as restantes indústrias europeias, investindo vigorosamente em I&D, incentivando a participação em projectos multilaterais de alguns laboratórios nacionais excelentemente equipados em meios humanos e materiais e aproveitando as contrapartidas da Lei de Programação Militar, num quadro de alianças estratégicas no âmbito NATO e UE.



Resumos

O Futuro da Política de Aquisições na Indústria Europeia de Defesa, Keith Hartley, pp. 17-33

Um dos temas de maior actualidade e debate no domínio da economia de defesa diz respeito ao futuro das indústrias nacionais de defesa e, em particular, aos desafios que se colocam à constituição de uma base industrial de defesa europeia. Neste sentido, esta comunicação aborda questões de índole tecnológica, económica e política que os países europeus e a União Europeia enfrentam e a que necessitam de dar resposta urgente a fim de poder competir com as indústrias norte-americanas de defesa. A importância do papel dos Governos enquanto principais aquisidores de equipamentos e serviços de defesa, a aplicação dos princípios de solidariedade, cooperação, colaboração e compensação entre os estados intervenientes, a análise custo-benefício e o debate sobre políticas industriais alternativas e indústrias estratégicas no domínio da defesa são igualmente postas em destaque.

Os Desafios à NATO na região do Mediterrâneo e em outras Áreas, Todd Sandler, pp. 35-62

Desde o final da Guerra Fria, a NATO tem estado a lidar com um processo de redefinição interna para enfrentar novos desafios de segurança quer no interior quer no exterior da Europa. A NATO está, assim, a ficar menos preocupada com a defesa do seu espaço geográfico e mais com a resolução de situações de emergência que possam afectar, negativamente, a segurança militar e económica europeias. Estas preocupações implicam que a nova doutrina poderá resultar em esforços adicionais de manutenção da paz na região do Mediterrâneo, num período em que tem existido uma tendência para um apertado controle dos orçamentos de defesa. Assim, o objectivo desta comunicação é duplo: por um lado, avaliar os desafios que se colocam à NATO na região do Mediterrâneo e noutras regiões sensíveis, sugerindo-se os instrumentos mais adequados a utilizar nestas novas realidades e, por outro, realçar o modo como os países Mediterrânicos serão influenciados pela transformação da NATO.

A Paz Regional como um Bem Público Internacional: A Acção Colectiva na África Austral, Jurgen Brauer, pp. 63-93

Esta comunicação aborda temas já desenvolvidos anteriormente em Brauer e Roux (1998). Esse trabalho (a) desenvolvia uma taxonomia dos bens privados e públicos, nacionais e internacionais, recursos comuns e bens de clubes, (b) questionava a forma como, isto é, através de que tecnologia os bens públicos internacionais, tal como a paz, são produzidos, e (c) analisava os princípios de concepção das instituições que são responsáveis por essa produção. A comunicação agora apresentada analisa o papel relativamente negligenciado das *instituições* e dos seus desígnios nos processos de construção da paz. Por conseguinte, são apresentadas algumas propostas institucionais específicas no que respeita à manutenção da paz na África Austral.

Implicações Estratégicas da Indústria de Defesa Europeia, Manuela Sarmiento-Coelho, pp. 95-138

O presente trabalho intitulado “Implicações Estratégicas da Indústria de Defesa Europeia” versa a indústria de defesa europeia e a indústria de defesa portuguesa e tem como objectivos principais examinar as suas opções estratégicas.

Nesta perspectiva, enquadra-se o tema no contexto mundial, analisando os mercados dos Estados Unidos da América, da União Europeia e dos países da Ásia-Pacífico e dá-se relevância à Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Realiza-se a análise estratégica da indústria de defesa europeia, avaliando as suas principais indústrias sediadas na Alemanha, em França e no Reino Unido. A competitividade e sustentabilidade da indústria de defesa europeia dependem fortemente da vontade política dos países para flexibilizarem e adaptarem as suas estratégias, por forma a criarem consensos, nos vários domínios da Defesa e Segurança.

Posteriormente examinam-se as principais indústrias de defesa portuguesas e analisam-se as suas perspectivas de desenvolvimento e expansão, tendo como base o reforço dos factores de competitividade, nomeadamente a inovação e a adaptação às necessidades dos mercados.

Argumenta-se também sobre a necessidade da Identidade Europeia de Segurança e Defesa, da Política Externa de Segurança Comum e da Agência Europeia de Armamento serem realidades concretas, por forma a que a Europa se possa defender autonomamente.

Por último traçam-se as opções estratégicas – nos espaços nacional e europeu – que devem, por um lado, fomentar a reestruturação, a reorganização e a racionalização das empresas e, por outro, promover a colaboração em projectos e a realização de parcerias, de fusões e de alianças com empresas da União Europeia, dos Estados Unidos e da região Ásia-Pacífico.

Processo de Reequipamento e Modernização das Forças Armadas e Condicionamentos Orçamentais no Quadro do Pacto de Estabilidade, José Penedos, pp. 139-150

O artigo começa por acentuar a conveniência de se criar no âmbito da UE um quadro de convergência que não abrangesse apenas as indústrias de defesa, mas também as despesas nacionais de defesa reflectidas no orçamento.

Este apoio, indispensável num contexto concorrencial apertado, não pode contudo servir de pretexto para manter alguns programas destinados a garantir a sobrevivência de uma expressão nacional tradicional dos aparelhos industriais, cabendo-lhes antes preocupar-se em proporcionar à indústria nacional uma dimensão que lhe permita, com sentido de responsabilidade, aceder a uma quota-parte realista de oportunidades nos projectos comuns. No domínio das indústrias de defesa, é de todo o interesse para Portugal que o redimensionamento dos mercados e a reorientação da produção se faça por concertação de padrão tecnológico com países parceiros da NATO e/ou da UEO, na linha do acordado na Cimeira anglo-francesa de Saint-Malo.

Uma Indústria de Defesa Competitiva e Viável para a Defesa da Europa, António Eduardo Mateus da Silva, pp. 151-168

A análise económica das despesas militares é difícil e controversa. O indicador despesas com a defesa/produto interno bruto é discutível mas permite tirar algumas conclusões.

O relacionamento entre a defesa e a economia pode conter duas abordagens diferentes: a economia da defesa e a defesa da economia.

Neste quadro assume particular relevância a Indústria de Defesa que se justifica por razões estratégicas mas deve também satisfazer critérios de racionalidade económica.

No novo cenário económico e estratégico assistimos a uma profunda reestruturação da Indústria de Defesa Mundial compartimentada em áreas geográficas.

A Europa tem de acompanhar a reestruturação que os EUA fizeram. Portugal e a sua Indústria de Defesa tem de se enquadrar neste cenário envolvente, defender os seus interesses ao nível Europeu, reestruturar-se, investir em I&D, aproveitar as contrapartidas da LPM e estabelecer alianças estratégicas.



Economia & Defesa

O Futuro da Política de Aquisições na Indústria Europeia de Defesa*

Keith Hartley

*Director do Centro de Economia de Defesa da Universidade de York, Reino Unido,
Editor da revista Defence and Peace Economics.*

* Comunicação apresentada à Conferência Internacional "A Economia de Defesa e a Segurança nos Países Mediterrânicos e da África Sub-Saariana", organizada pelo Instituto da Defesa Nacional, em Lisboa, em 5 e 6 de Junho de 1998.

A economia da defesa e a política de defesa surgiram num contexto relacionado com a política europeia de aquisições. Irei falar também sobre outros dois aspectos desta política: de que modo a política europeia de aquisições afecta os países mediterrânicos, particularmente os países membros da NATO e pertencentes à União Europeia, como são os casos de Portugal, da Espanha, da França, da Itália e da Grécia e talvez no futuro, quem sabe, também da Turquia; é igualmente importante para a área mais vasta do Mediterrâneo e, particularmente, para as regiões sub-sahariana e da África Austral, falar sobre as indústrias de defesa, nomeadamente com referência ao desenvolvimento das indústrias de defesa e toda a lógica económica subjacente à sua criação, particularmente em países pobres que não têm, possivelmente, dinheiro suficiente para efectuar grandes investimentos nesta área da defesa, e apesar de não poderem garantir satisfatoriamente alimentação para a sua população.

Assim, o que tenciono fazer é o seguinte: falarei quer das questões globais da economia – mas de questões económicas simples, como as opções subjacentes à política de aquisições – quer das políticas alternativas de defesa e industriais.

De imediato abordarei um tópico que não é um produto da minha imaginação e que consiste na regra do mercado único europeu aplicado à política de aquisições, sendo este o título de um estudo que fizemos há alguns anos atrás para a União Europeia, mas que nunca foi publicado pela Comissão Europeia. Mas pelo menos isso evidencia o facto de a Comissão Europeia e a União Europeia estarem a pensar, activamente, sobre estas questões a nível europeu.

Ao dissertarmos sobre os cenários para os possíveis desenvolvimentos do mercado único europeu de equipamentos de defesa, com base em colaborações entre os Estados membros da União Europeia, deparar-nos-emos, no final, com uma interrogação: qual será o preço para a União Europeia da existência de uma base industrial de defesa, independentemente do que isto possa significar?

Vou-lhes dizer uma coisa e isto não é um comentário frívolo. Há cerca de doze anos, no Reino Unido, dois ministros do anterior Governo caíram por causa de uma empresa de helicópteros, que era um ponto chave da base industrial de defesa do Reino Unido. Os Ministros em causa não estavam de acordo sobre este tema, que constituía uma importante componente da política de defesa para o país. Podem-se imaginar, agora,

os problemas que vamos encontrar e ter de resolver na constituição de uma base industrial de defesa europeia.

Analisemos o que acontece neste momento na Europa e na NATO. Isto são as questões de fundo.

Estamos a confrontar-nos com aquilo que na Grã-Bretanha chamamos de dois tipos de pressões:

- a) os orçamentos de defesa estão a diminuir e vão continuar a ser objecto de redução na Grã-Bretanha e em toda a Europa;
- b) os custos dos equipamentos estão a aumentar cerca de 10% ao ano, em termos reais.

Isto significa que o custo dos equipamentos duplica de sete em sete anos. Este tipo de aumento reflecte uma continuação (e esta é uma questão interessante de se constatar) da corrida aos armamentos e a novas tecnologias bélicas. Há necessidade de queimar etapas no plano técnico. Daqui a pouco voltarei a abordar esta evolução para avaliar se esta situação continuará após o final da Guerra Fria. Certamente o meu próprio Governo, nas suas iniciativas e nas revisões da sua política de aquisições, assume a continuação da corrida a novas armas relativamente ao plano técnico e à contínua ênfase atribuída à superioridade tecnológica. Mas quanto ao resultado dessas duas pressões, constata-se que a diminuição do orçamento destinado à defesa e o aumento dos custos dos equipamentos fazem com que não possamos evitar os problemas clássicos com que se confronta a economia. Ter-se-á de fazer escolhas difíceis num mundo de incertezas. Alguma coisa deve ser cortada, a questão é saber o quê. E também é preciso descobrir como podem os economistas contribuir para o debate e ajudar a estabelecer as opções possíveis, bem como o caminho a prosseguir nesta área.

Ao fazermos as escolhas não podemos deixar de considerar estas duas evoluções do mercado a que fizemos menção. As indústrias de defesa caracterizam-se por um excesso de produção. Há ainda excesso na produção e é necessário continuar a reduzir a escolha das indústrias existentes.

Há igualmente um outro importante factor a ter em conta. Trata-se da concorrência com os gigantes americanos. São empresas como a Boeing, Lockheed Martin, etc, que conseguem obter economias de escala. E podem ainda oferecer equipamentos mais modernos, apresentar preços mais baixos e garantir entregas rápidas.

Dou um exemplo: os americanos falam da compra, para as suas Forças Armadas, de três mil destes aviões mais modernos (eles estão a produzir a geração subsequente à dos F-16). E é esta escala muito desigual que marca a diferença entre os países europeus ou entre a Europa e os Estados Unidos. É com isto que temos de lidar. Voltarei a este assunto mais tarde. Em relação a questões de política, será que estes países vão ter uma base industrial de defesa como o meu país, como a França, a Alemanha e a Itália, ou será que noutros países, noutras partes da região do Mediterrâneo, valerá a pena desenvolver uma base industrial de defesa? Desenvolver uma indústria nacional de defesa? Será que a base industrial de defesa europeia será a solução? Ou a indústria nacional de defesa? Ou será que na Europa devemos esquecer essa questão? Nós não podemos competir com os americanos! Vamos é comprar directamente a eles à medida das nossas necessidades?

Sintetizemos rapidamente os factos que ocorreram desde 1990:

- a) cortes nas despesas com armamentos;
- b) alterações ocorridas desde o final da Guerra Fria no número de funcionários das indústrias de defesa.

Se compararmos os valores referentes às pessoas empregues nas indústrias de defesa dos países da Europa com idênticos números dos Estados Unidos, verificamos que houve uma redução substancial de postos de trabalho em países como o Reino Unido, a Alemanha ou a Espanha, só para dar alguns exemplos. Esta diminuição pode ser constatada dia após dia.

Em suma, o modo como estes cortes na área da defesa estão a surgir, sugerem que eles estão a materializar-se sob a forma de redução de novos projectos e de programas, de encomendas mais pequenas, de cancelamentos ou atrasos nas encomendas. Isto tem acontecido, todos os dias, na maior parte dos países da Europa e da NATO.

A primeira incursão que vou fazer na área económica tem a ver com a aquisição de equipamentos de defesa. Os Governos defendem que se deve deixar o mercado de defesa entregue às forças do mercado quando, na realidade, os Governos é que são os mercados em termos de aquisição de materiais de defesa, pois são eles os maiores compradores, e por vezes mesmo os únicos!, chegando a ser monopolistas. Os Governos podem também regular, e regulam quanto podem, a indústria. Eles regulam os

preços, os lucros, as exportações, apresentando taxas de sucesso que variam em função da existência de comércio paralelo e de comércio ilegal. Mas os Governos podem utilizar o seu poder de compra para a definição de todas as variáveis importantes; podem utilizar o seu poder aquisitivo para determinar o tamanho da indústria, das pequenas indústrias de defesa e das diferentes indústrias; podem determinar a estrutura da indústria, permitindo ou desencorajando as fusões, permitindo novas entradas, evitando saídas, suportando ou apoiando empresas nacionais importantes que entrem em falência; podem afectar o seu comportamento bem como os seus desempenhos; enfim, podem utilizar o seu poder de compra para a determinação de variáveis como o desempenho, os preços, os lucros, os progressos técnicos em termos de especificações fixadas por eles, sejam quais forem os equipamentos em causa: armas, carros de combate, aviões, porta aviões, etc. Os Governos são importantes em termos de principais compradores e determinam muitas variáveis da base industrial de defesa.

Elaborei uma listagem respeitante a opções de aquisição de equipamento e expressei o que penso sobre elas. Em primeiro lugar, há que determinar o que comprar, depois a quem comprar e como comprar, e quais os critérios que vamos adoptar ao tomar essas decisões. Em seguida, analisar cada um destes elementos e escolher determinado equipamento que tenha impacto sobre o progresso técnico e alguns critérios e decisões que poderão ter efeito na economia, a partir da repartição das escolhas feitas entre o Exército, a Força Aérea e a Marinha. Há que escolher os empreiteiros, há que escolher os métodos, determinar como se faz essa escolha. Pode ser através de negociação directa; há o mercado externo dos nossos contratos. Que tipo de contratos vamos então escolher? A questão é muito simples: baixo custo, custos médios, preço fixo, incentivos para contratos? Que tipo de critérios então vamos utilizar em termos de escolha das opções pretendidas? Vamos efectuar as escolhas para aquisição de equipamentos com base em critérios estritos de defesa, do tipo de equipamento, da data de entrega, do custo, da responsabilidade, etc? Esse era o modo de tomar decisões relativas à política de aquisições de equipamento no Reino Unido nos meados dos anos noventa. Ou deveremos então recorrer ao expediente que está a começar a ser desenvolvido no Reino Unido, tomando opções de aquisição mediante a inclusão de factores de natureza política e económica, como os postos de trabalho, a tecnologia, as exportações, etc? Tratarei disso mais tarde.

Algumas palavras sobre a contribuição da economia para a política de aquisição de equipamentos. Este é um tema que por vezes causa apoplexia às pessoas e eu tenho frequentemente de deixar a sala quando há debates bastante controversos. Mas cingindo-me às questões económicas da política de aquisições, da política de defesa em geral e não apenas à política de aquisição de equipamentos, considero que existem quatro princípios que nos podem ajudar a ver como os economistas podem contribuir para este assunto.

1. Vamos começar por analisar o princípio do *Output Final*. Ficamos obcecados quando falamos do número de carros de combate que temos no Exército, de quantos aviões de combate possuímos na Força Aérea ou de quantos navios temos na Marinha. Isto são *inputs*. O que interessa é a questão do contributo destes *inputs* para o resultado final, para os *outputs*, em termos da forma de protecção, da segurança, da gestão de crises, da manutenção da paz. No Reino Unido temos uma determinada revista e quando se lê a *Defence Review* ficamos obcecados com a questão de quantas fragatas tem a Marinha, se deve ter 67 fragatas, com o número de peças de artilharia, se são escocesas, se usam kilt, se são provenientes das ilhas escocesas! É impressionante como ficamos obcecados com isto. Isto são apenas *inputs*! A questão chave é saber que contributos dão estes equipamentos para a manutenção da paz, para a gestão das crises, etc.
2. O meu segundo princípio, que uma vez mais cria grande preocupação nas Forças Armadas, é o princípio da *Substituição*. Há diferentes formas de alcançar a defesa, de alcançar a protecção. Vou dar alguns exemplos. Muitas delas têm bastas vezes implicações sobre os direitos tradicionais monopolistas da propriedade militar de cada um dos ramos das Forças Armadas. Por exemplo, os aviões de patrulha operados pela Força Aérea do Reino Unido podem ser substituídos pelas fragatas da Marinha ou a operacionalidade dos helicópteros de ataque pode ser substituída por outros meios da Força Aérea. Ainda outro exemplo: os mísseis utilizados pelo Exército podem ser substituídos por aviões da Força Aérea. Este é o princípio da Substituição, bastante poderoso, o qual tem grandes implicações sobre os direitos tradicionais da propriedade militar, de carácter monopolista, por parte das forças tradicionais militares.
3. O terceiro princípio respeita à política de aquisição de equipamentos: consiste na *Concorrência* em termos de promoção da eficiência dos equipamentos. Podemos aplicar este princípio à política de aquisições de equi-

pamentos abrindo os mercados de defesa nacional de equipamentos. No Reino Unido estamos a praticá-lo mais do que o fazem outros países. Podemos assim aplicar esse princípio ao ciclo de vida do produto, não apenas na fase da sua aquisição, mas também nas fases de operação e de apoio. Pergunte-se às forças militares porque não existe uma concorrência no equipamento, porque é que o exército britânico precisa de 400 carros de combate quando apenas 200 são precisos para intervenções pontuais ou ainda porque não praticamos o *leasing*? Os economistas ainda não têm muitas ideias sobre o assunto, mas há algumas teorias sobre isso.

4. O meu último princípio prende-se com o *Interesse Próprio*. Se tentarmos promover a eficiência do complexo militar dos equipamentos, dos nossos empreiteiros, dos nossos funcionários públicos, do nosso pessoal, eles necessitam de incentivos para economizarem, para pouparem. Quando se chega à fase de compra dos equipamentos, particularmente no meu país, temos um sistema de incentivos que funciona ao contrário, pois existem incentivos para comprar equipamento tecnicamente superior, não para economizar. E se a pessoa não gastar o orçamento, será criticada porque não gastou o orçamento e poderá ir parar ao Ministério das Finanças, o que é ainda mais grave. Não há pois incentivos para economizar.

Tema seguinte: as indústrias de defesa. Estas têm, igualmente, quatro características principais ou, antes, quatro princípios.

Em primeiro lugar a questão da investigação. Ela é muito dispendiosa e está a aumentar, pelo que é importante podermos distribuir estes elevados custos de investigação e de desenvolvimento de forma mais global. Frisei a questão da quantidade. É importante fazer a distribuição dos custos de investigação e de desenvolvimento mas também efectuar o estudo das economias de escala: sempre que duplicarmos o nosso *output* reduzimos em 10% o custo final. Quando falamos do *Eurofighter*, falamos de 40 milhões de libras.

Em segundo lugar, a importância da competitividade dos Estados Unidos e o seu predomínio, a concorrência das grandes empresas americanas do sector de que falei anteriormente, as escalas de produção e as economias de escala.

E, finalmente, a sugestão de que podemos pensar na formulação de uma política pública para apoiar as indústrias de defesa. Podemos pensar nelas não em termos militares mas como indústrias estratégicas, em termos económicos e de concorrência.

Para dar uma indicação sobre a dimensão deste problema, atente-se nos números das empresas líderes da economia da defesa, e na magnitude das diferenças entre os gigantes americanos e as maiores empresas europeias, britânicas e francesas. As empresas americanas são pelo menos três vezes mais fortes, têm uma dimensão três vezes maior do que as maiores empresas europeias. Esta é a diferença de escala com que nos confrontamos neste momento.

Abordei já as indústrias de defesa, o debate sobre as estratégias e as indústrias estratégicas no plano económico. O debate daqui a alguns anos poderá estar associado a isto, com as políticas estratégicas.

Podemos ver aquelas indústrias no plano da estratégia económica se olharmos para elas como indústrias económicas estratégicas, possuindo as características que eu lhes referi há pouco: alta tecnologia, um carácter intensivo, sectores com diminuição de custos, concorrência imperfeita e lucrativas. Pode ser que os Governos, em termos de política governamental, possam instituir medidas para actuar em termos de anticoncorrência de modo que possam obter uma parte das rendas monopolistas, dos lucros monopolistas, apoiando tecnologias de ponta. Mas considero que o caso do *Airbus*, é um bom exemplo. Porém, trata-se de um exemplo. O facto de os Governos fazerem estas escolhas não significa que sejam as opções correctas.

Finalmente, vamos analisar as políticas industriais alternativas. A questão que levanto é de que estão a aumentar os custos dos equipamentos e há um declínio no seu número. É um cenário de uma visão da Força Aérea com um único avião, semelhante ao caso da nave *Starship* e *Entreprise*. Quais são escolhas? Quais são as soluções? Uma revisão radical dos compromissos de defesa? No entanto, poderia também pensar-se numa revisão geral das políticas de aquisições de equipamentos, ou seja, defender uma maior concorrência, mais contratos, mais testes de mercado. As funções que as Forças Armadas desempenham a nível interno, tais como a reparação, a manutenção, o treino, tudo isso poderia ser objecto de subcontratação.

A questão então é, e não o podemos ignorar: por que razão não adquirimos directamente aos fabricantes mais baratos? Vale a pena pagar esse preço, vale a pena apoiar a criação de uma base de defesa nacional?

Quais são as opções em termos de políticas industriais alternativas? Salientarei algumas delas: apoiar a criação de uma base industrial de defesa nacional; enveredar pela colaboração como uma solução europeia

(como é o caso do *Eurofighter*); produzir acordos de cooperação entre os parceiros europeus, como fizemos em relação aos aviões F-16; efectuar importações sem a existência desse tipo de acordos ou contratos; ou aderir à criação de uma base industrial de defesa à escala europeia. É sobre isto que eu estou a falar na minha apresentação.

Os contributos da Economia salientaram isso mesmo, o recurso à análise custo/benefício das políticas industriais alternativas. Analisamos os seus custos e os seus benefícios, tentamos determinar e identificar os objectivos da política, o que se pretende fazer, aquilo que os Governos pretendem fazer, o tipo de itens a escolher nas funções objectivo e, também, questionar os métodos alternativos, como tentar atingir esses objectivos, qual o custo desses meios alternativos e os seus benefícios.

Quais são os custos destas soluções, quais são as opções? Podemos distinguir dois tipos de benefícios. Os benefícios militares, que compreendem a referência à base industrial de defesa, e os benefícios relacionados com o lado económico, em termos das possíveis implicações da política de aquisições, das escolhas sobre os postos de trabalho, da especialização dos empregos, do tipo de capacidades envolvidas, se estão em causa capacidades ou competências elevadas, se são postos de trabalho que mantêm os seus padrões de especialização e também se incluem os padrões de especialização da próxima geração. E quanto à contribuição técnica e tecnológica, como afecta isso o resto da economia? Qual o contributo do volume de importações e de exportações, etc?

O meu ponto de vista sobre as aquisições é mais global. Temos de ser críticos. Muitas vezes as políticas têm, inevitavelmente, as suas limitações. Já falei nos benefícios, em termos de emprego, de comprar *made in* Reino Unido, ou *made in* França, ou comprar Português ou Espanhol. Há a criação de postos de trabalho. A pergunta a fazer é sobre a relação custo/benefício dessas indústrias onde os recursos utilizados dão um grande contributo para o emprego, para a balança de pagamentos e no bem-estar da sociedade.

Coloco a questão sobre estes objectivos maiores de Defesa, objectivos de natureza económica. Eles são preocupação dos Ministérios da Defesa ou de outros departamentos governamentais, como os departamentos da indústria ou do emprego. Obviamente que no que respeita à política de aquisições precisamos de provas sobre a relação custo/benefício. Esta área é normalmente dominada por um certo sentimentalismo, por tomadas de posição emocionais. Temos de possuir provas inequívocas sobre os

argumentos apresentados, pelas Forças Armadas, pelos Ministérios de Defesa, etc.

As compensações são uma outra área que parece muito atractiva e estimulante. Nós compramos AWACs à *Boeing*, aos Estados Unidos, compramos a fuselagem, compramos seis ou sete deles, e temos cerca de 130% de compensações. O governo diz: tudo bem, estamos a proteger a nossa indústria. Disparate! Temos de fazer aí determinadas perguntas, saber até que ponto estas compensações são negócios verdadeiramente genuínos. Eles dizem que nós colocamos 130%, mas não é verdade.

Voltando à economia do Reino Unido, à venda de motores *Rolls Royce* para os aviões da *Boeing*. Usualmente, os novos negócios associados às compensações podem ser da ordem dos 25% a 50% do valor declarado, apesar de eles falarem na ordem dos 130%. Quanta tecnologia está envolvida? Muito pouca. Está-se a comprar um avião, uma peça de equipamento de defesa. A tecnologia disponível já foi vendida. A pergunta que se deve fazer é se as compensações dão trabalho às indústrias de defesa.

E agora volto ao ponto a que queria regressar.

Mesmo que possamos definir a base industrial de defesa e estimar o montante dos benefícios económicos, dos postos de trabalho, da tecnologia, etc, os decisores políticos têm de os avaliar. Será que estão dispostos a pagar, por exemplo, um extra de 20% a 25% para suportar uma base nacional industrial de defesa?

Como é que nós definimos a base industrial de defesa? Ainda não entrámos nesta área. É muito fácil pensar em termos de extremos, extremos esses que são bastante claros: vendas de produtos específicos da base industrial de defesa e do sector civil. Mas o problema reside em saber se vamos para uma zona situada no meio destes dois extremos. O que está aqui no meio? Vamos evoluir para o uso do sector civil da tecnologia de defesa em vez da base tradicional da indústria de defesa?

Penso que existem algumas lições para quem queira entrar neste domínio. O desenvolvimento das indústrias de defesa não é barato. Para que se precisa de uma base industrial de defesa, que significado possui, como se vai pagar para suportar essa base industrial de defesa em Portugal ou na Espanha, ou mesmo no Reino Unido? E já pensaram, cuidadosamente, noutras formas de criação de uma dada base industrial de defesa, dos seus benefícios e custos? Refiro-me a aspectos ligados à concorrência, aos métodos de comprovação da boa relação preço/qualidade, à situação dos

pequenos países, à sua falta de poder aquisitivo. Façam como os países europeus fizeram quando compraram os F-16, façam um vasto e largo consórcio de compradores destinado às aquisições de equipamento.

Vamos agora à segunda parte da minha apresentação. Eu mencionei a Europa. É sobre ela que pretendo reflectir.

Não quero especular sobre a possível criação de um mercado único para os equipamentos de defesa. Começa desde logo pelo facto de ele ainda não existir. O que temos neste momento é, basicamente, aquilo que eu designo pelo custo da não-Europa em termos de produtos da defesa, o que reflete o facto de ainda não termos um mercado único. Pretendo fazer uma referência ao Estudo que elaborámos para a Comissão Europeia, há alguns anos atrás.

Para onde nos encaminhamos? O problema que pretendemos salientar é muito simples. Comparado com os americanos, nós na Europa temos demasiados projectos concorrenciais e neste momento temos pouca capacidade de resposta em termos de produção. Temos a França a produzir aviões de combate, cerca de 400 unidades; temos a Suécia a produzir lanchas e eles querem cerca de 300 unidades; temos quatro países europeus, incluindo a Espanha, a construir o *Eurofighter* e eles pretendem cerca de 600 unidades. Deste modo, temos três projectos, três facturas a pagar, três tipos de produção. Se combinassem esta encomenda, teríamos 1200 unidades e poupanças substanciais na ordem dos 10% a 20% por unidade.

O resultado disto é uma enorme duplicação de custos. E a actual situação dos navios ainda é pior, pois cada país tem a sua própria construção de navios. Verifica-se tal duplicação muito dispendiosa com a excepção, se não erro, do Luxemburgo. Podem pensar que isto é produto da minha imaginação, mas os exemplos são retirados da Força Aérea. Ilustremos com a situação dos países do Mediterrâneo: se juntarmos os aviões que estão a operar e os valores a que se estão a comprar, ou a que foram comprados, estaremos então a falar de 200 unidades para cinco tipos diferentes. Os americanos têm 3000 unidades de um só tipo!

O problema, penso, torna-se ainda mais impressionante se pegarmos na factura dos gastos em investigação e desenvolvimento de defesa. A França está no topo. O montante total gasto na Europa é de onze mil milhões, espalhados por vários países, não em um ou dois projectos mas em muitos e variados projectos. Os americanos, com projectos de escala mais alargada, concentram-se em projectos únicos, com estes valores, para as forças do Exército, da Força Aérea e da Marinha.

A Comissão Europeia solicitou-nos uma análise desta situação e pediu-nos quatro cenários relativos à criação do mercado único nesta área. Em primeiro lugar temos de pressupor que existe um mercado competitivo liberalizado, concorrencial e que os participantes vão ser concorrentes competitivos entre si, sendo compradores livres. Temos de assumir igualmente duas dimensões geográficas do mercado. Ou o mercado está aberto ou está restringido a empresas e a membros da Comunidade Europeia. Os quatro cenários então gizados foram interessantes. No primeiro cenário tivemos de assumir a aquisição nacional pelos Ministérios da Defesa. É a situação actual mas com a possibilidade do mercado ser aberto a outros Estados membros e a outras empresas. Essa situação permitirá à *British Aero Space* candidatar-se a um contrato da Força Aérea francesa, abrindo a concorrência, e à *Dassault* candidatar-se a um concurso da RAF britânica. Neste momento pode-se fazer isto.

O segundo cenário é claramente o oposto, é o extremo, sendo politicamente o mais ambicioso. Em termos económicos é o que apresenta as maiores poupanças. Foi-nos perguntado se havia a possibilidade de efectuar aquisições de forma centralizada, através de uma agência que centralizasse a aquisição de equipamentos e que substituiria a política de aquisições a nível nacional.

Uma política centralizada de aquisições de equipamento de alta tecnologia poderia ser um possível modelo para o futuro exército europeu, para uma agência europeia. Isto prende-se com uma noção de Exército, Marinha e Força Aérea europeus únicos, e alteraria por completo a política de investigação e de desenvolvimento, sendo o que, em termos económicos, permite as maiores poupanças. Alguns equipamentos, nomeadamente os sistemas nucleares francês e britânico, seriam excluídos desse cenário de liberalização.

O último cenário, que poderá ser o futuro, pode ter algum interesse para Portugal. Temos de assumir a concorrência para os projectos mais pequenos, para pequenos sistemas de artilharia, de munições, de armas e a colaboração para grandes projectos, projectos de grande escala. A razão porque digo que Portugal poderia estar satisfeito com este cenário, deve-se ao facto de que Portugal poderia abrir o seu mercado das armas, do pequeno equipamento e, em troca, poderia participar e envolver-se nos grandes programas de alta tecnologia, uma espécie de clube, se o enquadrarmos à luz da teoria dos clubes. A obtenção de compensação parcial é fazer parte das grandes aquisições de alta tecnologia. Mas, em termos

políticos, isto poderia ser o caminho do futuro para países como Portugal, a Grécia, e até mesmo a Turquia.

De seguida vou apresentar o resumo de uma página das cinquenta que sintetizam, por sua vez, os quinze volumes do estudo que elaborámos para a Comissão Europeia e ao qual nos temos vindo a referir.

Apoiar a criação de uma base industrial nacional de defesa é dispendioso. Cada Estado-membro suporta a sua própria indústria de defesa, havendo duplicação dos custos que são muito elevados, refletindo as pequenas encomendas nacionais. A maior encomenda europeia é a de aviões de combate, uma encomenda de 300 unidades de aviões *Falcon*, enquanto a encomenda britânica é de 250 *Eurofighters*. São encomendas muito pequenas em comparação com a de 1200 aviões por parte dos Estados Unidos.

Este é o resultado dos cenários que eu apresentei atrás. Vejam os números em termos de percentagem. Estamos a falar de cenários que proporcionam poupanças na ordem de 8%, 9%, 10% até cerca de 20% no cenário da aquisição centralizada. Estas são estimativas por baixo, muito cautelosas, mas podemos ver que as poupanças anuais de custos, de 20%, referem-se às aquisições em comum e reflectem o retorno justo em compensação da colaboração.

Estou quase a terminar a minha intervenção. Todos os cenários permitem obter eficiência dos equipamentos. Isto é bastante atraente pois as nossas Forças Armadas defrontam-se com os referidos cortes orçamentais. O segundo cenário, que é o da aquisição centralizada, oferece maiores poupanças, sendo porém o cenário mais difícil de alcançar em termos políticos, mas não nego a existência de problemas sobre a forma como se cria um espaço comum de empresas públicas e privadas.

Existe uma evolução no sentido dos monopólios, do aumento dos cartéis, da criação de cartéis e também de concursos viciados. Se pretendemos a concorrência na Europa com um mercado único, talvez o único meio de atingir a concorrência seja o de proceder à abertura do mercado europeu a empresas estrangeiras, para contratos de defesa. Isso significa permitir às empresas americanas terem acesso aos contratos de defesa europeus, naturalmente com grandes implicações para o futuro de um fenómeno designado por base industrial de defesa europeia.

Se a colaboração for o caminho a ser percorrido, há então alguns problemas a que me quero referir e esclarecer: a compensação justa. A compensação justa pelas participações no sistema de colaboração, com uma quota

justa atribuída a cada um dos parceiros envolvidos no programa. Por exemplo, ao criar o *Eurofighter* cada parceiro partilhará a alta tecnologia envolvida no programa, partilhará o motor, o equipamento electrónico o que, convenhamos, não é a melhor forma de construir um avião. Cada um quer a sua parte no projecto, a participação nos testes do avião. Estes são os problemas. Penso que se avançarmos no sentido da colaboração europeia vamos ter esse tipo de problemas. Mas há um caminho a seguir. Irei agora utilizar a designação francesa da agência de colaboração quadrilateral que envolve a França, a Alemanha, o Reino Unido e a Itália: a ACAR. Há muitas regras a seguir se seguirmos a via da colaboração. Antes do mais temos de introduzir a concorrência nos projectos da ACAR. Sei que existem pessoas que dizem que fazem isso. No entanto, não podemos controlar as bases da concorrência e da indústria e dizer às instituições de aquisição de equipamentos, agora pretendo algum trabalho para os que perderam o concurso. Sem empreiteiros principais corremos o risco de contratos com preço fixo. No início da nossa intervenção falámos sobre o princípio da compensação. Compensar os potenciais perdedores, em termos de bem estar. Porém, essas políticas poderiam ser não políticas de defesa mas políticas que ofereçam postos de trabalho, de gestão fora do domínio da defesa e que possam proporcionar programas e propostas de formação.

Isto é o que pensamos sobre a Europa e a base industrial de defesa europeia, partindo do princípio de onde estamos neste momento e não do princípio onde gostaríamos de estar. Esses são os problemas que temos de resolver.

O que é que nós estamos a tentar atingir? Uma base industrial de defesa europeia que possa concorrer com a dos americanos? O que significa isso? Quem faria o quê dentro da Europa? Quais as implicações dessa solução? Os países seriam especializados por vantagens comparativas. Alguns, incluindo o Reino Unido, a França, a Alemanha, teriam que sacrificar a sua alta tecnologia.

Em última instância estamos, será que estamos, a pensar (e eu ficaria muito satisfeito, embora alguns partidos políticos não ficassem nada satisfeitos) criar os Estados Unidos da Europa? Isto dar-nos-ia uma dimensão de operações de defesa semelhante à americana, com um único Exército, Marinha e Força Aérea correspondente ao mercado europeu, o que nos permitiria começar a aproximar da dimensão americana de operações. As compensações aos perdedores deveriam ocorrer a nível da

indústria de defesa ou mais gerais, o que eu prefiro, e ao nível da assistência e da mobilização de recursos para outras áreas da actividade civil. A parte final do meu tema consiste em falar sobre as estruturas. Antes de concluir a minha intervenção vou sugerir alguns princípios de reestruturação das indústrias de defesa europeias.

Há uma obsessão neste momento com a aplicação do modelo americano. Esse modelo parece ser um modelo gigantesco destinado a grandes empresas. Vejo aí alguns problemas.

Desde logo, a questão da incerteza. Ninguém, nem os economistas, podem prever o futuro. Os vencedores de hoje, as empresas emergentes de hoje, poderão ser os perdedores e os decadentes de amanhã. A base aérea moderna poderá ser amanhã o equivalente dos castelos medievais. Devido à incerteza, pode ser que haja outras soluções para criar e para concorrer com os americanos em termos de grande escala. No Reino Unido, por exemplo, até há pouco tempo pensávamos que o fabricante monopolista de grandes navios era a *Vickers Ship Building*, mas isso não é verdade. A *British Aero Space* entrou no mercado e candidatou-se à construção de navios de guerra, contratos de navios de guerra, tornando-se assim num grande candidato na próxima geração, para a indústria de transportes no Reino Unido. A *British Aero Space* vai ser um grande concorrente da próxima geração de construtores de navios, indo concorrer com a *GECD* e possivelmente com a *Lockheed Martin*. O que a *British Aero Space* está a fazer é oferecer ao empreiteiro principal um papel de gestor. Não se torna proprietária nem possui qualquer capacidade a nível de construção de navios. Está a afastar-se do modelo de integração vertical que é aquilo que a *Vickers Ship Building* e a *GECD* faziam, pois possuíam estaleiros de construção naval. Se a *British Aero Space* conquistar e vencer este contrato poderá possivelmente construir, no Reino Unido, um estaleiro de construção naval comercial, em Glasgow, oferecendo um papel de gestor ao empreiteiro principal, mas sem qualquer integração vertical.

Se formos à raiz do modelo americano não adianta dizer às empresas de defesa, tal como os nossos Ministros de Defesa ingleses, franceses, alemães o fizeram: restructurem-se, entrem em fusão ou morram! Isto não é novidade. O que estas empresas devem fazer é dizer aos Ministros: muito bem, nós vamos reestruturar, vamos entrar em processos de fusão, mas antes de fazer isso os senhores criem um mercado que justifique a criação desse tipo de empresa. Actuem em conjunto, conjuguem as vossas pro-

curas com as economias de escala do mercado europeu para podermos caminhar no sentido da dimensão americana. Mas, para isso, necessitamos de um vasto mercado europeu e os Governos europeus têm de actuar em conjunto e agregar a procura.

O meu comentário final diz respeito à concorrência. Nós estamos obcecados com a criação de grandes grupos. Certamente que os americanos têm esses grupos. Estão a reestruturá-los neste momento. A *Lockheed* e a *Boeing* detêm o monopólio. Mas os americanos têm também um problema: como vão manter a concorrência supondo que se um ganha e o outro não?

Assim, em última análise, os americanos enfrentam o mesmo problema com que nós nos debatemos aqui na Europa: como é que se mantém a concorrência e um determinado tipo de competição, se estamos obcecados com a reestruturação das empresas e se perde de vista a noção da necessidade de manutenção da concorrência e do estímulo competitivo? Caso contrário, vamos ter grandes empresas monopolistas. Será que o próximo passo a dar é o da criação de uma área de comércio livre dentro da NATO?

Os Desafios à NATO na Região do Mediterrâneo e em outras Áreas*

Todd Sandler

*Departamento de Economia
Iowa State University
EUA*

* Comunicação apresentada à Conferência Internacional “A Economia de Defesa e a Segurança nos Países Mediterrânicos e da África Sub-Saariana”, organizada pelo Instituto da Defesa Nacional, em Lisboa, em 5 e 6 de Junho de 1998.

Em Abril de 1999, A NATO vai assinalar o quinquagésimo aniversário com a admissão da República Checa, da Hungria e da Polónia, alargando desta forma a aliança para dezanove membros. A NATO permanece uma instituição com extraordinária capacidade de recuperação, que alargou a sua dimensão, a partir dos doze membros fundadores, enquanto assumia tarefas adicionais e controlava crises (por exemplo, a retirada da França do Comando Integrado da NATO, as alterações na doutrina militar, o conflito entre a Grécia e a Turquia a respeito de Chipre). A NATO tem procedido, desde o final da Guerra Fria, a uma redefinição interna que lhe permitiu enfrentar os desafios de segurança colocados tanto no interior como no exterior da Europa. A invasão do Koweit pelo Iraque, em Agosto de 1990, por exemplo, representou uma ameaça para as linhas de abastecimento da NATO e para muitos outros tipos de interesses (v.g. o compromisso de segurança dos Estados Unidos com Israel). Além disso, o desmembramento da União Soviética e a queda dos Governos fortemente centralizados da Europa Oriental, levaram ao aparecimento de novos riscos provenientes da agitação étnica, da comercialização de materiais nucleares e das instabilidades políticas, os quais tinham sido, no passado, controlados, com mão pesada, pelos regimes autoritários. Outros riscos adicionais para a segurança têm origem nos conflitos tribais em África, na propagação da revolução fundamentalista islâmica, no terrorismo transnacional, nas corridas regionais aos armamentos e na proliferação de armas de destruição maciça (ADM).

Na Cimeira de Roma, em 7 e 8 de Novembro de 1991, começou a desenhar-se uma nova doutrina de defesa, em virtude de a NATO ter assumido a responsabilidade pela protecção da Europa contra a ocorrência de ameaças, onde quer que elas se verificassem (Asmus, 1997, p. 37). Consumada a diminuição da ameaça comunista, a NATO pôde preocupar-se menos com a defesa do seu perímetro geográfico e mais com a resolução de situações de emergência que afectem negativamente a segurança militar e económica da Europa. A nova doutrina de defesa baseada na gestão de crises, implica a criação de mais forças móveis, que possam ser destacadas para onde forem necessárias (Jordão, 1995). Na Cimeira de Oslo, de Junho de 1992, a NATO passou a considerar a manutenção da paz como mais uma missão própria, aumentando, por conseguinte, ainda mais, a necessidade de forças de deslocação rápida, bem como de capacidade autónoma de projecção de poder. Dezoito meses mais tarde, os Ministros da Defesa dos países da NATO consideraram urgente a criação

das *Combined Joint Task Forces* (CJTF'S), como um meio para o desenvolvimento de forças móveis, e concordaram em desenvolver essas CJTF'S na subsequente Cimeira de Bruxelas, em Janeiro de 1994. As CJTF'S serão constituídas por unidades dos diversos países membros da NATO e integrarão forças aéreas, terrestres e navais, que possam ser expedidas para controlar as crises em qualquer local e tão cedo elas surjam (Thomson, 1997).

Na região mediterrânica, as ameaças à paz são consequência da agitação étnica nos Balcãs, da expansão do extremismo islâmico (v.g. na Argélia, no Egipto e na Tunísia), das disputas sobre a posse e uso do petróleo e da água (v.g. os rios em disputa incluem o Eufrates, o Tigre e o Isquendrum), da emergência de Estados celerados («rogue states»), da propagação das ADM, do impasse no processo de paz em Israel e da pobreza persistente no Norte de África. Estas e outras preocupações significam que a nova doutrina estratégica da NATO poderá traduzir-se num esforço adicional em acções de manutenção da paz na região do Mediterrâneo, caso os conflitos aí irrompam. Os preparativos feitos pela NATO para integrar os seus novos membros e o seu possível alargamento a outros países da Europa Oriental, podem ter como consequência que não se preste a atenção devida à questão da instabilidade no Mediterrâneo. Com a finalidade de fornecer um sinal claro da preocupação que este tema lhe suscita, a NATO deu início, em Maio de 1997, ao "Diálogo Mediterrânico", através do qual a Aliança Atlântica procedeu a consultas com o Egipto, Israel, a Jordânia, o Reino de Marrocos e a Tunísia, tendo em vista promover uma nova parceria com esses países, à semelhança da estabelecida entre a NATO e os países europeus de Leste (NATO, 1998). Esse diálogo tem como objectivos estimular a confiança mútua e reforçar a segurança regional.

A NATO confronta-se com uma série de desafios a nível institucional. Em primeiro lugar, deve especificar quais serão os países a integrar no futuro. A Aliança Atlântica continuará com dezanove membros ou alargar-se-á não apenas a leste mas também a sul? Em segundo lugar, a NATO deve decidir sobre a alteração ou não da sua estrutura institucional, à luz da nova doutrina estratégica e do aumento do número dos seus membros. O alargamento, até aqui, não exigiu nenhuma alteração a nível da estrutura institucional da Aliança, mas essa poderá não se revelar uma decisão acertada. Em terceiro lugar, a NATO deve determinar o modo como vai implementar a sua nova missão. Finalmente, a Aliança Atlântica precisa

de descobrir como vai continuar a manter a segurança numa época de redução progressiva dos orçamentos de defesa. A finalidade primordial deste artigo consiste em avaliar os desafios que se colocam à NATO na região do Mediterrâneo e noutros locais, sugerindo, ao mesmo tempo, os meios mais adequados ao enfrentamento dessas contingências. A segunda finalidade consiste em explicar de que forma os países mediterrânicos serão influenciados pela transformação da NATO.

A Secção I apresenta uma breve análise sobre as despesas de defesa e os encargos financeiros partilhados pelos aliados mediterrânicos da NATO. Esta secção apresenta, também, as tendências das despesas de defesa em países do Mediterrâneo não pertencentes à NATO. Na Secção II, são tratados os temas colocados pela nova doutrina estratégica da manutenção da paz e da não proliferação das ADM. Os riscos representados pelo terrorismo são estabelecidos na Secção III, sendo que esses riscos podem surgir de grupos terroristas, de revolucionários, e/ou de Estados celerados. O alargamento da NATO e as questões com ele relacionadas são examinadas na Secção IV. Finalmente, na Secção V, abordam-se outras questões e observações de carácter conclusivo.

I. OS ALIADOS MEDITERRÂNICOS, OS ENCARGOS FINANCEIROS PARTILHADOS E AS DESPESAS DE DEFESA

Há seis países da NATO – a França, a Grécia, a Itália, Portugal, a Espanha e a Turquia – confinantes ou muito próximos do Mediterrâneo. Um deles possui armamento nuclear (a França), um tem dimensão média (a Itália) e os outros quatro são pequenas potências. Apesar das despesas de defesa da Turquia serem relativamente baixas, este país possui o segundo maior efectivo de tropas na NATO. No Quadro 1, os encargos financeiros de defesa para o período de 1970-97 são apresentados em termos de despesas de defesa em percentagem do produto interno bruto (PIB) a preços constantes. Com finalidades comparativas, os encargos financeiros de defesa da NATO e dos EUA estão listados nas duas últimas linhas do quadro. Desde o ano de 1975 que a Itália e a Espanha suportam os encargos financeiros com a defesa mais baixos, em termos de PIB, de todos os países em causa. Em contraste, a Grécia suporta um encargo financeiro relativamente maior, estando, consistentemente, acima da média dos encargos financeiros da NATO. Esta situação é devida, em larga

medida, à sua hostilidade permanente com a Turquia a propósito de Chipre. A partir de 1970-74, apenas a Grécia e a Turquia não mostram uma tendência decrescente nas despesas globais com a defesa. Esta tendência decrescente verifica-se nos Estados Unidos desde o período de 1985-89, e é bastante significativa quando comparada com a tendência doutros países aliados constantes da listagem, o que traduz alguma redução do fosso dos encargos financeiros a partilhar entre os Estados Unidos e os seus aliados da NATO, durante o período pós-Guerra Fria.

Considerados em conjunto, os aliados mediterrânicos apresentam apenas uma ligeira redução na relação PIB/encargos financeiros com a defesa, por três razões: a desconfiança existente entre a Grécia e a Turquia; a modernização, durante este período, do armamento nuclear francês (Fontanel e Hebert, 1997); e a circunstância de a Itália, Portugal e a Espanha, no final da Guerra Fria, apresentarem já encargos financeiros muito reduzidos.

Quadro 1: Despesas de Defesa como uma percentagem do PIB dos aliados Mediterrânicos da NATO ^a

País	Média 1970-74	Média 1975-79	Média 1980-84	Média 1985-89	1990	1993	1995	1997 ^b
França	3,9	3,8	4,1	3,8	3,6	3,4	3,1	3,0
Grécia	4,7	6,7	6,6	6,2	5,8	5,5	4,4	4,6
Itália	2,6	2,2	2,1	2,2	2,0	2,0	1,8	1,9
Portugal	6,9	3,9	3,4	3,2	3,1	2,9	2,7	2,6
Espanha	ND	2,1	2,4	2,2	1,8	1,7	1,5	1,4
Turquia	2,3	3,9	3,8	3,5	3,9	4,0	3,3	3,3
NATO	ND	ND	4,8	5,0	4,5	3,8	3,0	2,7
EUA	7,1	5,4	5,9	6,3	5,7	4,8	3,9	3,4

a Em preços constantes

b Valores estimados.

ND significa não disponível.

Fontes: Departamento de Informação e Imprensa da NATO (1995, Quadro 3, p. 359). Os valores para 1995 e 1997 são da NATO (1997). Para 1995 e 1997 é aplicado um índice de preços diferente do utilizado para os outros valores apresentados no quadro.

Nenhuma avaliação dos encargos financeiros entre os aliados se revela, no entanto, capaz de proporcionar uma imagem adequada da real contribuição de cada um para a Aliança Atlântica (Hartley e Sandler, 1998;

Sandler e Hartley, 1998); por esse motivo, o Quadro 2 apresenta duas avaliações adicionais. Na parte superior do Quadro, os gastos de defesa per capita, em dólares americanos de 1990, estão listados para o ano de 1975 e para os outros anos escolhidos. De entre os aliados mediterrânicos, a França foi o país que suportou o maior encargo financeiro de defesa per capita, seguido da Grécia e da Itália. Tendo em conta a larga população da Turquia, os seus gastos de defesa per capita foram os mais baixos. Apenas a França excedeu ou chegou perto da média dos encargos financeiros de defesa per capita da NATO. Para os Estados Unidos, estes encargos financeiros foram bastante elevados, quando comparados com os dos aliados mediterrânicos. Na parte inferior do Quadro 2, os efectivos em milhares de soldados estão indicados para o ano de 1970 e outros anos escolhidos. Em 1997, os efectivos militares dos Estados Unidos represen-

Quadro 2: Gastos de defesa per capita e forças militares dos aliados Mediterrânicos da NATO

País	1970	1975	1980	1985	1990	1993	1997 ^a
Despesas de defesa, per capita, em US \$ (preços e taxas de câmbio de 1990)							
França		591	695	739	751	710	663
Grécia		356	343	438	380	366	418
Itália		332	344	392	412	409	383
Portugal		200	157	146	189	191	203
Espanha		ND	226	246	233	222	197
Turquia		65	74	71	95	103	102
NATO		ND	652	779	761	643	543
EUA		987	987	1265	1225	1038	838
Forças Militares (em milhares)							
França	571	585	575	563	550	506	475
Grécia	178	185	186	201	201	213	206
Itália	522	459	474	504	493	450	419
Portugal	229	104	88	102	87	68	72
Espanha	ND	ND	356	314	263	204	196
Turquia	625	584	717	814	769	686	820
NATO	ND	ND	5636	5930	5778	4905	4527
EUA	3294	2146	2050	2244	2181	1815	1554

a Valores estimados

ND significa não disponível

Fontes: NATO (1996, 1997). Os valores de 1970 são provenientes da NATO (1996).

tam apenas 47% dos efectivos militares de 1979, durante a Guerra do Vietname. Desde o final da Guerra Fria, tanto a NATO como os Estados Unidos procederam a uma redução assinalável do número de militares. Nos anos mais recentes, verificou-se também um declínio, embora mais modesto, em França, na Itália, em Portugal e em Espanha. Em contraposição, a Grécia e a Turquia aumentaram os seus efectivos no decurso dos últimos anos. Tendo em conta os gastos militares da França e os reduzidos efectivos das suas tropas, constata-se que o país afectou boa parte dos meios financeiros à dissuasão nuclear e aos armamentos sofisticados (Fontanel e Hebert, 1997).

No Quadro 3, os gastos de defesa, expressos em milhões de dólares americanos a preços constantes, são indicados anualmente, no período de 1986-95, para um grupo seleccionado de países mediterrânicos. A parte superior do Quadro apresenta os gastos de defesa para os seis aliados Mediterrânicos da NATO, da NATO Europa e o total da NATO. Desde

Quadro 3: Gastos de defesa para os países Mediterrânicos escolhidos, de 1986-95, a preços constantes (em milhões de dólares americanos, a preços de 1990)

País	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
NATO										
França	41.081	42.284	42.243	42.793	42.589	42.875	41.502	41.052	41.260	39.426
Grécia	3.861	3.856	4.078	3.819	3.863	3.663	3.808	3.716	3.780	3.834
Itália	20.186	22.699	24.113	24.304	23.376	23.706	23.004	23.127	22.556	21.380
Portugal	1.504	1.563	1.738	1.824	1.875	1.925	1.977	1.908	1.861	2.058
Espanha	8.827	9.995	9.345	9.668	9.053	8.775	8.113	8.823	7.940	8.037
Turquia	4.532	4.316	3.802	4.398	5.315	5.463	5.747	6.355	6.213	5.336
NATO Europa	181.025	186.653	184.668	186.223	186.375	184.601	176.253	171.513	166.043	160.114
NATO Total	527.305	529.356	520.159	518.185	504.092	464.008	470.851	451.057	430.271	407.738
Outros Países Mediterrânicos										
Argélia	859	875	866	847	945	926	1.289	1.666	2.027	4.962
Croácia ^a						703	845	851	1.096	1.312
Egipto	3.296	2.803	2.208	1.780	1.752	1.764	1.794	1.775	1.735	ND
Israel	7.324	6.808	6.374	6.141	6.418	6.159	6.903	6.431	6.139	6.762
Marrocos	909	916	859	933	955	992	1.070	1.020	1.019	ND
Síria	3.675	2.283	1.731	1.770	1.642	2.687	2.525	2.449	2.302	ND
Tunísia	249	226	261	269	248	236	235	241	249	249

a Com preços e taxas de câmbio de 1993. Todos os valores para a Croácia são estimados pelo SIPRI. ND significa não disponível. O SIPRI não tem valores sobre a Albânia, Líbano, Líbia ou Sérvia.

Fonte: Instituto Internacional de Estocolmo de Investigação para a Paz (1996).

1990 que a totalidade dos gastos de defesa da NATO, expressos em dólares americanos a preços constantes, caiu cerca de 20%, enquanto que na Europa caiu apenas cerca de 15%. Os gastos de defesa da França equivalem aproximadamente ao conjunto dos gastos dos outros cinco aliados mediterrânicos. Apesar do orçamento real de defesa de Portugal ter aumentado durante os anos de 1986-95, os seus 2 mil milhões de dólares de despesas de defesa, em 1995, foram relativamente baixos para os padrões da NATO. De facto, quando os gastos de defesa da Grécia, de Portugal, da Espanha e da Turquia são comparados com os valores agregados da NATO, percebe-se que se trata de pequenos gastadores. Em valores reais, e no período pós-Guerra Fria, a Grécia e a Turquia não indiciam, ao contrário da França e da Itália, qualquer tendência decrescente nas despesas de defesa. Os padrões de despesas da Grécia e da Turquia devem-se à hostilidade que mantêm; no caso da Turquia, é também consequência do conflito interno com a minoria curda.

Na parte inferior do Quadro 3, são indicados os valores reais dos gastos de defesa dos países Mediterrânicos não pertencentes à NATO. Aparentemente, o final da Guerra Fria produziu um impacto reduzido nos gastos de defesa, em qualquer dos países constantes da listagem. A Argélia, devido à guerra civil permanente, apresenta o maior aumento nos gastos de defesa nos anos mais recentes. Desde 1989, os gastos de defesa mostram poucas alterações no Egipto, em Israel, no Reino de Marrocos e na Tunísia. O aumento de despesas na Croácia foi claramente devido aos conflitos existentes na região. Apenas a Síria diminuiu, nos últimos anos, os seus gastos de defesa. Na qualidade de maior gastador entre os países considerados, Israel apresenta um orçamento de defesa superior ao da Turquia, mas inferior ao da Espanha. Se considerarmos os padrões NATO, a maior parte destes países possui orçamentos de defesa modestos; todavia, estes valores orçamentais não reflectem adequadamente a existência de armas em depósito ou a posse de ADM. Por exemplo, a Síria e a Líbia são conhecidas pelo facto de possuírem armas químicas e mísseis balísticos para lançamento dessas armas, enquanto que o Egipto, provavelmente, possui armas químicas e Israel possui armas nucleares (Instituto Internacional de Estudos Estratégicos, 1996; Klare, 1995). Em 1995 foram inventariados, com bastante precisão, os arsenais de carros de combate da Líbia (2 210), da Síria (4 600), do Egipto (3 650) e de Israel (4 095) (Instituto Internacional de Estudos Estratégicos, 1995, 1996).

Durante o período de 1987-95, as vendas de armamento aos países do Médio Oriente declinaram drasticamente, com excepção do Egipto e de Israel (Instituto Internacional de Estudos Estratégicos, 1996, Quadros 6-7). Embora estes países mediterrânicos possam constituir uma ameaça à estabilidade regional, a NATO está em condições de reunir forças suficientes para solucionar crises em qualquer desses países. Actualmente, o tema mais preocupante é o da manutenção dos padrões de gastos de defesa na região do Mediterrânico, a presença de armas químicas e biológicas, e a existência de forças politicamente desestabilizadoras.

II. A DOUTRINA ESTRATÉGICA DE GESTÃO DE CRISES DA NATO

No seguimento da Guerra do Golfo em 1991, a NATO adoptou uma nova doutrina estratégica destinada a garantir a segurança da Europa tanto dentro como fora das fronteiras da Aliança (Sandler, 1997; Thomson, 1997). Esta doutrina reconhece que a segurança da NATO implica a protecção de linhas de abastecimento situadas no Médio Oriente, no Norte de África e noutros locais, como forma de controlo dos interesses económicos da NATO. Além disso, a doutrina reconhece que os conflitos que deflagrem fora das fronteiras territoriais da NATO podem, no caso de alastrarem, apresentar um risco de segurança em relação à própria NATO.

Esta doutrina de gestão de crises está associada com um conjunto de preocupações, de que se destacam a composição das CJTF'S, a capacidade da NATO para transportar essas forças até às zonas de conflito, e a divisão dos encargos financeiros com estas forças. Dado o seu carácter multilateral, as CJTF colocam uma questão de difícil resolução, qual seja a de permitir que as forças militares de diferentes países sejam deslocadas para o estrangeiro sob o comando de um outro país. Os Estados Unidos já deram a conhecer a sua relutância em permitir que as suas tropas sejam deslocadas, a menos que estejam sob o comando e o controlo dos EUA (Thomson, 1997). Uma vez que estas forças têm de ser transportadas para áreas exteriores à NATO, torna-se imprescindível dispor de capacidades significativas no domínio da projecção de poder. Até à data, os Estados Unidos investiram fortemente nesta capacidade, enquanto que os aliados europeus se concentraram na tradicional tarefa da defesa territorial

(Asmus, 1997, p. 45). Durante a Guerra do Golfo, os Estados Unidos forneceram cerca de 90% das forças militares e boa parte da capacidade de projectar poder. Actualmente, os Estados Unidos estão a considerar opções para aumentar a capacidade de transporte aéreo e marítimo através da aquisição, até 2002, de 67 aviões de transporte C-17 e de 3 navios *roll on/roll off* (Repartição do Orçamento do Congresso, 1997). A Alemanha anunciou, recentemente, planos para aquisição de capacidades de projecção de poder, e a França revelou ter em apreciação planos similares. Quanto ao Reino Unido, antecipou igualmente a decisão de aumentar a capacidade de transporte de tropas e de material.

Os esforços destinados a aumentar a capacidade de projecção de poder estão concentrados nos quatro maiores aliados da NATO, o que origina receios, nestes quatro países, de que os encargos financeiros resultantes da adopção da nova doutrina estratégica venham a ser desproporcionadamente repartidos, cabendo a eles o maior quinhão – uma reminiscência do que aconteceu nos primeiros 25 anos de existência da NATO (Sandler e Hartley, 1998, Capítulo 2). A projecção do poder exige investimentos significativos; por exemplo, os Estados Unidos estão a planear despendar cerca de 20 mil milhões de dólares no período de 1998 a 2002 (Repartição do Orçamento do Congresso, 1997). A menos que outros aliados desenvolvam igualmente as suas capacidades de transporte, a Aliança Atlântica ficará dependente das capacidades dos referidos quatro membros, se e quando as crises eclodirem. Se a NATO quer ter sucesso com a sua nova doutrina, então todos os aliados terão de participar nela. Para compensar a sua incapacidade no campo da projecção de poder, os aliados mais pequenos poderiam contribuir com efectivos proporcionalmente mais elevados para as CJTF'S e para o Corpo de Reacção Rápida. Uma vez que a gestão de crises visa proporcionar benefícios a todos os aliados, a livre opção de cada um dos membros terá de sofrer alguns condicionamentos.

Manutenção da Paz

A adopção da manutenção da paz como uma missão oficial da NATO, no quadro da nova doutrina estratégica, é motivada, em larga maioria, pelo interesse da Aliança em manter a estabilidade no Médio Oriente e na Europa Oriental. Na região Mediterrânica, os conflitos étnicos constituem

uma praga nos Balcãs, na Bósnia, no Kosovo e noutros locais. No Kosovo, a guerra eclodiu em 1998, entre a minoria Sérvia dominante e a maioria Albanesa, que compreendia 90% da população. Um conflito potencial pode também desencadear-se entre a população Eslava e a minoria Albanesa da Macedónia (Larrabee, 1997). Em 1997, os Estados Unidos despenderam 11,7 milhões de dólares na *Task Force Able Sentry*, destinada a dissuadir os conflitos étnicos na Macedónia (Repartição de Contabilidade do Governo dos Estados Unidos, 1998). As hostilidades entre grupos islâmicos rivais podem vir a constituir outra ameaça à paz na zona do Mediterrâneo. Na Argélia, por exemplo, a guerra civil por motivos religiosos já levou à morte de milhares de pessoas. O extremismo islâmico poderá alastrar ao Egipto e à Tunísia, países onde a pobreza está na base do descontentamento das pessoas.

As tendências nas acções de manutenção da paz podem ser extraídas da Figura 1, que apresenta os gastos das Nações Unidas com as acções de manutenção da paz para o período de 1975-96, expressos em dólares

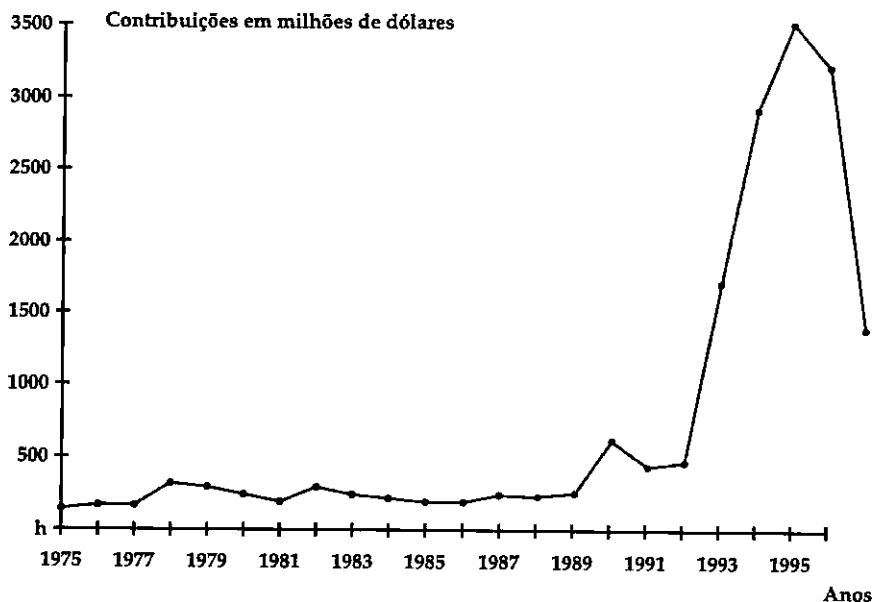


Figura 1: Total das despesas de manutenção de paz das Nações Unidas: 1975-96.

actuais por ano¹. De acordo com a Figura 1, verificou-se um aumento dos gastos, em 1978, devido à Força Intermédia das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL). Essencialmente, os gastos das Nações Unidas com a manutenção da paz foram razoavelmente uniformes até 1989², data em que as Nações Unidas assumiram novas missões no Médio Oriente, África, América Central e Ásia (Bobrow e Boyer, 1997; Hill e Malik, 1996; Khanna, Sandler e Shimizu, 1998a, 1998b). No decurso do período 1988-96, ocorreram duas vezes mais operações de manutenção da paz do que nas três primeiras décadas das Nações Unidas (Khanna, Sandler e Shimizu, 1998a). Os gastos das Nações Unidas com a manutenção da paz atingiram o ponto mais elevado em 1994 e em 1995, datas em que foram gastos, respectivamente, 3,5 mil milhões e 3,2 mil milhões de dólares. A redução registada em 1996 pode levar a conclusões erradas, dado que a maior parte desse declínio é devido à assunção pela NATO das responsabilidades financeiras pela manutenção da paz na Bósnia. Efectivamente, a Força de Implementação da NATO (IFOR) iniciou as operações no dia 20 de Dezembro de 1995, com base nos Acordos de Dayton. Anteriormente à acção da IFOR, a missão da Força de Protecção das Nações Unidas (UNPROFOR) na Bósnia custou, em 1995, 1,7 mil milhões de dólares e envolveu 30 000 efectivos militares (Instituto Internacional de Estudos Estratégicos, 1996, p. 293). A IFOR integrava cerca de 60 000 efectivos militares, sendo 20 000 dos Estados Unidos, 30 000 de outros países da NATO (v.g. 10 500 da França, 12 500 do Reino Unido) e 10 000 de países não pertencentes à NATO (Instituto Internacional de Estudos Estratégicos, 1996, pp. 33-35). Os participantes não pertencentes à NATO incluíam 12 países europeus, mais o Egipto, a Jordânia, a Malásia e o Reino de Marrocos. A IFOR, com 60 000 efectivos militares, foi naturalmente mais dispendiosa do que a UNPROFOR; e assim sendo, a totalidade dos custos da manutenção da paz, em 1996, foi mais elevada do que em 1994 ou 1995. A partir de Dezembro de 1996, a Força de Estabilização (SFOR) substituiu a IFOR na Bósnia, continuando, por conseguinte, os elevados gastos da

1 Os dados relativos aos gastos da manutenção da paz usados na Figura 1 provêm das Nações Unidas (diversos anos) e de *Relatórios Financeiros* para o período de 1975-85, enquanto que para o período de 1986-96 os dados são provenientes de Sam David, do Centro de Informações das Nações Unidas. David estimou os montantes de despesas durante estes onze anos com base nos orçamentos das Nações Unidas.

2 A ligeira descida em 1985 é mais resultado da alteração das fontes de dados, do que de um verdadeiro declínio.

NATO com a manutenção da paz. As estimativas do Departamento de Defesa dos Estados Unidos dos encargos financeiros suportados por este país na manutenção da paz na Bósnia são de 2,5 mil milhões de dólares em 1996, de 2,2 mil milhões em 1997 e 1,6 mil milhões em 1998 (Repartição de Contabilidade do Governo dos Estados Unidos, 1998, p. 2). E o valor previsto para 1998 é na realidade apenas uma estimativa relativa a um semestre. Estes valores das despesas dos Estados Unidos demonstram que os gastos da manutenção da paz são bastante mais elevados do que em 1995, equivalentes a 20 vezes os gastos médios anuais do tempo da Guerra Fria, uma vez que sejam incluídas as despesas que outros países fazem na Bósnia.

Os gastos de manutenção da paz exibidos no Quadro 1, para o período do pós-Guerra Fria, também não incluem outras operações de manutenção da paz e de imposição da paz não financiadas pelas Nações Unidas, tais como a *Operation Deny Flight* (Abril de 1993 a Dezembro de 1995, na Bósnia), *Desert Shield* e *Desert Storm*, e a *Operation Provide Comfort* (a seguir à Guerra do Golfo, no Norte do Iraque). O custo da *Desert Shield* e da *Desert Storm* atingiu o valor máximo de 61 mil milhões de dólares, uma importância que ofusca os gastos de manutenção da paz das Nações Unidas para a totalidade da década desde 1986 (Departamento de Defesa Norte-Americano, 1992).

Este crescimento dos gastos de manutenção da paz levanta uma série de questões. Em primeiro lugar, a divisão dos encargos financeiros é problemática, porque as actividades de gestão de crises proporcionam benefícios colectivos em termos da estabilidade política mundial e, como tal, encoraja o voluntarismo dos países. Uma vez que os países mais próximos da instabilidade – v. g. os Países Europeus mais próximos da Bósnia – ganham mais com a manutenção da paz, estes países deveriam ser previamente chamados a assumir os maiores encargos financeiros com a manutenção da paz. A NATO viu-se compelida a substituir as Nações Unidas na altura em que as operações na Bósnia esbarraram com a incapacidade financeira e logística das Nações Unidas. Na NATO, os aliados mais ricos comprometem-se com a assunção de encargos financeiros proporcionalmente mais elevados, em termos de PIB, do que os restantes membros. Um estudo recente ao período pós-Guerra Fria confirmou esta teoria, em especial quando se consideram as missões não financiadas pelas Nações Unidas (Khanna, Sandler e Shimizu, 1998a). Esta situação sugere que os padrões futuros da partilha dos encargos

financeiros da manutenção da paz e da gestão de crises a nível mundial evoluirão no sentido de a NATO, e dentro dela os aliados mais ricos, virem a assumir os maiores encargos financeiros.

Seguidamente, é preciso apurar se a missão de manter a paz compete às Nações Unidas ou à NATO. Quando as Nações Unidas empreenderem acções de manutenção da paz, devem contar apenas com os seus próprios orçamentos; como tal, devem incitar os países participantes a cumprir as suas obrigações financeiras. Tendo tomado conhecimento dos esforços desenvolvidos pela NATO para aquisição de meios de projecção de poder, as Nações Unidas poderão no futuro recorrer a eles, tal como já fizeram no Koweit e na Bósnia, quando quiserem levar a cabo operações de larga escala. Nos anos mais recentes, as Nações Unidas aceitaram uma significativa expansão das suas missões; e, em consequência, procederam a um alargamento, porventura excessivo, das suas capacidades. A NATO não pode cometer o mesmo erro. As actividades de manutenção da paz podem ser mais vantajosamente conduzidas por uma ou outra destas duas organizações internacionais, de acordo com a situação. As crises na Europa que afectem os interesses económicos e de segurança dos aliados da NATO, na região do Mediterrâneo, são mais bem controladas pela NATO, uma vez que os Estados membros estão motivados para participar e dispõem de tropas localizadas nas cercanias. As crises mais distantes geograficamente interessam menos à NATO e, nessa conformidade, as Nações Unidas são a instituição mais adequada para assumir a responsabilidade. As missões de implementação de paz, dado requererem um elevado número de armas sofisticadas manejadas por tropas bem treinadas, são mais facilmente disponibilizadas pela NATO, visto que o processo de intervenção a cargo das Nações Unidas pode revelar-se demasiadamente longo. Quando o tempo de reacção é um factor crucial, a NATO possui vantagem comparativa sobre as Nações Unidas, sobretudo nas situações em que os aliados se revelem mais sensíveis a uma intervenção, do que os membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Outra questão importante relacionada com a melhoria verificada nas operações de manutenção da paz a cargo da NATO, tem a ver com a estrutura da força e o seu comando. As forças da NATO continuam configuradas para o ambiente operacional da Guerra Fria, sendo portanto fundamental proceder a uma reconfiguração dessas forças. As operações de manutenção da paz necessitam de armamentos, de logísticas e de

treino diferentes dos utilizados durante a Guerra Fria. As melhorias introduzidas no corpo de reacção rápida da Aliança e a formação das CJTF'S são motivadas pela necessidade de dotar as forças da estrutura adequada à gestão de crises. É necessário, igualmente, adquirir uma capacidade acrescida na gestão das campanhas terroristas em larga escala. Os Estados Unidos, bem como os países da União Europeia afectados pela praga do terrorismo, têm vindo a canalizar muito mais recursos para o enfrentamento das ameaças terroristas (Enders e Sandler, 1998). A NATO também precisa de ponderar se a estrutura militar da Aliança necessita de ser alterada para executar missões de manutenção da paz que tanto podem ser conduzidas perto como longe do teatro europeu (Sandler e Hartley, 1998, Capítulo 8; Thomson, 1997). Por exemplo, devem as CJTF'S possuir um comando próprio, do mesmo nível do Comando Supremo Aliado da Europa (SACEUR) e do Comando Supremo Aliado do Atlântico (SACLANT), ou esse comando deve estar subordinado ao SACEUR e ao SACLANT?

Não proliferação de ADM

Outro aspecto da nova doutrina estratégica da NATO é o que diz respeito ao controlo da proliferação das armas de destruição maciça (ADM), incluindo as armas nucleares, biológicas e químicas. O Tratado de Não Proliferação Nuclear, datado de 1 de Julho de 1968, que entrou em vigor em 5 de Março de 1970, engloba 179 Estados-Contratantes. Apesar disso, um certo número de países – v.g. a Índia, a China e Israel – desenvolveram armas nucleares, enquanto que outros – v.g. o Paquistão, o Irão, o Iraque e a Coreia do Norte – têm procurado desenvolvê-las. A Convenção sobre Armas Biológicas (CAB) foi assinada em 10 de Abril de 1972 e entrou em vigor em 26 de Março de 1975; contudo, a CAB não impediu qualquer país de adquirir as referidas armas. Mais recentemente, a Convenção sobre Armas Químicas (CAQ), assinada em 13 de Janeiro de 1993 e com entrada em vigor em 29 de Abril de 1997 (ver Sandler e Hartley, 1998, Quadro 1.2), proibiu o desenvolvimento, a produção, o armazenamento e o uso de armas químicas. Mas estes Tratados têm uma falha grave: não possuem um mecanismo que obrigue ao respectivo cumprimento. A esse título veja-se a violação, em 1994, pela Coreia do Norte, do Tratado de Não Proliferação Nuclear. Os Estados Unidos foram o único país a adoptar

uma posição firme, com a finalidade de conseguir dos norte coreanos um "quadro de aceitação", relativo ao cumprimento do acordo. Em Fevereiro e em Março de 1998, os Estados Unidos lideraram um movimento para persuadir o Iraque a permitir um acesso mais amplo dos inspectores de armamento da UNSCOM a instalações iraquianas. No futuro, e caso se revele necessário exercer algum controlo sobre a proliferação dessas armas, a NATO deverá adoptar uma posição mais homogénea quanto à não proliferação das ADM. Sem uma posição unida, os agentes da proliferação podem dividir os aliados, tal como fez Saddam Hussein no início de 1998. Existe também o perigo de o povo norte americano reagir de forma negativa ao não envolvimento dos aliados nos esforços desenvolvidos pelos Estados Unidos, situação que poderia conduzir a fadiga política, perante a qual o Congresso retiraria o seu apoio a esses esforços.

Estas ADM são particularmente inquietantes para a região do Mediterrâneo, uma vez que o Irão, o Iraque, a Síria e outros países já possuem armas químicas e biológicas. O Iraque e a Síria já evidenciaram o propósito de utilizar essas armas. As ADM representam, de muitas formas, o maior perigo para o Mediterrâneo, região onde os extremistas religiosos podem não recuar perante obstáculo algum, para fazer alastrar a revolução.

III. O TERRORISMO

O terrorismo consiste no uso premeditado, ou na ameaça do uso, de violência ou de brutalidade extraordinárias para atingir um objectivo de natureza política, através da intimidação ou do medo. Para qualificar um acto como terrorista, a acção deve ter uma motivação política; ou seja, o acto (v.g. um bombardeamento, um desvio de avião, um rapto) deve tentar influenciar a política do Governo, no país ou no estrangeiro. Através do ataque a alvos de diversa natureza, os terroristas pretendem criar uma atmosfera de medo, de modo a que as pessoas sintam uma ameaça geral à sua segurança individual. Sempre que os alvos e as modalidades de ataque forem suficientemente variados, a tarefa de impedir essas actividades resulta muito difícil para as autoridades. Quando os terroristas conseguem atacar com impunidade, um Governo eleito democraticamente, do qual se espera protecção da vida pessoal e

da propriedade privada, revela-se ineficaz e perde o apoio popular, e esta perda de apoio vai comprometer a capacidade do Governo para enfrentar os terroristas. Em situações extremas, o Governo pode reacear que o custo de enfrentar uma determinada campanha terrorista se revele demasiadamente elevado; e, por conseguinte, poderá ser tentado a chegar a acordo com os terroristas. Os Governos depaaram-se com um dilema real ao optarem por uma política anti-terrorista eficaz. Se o Governo reagir com demasiada força ou se pretender vingar-se nos cidadãos suspeitos de pretenderem uma mudança política (v.g. criando esquadrões da morte), pode ser considerado tirânico e pior ainda do que os terroristas, o que poderia induzir mais gente a escolher o campo dos terroristas. Se, contudo, o Governo for demasiadamente permissivo, poderá parecer inepto, o que também lhe faz perder legitimidade.

O terrorismo pode caracterizar-se em função de acontecimentos domésticos ou internacionais. O terrorismo interno é de gestação nacional e não ultrapassa as fronteiras do país em causa. Se os terroristas, os seus alvos, o seu apoio, e/ou as suas exigências somente envolverem o país em causa, então o terrorismo possui natureza doméstica/interna. Quando, em contraste, um incidente terrorista é planeado num determinado país e é executado noutro, ou inclui alvos, vítimas, instituições, ou exigências que envolvam outro país, o terrorismo apresenta natureza transnacional. O terrorismo apoiado pelo Estado – quando um país dá cobertura às acções terroristas praticadas noutro país – tem natureza transnacional. Este apoio pode incluir o treino, o apoio logístico, um serviço de informações, ou recursos de diversa natureza. A colocação de engenhos explosivos nas infra-estruturas da NATO pelas Forças Populares 25 de Abril (FP 25), constituiu um ataque transnacional, tal como o ataque com morteiros à Embaixada dos Estados Unidos, em Lisboa, em Novembro de 1984. Em Espanha, os ataques perpetrados pela ETA contra turistas estrangeiros ou contra interesses franceses têm natureza transnacional.

No período pós-Guerra Fria, verificou-se um declínio significativo do terrorismo transnacional (Enders e Sandler, 1998); o facto pode ser atribuído à redução do apoio do Estado na sequência do esbatimento da confrontação Leste-Oeste, bem como às iniciativas anti-terroristas postas em prática pelos países europeus contra a escalada das ameaças. Outro factor que contribuiu para este declínio foi a extinção dalguns grupos

terroristas marxistas (v.g. as Brigadas Vermelhas, a Acção Directa, a Célula Comunista Combatente, a Facção do Exército Vermelho e a Célula Revolucionária) (Chalk, 1996). Outro factor de declínio foi a redução do apoio ao terrorismo dado pela Síria e por outros países do Médio Oriente que pretendem melhorar as relações políticas com o Ocidente. Independentemente do motivo, a tendência descendente é impressionante (Departamento de Estado Norte-Americano, 1997). Infelizmente, o terrorismo de natureza doméstica não evidencia uma tendência similar (Jongman, 1992, Quadro 2).

Apesar da tendência decrescente do terrorismo transnacional, este fenómeno ainda constitui motivo de preocupações para a NATO e para a região do Mediterrâneo. Em primeiro lugar, os terroristas podem adquirir ADM. O ataque perpetrado pela seita de Aum Shinrikyo no metropolitano de Tóquio, em 20 de Março de 1995, de que resultou a morte de 12 pessoas e ferimentos em mais de 5.000, representa um presságio ameaçador. Se a organização Aum Shinrikyo não tivesse sido esmagada no Japão, continuaria em poder de meios financeiros e logísticos para assassinar centenas de milhares de pessoas (Campbell, 1997). Os extremistas religiosos e os Estados celerados, na região do Mediterrâneo, podem já estar preparados para utilizar essas armas. Impedir que esses grupos ou países adquiram ADM apresenta um problema de coordenação para a NATO, uma vez que esta evidenciou, até à data, reduzida capacidade de coordenação no que respeita ao comércio de armamentos. As iniciativas destinadas a impedir a aquisição desse tipo de armas põem também problemas de “boleias”, uma vez que os países podem sentir-se incentivados a aguardar que outros países tomem a iniciativa.

Em segundo lugar, os extremistas islâmicos confiaram no terrorismo para desestabilizar os regimes na Argélia e no Egipto, podendo esperar-se que o continuem a fazer (Maddy-Weitzman, 1996). Na Argélia, uma luta brutal entre os militares e grupos fundamentalistas islâmicos rivais (v.g. l'Armée du Salut (MIA) e o Group Islamique Armé (GIA)) resultou na morte de milhares de pessoas, e continua sem fim à vista³. O MIA é a ala militar do Front Islamique du Salut (FIS), principal grupo de oposição ao Governo. O descontentamento com o partido dominante Front de

3 Os factos constantes deste parágrafo sobre a Guerra Civil na Argélia são provenientes de Maddy-Wietzamn, 1996.

Libération Nationale (FLN) foi alimentado pelo crescimento rápido da população, pela corrupção governamental, e pela diminuição dos preços do petróleo. A explosão populacional na Argélia criou uma pobreza extrema, taxas elevadas de desemprego e também desespero, condições que podem proporcionar aos extremistas uma compreensível justificação. Circunstâncias similares ocorreram no Egipto, onde os militantes extremistas islâmicos semearam o terror, levando a cabo assassinatos políticos (v.g. o assassinio do Presidente Sadat, em Outubro de 1981, pela Al-Jihad), atentados com explosivos e ataques armados (v.g. contra turistas e estrangeiros) (Podeh, 1996). A estabilidade política do Egipto depende do sucesso das medidas económicas já adoptadas visando a melhoria do bem estar da sua população em crescimento. No caso de a revolução islâmica ter sucesso na Argélia, pode propagar-se à vizinha Tunísia, país onde já ocorreram alguns incidentes provocados por terroristas extremistas, e mesmo à Turquia, onde pode declarar-se um surto de fervor islâmico. Em Dezembro de 1995, nas eleições nacionais turcas, o partido islâmico Refah obteve mais de 21% dos votos, tornando-se no partido mais votado da Turquia (Lapidot, 1996).

Em terceiro lugar, o terrorismo tem sido o instrumento mais utilizado noutros conflitos regionais. No sul do Líbano, o Hezbollah continua a utilizá-lo para criar instabilidade, em especial no que respeita ao processo de paz Israelo-Palestino. Grupos de ambos os lados opõem-se à paz e recorrem ao terrorismo como forma de obstaculizar o processo de paz – até agora, com algum sucesso. Na Palestina, a Fatah e o Hamas recorreram ao terrorismo como arma táctica na guerra que travam para controlar a Palestina.

Em quarto lugar, na medida em que constitui um meio barato para desestabilizar regimes políticos, o terrorismo tem atraído o interesse tanto dos Estados-apoiantes como dos grupos pequenos com recursos modestos. Qualquer grupo pode recorrer ao terrorismo e corporizar uma ameaça significativa. A dependência da sociedade moderna dos sistemas de comunicação, das redes informáticas, dos terminais electrónicos e das redes de transporte, tornam-na vulnerável aos ataques terroristas. Enquanto que a prática de actos terroristas é relativamente pouco dispendiosa, a protecção contra esses actos é bastante cara, pois um ataque pode vir de qualquer local e segundo formas variáveis, transformando o terrorismo num instrumento privilegiado do fraco contra o forte em termos de custo-eficácia.

Em quinto lugar, o terrorismo coloca problemas a nível de *trade-offs*⁴ para os Governos. Se um Governo introduzir medidas de protecção contra um determinado tipo de ataque, um grupo terrorista pode responder adoptando uma nova modalidade de ataque, para a qual o país se encontre relativamente desprotegido. Por conseguinte, se os detectores de metal instalados nos aeroportos em 1973 reduziram drasticamente os desvios de aviões, a verdade é que os raptos de pessoas aumentaram desde então (Enders e Sandler, 1993). Os Governos, ao conceberem as suas políticas, devem ter em consideração estes inter-relacionamentos entre as diversas modalidades de acção ao dispor dos terroristas. Outro *trade-off* tem a ver com as opções políticas ruinosas tomadas por dois ou mais aliados que são alvos do mesmo grupo terrorista. Os esforços desenvolvidos por ambos para desviarem um ataque para o estrangeiro, pode resultar em maiores dispêndios em dissuasão, sem que necessariamente melhore a sua segurança perante um ataque (Enders e Sandler, 1995). A menos que os aliados estejam preparados para coordenar as decisões de dissuasão, estes *trade-offs* negativos podem persistir.

Em sexto lugar, o terrorismo pode produzir consequências económicas negativas, em termos de redução do turismo, o que poderá despojar um país da muito necessária divisa estrangeira. Este problema é particularmente agudo no Egipto, onde os turistas têm sido massacrados, recentemente, em mais de uma ocasião. Acresce que o terrorismo pode dissuadir o investimento estrangeiro líquido directo (IELD), o qual constitui uma importante fonte de rendimentos para muitos países do Mediterrâneo, tais como o Egipto, Portugal, Espanha e Grécia. O terrorismo, ao criar uma atmosfera de intimidação e de elevados riscos financeiros, pode de facto reduzir o IELD. Num estudo recente, apurou-se que existe um impacto significativo e mensurável do terrorismo no IELD para a Espanha e Grécia, mas não para Portugal, que teve níveis muito reduzidos de terrorismo transnacional no mesmo período de 1975-91. Em média, o terrorismo transnacional reduziu o IELD anual, em Espanha, 13,5%, e na Grécia, 11,9%. Estas reduções podem projectar importantes efeitos no crescimento. Em Portugal, todavia, estima-se o valor anual médio de redução do IELD por causa do terrorismo em 0,05% (Endlers e Sandler, 1996).

4 Compromisso que se traduz na comparação ou balanço entre duas situações ou qualidades, em ordem a alcançar um resultado aceitável. (Nota de tradução).

IV. OS DEAFIOS COLOCADOS PELO ALARGAMENTO DA NATO

O alargamento da NATO está previsto para a primeira metade de 1999, com a adesão da República Checa, da Hungria e da Polónia⁵. No caso de este alargamento se desenrolar sem problemas, pode pensar-se num novo conjunto de admissões, entre as quais as da Roménia e da Eslovénia. Outros sete países – a Eslováquia, a Macedónia, a Bulgária, a Albânia, a Estónia, a Letónia e a Lituânia – expressaram o seu interesse em aderir à NATO. O antecedente mais significativo da decisão de alargamento da NATO é a Cimeira de Bruxelas de 10 e 11 de Janeiro de 1994, na qual os líderes dos países da NATO lançaram a Parceria para a Paz (PPF), no quadro do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte. A PFP tinha sido prevista, originariamente, para reforçar os elos de segurança entre a NATO e os países ex-comunistas da era pós-Guerra Fria. Ao estabelecer um relacionamento de natureza bilateral entre um país da PFP e a NATO, que frequentemente compreendia exercícios militares conjuntos, a PFP reforçava a segurança da região e promovia uma mais eficiente utilização de forças durante as crises. Mais tarde, a PFP evoluiu em ordem a permitir aos prováveis futuros aliados da NATO a preparação das suas Forças Armadas para interagir com as da NATO, através do incremento da interoperabilidade das forças e da normalização dos armamentos (Sandler e Hartley, 1998, Capítulo 3). Ao aderir à PFP, os novos membros recebiam da NATO um compromisso de consulta sempre que se apercebessem de qualquer ameaça ao seu território ou à sua segurança. Em 17 de Dezembro de 1996, os membros da PFP do Mediterrâneo incluíam a Albânia, a Bulgária e a Macedónia.

Com a finalidade de preparar os países para a adesão à NATO, a PFP promove um determinado conjunto de medidas. Primeiro, as forças militares do país devem estar sob controlo civil, sendo os processos militares transparentes. Segundo, as Forças Armadas do país devem ser capazes de interagir com as forças da NATO. Esta interacção é conseguida mediante a realização de exercícios conjuntos, a melhoria dos equipamentos, a normalização dos armamentos e a adopção de procedimentos logísticos comuns. Terceiro, supõe-se que o membro da PFP encerre todas as dis-

5 O material constante deste parágrafo foi obtido a partir de Sandler e Hartley (1998, Capítulo 3). O leitor interessado poderá consultar o capítulo em causa para um estudo aprofundado da questão do alargamento da NATO.

putas fronteiriças e controle os conflitos étnicos. Estas condições prévias de adesão à NATO prenunciavam difícil a inclusão da Albânia, da Bulgária e da Macedónia. Neste último país, por exemplo, persiste uma clara agitação étnica entre a maioria Eslava e uma minoria Albanesa bastante numerosa (Khalizad, 1997). Além disso, a Albânia e a Bulgária enfrentam também potenciais contendias étnicas, uma vez que albergam minorias significativas. Acresce que a Albânia pode ser arrastada para os problemas emergentes no Kosovo, onde a maioria Albanesa pretende autonomia relativamente à autoridade Sérvia.

O custo do alargamento da Aliança Atlântica por forma a incluir os três supra designados candidatos, varia bastante consoante as estimativas que são consultadas⁶. Em rigor, apenas deviam ser considerados os custos da modernização que não se incluíssem nas despesas que estes aliados terão de fazer independentemente do seu ingresso. Os custos de alargamentos potenciais derivam do aumento directo das despesa (v.g. infra-estrutura, reforço de instalações de recepção), de riscos adicionais de conflito, de exercícios conjuntos, da diminuição das forças da NATO e da tomada de decisões. Para determinar se um país deve ou não ser admitido no seio da Aliança Atlântica, devem também ser identificados os benefícios do alargamento e avaliados em contrapartida os custos desse alargamento. Os benefícios do alargamento podem compreender o aumento das capacidades defensivas, a promoção de reformas democráticas, uma maior estabilidade política, a melhoria da partilha dos encargos financeiros e a poupança de custos que se obtém com maiores produções de armamentos. Se os benefícios líquidos de admitir outro aliado forem positivos para a Aliança Atlântica, e se, além disso, cada aliado receber um benefício líquido do alargamento, então deverá ser admitido. Ao escolher participantes sem disputas de fronteiras e sem agitação étnica, o processo de PFP eliminou um número importante de custos do alargamento, tornando, por esse meio, mais provável que o alargamento possa satisfazer as condições necessárias.

A NATO pode estar relutante em alargar muito mais antes de poder determinar com exactidão se os propostos participantes de Visegrad reforçam os benefícios líquidos dos aliados. Muitos dos países Mediter-

6 As estimativas foram realizadas pela RAND, pelo Departamento de Defesa e pela Repartição de Orçamento do Congresso. As estimativas de valores foram revistas por Sandler e Hartley (1998, Capítulo 3).

rânicos – v.g. a Albânia, a Bulgária, a Macedónia, o Egipto, a Argélia e a Tunísia – são candidatos improváveis, devido à sua instabilidade e ao insucesso no cumprimento da maior parte das condições da PFP. Além disso, a NATO terá de se manter atenta, por mais algum tempo, com o actual alargamento, o qual seguramente irá desviar a atenção da NATO para longe do Mediterrâneo, apesar das declarações proferidas em contrário. Este desvio de atenção pode ter como consequência que uma crise no Mediterrâneo se torne bastante intensa antes de chegar a resposta da NATO.

O alargamento da NATO implica o aumento do tempo de decisão na resposta a crises, porque os 19 aliados terão de chegar a um acordo unânime, em conformidade com o disposto nos artigos 4º e 5º do Tratado da NATO, para a adopção de uma determinada acção. Apesar de o alargamento actual aconselhar a manutenção da estrutura da NATO, esta situação poderá não se revelar prudente quando a dimensão dos membros participantes e a sua heterogeneidade aumentarem grandemente o tempo necessário à adopção dum consenso. Os *Trade-offs* entre os custos de decisão e os custos de exterioridade política (de pertencer à minoria) devem ser avaliados no momento da determinação de uma regra decisória alternativa.

V. OUTROS DESAFIOS E OBSERVAÇÕES CONCLUSIVAS

Muitos outros desafios aguardam a NATO no período do pós-Guerra Fria. Perante o decréscimo das despesas de defesa na década de 90 (Hartley e Sandler, 1998), existe uma racional mais forte para o reforço da cooperação no interior da Aliança. A segurança pode ser grandemente multiplicada, se os aliados forem capazes de concordar na exploração das suas vantagens comparativas, em vez de tentarem ser auto-suficientes em todos os tipos de operações. Se fosse possível implantar um regime mais livre no comércio de armas entre os aliados, reduzir-se-ia a necessidade de exportação das armas para fora da aliança, como forma de reduzir os custos de produção por unidade, visto que assim se produzem maiores quantidades de armamento (Sandler e Hartley, 1998, Capítulo 5). Se continuar a contar com o produto das vendas de armas para conseguir essas economias de escala, os aliados arriscam-se a que essas armas possam chegar às mãos de regimes hostis, como foi o caso do Iraque. O presente

cenário é particularmente pertinente no que respeita ao Mediterrâneo, no caso de os extremistas islâmicos conseguirem obter o controlo da região. Outro desafio tem a ver com a explosão demográfica que se verifica no Norte de África. O crescimento da população com tal magnitude pode originar pobreza e descontentamento, os quais por sua vez poderão criar instabilidade política e surtos de emigração. Se essa instabilidade política for suficientemente forte, a violência poderá eclodir, criando-se, por conseguinte, uma necessidade potencial de forças de manutenção da paz. Os emigrantes vindos do Norte de África estão já a inundar a Europa. Se o passado for o preâmbulo de futuros acontecimentos, alguns destes emigrantes podem utilizar a Europa como palco para a concretização de atentados terroristas, destinados a publicitar as condições económicas e políticas nos países de origem.

A NATO, defronta-se seguramente com muitos desafios no pós-Guerra Fria. Se bem que a tensão entre a Europa Ocidental e a Europa Oriental tenha sido eliminada, o Mundo permanece um local perigoso. Os tipos de desafios com que a NATO actualmente se confronta são diferentes e, por isso mesmo, requerem forças e logísticas diferentes. Mas muito permanece ainda por fazer, e por isso a NATO deve ser adequadamente transformada para enfrentar esses desafios.

VI. OBRAS DE REFERÊNCIA

Asmus, Ronald D. (1997), "Double Enlargement. Redefining the Atlantic Partnership after the Cold War", em David C. Gompert e F. Stephen Larrabee (eds.), *America and Europe: A Partnership for a New Era* (Cambridge: Cambridge University Press), 9-50.

Bobrow, Davis B. and Mark A. Boyer (1997), "Maintaining System Stability: Contributions to Peacekeeping Operations", *Journal of Conflict Resolution* 41(6), 723-748.

Campbell, James K. (1997), "Excerpts from Research Study 'Weapons of Mass Destruction and Terrorism: Proliferation by Non-State Actors'", *Terrorism and Political Violence* 9(2), 24-50.

Chalk, Peter (1996), *Western European Terrorism and Counter-Terrorism. – The Evolving Dynamic* (Houndmills, UK: Macmillan).

- Congressional Budget Office (1997), *Moving US Forces: Options for Strategic Mobility* (Washington DC: US Government Printing Office)
- Enders, Walter e Todd Sandler (1993), "The Effectiveness of Anti-Terrorism Policies: Vector-Autoregression-Intervention Analysis", *American Political Science Review* 87(4), 829-844.
- Enders, Walter e Todd Sandler (1995), "Terrorism: Theory and Applications", in Keith Hartley and Todd Sandler (eds.), *Handbook of Defense Economics*, Vol. 1 (Amsterdam: North-Holland), 213-249.
- Enders, Walter e Todd Sandler (1996), "Terrorism and Foreign Direct Investment in Spain and Greece", *KYKLOS* 49(3), 331-352.
- Enders, Walter e Todd Sandler (1998), "Transnational Terrorism in the Post-Cold War Era", manuscrito não publicado, Iowa State University, Ames, IA.
- Fontanel, Jacques e Jean-Paul Hebert (1997), "The End of the French Grandeur Policy", *Defence and Peace Economics* 8(1), 37-55.
- Hartley, Keith e Todd Sandler (1998), "NATO Burden Sharing", manuscrito não publicado, University of York, York, UK.
- Hill, Stephen M. e Shahin P. Malik (1996), *Peacekeeping and United Nations* (Aldershot, UK: Dartmouth).
- International Institute for Strategic Studies (1995), *The Military Balance 1995/96* (Oxford: Oxford University Press).
- International Institute for Strategic Studies (1996), *The Military Balance 1996/97* (Oxford: Oxford University Press).
- Jongman, A. J. (1992), "Trends in International and Domestic Terrorism in Western Europe, 1968-1988", *Terrorism and Political Violence*, 4(4), 26-76.
- Jordan, Robert S. (1995), "NATO's Structural Changes in the 1990s", in S. Victor Papacosma e Mary Ann Heiss (eds.), *NATO in the Post-Cold War Era: Does it Have a Future?* (New York: St. Martin's Press), 41-69.
- Khalilzad, Zalmay (1997), "Challenges in the Greater Middle East", in David C. Gompert and F. Stephen Larrabee (eds.), *America and Europe: A Partnership for a New Era* (Cambridge: Cambridge University Press), 191-217.

Khanna, Jyoti, Todd Sandler, e Hirofumi Shimizu (1998a), "Sharing the Financial Burden for UN and NATO Peacekeeping, 1976-1996", *Journal of Conflict Resolution* 42(2), 176-195.

Khanna, Jyoti, Todd Sandler, e Hirofumi Shimizu (1998b), "The Demand for UN Peacekeeping, 1975-96", manuscrito não publicado, Iowa State University, Ames, IA.

Klare, Michael (1995), *Rogue States and Nuclear Outlaws: America's Search for a New Foreign Policy* (New York: Hill and Wang).

Lapidot, Anat (1996), "Islamic Activism in Turkey since the 1980 Military Takeover", *Terrorism and Political Violence* 8(2), 62-74.

Larrabee, F. Stephen (1997), "Security Challenges on Europe's Eastern Periphery", in David C. Gompert e F. Stephen Larrabee (eds.), *America and Europe: A Partnership for a New Era*, (Cambridge: Cambridge University Press), 166-190.

Maddy-Weitzman, Bruce (1996), "The Islamic Challenge in North Africa", *Terrorism and Political Violence* 8(2), 171-188.

NATO (1996), "Financial and Economic Data Relating to NATO Defence", NATO Press Release (96) 168, 17 December, NATO Headquarters, Brussels.

NATO (1997), "Financial and Economic Data Relating to NATO Defence", NATO Press Release M-DPC-2(97)147, 2 December, NATO Headquarters, Brussels.

NATO (1998), "The Mediterranean Dialogue", NATO Basic Fact Sheet No. 16, NATO Headquarters, Brussels.

NATO Office of Information and Press (1995), NATO Handbook (Brussels: NATO).

Podeh, Elie (1996), "Egypt's Struggle against the Militant Islamic groups", *Terrorism and Political Violence* 8(2), 43-61

Sandler, Todd (1997), "The Future Challenges of NATO – An Economic Viewpoint", *Defence and Peace Economics* 8(4), 319-353.

Sandler, Todd e Keith Hartley (1998), *The Political Economy of NATO: Past, Present, and into the 21st Century* (Cambridge: Cambridge University Press), em publicação.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (1996), *SIPRI Yearbook 1996: World Armaments and Disarmaments* (Oxford: Oxford University Press).

Thomson, James A. (1997), "A New Partnership, New NATO Military Structures", in David C. Gompert e F. Stephen Larrabee (eds.), *America and Europe: A Partnership for a New Era* (Cambridge: Cambridge: Cambridge University Press), 79-103.

United Nations (diversos anos), *Financial Report and Audited Financial Statements for the Biennium Ended 31 December 19.. and Report of Auditors*, General Assembly (New York: United Nations).

United States Department of Defense (1992), *Conduct of the Persian Gulf, Final Report to Congress*, PB92-163674 (Washington, DC: US Department of Defense).

United States Department of State (1997), *Patterns of Global Terrorism 1996* (Washington, DC: US Department of State).

United States Government Accounting Office (1998), *Bosnia: Operational Decisions Needed Before Estimating DOD's Costs*, GAO/NSIAD-98-77BR (Washington, DC.-US Governmental Accounting Office).

A Paz Regional como um Bem Público Internacional: A Acção Colectiva na África Austral*

Jurgen Brauer

*Professor em Augusta State University, USA
Vice-presidente do Board of Directors of Economists
Allied for Arms Reduction (ECAAR)*

* Comunicação apresentada à Conferência Internacional "A Economia de Defesa e a Segurança nos Países Mediterrânicos e da África Sub-Saariana", organizada pelo Instituto da Defesa Nacional, em Lisboa, em 5 e 6 de Junho de 1998.

INTRODUÇÃO¹

Desde os trabalhos pioneiros de Buchanan (1965) e de Olson (1965) tem vindo a desenvolver-se uma vasta literatura que analisa os bens de acção colectiva (ver a esse título, Sandler, 1992; Cornes e Sandler, 1996). Em contraposição a um bem privado, um bem de acção-colectiva *não* é voluntariamente fornecido ao mercado por um qualquer fornecedor individual privado. A impossibilidade de excluir potenciais utilizadores é responsável pelo comportamento de *free-riding*² que se verifica entre os eventuais participantes da acção colectiva. Por exemplo, se eu benefico, por qualquer meio, da provisão de um mundo isento de varíola – pois uma vez fornecidos os benefícios, estes são de livre acesso para mim próprio e eu não posso ser excluído do seu gozo – então tenho pouco ou nenhum incentivo para contribuir para a sua provisão. Posso então descansar (*free-ride*) sobre as contribuições que os *outros* fazem³. Se todos os potenciais utilizadores pensarem da mesma forma, então, ninguém fará qualquer contribuição ou, pelo menos, nenhuma contribuição suficiente para garantir o custo do fornecimento do bem. A consequência dessa situação reside no facto de outro bem, perfeitamente desejável, também não ser fornecido de todo ou ser fornecido em grau inadequado. O bem estar social sofre com essa situação.

A paz internacional existente entre os Estados-Nações é um bem de acção colectiva. Uma vez proporcionados, os benefícios da paz atingem toda a gente de uma maneira idêntica, e ninguém pode ser excluído do usufruto dos benefícios proporcionados pela paz. Qual a razão, então, para contribuir para a manutenção da paz (*peacekeeping*) ou para a construção da paz (*peacemaking*)? De que modo podemos evitar ou mitigar o problema do *free-rider*? Este estudo

1 Várias versões desta comunicação foram apresentadas em Atlanta (reunião anual da Southern Economic Association, em Novembro de 1997), em Chicago (reunião anual da Allied Social Science Associations, em Janeiro de 1998), e em Londres (Conferência sobre Despesas Militares em Economias Emergentes e em Desenvolvimento, proferida na Middlesex University, em Março de 1998). As versões de Chicago e de Londres foram realizadas em co-autoria com André Roux da South Africa's Stellenbosch University (ver Brauer e Roux, 1998). Agradeço igualmente, e em especial, ao Prof. Dietrich Fischer pelos seus comentários.

2 Na literatura económica, em português, traduz-se o *free-rider* como “passageiro clandestino”, representando o seu comportamento (*free-riding*) uma situação de boleia ou aproveitamento da acção dos outros (Nota da tradução).

3 Se eu faço uma pequena contribuição sou considerado como “*easy-rider*”.

- 1 examina a forma como são produzidos os bens colectivos (Hirshleifer, 1983), e dedica uma atenção particular às concepções das instituições vocacionadas para produzir a paz e a segurança internacionais (Sandler, 1997),
- 2 analisa, sinteticamente, a literatura existente sobre as sanções de carácter económico e os incentivos como meios de construção ou de manutenção da paz, fazendo sobressair a relativamente diminuta atenção prestada ao contexto institucional, no âmbito do qual as sanções ou os incentivos deverão fazer sentir os seus efeitos,
- 3 caracteriza, em termos sumários, os maiores problemas de segurança e os desafios na região da África Austral,
- 4 fornece informação sobre o presente enquadramento institucional existente na África Austral, o qual é suposto construir ou manter a paz, e
- 5 apresenta sugestões relativas aos processos de construção da paz e de manutenção da paz na África Austral, prestando uma atenção particular ao desígnio institucional.

1. As tecnologias de produção e a concepção das instituições

A produção tecnológica de bens públicos

Jack Hirshleifer (1983) analisou a ligação existente entre o fornecimento voluntário de bens públicos (colectivos) e a tecnologia utilizada na sua produção⁴. Este autor analisa três casos em particular. Em primeiro lugar, se a tecnologia de produção consiste em cada um dos contribuintes providenciar uma parte, de modo que os benefícios que o bem produz, como um todo, representam a soma das suas partes contributivas (*the summation technology* – a tecnologia somativa), então é provável que o bem esteja sujeito ao clássico problema do *free-ride* (passageiro clandestino). Por exemplo, ao proteger a camada estratosférica de ozono através da redução das emissões de CFC, cumpre-se o princípio da tecnologia somativa: cada unidade de redução de CFC que qualquer país aceite, vai proporcionar benefícios não exclusivos e extensivos a todos os outros

4 A discussão segue Sandler (1997, pp.46-50), apesar dos exemplos serem retirados de diversas fontes.

países. Quanto maior o número de países que contribuíam para as reduções de CFC, maior é o nível global de reduções de CFC atingidas e maior é a soma dos benefícios colhidos.

Se a implementação das reduções de CFC for mais dispendiosa para um país do que os benefícios daí retirados, e no caso desse país ser o único contribuinte para essas reduções, então daí resultará um problema. Inicialmente, o país sente-se incentivado a prestar a sua própria contribuição apenas no caso em que todos os outros países o fizerem também. Todavia, se todos os outros países contribuírem, então ele pode aproveitar-se dos esforços desenvolvidos por *esses países*, beneficiando das reduções de CFC à escala mundial sem, ao fim e ao cabo, contribuir para nenhuma dessas reduções. Esta linha de pensamento é correcta para *qualquer*, portanto, para *todos*, os países. Se o benefício para o país é de “dez”, mas o seu custo for de “vinte”, então o país perde. Outros países, em contraponto, recebem um benefício de “dez” a um custo de zero. Eles *apanham boleia* e vice-versa. Uma tecnologia somativa de produção de bens públicos está, por conseguinte, associada ao dilema do jogo do prisioneiro cujo resultado indesejável é o de que *ninguém* reduz as emissões de CFC porque não é racional para *ninguém* começar a fazê-lo. Este é um jogo “perdido”⁵.

Em segundo lugar, Hirshleifer refere-se a uma outra tecnologia de produção de bens públicos, designada como a tecnologia do elo mais fraco (*weakest-link technology*). Ela sugere que os benefícios transmitidos pelos bens públicos só se concretizam quando todos derem a sua contribuição, por mais pequena que seja, para a respectiva produção. Somente no caso em que cada parte contribuir haverá um bem público; e se uma delas retirar a sua contribuição, não haverá qualquer bem público. Um exemplo dessa situação consiste na não-proliferação nuclear. Qualquer país, ao submeter-se aos critérios da não-proliferação, está a proporcionar benefícios não-rivais exclusivos a todos os outros países. Contudo, se um único país falhar no cumprimento dos padrões da não-proliferação, o bem público da não-proliferação não será, de todo, assegurado.

A tecnologia do elo mais fraco é, por vezes, associada aos *assurance games*, cuja qualidade reside no provável (mas não garantido) aumento de *free-riding*. No caso de o país A assinar um tratado de não-proliferação,

5 O modo como surgiu o Protocolo de Montreal para a redução das emissões de CFC, tem a ver com a concepção das instituições necessárias para afastar ou tornar marginal o jogo do dilema do prisioneiro; este tema será tratado mais à frente.

mas o país B não, então, em termos efectivos, não existe a não-proliferação: o país B não pode obter algo (a não proliferação) em troca de nada. Da mesma maneira, assim que a não-proliferação seja assegurada, nenhuma das partes em causa pode, em termos razoáveis, retirar-se do projecto: se uma das partes falhar no cumprimento do disposto no tratado, este, na sua totalidade, cessa de produzir benefícios para ambas as partes. Por conseguinte, tais situações apresentam-se como boas oportunidades para o incremento das contribuições: o país A oferece-se para realizar uma pequena contribuição ou uma concessão na condição da situação de reciprocidade oferecida pelo país B; uma vez que o país B cumpra, o país A pode fazer uma outra oferta de uma pequena contribuição, se país B o fizer também. Esta evolução continua até à conclusão final de um tratado de não-proliferação.

Em terceiro lugar, no outro extremo do espectro da tecnologia, reside o que Hirshleifer designa de tecnologia mais adequada (*best-shot technology*) para a produção de um bem público. Este tipo de tecnologia está associada aos jogos de coordenação. Se o país B fizer uma contribuição a um custo de “dois”, e o país A fizer uma contribuição a custo de “três”, então o nível do bem público será determinado pelo país A, visto ser o maior contribuinte. Todavia, se o país A contribui apenas com “um”, então o nível do bem público é determinado pelo país B, cuja contribuição é, agora, maior do que a contribuição do país A. A maior contribuição assegura o bem público; todos os restantes vão à boleia. Por exemplo, a disponibilidade dos satélites espaciais e a potencial transmissão da informação reunida, por intermédio desses meios, é determinada pelo país com a maior capacidade para colocar satélites em órbita. Uma vez estando em órbita, a informação – como por exemplo a detecção remota das condições agrícolas a nível mundial – pode ser obtida e distribuída a um custo marginal (de qualquer forma, a um custo próximo do zero por unidade de informação). Quando qualquer uma das partes tem condições práticas para empreender tais esforços, a questão teórica em jogo consiste em saber qual delas deverá suportar os custos e permitir ao outro aproveitar-se disso. Mas quando as duas partes estão dotadas de forma desigual, é evidente que a parte mais bem dotada deverá suportar o custo para seu próprio benefício (proporcionando aos outros a situação de ‘boleia’).

Desviei-me um pouco neste último exemplo para fazer duas considerações importantes: (a) muitos bens públicos internacionais não são puros

bens públicos internacionais mas estão coligados com benefícios privados nacionais, e (b) alguns bens produzem benefícios que são, em princípio, não-rivais mas exclusivos. Deste modo, uma vez que os Estados Unidos se decidam pela difusão da informação de captação remota, por exemplo via Internet, ela fica disponível para toda a gente. A captação remota da informação, logo que fornecida, é certamente um bem não-rival. Mas os Estados Unidos podem decidir-se, num primeiro momento, pela não transmissão da informação captada por satélite (digamos por satélites “espões”), excluindo os outros países do acesso aos benefícios desse bem ou, então, tornar o benefício disponível em função de decisão casual (provavelmente como contrapartida de outros benefícios que os Estados Unidos pretendam adquirir).

Por conseguinte, alguns bens colectivos são produtos comuns. A compreensão disto mesmo torna-se particularmente importante para a concepção das instituições às quais retornamos.

A arquitectura das instituições produtoras de bens públicos internacionais

Em certas áreas, que não nas relativas à paz e segurança internacionais, é cada vez mais reconhecido o enquadramento institucional onde é negociada a produção de bens colectivos e onde são exercidas influências sobre se, e em que medida, o bem deverá ser fornecido com êxito. Por exemplo, ao contrário das Cimeiras do Rio de Janeiro (1992) e de Kyoto (1997) – as negociações relativas ao aquecimento global – a negociação bem sucedida e a consequente implementação do Protocolo de Montreal respeitante aos níveis de redução de CFC, resultaram, em parte, do reconhecimento e da aceitação do incontroverso consenso científico sobre a natureza do problema em causa. O benefício do bem público a ser fornecido era referido de forma muito mais clara: existia um grupo de países altamente interessados e economicamente capazes, dispostos e competentes em dar continuidade ao tema, dirigir as negociações e assegurar o seu êxito.

Num livro recente, *Global Challenges*, Todd Sandler, extrai as seguintes lições sobre a concepção das instituições para a produção, com sucesso, de bens públicos internacionais (Sandler, 1997, cap. 5). Essas lições são aqui apresentadas de forma aproximada, resumida e ligeiramente desenvolvidas:

- 1 *Em primeiro lugar*, em vez de tentar juntar todos os possíveis membros – um desígnio impossível de alcançar na maioria dos casos –, formar um clube com um pequeno número de membros que partilhem “gostos” semelhantes no que respeita ao problema em apreciação. Subsequentemente, criar, de forma gradual, uma associação e, se possível, *inventar* um mecanismo de exclusão.
- 2 *Em segundo lugar*, para aumentar a probabilidade de se concretizarem as contribuições, e para induzir mais Estados-Nações a comprometerem-se na acção colectiva, reduzir e resolver as incertezas existentes sobre a natureza dos problemas pendentes (as CFC destroem a camada estratosférica de ozono? Existe um aquecimento global do planeta? O Iraque está a construir armas nucleares? etc.). Reduzir a incerteza não apenas sobre o custo económico da inacção (oportunidades desperdiçadas pela inacção contínua), mas também sobre os benefícios potenciais da acção (oportunidades conseguidas).
- 3 *Em terceiro lugar*, a liderança relativa à realização da acção colectiva é por norma mais bem desempenhada pelo país que pode retirar um maior benefício líquido dessas acções. Aqueles países que mais têm a ganhar, provavelmente apresentarão os melhores argumentos, bem como estarão mais dispostos a conceder logo de início uma contribuição para o financiamento da acção – um pagamento para entrar num grupo de vencedores, condição que os outros países podem partilhar se também contribuírem financeiramente.
- 4 *Em quarto lugar*, contribuir efectivamente para a construção de coligações bem sucedidas, através da identificação dos benefícios locais e regionais, e não apenas dos benefícios globais. Os países têm muito a ganhar com os tratados regionais de paz, sem terem necessidade de aguardar pela paz mundial.
- 5 *Em quinto lugar*, utilizar os meios de comunicação. Nos dias de hoje, os meios de comunicação mundiais sobrevoam as fronteiras dos Estados-Nações e podem contribuir para a tomada de consciência dos problemas que requerem acções colectivas e, por conseguinte, auxiliar a forjar as coligações apropriadas.
- 6 *Em sexto lugar*, procurar manter, de início, relações flexíveis entre os membros e estreitá-las com o decurso do tempo. Em vez de aspirar a

uma solução abrangente, considerar a introdução de melhorias progressivas⁶.

- 7 *Em sétimo lugar, não aplicar cegamente a solução de um problema a outro problema. Como pode concluir-se da discussão sobre a produção tecnológica de um bem público, a natureza intrínseca do problema do bem público pode diferir, significativamente, de caso para caso.*

A NATO como um exemplo ilustrativo

Analisemos, rapidamente, a situação de um bem público internacional – a paz e a segurança internacionais proporcionadas pela NATO – e comparemo-la com a concepção de Sandler relativa aos princípios institucionais. Claramente, a NATO era (e continua a ser) uma comunidade de interesses partilhados, de “gostos” ou de “preferências” similares. Em vez de aspirar à paz global, os seus objectivos eram a estabilidade regional, em primeiro lugar na Europa Ocidental. Os benefícios da aliança militar eram locais e regionais, com externalidades alargadas a nível internacional e global (tanto positivas como negativas)⁷. Na fase inicial, a sua liderança foi claramente proporcionada pelos Estados Unidos, pela França e pelo Reino Unido, os países que esperavam obter grandes benefícios líquidos com a formação da aliança. A aliança atlântica produziu um produto de parceria. Enquanto alguns dos seus benefícios deviam ser considerados públicos (“internacionais”), outros apresentavam-se mais como privados (“nacionais”), e o equilíbrio entre a produção de bens públicos e de bens privados variou com o decurso do tempo. Por exemplo, quando a ênfase foi colocada nas forças convencionais, o perigo de contracção da força (rivalidade por diluição mais do que por dispersão) deixaria qualquer membro da aliança vulnerável a um ataque. O bem torna-se assim parcialmente rival. Nestas condições, cada membro da aliança contribui com uma percentagem maior para as forças convencio-

6 Num arranjo feliz, Jeff Dumas (da Universidade de Texas, em Dallas) sugere que se deva referir a esta situação como a do “modelo do namoro”. Quando os jovens começam a namorar, estão muito mais interessados neles próprios do que em falar sobre que colégio os seus eventuais filhos deverão frequentar, ou para onde viajar assim que o potencial casal atingir a idade da reforma.

7 Positivas para os países europeus não pertencentes à NATO que provavelmente teriam sido defendidos em caso de um ataque do Pacto de Varsóvia (por exemplo, a França, após a sua retirada da NATO) e negativas, pelo menos em relação às generalizadas ansiedades mundiais causadas pela corrida às armas nucleares e sua proliferação.

nais, de modo a recolher benefícios de bens privados. Mas quando a ênfase se desloca para o armamento nuclear estratégico, o bem torna-se menos rival, mais público nas suas características e as contribuições dos membros individuais da aliança diminuirão⁸. A NATO, enquanto aliança defensiva, é um bem complexo: pode ser classificada como um bem público internacional, proporcionando benefícios não-rivais e benefícios não-exclusivos (provavelmente mediante a protecção de não-membros como a França ou a Suíça); pode também ser classificada como um bem parcialmente privado ao proporcionar benefícios rivais e benefícios exclusivos unicamente a alguns membros; além disso, alguns aspectos proporcionados pelo bem NATO podem ser vistos como um bem de recursos comuns (rival mas de não-exclusão), ou ainda também como um bem de clube (não-rival para os membros mas de exclusão para os não membros).

2. A acção colectiva: sanções, incentivos, instituições

Construir e manter a paz no interior e entre os Estados-Nações é, claramente, um problema de acção colectiva. *No interior* dos Estados o problema é, normalmente, resolvido através de contribuições (impostos) de carácter coercivo, impostas pelo Estado e destinadas à provisão do bem público (“lei” e “ordem”) que assegura a manutenção da paz interna. Esta situação ocorre no contexto de um *acordo institucional* que transfere um determinado grau de soberania das pessoas singulares para uma autoridade pública de governação. *Entre dois* ou *entre vários* Estados, essa autoridade governativa – como uma instância resultante de um acordo institucional – normalmente não existe, devendo ser especificamente criada, transferindo-se para ela algum grau de soberania (tal como no caso da NATO).

A paz internacional proporciona benefícios àqueles que a apreciam, mas o provisionamento da paz envolve um custo. Além disso, uma vez proporcionada, nenhum Estado-Nação pode ser impedido de colher os frutos das relações pacíficas entre os países da sua região geográfica, nem existe aí qualquer competição ou rivalidade sobre a questão da paz. Assim que existe paz, há paz para todos ao mesmo tempo. Por conseguinte, podemos esperar

8 Ver Sandler (1992, pp. 99-106) para mais detalhes e para resultados empíricos que confirmam os prognósticos teóricos.

que alguns Estados-Nações não contribuam, ou façam pequenas contribuições, para a paz, em contraste com as contribuições feitas por outros Estados-Nações vizinhos. Podemos esperar que as contribuições para as forças internacionais de manutenção da paz e para as despesas das operações fiquem aquém do que seria necessário para, em termos razoáveis, proporcionar o bem, pois cada Estado-Nação espera aproveitar as contribuições dos outros, ou seja, espera beneficiar da paz à custa dos outros Estados-Nações. Tal como na situação da NATO, a paz, a construção da paz e a manutenção da paz, não são um bem público puro. Pode também produzir benefícios privados para o fornecedor do bem. Por exemplo, Estados-Nações como o Canadá e a Noruega sentem orgulho pelo facto de serem conhecidos pela sua posição de países amantes da paz. Em consequência, esses Estados-Nações retiram benefícios nacionais particulares por serem mundialmente reconhecidos como países amantes da paz: eles obtêm estatuto, reconhecimento e admiração internacionais. Esta situação encoraja-os a contribuir com somas desproporcionadamente elevadas para as acções internacionais de manutenção da paz.

Considerem-se os conflitos recentes em países como a Arménia e o Azerbaijão, a Jugoslávia ou o Haiti, a Somália ou o Iraque ou, actualmente, a África Austral. Apesar de preconizarem a paz, as sociedades humanas praticam a guerra. Se a construção da paz é um bem desejável, quem a deverá prover? E de que maneira? Se um Estado-Nação, externo à região, intervém para construir a paz, um vasto número de outros Estados-Nações beneficiam dessa actuação. Eles aproveitam-se, retirando benefícios dos esforços realizados pelo agente activo, sem qualquer custo, ou com um pequeno custo para eles próprios. Porém, se todos os Estados-Nações pensarem de maneira idêntica, a construção da paz não será empreendida; não será de todo proporcionada ou será proporcionada de forma inadequada. Deste modo, a construção e a manutenção da paz são bens desejáveis, mas a sua provisão acarreta problemas de acção colectiva.

A discussão sobre o real efeito das sanções económicas, como as empreendidas contra a ex-Jugoslávia ou contra o Iraque, ou a discussão sobre os incentivos económicos, por exemplo no caso da África do Sul durante a era do apartheid, apenas recentemente começaram a ser analisadas do ponto de vista da acção colectiva (ver, por exemplo, Cortright e Lopez, 1995; e Cortright, 1997). Actualmente, reconhece-se que as sanções económicas impostas pelos membros das organizações internacionais ou através de outros esquemas de cooperação internacional, nem sempre provo-

cam as desejáveis alterações comportamentais no país ou nos países alvos. Assim sendo, os investigadores trabalham no sentido de identificar as condições sob as quais as sanções produzem resultados ou falham. Na sua maioria, os resultados sugerem que o sucesso ou o falhanço derivam dos *acordos institucionais* no âmbito dos quais são acordadas as acções colectivas, tal como as sanções. Por exemplo, neste momento reconhece-se que, no que respeita ao acordo sobre o estabelecimento dum conjunto de sanções, no contexto de uma organização internacional como as Nações Unidas, cada país pode estar dependente duma aprovação *interna* favorável, concedida pelos actores internos mais importantes e interessados (Kaempfer e Lowenberg, 1988; Mansfield, 1995). Por isso, saber em que grau as sanções alteram o comportamento no país-alvo, depende, em parte, do facto de se saber, exactamente, *quem* é afectado no país em causa. Se as sanções económicas atingem a população comum mas deixam incólume a liderança do país-alvo, e se o *acordo institucional* desse país for um regime de ditadura, não-democrático, então as sanções são provavelmente incapazes de provocar as desejáveis alterações de comportamento. Em contraste, as sanções económicas aplicadas às pessoas comuns num país que é capaz de forçar alterações de liderança terão, *a priori*, uma maior oportunidade de ser bem sucedidas. Pode então concluir-se que as *instituições têm importância*. Elas não são um simples reflexo tardio; e as acções, como as inacções, não são praticadas num vácuo institucional. Determinar quais as acções a adoptar é tarefa que cabe, ao menos parcialmente, às instituições que as praticam ou dentro das quais elas devem produzir efeitos. Uma consideração igualmente importante diz respeito à *natureza* do bem da acção colectiva em questão. De acordo com o que se observou, nem todas as acções colectivas são semelhantes (Hirshleifer, 1983). Ninguém pode simplesmente catalogar exemplos de sanções (desincentivos) e de incentivos para determinar qual a abordagem, ou a combinação das duas, que "funciona melhor". O que funciona melhor depende do contexto institucional vigente. Um conjunto de sanções impostas em conformidade com um determinado conjunto de circunstâncias pode resultar, mas num quadro de circunstâncias diferentes pode já não resultar. Em termos similares, uma série de incentivos pode produzir resultados no quadro de um determinado conjunto de circunstâncias ou arquétipo institucional, mas não noutros. A *concepção das instituições* torna-se, por conseguinte, tanto mais uma componente crítica quanto a concepção dos próprios des/incentivos particu-

lares (Sandler, 1997). Estes são parte integrante dum processo de tomada de decisões⁹.

Em complemento, como referido anteriormente, não é apenas importante o desígnio das instituições no seu direito próprio, mas existem igualmente importantes sub-jogos que determinam o *acesso* a uma instituição e aos seus recursos. Mais ainda, as instituições oferecem benefícios potenciais aos seus membros por um determinado preço – e, por conseguinte, induzem um comportamento de *free rider*. Por exemplo, David Cortright (1997, p. 269), escreve que “o acesso ao emergente sistema de cooperação política e de desenvolvimento económico existente entre os principais Estados... (é) o mais poderoso incitamento para as relações de paz no mundo de hoje”. Todavia, deve reflectir-se sobre a situação da Turquia: a Turquia há muito tempo que vem pretendendo a adesão à União Europeia. Contudo, a União Europeia – como um grupo – recusa a sua admissão. Se o acesso à União Europeia consistir num poderoso incentivo para a Turquia se pacificar, então a *concessão* do acesso é um sub-jogo da União Europeia que necessita de ser resolvido antes do mais. Considerando que todos os Estados-membros da União Europeia necessitam de concordar com o acesso, a adesão da Turquia à União Europeia irá ainda, em última análise, depender de mais sub-jogos com a Grécia.

A ênfase colocada na arquitectura e no funcionamento das instituições torna-se ainda mais forte no contexto duma guerra civil, do terrorismo interno, da corrida às armas, do contrabando de estupefacientes, de assassinatos políticos, da efervescência revolucionária e de outros fenómenos similares que extravasam (contêm efeitos de externalidade) para contextos inter-países. As propostas de des/incentivos não são suficientes. Mais apropriadamente, as questões decisivas giram em redor dos incentivos oferecidos a *quem* os irá utilizar até ao fim, *de que forma* exactamente e em *qual* contexto institucional.

3. Os desafios à paz na África Austral¹⁰

O facto mais sobejamente conhecido da região da África Austral consiste nas *desigualdades de dimensão e de força* dos seus países. Se alguém definir

9 Sobre as instituições ver a recente avalanche de literatura sobre *New Institutional Economics*, por exemplo em Hodgson (1998), Stiglitz (1998), e a discussão da mesa redonda ocorrida, em 1998, nos Encontros Anuais da *American Economic Association* (AEA, 1998).

10 As secções três e quatro são retiradas de Brauer e Roux (1998).

a região da África Austral como compreendendo os catorze membros da *Southern African Development Community* (SADC) – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, então a região contém dois gigantes, em termos populacionais, a República Democrática do Congo (o antigo Zaire) e a África do Sul, os quais, em conjunto, totalizam cerca de metade dos aproximadamente 180 milhões de habitantes da região, seis países de dimensão média (Angola, Malawi, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe) com populações entre os 10 e 30 milhões de habitantes e seis pequenos países (Botswana, Lesotho, Ilhas Maurícias, Namíbia, Ilhas Seychelles e Swazilândia) com populações abaixo dos 2 milhões de habitantes cada um (ver o Quadro 1).

Quadro 1: Indicadores seleccionados, África Austral, 1995

País	Total de população		PIB a preços de mercado	
	(1.000)	% da região	milhões de US dólares	% da região
Total	178.874	100,0	166.003	100,0
África do Sul	41.500	23,2	136.035	77,3
Angola	10.800	6,0	3.722	2,1
Botswana	1.500	0,8	4.318	2,5
Lesotho	2.000	1,1	1.029	0,6
Malawi	9.800	5,5	1.465	0,8
Maurícias	1.100	0,6	3.919	2,2
Moçambique	16.200	9,1	1.469	0,8
Namíbia	1.500	0,8	3.033	1,7
República Democrática do Congo	43.900*	24,5	5.268*	3,0
Seychelles	74	0,0	490	0,3
Swazilândia	900	0,5	1.048	0,6
Tanzânia	29.600	16,6	3.602	2,1
Zâmbia	9.000	5,0	4.073	2,3
Zimbabwe	11.000	6,2	6.522	3,7

Fonte: World Bank, 1997; UNDP, 1997.

Nota: * Os dados sobre a República Democrática do Congo são, para o ano de 1995, os dados para o Zaire. *The World Bank* (1997) apresenta dados do PIB per capita de 1995, para o Zaire, no Quadro 1a (p. 248), mas não fornece uma estimativa sobre a população do Zaire. *UNDP* (1997) fornece uma estimativa sobre a população do Zaire, em 1994 (Quadro 22, p. 195). Multiplicando a estimativa da UNDP sobre a população com a estimativa do Banco Mundial para o PIB per capita, obtém-se uma estimativa do PIB.

Em termos de desempenho económico, a África do Sul, com um quarto da população da região, gerou um PIB três vezes maior do que todos os outros membros juntos da SADC (ver o Quadro 1). Este “gigantismo”, por si só, é causa de preocupação para os países vizinhos, complica a cooperação regional e a integração e é uma *característica institucional* que não pode ser negligenciada em qualquer tentativa de reflexão sobre a construção e a manutenção da paz na região da África Austral. Não muito distinto é o caso da inserção da Nigéria na ECOWAS (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental), agrupamento da África Ocidental. Em nenhum dos casos se pode pretender ver “parceiros iguais” sentados a uma mesa de negociações, quando o que é objecto de negociação envolve matérias com custos e benefícios económicos.

As assimetrias intra-regionais deste tipo levantam, invariavelmente, suspeitas sobre o possível domínio e as segundas intenções da África do Sul. Isto por si mesmo coloca um pesado fardo na qualidade da diplomacia sul-africana na região. Para além disso, as ameaças à paz, à segurança e ao desenvolvimento, estão em ascensão à medida que emergem os desafios não-militares, sob a forma de endividamento a credores estrangeiros, de desequilíbrios fiscais, de grave instabilidade política em vários países e – periodicamente – de secas, com as concomitantes crises de má nutrição e de fome, e dos fluxos migratórios para as tão ansiadas zonas de pastos verdes.

Em toda a região, o ritmo da mudança deslocou-se e urdiu padrões aceitáveis de comportamento dos Estados. Aguarda-se que a intensidade deste processo aumente à medida que é aprofundado o processo de integração. Para além disso, as antigas questões de segurança arrastam-se e, com elas, a eventualidade de se produzirem danos importantes. Por exemplo, a proliferação de armas em toda a região – um legado do passado ideológico da região – é extremamente desestabilizador.

Duas forças principais estão, por conseguinte, a emergir a partir da divisão principal entre a África do Sul e os outros países da região. Em primeiro lugar, a incapacidade para atingir padrões de vida minimamente razoáveis numa vasta zona económica de terrenos incultos, está a compelir milhões de esfomeados, de habitantes que vivem no limiar da pobreza a procurar, noutros locais, pastagens mais verdes (forças de impulso). Para a maior parte deles, a África do Sul representa essas pastagens verdes (forças de atracção). Por isso, o afluxo anual de emigrantes ilegais

à África do Sul é de centenas de milhares. Os refugiados por motivos económicos de outros locais da África Austral estão a exercer uma pressão considerável sobre uma situação demográfica, já de si explosiva, na África do Sul. Com mais e mais pessoas à procura de empregos e de meios de subsistência, e fazendo exigências aos extenuados recursos do país, é óbvia a existência de um ambiente potencial capaz de fazer eclodir um conflito violento. Paradoxalmente, o melhor desempenho económico da África do Sul e as suas perspectivas futuras em comparação com o resto da África Austral, contribuem para uma elevada incidência da taxa de desemprego e de desintegração social (ver, por exemplo, IMF, 1997). Desde que continuem a verificar-se acentuadas disparidades regionais no sub-continente existirá, durante muitos anos, um inevitável afluxo de emigrantes ilegais. Por conseguinte, é do próprio interesse da África do Sul contribuir de forma significativa para o desenvolvimento económico e o aumento da prosperidade em todos os países da região. É, de longe, mais avisado importar bens e serviços dos seus vizinhos, do que importar instabilidade.

Em segundo lugar, desenvolvimentos recentes aprofundaram ainda mais o potencial de conflito. Têm surgido problemas relativos ao cumprimento de acordos de cessar-fogo e de paz, bem como problemas na desmobilização dos exércitos e na integração dos antigos inimigos em estruturas armadas unificadas. A segurança está igualmente ameaçada pela existência de um enorme número de minas anti-pessoal, por explodir, localizadas em países como Moçambique e Angola. Os conflitos podem também resultar do declínio da actividade económica e do impacte usualmente observado a curto prazo, por efeito da aplicação dos Programas de Ajustamento Estrutural do Fundo Monetário Internacional e que podem afectar, em termos negativos, os esforços internos de reconciliação do Estado em causa. De modo crescente, é também manifesto que as mudanças verificadas despertaram fidelidades étnicas, religiosas e sub-nacionais há muito tempo adormecidas. A fragmentação do Estado pode também ocorrer na região em causa, como por exemplo em Zanzibar, na província do Shaba na República Democrática do Congo, no sul de Angola e a norte de Moçambique. Devido à permeabilidade das fronteiras, as mudanças não poderão ficar confinadas e contidas em nenhum país. Como resultado, o conflito e outros problemas atravessarão as fronteiras. Esta situação é, actualmente, um problema central da África Austral. Em alguns casos isolados, os países da região estão envolvidos em disputas fronteiriças ou relativas a certas parcelas de território.

4. As instituições existentes na África Austral: uma resenha.

Historicamente, quatro organizações da África Austral têm rivalizado na disputa de uma ascendência nesta região, nomeadamente, a *Southern African Customs Union* (SACU) – União Aduaneira da África Austral, a *Southern African Development Community* (SADC) – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, a *Common Market of East and Southern Africa* (Comesa) – Mercado Comum da África Oriental e Austral, que surgiu na esteira do *Preferential Trade Agreement* (PTA) – Acordo Preferencial de Comércio, e a *Frontline States* (FLS) – Estados da Linha da Frente. Cada uma das instituições foi estabelecida num momento diferente do passado turbulento da região e cada uma delas pretendeu dar respostas adequadas a diferentes circunstâncias. A readmissão completa da África do Sul nas estruturas políticas e económicas da região (em 1994) abalou o relativo poder desses agrupamentos. Com a excepção da SACU, a África do Sul esteve, anteriormente, excluída da participação nesses grupos. O desafio central que a região actualmente enfrenta consiste em seleccionar uma única organização através da qual poderá canalizar as suas energias para as décadas vindouras, parecendo que a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral é provavelmente a candidata mais forte. A FLS dissolveu-se como consequência da democratização da África do Sul; os objectivos da SACU, desde 1910, estão estritamente limitados aos assuntos de uma União Aduaneira e parece mais provável vir a ser incorporada na SADC do que proceder ao alargamento das suas próprias competências; a Comesa pode estar também no caminho da dissolução, visto os membros da SADC terem assinado, em 1996, um Protocolo de Comércio com a finalidade de estabelecerem, no ano de 2004, uma zona de comércio livre nesta região meridional do continente africano. Para além disso, a própria SADC está a proceder à admissão de novos membros e ao alargamento das suas competências. Neste momento existem 14 Estados-membros, com as Ilhas Seychelles e a República Democrática do Congo a aderirem em 1997. Actualmente, a SADC compreende 19 áreas funcionais (tais como o Comércio e o Investimento, a Agricultura e outras similares), designadas por “sectores”, duas “comissões”, cinco “protocolos”, sendo o último o Protocolo de Comércio de 1996, e um “Órgão”, o “Órgão de Política, Defesa e Segurança” (PDS) que surgiu em 1995. Os Princípios e os Objectivos do PDS são apresentados no Documento 1.

Documento 1: Princípios e Objectivos do Órgão de Política, Defesa e Segurança (PDS) da SADC

Princípios (Excertos)

- Igualdade soberana de todos os Estados-membros;
- Respeito pela soberania e pela integridade territorial de cada Estado e pelo seu direito inalienável à existência independente;
- Consecução da solidariedade, da paz e da segurança na região;
- Observância dos direitos humanos, da democracia e do império da lei;
- Resolução pacífica de disputas através de negociação, mediação e arbitragem;

Objectivos (Excertos)

- Proteger as pessoas e salvaguardar o desenvolvimento da região, contra a instabilidade surgida da violação da lei e da ordem, de conflitos inter-estaduais e de agressão externa;
- Promover a cooperação política entre os Estados-membros e avaliar os sistemas e instituições com valores políticos comuns;
- Desenvolver uma política externa comum em áreas de preocupação e de interesse mútuos, e fazer lobby como uma região, em temas de interesse comum nos fora internacionais;
- Promoção do desenvolvimento económico na região da SADC com a finalidade de atingir, para todos os Estados-membros, equidade, equilíbrio e benefícios mútuos;
- A intervenção militar de qualquer natureza será decidida apenas depois de terem sido esgotados todos os expedientes políticos possíveis, em conformidade com as Cartas da OUA – Organização de Unidade Africana e das Nações Unidas.
- Cooperar integralmente na segurança e na defesa regionais mediante a gestão da prevenção de conflitos e sua resolução;
- Mediar as disputas e os conflitos de natureza inter-estadual e intra-estadual;
- Usar a diplomacia preventiva para antecipar os conflitos na região, tanto no interior como entre os Estados, através de um sistema de pré-aviso;

- Quando um conflito ocorrer, procurar pôr-lhe termo o mais brevemente possível através dos meios diplomáticos. Apenas quando esses meios falharem, deverá o Órgão recomendar que a Cimeira considere a aplicação de medidas de carácter punitivo. Estas respostas deverão ser acordadas em conformidade com o Protocolo de Paz, Segurança e Resolução de Conflitos;
- Promover e reforçar o desenvolvimento das instituições e das práticas democráticas no interior dos Estados-membros, e encorajar a observância dos direitos humanos universais, tal como estabelecido nas cartas e nas Convenções da OUA e das Nações Unidas;
- Promover a construção e a manutenção da paz com a finalidade de garantir a paz e a segurança sustentáveis;
- Prestar apoio político aos órgãos e às instituições da SADC;
- Desenvolver uma capacidade de segurança colectiva e concluir um Pacto de Defesa Mútuo como resposta a ameaças externas, e uma capacidade regional de manutenção da paz, utilizando os exércitos nacionais que podem ser chamados a actuar na região ou noutro local do continente;
- Promover as dimensões política, económica, social e ambiental da segurança;
- Desenvolver uma cooperação estreita entre a polícia e os serviços de segurança da região, com a missão de controlar o crime transfronteiriço, bem como promover uma abordagem baseada na Comunidade sobre os assuntos de segurança;
- Encorajar e superintender a ratificação de convenções e tratados da OUA, das Nações Unidas, e de outras instituições internacionais sobre o controlo de armas e desarmamento, direitos humanos e relações pacíficas entre os Estados;
- Coordenar a participação dos Estados-membros em operações de manutenção da paz internacionais e regionais; e
- Dar ênfase aos conflitos extra-regionais com impacto sobre a paz e a segurança na África Austral.

Fonte: <http://www.sadc-usa.net/reference/protocolo/organ.html>

A linguagem destes princípios e objectivos sugere que o órgão PDS (política, defesa e segurança) está, até agora, desprovido de

meios¹¹. É uma declaração de intenções adiando para o futuro a decisão quanto à importante questão de *como* concretizar aquelas intenções.

Tendo em conta estes factores – o “gigantismo” da África do Sul, a instabilidade política e incerteza das suas consequências,avas periódicas de refugiados políticos e económicos, e a existência da SADC como o principal forum de cooperação regional – que tipo de acções devem ser adoptadas para influenciar os desenvolvimentos, especialmente aqueles relacionados com a segurança da região? A Secção 5 propõe um conjunto específico de sugestões, todas esboçadas à luz da discussão sobre a interacção das tecnologias de produção de bens públicos, des/incentivos e instituições.

5. A manutenção da paz na África Austral: algumas sugestões institucionais

Reconhecendo a persistência de conflitos na região e a existência duma quantidade considerável de experiências de manutenção da paz noutros contextos, a generalizada escassez de recursos, bem como a relativa abundância de recursos da África do Sul, Brooks (1997/98) sugere um “modelo” de cinco pontas, ou estratégia de longo prazo, para reforçar a possibilidade da construção e da manutenção da paz regionais. O modelo de Brook de uma força de manutenção da paz está previsto para *toda* a África sub-sahariana, gerida através da Organização de Unidade Africana (OUA). À luz dos imprevistos identificados por Hirshleider (1983) e por Sandler (1997) na produção de bens públicos, as sugestões específicas

11 Por exemplo, na *SADC Today*, de 9 de Setembro de 1997, lê-se o seguinte: “Os líderes do SADC reúnem-se para debater Angola e Segurança Regional. Os líderes da SADC vão reunir-se, no final de Setembro, em Luanda, Angola, para colocar em marcha o processo de paz em Angola, disse o Secretário Executivo da SADC, Sr. Kaire Mbuende. A discussão irá centrar-se no conflito entre o Governo de Angola e a UNITA. Mbuende disse que a falta de compromisso da UNITA em fazer parte, integralmente, do Governo de Unidade Nacional e o falhanço na desmobilização das tropas permanecem uma razão de preocupação. Os líderes da SADC irão também decidir sobre quem encabeçará o “Órgão de Política, Defesa e Segurança” da SADC, que é o órgão da organização para a resolução de conflitos”. Mas, até ao momento, não foi adoptado nenhum mecanismo regional com poderes de imposição. Na verdade, mais tarde, foi o Conselho de Segurança das Nações Unidas e não o PDS da SADC, que “impôs sanções contra o movimento rebelde angolano, a Unita, para pressioná-la a cumprir o Acordo de Paz de Lusaka, assinado em Novembro de 1994” (*SADC Today*, Outubro, 1997, Vol. 1, n.º 5).

de Brook afiguram-se-me inatingíveis e, por conseguinte, vou ampliar e alargar vários dos componentes existentes no modelo de Brook para melhor se aplicar ao contexto da SADC e do seu Órgão PDS. A minha extensão do modelo de Brook compreende os seguintes componentes *duma força de manutenção da paz da SADC*.

Dimensão da força de manutenção da paz da SADC

As sugestões de Sandler (1997) de que os clubes devem ser criados de uma maneira vaga, envolvendo uma pequena adesão de membros fundadores e devendo ser alargados unicamente de forma gradual, quer no seu conteúdo quer em número de participantes, são relevantes para a SADC. É significativo que o órgão "Política, Defesa e Segurança" da SADC, enquanto parte, em termos formais, do guarda-chuva da SADC, constitui, de facto, uma instituição *separada* que permitirá ao PDS desenvolver-se autonomamente. Os membros da SADC necessitam de reconhecer o efeito do tiro mais adequado ou do gigantismo que a África do Sul exerce. Um clube de defesa comum, de acordo com as regras da NATO será, digamos, inevitavelmente dominado pelos consideráveis recursos militares, pelos armamentos e pela experiência da África do Sul, bem como pela dimensão e peso absolutos do país, a menos que sejam adoptadas medidas específicas para mitigar ou, em conjunto, acompanhar esse efeito (ver *Comando e Controlo*).

É importante reconhecer que não existe nenhum requisito automático para que o "Pacto de Defesa Mútuo" regional e a força de manutenção da paz, conforme os princípios e objectivos do PDS, abranjam automaticamente todos os 14 actuais membros da SADC. É completamente possível a um sub-grupo formar a sua própria força de manutenção da paz no interior da SADC. Por exemplo, não há nenhuma razão para países extremamente pequenos, como o Lesotho ou a Swazilândia, pagarem as suas próprias forças de defesa. Em situação de conflito, como durante o regime do *apartheid*, a África do Sul demonstrou, com os seus raids ocasionais contra estes mini-Estados, que eles pura e simplesmente não conseguiam defender-se, em termos efectivos, das agressões externas. Eles podem também, explicitamente, reconhecer esta situação, propor integrar (integração e não submissão) as suas forças armadas legítimas nas da África do Sul e converter essa parte das forças armadas, até agora empregues em funções unicamente de lei e ordem internas, em forças

policiais. Esta situação é especialmente relevante, uma vez que a África do Sul procedeu recentemente à integração de forças militares do apartheid, de anti-apartheid e de antigas forças militares e pode, portanto, invocar a esse respeito alguma experiência e conhecimentos técnicos.

Um aspecto relevante deste esquema reside no facto de apenas exigir dois membros da SADC para ser iniciado. Mais ainda, quantos mais países aderirem a este esquema, maior o incentivo para as forças militares dos restantes países da SADC: se a intenção de qualquer força militar é verdadeiramente defender o seu Estado-Nação de agressões oriundas do exterior, isto pode ser mais bem assegurado através de uma força de manutenção de paz regional e totalmente integrada, cujo comando supremo, poderá mesmo ser um não-sul africano.

Sistema de antecipação do alerta

Os Objectivos do PDS mencionam, claramente, um “sistema de alerta precoce” para ser utilizado pela “diplomacia preventiva para, por antecipação, resolver os conflitos na região, tanto no interior como entre os Estados”. A antecipação do alerta tem a ver com a *redução da incerteza*, outro dos princípios de Sandler (1997). Por conseguinte, requer a criação de canais de comunicação e de consultas associadas e tomadas de decisão entre os membros da SADC. Muita desta comunicação, das consultas e das tomadas de decisão deve estar concebida, de forma explícita, aos níveis de rotina técnica e profissional, e deverá evitar o envolvimento com o nível político. Os membros da SADC devem chegar a acordo sobre os pontos pré-especificados de resposta rápida, com base nos quais as várias acções de manutenção e de construção da paz são implementadas de forma automática. Por exemplo, em paralelo com o princípio do PDS de “integridade territorial de cada Estado e ... o seu direito inalienável à existência independente,” a SADC deve acordar que qualquer conflito extra-fronteiriço, seja de que tipo for, desencadeará automaticamente o uso das forças de manutenção da paz de modo a serem ‘auto-deslocadas’ para a zona de conflito. Por ‘auto-deslocadas’ deve entender-se que a decisão de envio será tomada a um nível não-político, por exemplo pelo comandante do quartel-general das forças de manutenção da paz. O carácter automático não apenas reduz a incerteza como também aumenta a *credibilidade*, porque as acções definidas *são* automáticas (sobre a credi-

bilidade, ver Martin, 1993; Mansfield, 1995; ver também *Comando e Controlo*, mais à frente nesta comunicação).

Uma vez que os princípios e os objectivos do PDS já fazem referência ao conflito interno dos Estados, um outro aspecto do sistema de antecipação do alerta pode e deve envolver um relatório regular sobre as aquisições de equipamentos, as transferências de armas, as estruturas das forças, os orçamentos militares e temas afins, por via da SADC – PDS, dirigida a todos os outros membros da SADC. Deverá ainda incluir um relatório sobre as actividades sub-nacionais, compreendendo o contrabando de armas. O PDS pode desempenhar um significativo papel na obtenção e na disseminação de informação altamente relevante e pode ainda, por esse motivo, contribuir para a implantação da confiança e da estabilidade na região.

A região tem evidentemente uma falta de infra-estruturas de comunicação (parcialmente assegurada pelas telecomunicações correntes da SADC). Todavia, o sistema de antecipação do alerta a que me estou a referir requer mais investimentos de ordem conceptual do que de ordem física, pelo que se os membros da SADC pudessem apresentar bons argumentos para a manutenção da paz, os doadores externos, provavelmente, apoiá-la-ão com os equipamentos requeridos, especialmente porque a investigação actual sugere a existência de algum grau de correlação positiva da segurança e da paz como um bloco básico para a edificação do desenvolvimento económico.

Prontidão

A prontidão diz respeito à disponibilidade, no curto prazo, de pessoal e de equipamento e, por essa razão, exige uma vontade e uma capacidade para manter a postos uma força integrada regional para uma deslocação rápida. Tal como referido atrás, o “gigantismo” da África do Sul virtualmente impõe que uma larga proporção do capital, do equipamento e dos recursos humanos terão de vir da África do Sul e de quaisquer doadores que possam ser atraídos para este empreendimento. Esta situação pode ser, de facto, uma oportunidade legítima para a África do Sul fabricar e fornecer material de defesa apropriado a uma força de manutenção da paz da SADC e estabelecer centros de operações, de manutenção e de formação. A uniformização do equipamento deverá auxiliar, com inter-operacionalidade de equipamento e capacidade de serviço, as unidades

dos exército nacionais que estão, em regime de rotatividade, no interior e no exterior da força de manutenção da paz da região. Se assim for, isto deverá conduzir a um longo percurso em direcção à geração de interesses privados e nacionais, para a África do Sul, no exercício da acção colectiva. Os objectivos do PDS clamam, neste momento, pela criação de uma "capacidade de segurança colectiva" e de uma "capacidade regional de manutenção da paz nos exércitos nacionais". Uma força *permanente* de manutenção da paz da SADC, consistindo em forças nacionais de rotação regular no interior e no exterior dessa força, não violará, desse modo, os princípios existentes e permanecerá inteiramente fiel ao espírito do PDS.

Estrutura da força

Brooks (1997/98) sugere que uma brigada de infantaria ligeira pode ser suficiente para gerir o conflito nas suas fases iniciais. O equipamento da brigada deverá ser encargo de todos; enquanto isso, o quartel-general da brigada e os três batalhões instalar-se-ão em quatro países da região. Os quatro quartéis-generais estarão situados nos territórios da SADC, localizados a norte, a sul, a este e a oeste, não apenas para abranger, em termos efectivos, toda a região, mas também para gerar benefícios privados e de carácter nacional. A extensão da força permitirá respostas imediatas, com pessoal adicional e material retirado por força aérea dos quartéis-generais da brigada, se necessário. Com este acordo também se evita que as forças de manutenção da paz possam ser tomadas como reféns no interior de qualquer país membro da SADC.

Tendo em vista o primeiro e o sexto princípio da concepção institucional de Sandler, o ponto de partida de Brook, segundo o qual se deve começar com uma força de manutenção da paz relativamente pequena, é bastante importante. À medida que os membros da SADC ganham experiência e confiança mútuas acerca da força de manutenção da paz, esta poderá ser gradualmente alargada até ao ponto em que são abolidas todas as forças nacionais e apenas existem as forças da força de manutenção da paz da SADC. Esta situação de carácter extremo é, talvez, de concretização pouco provável; a questão crucial, contudo, é que parece preferível começar com uma dimensão pequena e depois alargá-la, do que pensar desde o início em algo demasiado grande que nunca se consegue implementar.

Formação

As missões de construção e de manutenção da paz são diferentes das actividades normais das forças armadas nacionais; mas, à semelhança das forças armadas nacionais, deve verificar-se unidade de missão, unidade de doutrina e detalhe a nível operacional. Em particular, as forças devem ser treinadas no sentido de compreenderem que a manutenção da paz visa apenas manter afastadas as partes em conflito; não envolve a resolução do conflito subjacente, *per se*, através de meios de intervenção militar. A resolução do conflito em si mesmo deve permanecer no nível político, em consonância com os princípios democráticos da SADC e do PDS. A formação auxiliará igualmente no esbatimento das diferenças culturais entre os numerosos povos e grupos étnicos no interior dos membros da SADC. Fomentará as “preferências” ou os “gostos”, tal como Sandler (1997) se referiu a eles.

Em princípio, não haverá dificuldades na criação dos centros de formação para a manutenção da paz, talvez em outros quatro dos catorze países pertencentes à SADC, muito provavelmente financiados por países doadores e com o apoio dos centros emergentes de manutenção da paz e de resolução de conflitos espalhados por todo o mundo (compreendendo aqueles que já existem na África Austral, em especial na África do Sul)¹². É mesmo concebível que os recrutas das forças do serviço militar normal sejam chamados a servir, sem restrições, num centro de formação de manutenção da paz, para compreenderem como as respectivas forças armadas nacionais devem servir um mais vasto objectivo de manutenção da paz regional.

Comando e Controlo

Talvez o aspecto mais importante da força de manutenção da paz da SADC diga respeito à estrutura institucional do seu comando e ao aparelho de controlo. Sugeriria estruturá-la como uma instituição *semi-autónoma* para *encorajar* o seu controlo por *peacekeepers* profissionais e multilaterais e *evitar* assim ser dominada por interesses nacionalistas

12 Ver, por exemplo., o *site* da internet do Departamento de Manutenção da Paz das Nações Unidas, sobre as necessidades de formação, lições apreendidas e ligações a institutos de formação sobre a manutenção da paz, em <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons>.



(sobre a questão do controlo, ver Mansfield, 1995, especialmente as páginas 598-604). A SADC, enquanto organismo *político*, deve definir situações pré-especificadas de modo a induzir, *automaticamente*, a força de manutenção da paz a entrar em acção. Sugeri anteriormente que, por exemplo, *qualquer* conflito fronteiriço deve ser imediatamente objecto de resposta, mediante a instalação da força de manutenção da paz na zona em disputa. Se, ao invés, a tomada de decisão sobre a intervenção tiver de ser efectuada através do poder de veto, ao nível político da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral, então qualquer país-membro poderá vetar qualquer acção em qualquer região – e pode bem esperar-se que só excepcionalmente alguma coisa será feita e que então terão sido desperdiçados os recursos despendidos para o estabelecimento da força de manutenção da paz.

Um acordo institucional baseado no poder de veto é um exemplo da noção de Hirshleifer sobre a tecnologia do elo mais fraco; se um dos membros da SADC vetar a acção de manutenção da paz, então este bem público não fica assegurado. Pelo contrário, uma força de manutenção da paz semi-autónoma, a operar no âmbito de situações pré-especificadas, corresponde à tecnologia mais adequada: ela envia automática e rapidamente as forças apropriadas para se interpor e manter a paz, até que seja encontrada uma solução política. Logo que esteja estabelecida, equipada e financiada a força regional de manutenção da paz, ela própria se tornará na melhor solução, sujeita unicamente à supervisão civil efectuada pelos membros da SADC. Deve ser igualmente tido em consideração que uma força de manutenção da paz semi-autónoma evita a soma tecnológica na produção de bens públicos e, por conseguinte, coloca de lado o problema do *free-riding*. A automaticidade e o poder de não-veto fazem crescer a credibilidade e, por consequência, cumprirão de forma mais efectiva a função de intimidação relativamente aos outros acordos institucionais.

Muitas coisas giram à volta da *legitimidade*. Não é um sinal encorajador que a primeira Presidência do órgão de Política, Defesa e Segurança da SADC seja ocupada por Robert Mugabe, o Primeiro-Ministro do Zimbabwe. As suas credenciais democráticas são insatisfatórias. Mas isto só reforça a importância da questão acerca da forte separação do grau de institucionalização existente entre o nível político que determina os pontos de resposta imediata e o nível da acção que actua sobre os pontos pré-especificados de resposta rápida.

Recursos

Todos os membros da SADC já despendem recursos com as suas forças armadas. Aqueles que pretendem aderir à força de manutenção da paz da SADC poderão acordar numa redução das suas actuais despesas militares e definir a sua contribuição para a força de manutenção da paz da SADC. Para além disso, a África do Sul, em particular, pode deliberadamente fazer corresponder as contribuições de recursos extra-estatutórios para a SADC, com um nível tal que permita que os membros da SADC possam, com êxito, supervisionar e regular os fluxos de emigrantes. Por exemplo, se o custo actual da emigração ilegal na África do Sul é de X, este país poderá propor que esse montante seja destinado a medidas específicas com a finalidade de aumentar os esforços de desenvolvimento económico (por exemplo, da educação, da produtividade, da segurança alimentar e do crescimento económico) dos membros da SADC (i.e., essencialmente 'ajuda ligada'). Para a África do Sul, o custo líquido desta proposta é de zero, a curto prazo, mas potencialmente positivo a longo prazo, uma vez que a acrescida especialização económica e o desenvolvimento nos países vizinhos da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral aumentarão as oportunidades de comércio intra-SADC e, por consequência, é provável assistir-se a uma redução dos fluxos de emigrantes. Mais ainda, parece provável que determinados países não-Africanos, tal como os Estados-Unidos, o Canadá, a Noruega, o Reino Unido e Portugal (e, por conseguinte, a União Europeia), estariam interessados em contribuir para a força de manutenção da paz da SADC. Uma vez que o declínio económico, mais do que o crescimento, caracteriza bastante bem a África Austral, seriam muito úteis os recursos directamente canalizados para as forças regionais de manutenção da paz.

É também concebível que a SADC e os doadores interessados negociem um acordo nos seguintes termos: "em troca de um certo e garantido nível de recursos (equipamentos, formação, etc.) para um determinado número de anos, nós pretendemos fazer *parte* da força de manutenção da paz da SADC". O Canadá e a Noruega, por exemplo, cujas credenciais no âmbito da manutenção da paz são bastante conhecidas, poderiam solicitar que um pequeno número das suas forças de manutenção da paz pudessem, por rotina, circular no interior e no exterior da força de manutenção da paz da SADC (à semelhança de outros países Africanos que contribuem regularmente com forças para as missões de manutenção da paz das

Nações Unidas). Cinco ou dez por cento da força de manutenção da paz da SADC pode ser preenchida desta maneira e começar a criar interesses, quer na SADC e na sua força de manutenção da paz, quer no seu próprio êxito.

Liderança e missões

De acordo com o sublinhado por Sandler (1997), os clubes obtêm sucesso se a liderança emergir daqueles que mais têm a ganhar. A África do Sul, em particular, tem muito a ganhar e deverá ser uma força motriz principal por detrás da força de manutenção da paz da SADC. Basicamente, *todos* os membros da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral têm muito a ganhar (assim como tem a ganhar a comunidade internacional em relação a uma África Austral economicamente indispensável), mas a questão teórica relevante em jogo é a de saber *quem*, de entre os agentes de decisão válidos, se encontra em posição de ganhar mais com a entrada na força de manutenção da paz. Em alternativa, que incentivos podem ser propostos aos líderes nacionais (tendo em conta o aparato institucional nacional) para eles pensarem que vale a pena entrar na força de manutenção da paz?

Os ganhos da África do Sul são evidentes (a redução de conflitos diminui as levas de emigrantes, por exemplo), e deverão ser suficientemente fáceis de entender para convencer os seus líderes políticos a participar numa força de manutenção da paz da SADC. E quanto a Angola e Moçambique? Uma recompensa potencial que pode levar os líderes políticos a contribuir e a ingressar na força de manutenção da paz pode ser o direccionamento das *missões* iniciais da força de manutenção da paz para Angola e Moçambique. Por exemplo, ambos os países necessitam, de algum modo, de resolver – despendendo naturalmente recursos – a questão da limpeza das minas anti-pessoal. E se a SADC e a comunidade internacional prometerem assistência financeira substancial para a desminagem, no caso de esta actividade vir a ser desempenhada sob os auspícios de uma incipiente força de manutenção da paz da SADC? A desminagem envolve treino militar, envolve a tomada de decisões sobre equipamento, envolve a cooperação, permite a reintegração das forças internas e a integração das forças externas. O que acontecerá se o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial estabelecerem uma auxílio estrutural e de desenvolvi-

mento (por exemplo, fundos para a desmobilização e a reintegração) destinados às actividades de manutenção da paz, com o argumento de que a paz cria as condições prévias para o desenvolvimento e o crescimento económicos?

Os Estados Unidos, a maior voz nas organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, já estão a realizar consultas regulares com a SADC. Basta um relativamente pequeno passo para permitir o surgimento dessa voz.

Conclusão

A manutenção e a construção da paz são bens públicos internacionais. A sua provisão normalmente requer acção colectiva. Mas as acções colectivas estão sujeitas a debilidades como, por exemplo, um comportamento de *free-riding* sobre as contribuições realizadas pelas outras pessoas. Por conseguinte, a manutenção e a construção da paz, apesar de serem bens eminentemente desejáveis, não são, por vezes, garantidos de todo, ou quando o são, apenas de forma inadequada ou tardiamente fornecidos. Baseado, em particular, na obra de Hirshleifer (1983) e de Sandler (1997), a presente comunicação analisou os alicerces *institucionais* da paz como um bem público internacional e avançou com uma diversidade de propostas específicas sobre a *concepção institucional da manutenção da paz na África Austral*.

BIBLIOGRAFIA

AEA. American Economic Association. Roundtable discussion on the New Institutional Economics. *American Economic Review*, Vol. 88, No. 2 (May 1998), pp. 72-89. Os participantes foram Ronald Coase, Oliver Williamson, Avner Greif, e Victor Nee.

Buchanan, James. "An Economic Theory of Clubs." *Economica*, Vol. 32 (Feb. 1965), pp. 1-14.

Brauer, Jurgen e André Roux. "Peace as an International Public Good (With an Application to Southern Africa)" College of Business Administration, Augusta State University, 1998. Available in *.pdf format via [http:// www.aug.edu/~sbajmb/files](http://www.aug.edu/~sbajmb/files).

- Brooks, John P. J. "A Military Model for Conflict Resolution in Sub-Saharan Africa." *Parameters*, Vol. 27 (Winter 1997-98), pp. 108-120.
- Cornes, Richard e Todd Sandler. *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, 2ª edição, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1996.
- Cortright, David (ed.) *The Price of Peace: Incentives and International Conflict Prevention*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1997.
- Cortright David e George Lopez (eds.) *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* Boulder, CO: Westview Press, 1995.
- Hirshleifer, Jack. "From Weakest-Link to Best-Shot: The Voluntary Provision of Public Goods", *Public Choice* Vol. 41, Nº. 3 (1983), pp. 371-386.
- Hodgson, Geoffrey M. "The Approach of Institutional Economics." *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, Nº. 1 (March de 1998), pp. 166-192.
- IMF. International Monetary Fund. "IMF Concludes Article IV Consultation with South Africa", *IMF Press Information Notice*, August 25, 1997 (Disponível via <http://www.imf.org>)
- Kaempfer, William H. e Anton D. Lowenberg. "The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach." *American Economic Review* Vol. 78, Nº. 4 (September 1988), pp. 786-793.
- Mansfield, Edward D. "International Institutions and Economic Sanctions", *World Politics*, Vol. 47 (July 1995), pp. 575-605.
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
- Sandler, Todd. *Collective Action: Theory and Applications*, Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1992.
- Sandler, Todd. *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*, New York: Cambridge University Press, 1997.
- Stiglitz, Joseph. "The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions." *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, Nº. 2 (Spring 1998), pp. 3-22.
- United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report* (1997), New York, Oxford University Press.
- World Bank. *World Development Report* (1997), New York, Oxford University Press.

Fontes da Internet:

SADC <http://www.sadc-usa.net/reference/protocol/organ.html>

IMF <http://www.imf.org>

UN Peacekeeping <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons>

Web site do autor <http://www.aug.edu/~sbajmb/files>

Implicações Estratégicas da Indústria de Defesa Europeia

Manuela Sarmento-Coelho

*Instituto Superior Técnico
Departamento de Economia e Gestão*

1. ANÁLISE ESTRATÉGICA DA INDÚSTRIA DE DEFESA MUNDIAL

1.1. Mercado Mundial de Defesa

O mundo em que vivemos tem sido objecto de alterações profundas, que implicam um repensar das estratégias globais. Assim, a globalização da economia, a mudança rápida dos mercados, o avanço da ciência e da tecnologia, o fim da guerra fria e da bipolarização, a alteração da natureza das potenciais ameaças externas e as consequentes transformações da Aliança Atlântica obrigam a reflectir sobre a política de defesa nacional, europeia e mundial.

Segundo o International Institute for Strategic Studies (1997), a despesa total mundial de defesa, em 1997, foi estimada em 814 biliões de USD, o valor mais baixo desde 1966 e 40% abaixo do seu pico, que ocorreu em 1987.

Ainda segundo a mesma fonte, as forças armadas regulares mundiais, em 1997, tinham 23 milhões de pessoas e 40 milhões de reservistas. Para o equipamento de defesa, a despesa total mundial foi cerca de 20% do total de despesa em defesa, ou seja, 163 biliões de USD.

O mercado mundial de exportação, após a guerra fria, tem-se mantido sensivelmente constante e cifra-se em aproximadamente 30 biliões de USD, o que representa cerca de 18% do mercado global de defesa.

Os Estados continuam a adoptar diferentes atitudes quanto à aquisição e produção de equipamentos de defesa. Uns proíbem fusões com empresas estrangeiras, alguns erguem barreiras estabelecendo regulamentação limitativa à compra total ou parcial de equipamento de defesa a indústrias estrangeiras e outros adquirem o equipamento de defesa no mercado global em diferentes empresas e países.

Para os países que têm maior representatividade no mercado de defesa mundial, apresentam-se no Quadro 1 o volume de vendas de defesa, a percentagem do volume de exportação e o número de trabalhadores efectivos, em 1996 e 1997.

País	Volume de Vendas de Defesa (GEuros)		% Exportação		Efectivos	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997
Alemanha	6,5 ¹	10	17,5% ¹	10%	120 000	100 000
Bélgica	0,79	n.d.	75,0%	n.d.	7 000	n.d.
Espanha	0,93	n.d.	46,0%	n.d.	11 676	n.d.
França	13,9	15,2	21,2%	30%	192 600	164 000
Itália	2,9	2,5	25,0%	25%	30 000	30 000
Reino Unido	17,4	17,6	22,0%	32%	365 000	210 000
Suécia	1,5	1,11	30,0%	42%	20 000	25 000
EUA	78	80 ¹	20,0%	18%	1 400 000	1 300 000
Japão	13	15,1	proibida	proibida	150 000	n.d.

Quadro 1: Principais países do mercado de defesa mundial.

Fonte: Ministère de la Defense (1998).

Os valores apresentados pelos EUA demonstram a sua supremacia na indústria de defesa mundial. Empregavam, em 1997, 1.300.000 trabalhadores e tiveram um volume de vendas da ordem dos 80¹ GEuros. O Reino Unido secundou os EUA em volume de vendas, com um montante de cerca de 17,6 GEuros. A indústria de defesa japonesa regista um volume de vendas de 15,1 MEuros aproximadamente igual à França (15,2 MEuros), que ocupa o terceiro lugar.

A balança comercial de exportações e importações de defesa dos EUA, relativamente aos países europeus é francamente positiva. O orçamento de defesa dos EUA é quase o dobro do somatório dos orçamentos de todos os países da Europa Ocidental.

Seguidamente listam-se no Quadro 2 as maiores indústrias de defesa mundiais, cujo volume de vendas de defesa é superior a cerca de 1500 MEuros.

Em 1997, das quinze empresas consideradas sete são americanas, quatro francesas, duas inglesas, uma alemã e uma japonesa. A Boeing/McDonnell Douglas regista o resultado líquido negativo de -160 MEuros.

¹ Valor estimado.
n.d. Não disponível.

Relativamente ao "ranking" mundial do volume de vendas de defesa, tem-se que:

- A Lockheed Martin (EUA) ocupa o primeiro lugar, não só em volume de vendas de defesa 10.720 MEuros, mas também em resultado líquido 1.150 MEuros.
- a British Aerospace (Reino Unido) com 8.820 MEuros encontra-se no segundo lugar;
- o Groupe Thomson CSF (França) com 3.785 MEuros posiciona-se no sexto lugar;
- a Daimler-Benz Aerospace (Alemanha) com 2.490 MEuros está na nona posição;
- a Mitsubishi Heavy Industries (Japão) com 2.361 MEuros está no décimo lugar.

1997	Orientação Principal	País	Volume de Vendas (MEuros)	Volume de Vendas de Defesa (MEuros)	% Volume de Vendas de Defesa	Volume de Vendas de Exportação de Defesa	Resultado Líquido (MEuros)	Efectivos
1. Lockheed Martin								
Vários sectores de actividade	EUA	24 780	10 270	41,4%	21,0%	1 150	173 000	
2. British Aerospace								
Vários sectores de actividade	Reino Unido	12 353	8 820	71,4%	89%	232,7	43 000	
3. Boeing / McDonnell Douglas								
Aeronáutica, espacial e electrónica	EUA	40 430	8 510	21,0%	47,0%	(160)	238 000	
4. Raytheon								
Electrónica, radares e mísseis	EUA	18 850	4 970	26,4%	13,0%	500	179 000	
5. GEC								
Electrónica e naval	Reino Unido	14 242	4 643	32,6%	72%	903,3	79 846	
6. Groupe Thomson CSF								
Electrónica, mísseis e munições	França	5 823	3 785	65,0%	71,0%	321,0	44 838	
7. Northrop/Grumman								
Aviões, mísseis e electrónica	EUA	8 080	3 070	78,5%	n.d.	360	52 000	

(Continua na página seguinte)

1997	Orientação Principal	País	Volume de Vendas (MEuros)	Volume de Vendas de Defesa (MEuros)	% Volume de Vendas de Defesa	Volume de Vendas de Exportação de Defesa	Resultado Líquido (MEuros)	Efectivos
8. General Dynamics								
Vários sectores de actividade		EUA	3 580	2 660	74,0%	4,0%	280	29 000
9. Daimler-Benz Aerospace (DASA)								
Aeronáutica, espacial e electrónica		Alemanha	7 781	2 490	32,0%	72,0%	3,6	43 521
10. Mitsubishi Heavy Industries								
Vários sectores de actividade		Japão	22 486	2 361	10,5%	29,0%	884,5	41 115
11. Direction des Constructions Navales (DCN)								
Navios de guerra		França	1 952	1 913	98,0%	16,0%	1,8	20 466
12. Aerospatiale								
Aeronáutica e espacial		França	8 512	1 668	19,6%	78,7%	214,4	37 215
13. Dassault Aviation								
Aeronáutica		França	2 520	1 663	66,0%	80,0%	151,0	9 042
14. United Technologies								
Helicópteros, motores e electrónica		EUA	21 810	1 590	7,3%	16,3%	950	180 100
15. General Electric								
Turbomáquinas e motores		EUA	80 190	1 480	1,8%	12,4%	720	276 000

Quadro 2: Principais indústrias de defesa mundiais.

Fonte: Ministère de la Defense (1998).

1.2. Estados Unidos da América

A posição dominante dos EUA na indústria de defesa é devida ao apoio governamental, aos conhecimentos técnicos, às capacidades do pessoal, à experiência acumulada, à reputação de qualidade alcançada, às economias de escala e às indústrias de suporte e relacionadas. Também as indústrias civis beneficiam desta panóplia de vantagens acumuladas, sendo a Boeing/McDonnell Douglas disso um bom exemplo, já que a indústria aeroespacial americana é líder mundial.

Como resposta à redução do orçamento de defesa e ao decréscimo da procura, os EUA têm vindo a seguir uma política coerente de negócio industrial e comercial, com base numa economia de escala e diminuição de custos. Incentivou a racionalização e a consolidação da indústria de defesa, através de fusões e aquisições de empresas e inclusivamente a venda das suas divisões menos lucrativas. Estas grandes empresas são capazes de poder ganhar qualquer concurso, pois podem arcar com os custos e os riscos associados. Paralelamente, o Departamento de Defesa Americano, deu um novo incremento à exportação, removendo alguns controlos existentes e promovendo ligações com os mercados emergentes da Europa Central, da Ásia e do Médio Oriente. Também foram melhorados e ampliados os acordos internacionais, nomeadamente com os seus países aliados.

Neste contexto, quinze das maiores empresas foram reduzidas a três. Em 1997, a Lockheed Martin, a Boeing/McDonnell Douglas e a Raytheon venderam aproximadamente 30% do total do volume de vendas das indústrias de defesa americana.

No Quadro 3 registam-se as características mais relevantes das principais indústrias de defesa dos EUA, que estão ordenadas segundo o volume de vendas de defesa.

1997 Volume de Vendas Total 80 GEuros ²	Orientação Principal	Controlo da Empresa	Volume de Vendas	Volume de Vendas de Defesa	% Volume de Vendas de Defesa	% Volume de Vendas de Exportação de Defesa	Resultado Líquido	Efectivos
1. Lockheed Martin								
	Aviões, mísseis, electrónica satélites e radares	Distribuído	24,78	10,27	41,4%	21,0%	1,15	173 000
2. Boeing / McDonnell Douglas								
	Aviões, helicópteros, mísseis, electrónica, satélites e radares	Distribuído	40,43	8,51	21,0%	47,0%	(0,16)	238 000
3. Raytheon								
	Electrónica, radares e mísseis	Distribuído	18,85	4,97	26,4%	13,0%	0,50	179 000

(Continua na página seguinte)

2 Valor estimado.

1997 Volume de Vendas Total 80 GEuros ¹	Orientação Principal	Controlo da Empresa	Volume de Vendas	Volume de Vendas de Defesa	% Volume de Vendas de Defesa	% Volume de Vendas de Exportação de Defesa	Resultado Líquido	Efectivos
4. Northrop / Grumman								
Aviões de transporte, mísseis tácticos, electrónica e radares	Distribuído		8,08	3,07	78,5%	n.d.	0,36	52 000
5. General Dynamics								
Veículos blindados, navios de guerra, electrónica e radares	Distribuído		3,58	2,66	74,0%	4,0%	0,28	29 000
6. United Technologies								
Helicópteros, turbomáquinas e diesel, electrónica e radares	Distribuído		21,81	1,59	7,3%	16,3%	0,95	180 100
7. General Electric								
Turbomáquinas e motores	Distribuído		80,19	1,48	1,8%	12,4%	0,72	276 000
8. Litton Industries								
Radares, satélites, electrónica, submarinos e navios	Distribuído		3,49	1,34	38,4%	11,2%	0,13	31 500
9. Textron								
Helicópteros, veículos blindados e mísseis	Distribuído		9,31	1,28	13,7%	3,4%	0,49	64 000
10. S.A.I.C.								
Sistemas informáticos e software	Empregados (100%)		2,12	0,92	43,6%	n.d.	0,56	30 410

Quadro 3: Principais indústrias de defesa dos EUA.

Fonte: Ministère de la Defense (1998).

As dez maiores indústrias de defesa dos EUA apresentaram um resultado líquido total de 4,98 GEuros. A Boeing/McDonnell Douglas foi a única que apresentou resultado líquido negativo de -160 milhões de Euros, tendo 238.000 trabalhadores e um volume de vendas de 40,4 GEuros.

1.3. Região Ásia-Pacífico e Mercados Emergentes

A região Ásia-Pacífico é composta pelo Japão, China, Formosa, Coreia Sul e Indonésia que têm indústrias ambiciosas e fontes importantes de capital.

Esta região poderá ser uma concorrente ameaçadora a médio prazo da UE. A China, mais até do que o próprio Japão, tem a ambição de se transformar, pelo menos, em super potência regional, o que acarretará uma base industrial de defesa forte, a qual pode ser realizada através da cooperação com as indústrias americana e europeia.

Os chineses são auto-suficientes no fornecimento de armas para o mercado interno e, tal como a ex-União Soviética, criaram bolsas de excelência tecnológica, a fim de manter alerta os seus vizinhos, nomeadamente a Formosa, a Índia e o Japão.

O Japão e a China representam uma ameaça mútua. Os níveis do investimento em I&D são, nestes dois países, elevados. O Japão tem vindo a aumentar substancialmente o seu orçamento de defesa, a fim de se poder nivelar com as potencialidades alemãs e francesas, nomeadamente no sector aeroespacial.

A ameaça que a ex-União Soviética significava, diminuiu fortemente como invasor e como fornecedor nos mercados de equipamento de defesa. A posição que agora desfruta é associada à manutenção de equipamento que forneceu aos regimes comunistas e também aos avanços tecnológicos que detinha do passado. Após a reestruturação nacional, as industriais de defesa russas terão que recuperar a massa crítica e a competitividade que perderam.

Os países dos mercados emergentes da Ásia Oriental – Coreia do Sul, Tailândia e Malásia – têm economias com crescimento elevado e orçamentos de defesa cada vez maiores, contrastando com o resto do mundo, especialmente com os países da OTAN. Esta situação é a resposta aos países comunistas – China e Coreia do Norte e também aos EUA por terem uma política de segurança e defesa relativamente pouco clara nesta região.

1.4. União Europeia

Segundo o United States General Accounting Office (1997), a Europa está a ter algumas dificuldades, pois tem um mercado fragmentado pelos vários centros de decisão nacionais, cujo comércio inter-comunitário é só 3% a 4% das despesas dos países membros em armamento convencional, importando cerca de 75% do seu equipamento de defesa dos EUA.

Ainda de acordo com a mesma fonte, os países da Europa Ocidental:

- Em 1986, reduziram a procura de equipamento de defesa em aproximadamente 25%.
- Entre 1995 e 1997, decresceram os custos em I&D, de cerca de um terço em relação aos Estados Unidos.

A Europa respondeu à redução dos orçamentos de defesa, à diminuição do volume de vendas e ao corte nos investimentos em I&D com o "downsizing", estabelecendo consorcios, iniciando a consolidação da indústria de defesa europeia e desenvolvendo lentamente uma política de armamento comum.

Todavia, os países europeus não realizaram ainda muitas alianças ou fusões, para além das suas fronteiras. Contudo, recentemente estão a verificar-se iniciativas nesse sentido, nomeadamente entre a França, o Reino Unido e a Alemanha (Delattre e Vernet, 1997; Nicoll, Simonian e Owen, 1998).

Os governos europeus, a nível nacional, já racionalizaram e estruturaram algumas indústrias de defesa. Entre 1994 e 1997, as indústrias de defesa da UE perderam cerca de 4% da sua força de trabalho. Fizeram contratos com as empresas campeãs nacionais, mas é grande a diferença entre as empresas gigantes dos EUA e as campeãs europeias, no que concerne não só ao número de trabalhadores, mas também à produção, à comercialização e aos resultados financeiros.

As empresas europeias têm algumas razões para se sentirem ameaçadas com o poder de influência das empresas americanas nos mercados mundiais, pois estas têm mais vigor, dinamismo e forte apoio governamental. Atendendo a que na Europa alguns países são dos maiores produtores de armas, justifica-se o ambiente de alguma discórdia existente entre esses países e os EUA. Neste sentido, o governo dos EUA estabeleceu com os governos europeus compensações e contrapartidas na área da defesa ou noutras.

Caso a Europa não aumente os investimentos em I&D e não melhore a sua competitividade face aos EUA, apresentará desvantagens que se reflectirão na inovação de novos equipamentos de defesa. Assim, é previsível que os mercados de exportação da Europa terão muitas dificuldades em se manter.

2. ANÁLISE ESTRATÉGICA DA INDÚSTRIA DE DEFESA EUROPEIA

2.1. Mercado de Defesa Europeu

A Europa enfrenta uma situação de menor competitividade relativamente aos EUA, pois o mercado de defesa europeu pode caracterizar-se, em termos gerais, por:

- dispersão e redução da dimensão das unidades de produção;
- sobrecapacidade e sobreposição de produções;
- menor capacidade de inovação tecnológica;
- retracção do mercado;
- aumento da competitividade mundial;
- globalização da economia e do mercado (Mateus da Silva, 1998; Almeida Viana, 1998).

Contudo, as indústrias de defesa europeias estão atentas ao grande poder da indústria de defesa dos EUA, conforme se pode verificar nas conclusões da III reunião das Associações Eurodefence, que decorreu em Madrid, em 31 de Maio de 1997, e que transcrevemos parcialmente:

- “...A indústria de defesa europeia tem tecnologia, meios e capacidade para se situar numa boa posição e competir no mercado europeu, mas a fragmentação nacional é uma grande desvantagem.
- A indústria de defesa dos EUA tem grandes vantagens, dado que o governo americano apoia fortemente a sua indústria, nomeadamente através de financiamento à I&D e a programas de exportações militares, enquanto que a indústria europeia tem de se enfrentar com vários governos.
- Dentro do processo actual de desenvolvimento, tanto da UE como da UEO, é urgente organizar uma política de defesa europeia comum, que levará a um mercado de defesa europeu. Este processo será lento, na ausência de uma vontade política mais forte do que a actualmente existente.
- No período intermédio, entre a actual situação da soberania nacional e o futuro cenário da soberania europeia, o artigo 223º do Tratado de Roma, tem de se manter válido.

- A indústria de defesa precisa de conhecer as necessidades operacionais futuras, para poder planear e harmonizar os seus recursos de investigação e desenvolvimento.
- É necessário harmonizar e desenvolver novas políticas e procedimentos legais a nível europeu, com respeito à criação de "joint ventures" europeias e à exportação de mercadorias de defesa..."

Perante esta situação, agravada pelo processo de reestruturação da indústria de defesa dos EUA já estar praticamente concluído, a racionalização e reestruturação da indústria de defesa europeia torna-se urgente.

2.2. Política Industrial de Defesa Europeia – Reestruturação e Racionalização

Os países europeus têm na sua política industrial de defesa, a preocupação de manter a sua indústria sustentável, quando deveriam rumar à sua consolidação. Não unir na Europa um negócio transnacional de defesa é não atender ao facto de que as indústrias de equipamento de defesa, não produzem só equipamento, mas também influência e poder.

Todavia, as decisões políticas sobre a indústria de defesa são complexas, pois os governos para além de serem compradores/clientes, também traçam as linhas mestras da política nacional de defesa, tendo de conjugar características próprias de dois sistemas, que têm objectivos diferentes:

- por um lado, a indústria de defesa deve seguir as normas da economia de mercado, o qual é muito competitivo e tem um limitado número de compradores, para os quais a inovação tecnológica é importante na decisão de compra;
- por outro lado, a indústria de defesa está profundamente relacionada com a independência, segurança e defesa da nação, regendo-se por imperativos nacionalistas, para os quais o lucro é secundário.

Neste contexto, a indústria de defesa deve organizar-se como uma actividade económica racionalizada e competitiva, garantindo o retorno do investimento, não dispensando, porém, da parte do Estado, aquisições de equipamento e apoios, nomeadamente em financiamentos para investigação e desenvolvimento.

Contudo, para que possa acontecer uma eficaz racionalização das indústrias europeias de defesa, é natural que se tenha de esperar mais algum tempo de integração económica e monetária. De evidenciar que, por exemplo, o governo do Reino Unido não favoreceu a formação de uma identidade europeia de segurança e defesa, o que a acontecer teria sido fundamental para o desenvolvimento de uma estratégia comum de procura e aquisição de equipamento.

Também o actual governo francês se mostra cauteloso e não se tem declarado muito favorável a que as indústrias de defesa francesas sejam multinacionais. Por seu lado, o governo alemão não pretende perder o controle da sua indústria. A estes factos tem de se acrescentar que as "joint ventures" estabelecidas até ao momento, ainda não apresentam estruturas genuinamente transnacionais.

Na Europa torna-se necessário:

- fundir empresas e integrar departamentos de uma ou mais empresas;
- realizar parcerias e acordos diversos;
- continuar a racionalizar o número de trabalhadores;
- alargar o mercado a todo o espaço europeu;
- normalizar as especificações técnicas dos equipamentos e sistemas;
- coordenar e agrupar as aquisições das forças armadas dos países europeus;
- desenvolver novos equipamentos e sistemas para novos cenários de utilização;
- investir em I&D e em novas instalações de produção;
- adequar a capacidade de produção ao mercado europeu e à exportação.

Dentro do tecido empresarial de cada país europeu, designadamente na Alemanha, na França, na Itália e no Reino Unido, já se verificaram processos de fusões e aquisições empresariais. Todavia entre empresas de diferentes países europeus, as fusões e aquisições são mais complexas, estando-se, porventura, a assistir a este processo entre a Alemanha, o Reino Unido e a França, no sector aeroespacial da defesa.

Internacionalmente a actividade de fusões e aquisições é dificultada:

- pela preocupação dos governos em controlar nacionalmente os benefícios estratégicos;
- pela criação de fornecedores do tipo monopólio;

- pela falta de uma entidade europeia que controle a procura;
- pelo nacionalismo dos europeus, ainda não totalmente identificados com uma filosofia completa de mercado comum.

At nível europeu, as colaborações, as alianças e as "joint ventures", têm outros constrangimentos, alguns dos quais são seguidamente mencionados:

- as flutuações políticas dos diferentes governos;
- o avanço tecnológico diferenciado nos países da UE;
- a conciliação dos requisitos nacionais que é, por vezes, complicada;
- o controlo do capital social, pois as indústrias de defesa podem ser privadas (na Alemanha), estatais (na França) ou de capitais mistos (em Portugal).

Os ministérios da defesa europeus devem promover projectos de colaboração, de alianças e de fusões entre indústrias europeias e internacionais, de modo a que possam partilhar custos de investigação e desenvolvimento, assim como transferência de tecnologia. É, igualmente importante que as indústrias tomem as suas decisões sobre as suas próprias alianças e a forma de criar um mercado interno mais dinâmico.

2.3. Colaboração Intergovernamental e Acordos de Colaboração

Presentemente há vários grupos europeus de colaboração intergovernamental no âmbito do armamento. O mais conhecido é o Western European Armament Group (WEAG), que visa utilizar os recursos de uma forma mais eficiente através de alianças, incrementando a harmonização dos requisitos dos equipamentos de defesa dos países membros e abrindo os mercados nacionais de defesa à competição internacional.

Mais recentemente, em 1995, foi formado o Organisme Conjointe de Cooperation en Matière d'Armement (OCCAR), do qual fazem parte a Alemanha, a França, o Reino Unido e a Itália, com a intenção de criarem uma organização mais dinâmica para aquisições entre países que têm requisitos semelhantes.

Nos países da UE a colaboração mais recente entre produtores de material de defesa resulta de "joint ventures", que se têm celebrado com o objectivo de concorrerem a um ou mais projectos. São exemplos dessa colaboração os programas Tornado, Jaguar, Puma e Horizon.

O projecto Horizon sobre as fragatas com defesa aérea, o míssil CASOM e o Joint Strike Fighter permitiram melhorar o acesso aos mercados nacionais, que de outra maneira se teriam mantido fechados e proporcionaram também uma maior e mais profunda troca de conhecimentos técnicos e científicos. Por outro lado, houve necessidade de financiamentos, que foram difíceis de suportar pelos países envolvidos nos vários projectos.

Nos acordos de colaboração, os países associados também podem beneficiar das redes de vendas dos países envolvidos, tomando-se, assim, mais fácil a distribuição dos armamentos e equipamentos (Bleeke e Ernst, 1993). De acordo com Manfred Bischoff, presidente da DASA "...os benefícios de ligar as empresas americanas e europeias são enormes: as tecnologias são compartilhadas, os produtos têm menor custo, há menos proteccionismo, maior possibilidade de oferta, de transferência de tecnologia e de exportação" (The Economist, 1996).

A actividade de parceria entre empresas europeias e americanas tem sido geralmente ao nível dos subcontratantes, em programas principais dos EUA, tais como, por exemplo o F-22 e o Boeing 777.

Também as alianças das empresas europeias com as empresas dos países da Ásia-Pacífico são cada vez mais atractivas e motivos de vária ordem o justificam, já que esta região:

- tem vindo a fortalecer a sua presença no mercado de defesa;
- é um produtor com um custo de produção mais baixo do que os EUA ou a Europa, em muitos tipos de manufactura;
- permite a venda de produtos de defesa europeus aos países asiáticos;
- melhora o acesso aos mercados crescentes desta região;
- tem produtores asiáticos com capacidade de investimento, mesmo quando os programas de I&D têm associados riscos elevados.

Do mesmo modo, os produtores e os governos asiáticos estão abertos a estabelecer parcerias com empresas americanas e europeias. A força motriz destas alianças estratégicas reside no progresso da tecnologia e na sua própria potencialidade (The Economist, 1996).

2.4. Política de Aquisições e Vendas de Equipamento

Os Estados decidem qual o nível de defesa que pretendem ter, quer em meios humanos, quer em equipamento. Alguns governos têm um con-

trolo mais apertado de produção de armas possuindo fábricas e arsenais, enquanto outros compram o equipamento de defesa às indústrias nacionais ou estrangeiras.

Os aspectos fundamentais a considerar no processo de aquisição são:

- mecanismos que garantam que o governo tem o nível de defesa pretendido;
- estruturas organizacionais que assegurem a segurança do fornecimento do equipamento;
- permanente necessidade de melhorar o equipamento e tornar as forças armadas competitivas;
- investigação e desenvolvimento que permitam equipamento de nível superior ao do inimigo.

O critério de escolha, tem vários factores, sendo de referir, entre outros, os seguintes:

- a tecnologia mais avançada e mais ajustada aos objectivos;
- a adequação com o equipamento existente;
- a aptidão dos recursos humanos para a sua operação e manutenção;
- o melhor preço;
- o tempo de vida do equipamento;
- os custos de manutenção.

Os países geralmente compram equipamento de qualidade, mas mantêm-no ao serviço por muito tempo, chegando a ficar obsoleto. Isto acontece vulgarmente em tempo de paz, quando pretendem economizar, reduzindo o investimento no orçamento da defesa. Assim, os custos de manutenção do equipamento tornam-se, em geral, muito elevados. Reduzir-se-ão se os equipamentos forem utilizados durante a primeira parte da sua vida útil, sendo depois vendidos em segunda mão, aos mercados com menor capacidade económica. Desta forma, os países podem ter um parque industrial de defesa inovador e assegurar a superioridade bélica.

Cada país europeu segue as suas próprias políticas de aquisição, até que os governos concordem com uma política unificada para o armamento. Tal como os Estados Unidos, os países europeus tendem a comprar o equipamento principal de defesa nas suas empresas. Quando as opções nacionais

não existem, os países europeus compram, em geral, ou à UE ou aos EUA. Por exemplo, o Reino Unido e os Países Baixos seleccionam frequentemente produtos dos EUA, enquanto que a França compra somente aos EUA, quando uma opção europeia comparável não está disponível.

As parcerias industriais transatlânticas parecem evoluir mais rapidamente do que os programas de cooperação governamental. A defesa dos EUA estabeleceu estas parcerias transatlânticas para manter o acesso ao mercado europeu. Tal interdependência industrial pode também ajudar a um menor protecçãoismo dos EUA ou da UE e pode aumentar o comércio transatlântico de defesa.

Os governos geralmente apoiam a exportação de armas, de modo a consolidarem também os seus objectivos de política externa. Paralelamente ajudam a manter a capacidade da sua indústria de defesa, amortizando o desenvolvimento, fixando a sua produção e apoiando os custos dos armamentos através de um maior volume de vendas.

2.5. Principais Indústrias de Defesa Europeias

As indústrias de defesa da Alemanha, da França, e do Reino Unido, têm uma posição forte quando comparadas com outros competidores europeus. Seguidamente analisam-se as principais indústrias de defesa destes países. Na União Europeia cerca de um milhão de pessoas estão empregadas na indústria de defesa.

A reestruturação e consolidação da indústria da defesa europeia está a dar passos importantes, nomeadamente no domínio aeroespacial. Aguardam-se outros desenvolvimentos de fusões com empresas da UE e dos EUA, por forma a que a UE possa competir mais facilmente nos negócios de defesa mundiais.

2.5.1. Indústria de Defesa da Alemanha

A indústria de defesa alemã ocupa o terceiro lugar, quanto ao volume de vendas de defesa, no conjunto das indústrias da UE.

Desde 1990, que a indústria de defesa alemã tem vindo a ser reestruturada e os capitais próprios são privados. A Alemanha tem tido significativos cortes nos orçamentos de defesa, cerca de 48% (a maior redução considerando a Alemanha, a França, os EUA e o Reino Unido).

A indústria de defesa alemã tem continuado com a produção nacional de tanques, submarinos convencionais e fragatas que têm conseguido um sucesso significativo na exportação.

No sector aeroespacial, a DASA (Daimler-Benz Aerospace) é a única empresa alemã do sector e tem um importante posicionamento na aeronáutica civil e militar da UE. As suas colaborações mais relevantes são o Airbus, o Tornado, o Eurofighter, o Patriot, o Arianespace e o Milan.

Nos negócios da electrónica de defesa, a Siemens tem uma percentagem de vendas de defesa de 1,4%, que corresponde a um significativo volume de vendas de 766 MEuros, sendo o governo alemão o seu principal cliente. Em 1997, a Siemens anunciou a venda da sua actividade de electrónica de defesa (a qual não inclui a divisão de controle de tráfico aéreo, nem a unidade de criptologia) a um consórcio da BAe e da DASA.

No Quadro 4 mostram-se as características mais importantes das principais indústrias de defesa da Alemanha, que estão ordenadas segundo o volume de vendas de defesa.

1997 Receita Total 10 GEuros	Orientação Principal	Controlo da Empresa	Vendas (MEuros)	Vendas de Defesa (MEuros)	% Vendas de Defesa	% Vendas de Exportação de Defesa	Resultado Líquido (MEuros)	Efectivos
1. Daimler-Benz Aerospace (DASA)								
Aeronáutica, espacial e electrónica	Distribuído		7 781	2 490,0	32,0%	72,0%	3,6	43 521
2. Siemens								
Electrónica	Distribuído		54 706	765,9	1,4%	68,5%	1 334,0	386 000
3. DIEHL GmbH								
Mísseis e munições	Familiar 100%		1 409	486,1	34,5%	38,5%	n.d.	12 590
4. Rheinmetall								
Veículos blindados	Familiar 66%		1 914	421,1	22,0%	46,0%	23,8	14 317
5. Krauss Maffei								
Veículos blindados	Distribuído		1 142	244,4	21,4%	64%	7,1	6 664
6. HDW								
Navios de guerra	Distribuído		552,2	207,1	37,5%	34,5% ³	69,8	3 438
7. Thyssen Industrie								
Navios de guerra e blindados	Distribuído		5 851	n.d.	n.d.	69,3%	147,5	52 809

Quadro 4: Principais indústrias de defesa da Alemanha.

Fonte: Ministère de la Defense (1998).

3 Valor obtido com base na percentagem de vendas de defesa de 1996.

Em 1997, a indústria de defesa alemã empregou cerca de 100.000 pessoas, vendeu 10 GEuros, dos quais exportou cerca de 10%. Todas as empresas apresentaram resultado líquido positivo.

2.5.2. Indústria de Defesa da França

Em 1997, a indústria francesa de defesa empregava directamente cerca de 164.000 empregados, teve um volume de vendas de 15,2 GEuros, dos quais 30% foram exportados. Ocupou o segundo lugar na UE, quanto ao volume de vendas de defesa.

A França contrastando com os EUA, com a Alemanha e com o Reino Unido, tem vindo a demorar mais tempo a reestruturar ou privatizar a sua indústria de defesa.

A indústria mantém-se largamente pertencente ao Estado, e tem recebido grandes subsídios estatais para se manter rentável. A França considera a sua indústria de defesa como parte da sua estratégia nacional, tendo-a sempre apoiado, mesmo que isso signifique a compra de equipamento não tão avançado para as suas forças armadas.

No Quadro 5 mostram-se as características mais importantes das principais indústrias de defesa de França, que estão ordenadas por volume de vendas de defesa.

Neste quadro verifica-se que, em 1997, das grandes empresas francesas apenas o Groupe Giat apresenta resultado líquido negativo -68,8 MEuros, contrastando com o Groupe Thomson CSF que teve o melhor resultado líquido de 321 MEuros.

A empresa Aerospatiale é a maior empresa francesa no sector aeroespacial com o resultado líquido de 214,4 MEuros. É o membro líder do consórcio Airbus, de onde vêm, aliás, a maior parte das suas receitas. Apesar disto a empresa continua a necessitar frequentemente de subsídios significativos do Estado.

Desde 1996, que o governo francês tem vindo a acelerar a modernização da indústria de defesa e privatizou parcialmente algumas empresas, designadamente o grupo Thomson, a Aerospatiale e a Dassault Aviation. Estas duas últimas empresas têm acordos de cooperação com várias empresas nacionais e europeias, nomeadamente com a British Aerospace, a Finmeccanica da Itália e a Daimler-Benz Aerospace.

1997 Receita Total 15,2 GEuros	Orientação Principal	Controlo da Empresa	Vendas (MEuros)	Vendas de Defesa (MEuros)	% Vendas de Defesa	% Vendas de Exportação de Defesa	Resultado Líquido (MEuros)	Efectivos
1. Groupe Thomson CSF								
Electrónica, mísseis e munições	Estado 41,2%	5 823	3 785	65,0%	71,0%	321,0	44 838	
2. Aerospatiale (BAe)								
Aeronáutica e espacial	Estado 62,2%	8 512	1 668,4	19,6%	78,7%	214,4	37 215	
3. Dassault Aviation								
Aeronáutica	Estado 10,8%	2 520	1 663,2	66,0%	80,0%	151,0	9 042	
4. Direction des Construction Navales (DCN)								
Navios de guerra	Estado 100%	1 952	1 913	98,0%	16,0%	1,8	20 466	
5. Matra BAe Dynamics								
Mísseis	Distribuído	839	839	100%	71,0%	9,0	2 894	
6. Groupe Giat								
Veículos blindados	Estado 100%	1 019	835 ⁴	82,0% ⁵	34,0% ⁵	(68,8)	10 962	
7. Groupe Sncma								
Centrais eléctricas	Estado 97,2%	3 479	800,2	23,0%	69,0%	113,4	21 800	
8. Matra Marconi Space								
Electrónica e comunicações	Distribuído	893,5	206 ⁴	23,1% ⁵	37,8% ⁵	30,8	2 160	

Quadro 5: Principais indústrias de defesa da França.

Fonte: Ministère de la Defense (1998).

A Matra BAe Dynamics tem acordos de cooperação na área dos mísseis com a LFK filial da DASA e a BAe. A Matra Marconi Space, em Maio de 1997, assinou um protocolo com a DASA para a constituição de uma filial com capital social igualmente distribuído, no domínio dos satélites e infra-estruturas orbitais.

A Giat, a SNECMA e a DCN são empresas nacionalizadas responsáveis, respectivamente, pela construção e manutenção de veículos blindados, centrais eléctricas e navios de guerra, estando ainda em fase de reestruturação.

⁴ Valor obtido com base na percentagem de vendas de defesa de 1996.

⁵ Valor de 1996.

De referir que a França pretende reforçar o eixo Paris-Bona, por forma a tornar-se independente dos EUA. Nesta perspectiva várias iniciativas foram já tomadas, nomeadamente a criação da brigada franco-alemã do Eurocorpo e a Organização para a Cooperação Conjunta em Matéria de Armamento (OCCAR), de modo a decidirem estratégias comuns para a produção e aquisição do armamento.

2.5.3. Indústria de Defesa do Reino Unido

No Reino Unido a indústria de defesa é uma componente significativa da economia, devido à sua contribuição nos resultados económicos, na I&D, nas exportações e no emprego. Em 1997, o Reino Unido empregou 210.000 pessoas e ocupou o primeiro lugar entre os países da UE, no âmbito das vendas de defesa com 17,6 GEuros, dos quais 32% foram exportados.

O Reino Unido foi o primeiro país da UE que introduziu o conceito da separação clara entre o comprador e o fornecedor, para além de passar a usar a competição como o melhor método de selecção de contratos, insistindo no fornecimento de equipamento com melhor desempenho. Após ter privatizado a maior parte das indústrias de defesa, passou a inserir nos contratos de compra, cláusulas de risco ao fornecedor, para incentivar uma gestão mais apertada.

A privatização, nos anos oitenta, da construção naval britânica, Royal Ordnance e a abertura verificada na indústria aeroespacial responderam à necessidade de diminuição das despesas em defesa e à manutenção da competitividade global face ao aumento da competição verificada nos EUA.

As pressões comerciais para a consolidação, ligadas ao requisito de bom desempenho impostas pela privatização, implicam que hoje, a indústria de defesa do Reino Unido esteja mais saudável e provavelmente seja a melhor posicionada na Europa.

A grande maioria das indústrias de defesa do Reino Unido, principalmente a BAe e a GEC, têm acordos de colaboração com empresas da UE e dos EUA.

Em 1997, a GEC e a BAe representam cerca de 63% do volume de vendas de defesa do Reino Unido e são respectivamente as duas indústrias chave do sector da electrónica de defesa e do sector aeroespacial.

A BAe tem alianças e parcerias com a DASA, a Finmeccanica, a CASA, a Thomson, a Giat, a Matra, a GEC, a DCN, a Saab, a Boeing e a Raytheon, por forma a aumentar a competitividade no mercado de defesa mundial. De referir que a BAe tem duas actividades principais: a aeroespacial de defesa e a civil, sendo a maior empresa da Europa na área da defesa e a segunda maior do mundo, com um portefólio importante de clientes na área da defesa e cerca de 30.000 empregados nos negócios de defesa. As suas actividades de defesa estão divididas em aviões militares, armas guiadas, sistemas de artilharia, navais e de manutenção. A actividade civil da BAe está muito focada nos 20% do consórcio Airbus e na fabricação de aviões regionais e de aviões para pequenos negócios.

A GEC é um grande grupo de engenharia, que identificou a necessidade de aumentar a rapidez da adaptabilidade do negócio ao mercado global em constante mudança e de aumentar os ganhos. Tem três vertentes principais de negócios: engenharia de potência, de telecomunicações e de electrónica de defesa. Também expandiu a sua actividade para os navios de guerra e submarinos. Na Europa, a GEC tem vindo a procurar a consolidação do negócio da electrónica de defesa, através de "joint ventures". Tem parcerias com a Thomson, a DASA, a Giat, a DCN, a Saab, a Rolls Royce, a Ericson, a Dassault e a Boeing.

Em 1998, o governo britânico limitou a participação estrangeira no capital social da BAe e da Rolls Royce (defesa) até 49,5%.

No Quadro 6 mostram-se as características mais importantes das principais indústrias de defesa do Reino Unido, ordenadas segundo o volume de vendas da defesa. Com excepção da Rolls Royce (-55 MEuros) e da Vickers (-3,1 MEuros) todas as empresas apresentaram resultados líquidos positivos.

1997 Receita Total 17,6 GEuros	Orientação Principal	Controlo da Empresa	Vendas (MEuros)	Vendas de Defesa (MEuros)	% Vendas de Defesa	% Vendas de Exportação de Defesa	Resultado Líquido (MEuros)	Efectivos
1. British Aerospace								
Vários sectores de actividade	Distribuído		12 353	8 820,0	71,4%	89%	232,7	43 000
2. GEC								
Electrónica e naval	Distribuído		14 242	4 642,9	32,6%	72%	903,3	79 846
3. Rolls Royce								
Motores e turbomáquinas	Distribuído		5 537	3 875,9	70,0% ⁶	80%	(55,0)	42 900 ⁶
4. GKN								
Veículos Blindados	Distribuído		4 890	1 369,2	28,0%	57% ⁷	586,0	29 500 ⁷
5. TI Group								
Aeroespacial	Distribuído		2 703	686,6	25,4%	87%	321,6	25 500
6. Hunting								
Electrónica e artilharia	Distribuído		1 898	635,8	33,5%	50%	25,4	12 740
7. Smiths Industries								
Electrónica	Distribuído		1 460	560,4	38,4%	75%	230,0	13 300
8. Vickers								
Tanques Blindados	Distribuído		1 730	541,5	31,3%	47%	(3,1)	10 381
9. Racal								
Electrónica	Distribuído		1 514	469,3	31,0%	54%	51,6	14 320

Quadro 6: Principais indústrias de defesa do Reino Unido.

Fonte: Ministère de la Defense (1998).

⁶ 70% corresponde a motores de aviões civis e militares. As vendas da Rolls Royce não estão consideradas na receita total de defesa de 17,6 GEuros.

⁷ Valor de 1996.

3. ANÁLISE ESTRATÉGICA DA INDÚSTRIA DE DEFESA PORTUGUESA

3.1. Avaliação da Indústria de Defesa Nacional

A capacidade de defesa autónoma depende muito da indústria de defesa, devendo esta, por isso, merecer uma atenção especial. O seu desenvolvimento propicia também avanços tecnológicos, que contribuem para outros sectores de actividade económica.

Contudo, a paz oriunda do fim da guerra colonial e da guerra fria conduziu à diminuição dos orçamentos de defesa nacional, devido ao facto do perigo ter deixado de ser eminente e necessidades de outra índole terem emergido, nomeadamente na educação, na saúde, nas comunicações e no ambiente, provocando a retracção das nossas indústrias de defesa.

O General Almeida Viana (1998) enfatiza que em Portugal, no período de 1979 a 1996, perderam-se 9300 postos de trabalho nas indústrias de defesa, não obstante ainda se encontrarem sobredimensionadas.

Portugal tem um sector industrial de defesa que, em percentagem do volume de vendas, em relação ao total do volume de vendas da indústria portuguesa, é de cerca de 0,6% estando abaixo da média europeia, que é de cerca de 3%.

Nos últimos anos, as indústrias de defesa nacionais, nomeadamente as empresas da "holding" EMPORDEF apresentaram prejuízos. De um modo geral, estas empresas de defesa apresentam:

- baixa produtividade;
- necessidade de remodelação na área produtiva;
- pouca agressividade comercial;
- desmotivação dos recursos humanos;
- produtos em fase de maturidade;
- baixa competitividade no mercado internacional altamente concorrencial.

De acordo com Sarmiento-Coelho (1998) as nossas indústrias de defesa carecem de alterações significativas, requerendo nomeadamente:

- apoios financeiros estatais;
- implementação de processos de reengenharia;
- continuação da privatização;

- orientação das suas actividades para o duplo uso;
- motivação dos recursos humanos;
- reforço dos factores de competitividade, nomeadamente inovação e adaptabilidade às necessidades dos mercados;
- acordos de colaboração com empresas da UE e dos EUA.

De salientar que, nas aquisições internacionais de equipamento para as forças armadas, os contratos de contrapartidas devem atender a dois aspectos importantes:

- à assinatura simultânea do contrato de aquisição e do contrato de contrapartida, com vista à rápida transferência de tecnologias e à participação nos investimentos.
- às contrapartidas e às dádivas de equipamentos, que podem criar dependência, total ou parcial, relativamente ao doador, no que concerne aos sobressalentes e à manutenção, podendo vir ainda a originar situações difíceis (Almeida Viana, 1998).

3.2. Principais Indústrias no âmbito da Defesa

As principais empresas nacionais que actuam no âmbito das indústrias de defesa são:

EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), SA, que foi criada⁸ em Dezembro de 1996 e é a sociedade “holding” das participações da defesa nas empresas: EDISOFT, EID, IDD, INDEP, OGMA e SPEL.

O Quadro 7 apresenta as principais características da EMPORDEF e das suas participadas. Em 1997 e 1998, os resultados líquidos apresentaram prejuízos de cerca de -3,9 e -1,7 milhões de contos, respectivamente, conforme se representa na Figura 1. No grupo verifica-se uma redução dos resultados líquidos negativos de 56%, sendo de registar a significativa recuperação da OGMA e do INDEP. Todavia estas empresas conjuntamente com a SPEL, a EID e a IDD apresentam resultados líquidos negativos. Em 1998, de entre as seis empresas que constituem a “holding” EMPORDEF, apenas uma regista resultados líquidos positivos, a EDISOFT de cerca de 58,1 mil de contos.

⁸ Decreto-Lei n.º 235-B/96, Diário da República, I Série-A, n.º 287, 12 de Dezembro de 1996.

EMPORDEF									
Empresa	Orientação Principal	Capital Social e Controlo da Empresa	Recursos Humanos		Volume de Vendas		Volume Vendas/Trabalhador		Resultado Líquido
			1997	1998	1997	1998	1997	1998	
EDISOFT, SA	Engenharia de sistemas e software	90 27,8% - EMPORDEF 27,8% - ANA 27,8% - SIGNAAL 16,6% - EDISOFT	29	37	319,9	387,9	11,0	40,6	58,1
EID, SA	Sistemas das tecnologias de informação	1750 22,9% - EMPORDEF 21,4% - INETI 16,9% - PROMINDÚSTRIA 11,4% - EDP 16,9% - SINPEDIP 5,5% - CGB/FRIE 2,9% - BNU/CAP 5,1% - OUTROS	216	218	3 074,1	1 934,2	14,2	8,9	(338,5)
IDD, SA	Desmilitarização e carregamento de munições	- % - EMPORDEF - % - INDEP	1	20	0,0	44,0	0,0	2,2	(70,8)
INDEP, SA	Fabricação de armamento e munições	2 300 100% - Capital Público	530	502	1 018,0	1 850,0 ⁹	1,9	3,7 ⁹	(836,0) ⁹
OCMA, SA	Fabricação, reparação e manutenção aeronáutica	7 800 100% - Capital Público	1 794	1 681	11 809,6	14 312,0 ⁹	6,9	8,5 ⁹	(509,0) ⁹
SPEL, SA	Carregamento e montagem de munições	2 650 50,1% - EMPORDEF 23,4% - INFACAL 16,0% - PANLEXPL 9,7% - OUTROS	302	269	2 671,3	2 437,5	8,8	9,1	(865,1)
EMPORDEF (holding)	Vários sectores	22 300 100% - Capital Público	8	9	184,0	229,1 ⁹	23,0	24,5 ⁹	(1 736,0) ⁹
EMPORDEF (Total das Participadas)			2 790	2 736	19 076,9	21 194,7 ⁹	6,8	7,7 ⁹	(3 923,7) (1 736,0) ⁹

⁹ Valor estimado.

Quadro 7: Principais características da Empordef.
Fonte: Relatório e Contas das Empresas de 1997 e 1998.

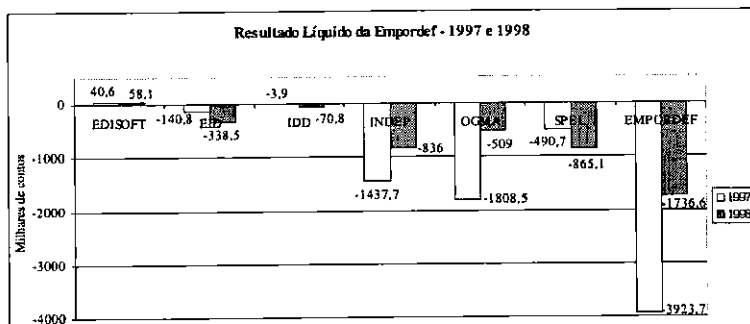


Figura 1: Resultado líquido da Empordef.

Fonte: Relatório e Contas (1999).

EDISOFT – Empresa de Desenvolvimento de Software, SA, que tem como actividade principal a engenharia de sistemas e software. Foi fundada como resultado das contrapartidas oferecidas ao governo português pela SIGNAAL, quando do fornecimento dos sistemas, para as novas fragatas portuguesas, da classe Vasco da Gama. Participa com o Instituto Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (INETI) no programa “European Cooperation for the Long Term in Defense” (EUCLID) e no programa “Common European Priority Area-9” (CEPA), que trata do sistema de vigilância de satélites.

Conforme o relatório e contas de 1998, a Edisoft empregou 37 trabalhadores, facturou 388 mil contos e teve um resultado líquido de cerca de 58 mil contos. Esta empresa, já em 1997 tinha apresentado resultados líquidos positivos, de 41 mil contos (Quadro 7).

EID – Empresa de Investigação e Desenvolvimento de Electrónica, SA, que tem por objecto social o desenvolvimento, a produção e a comercialização de equipamentos e sistemas das tecnologias de informação, nomeadamente nos domínios das telecomunicações e do controlo. Realizou vários projectos: Sincomar com a Marinha, Sincom com o Estado Maior das Forças Armadas e Redex com o Exército. Participa conjuntamente com o Instituto Superior Técnico (IST) no programa EUCLID e no programa CEPA-2, que trata de micro electrónica.

O Quadro 7 mostra que entre 1997 e 1998, a EID manteve quase o mesmo número de trabalhadores, ou seja, 216 para 218, diminuiu o volume de vendas de 3,1 milhões de contos para 1,9 milhões de contos, assim como o volume de vendas por trabalhador, passou de 14,2 mil

contos para 8,9 mil contos. Também os resultados líquidos negativos pioraram de -141 mil contos para -339 mil contos, no mesmo período.

IDD, SA – Indústrias de Desmilitarização e Defesa, SA, que iniciou a actividade em Dezembro de 1997, sendo o capital social partilhado entre a EMPORDEF e a INDEP.

No Quadro 7 constata-se que, em 1998, a IDD empregou 20 trabalhadores, registou o volume de vendas de 44 mil contos e um resultado líquido negativo de -71 mil contos.

INDEP, SA – Indústrias e Participações de Defesa, SA¹⁰, que fabrica essencialmente munições, armas ligeiras (espingarda metralhadora G3 e pistola metralhadora lusa A3), sistemas de simulação, coletes balísticos e botes insufláveis. Participa conjuntamente com o INETI no programa EUCLID e no CEPA-8, que trata de opto-electrónica.

No Quadro 7 pode-se verificar que a INDEP, em 1998, tinha um efectivo de 502 trabalhadores e uma facturação de cerca de 1,85 milhões de contos. O volume de vendas por trabalhador aumentou de 1,9 mil contos em 1997, para 3,7 mil contos em 1998. Relativamente ao biénio considerado, o resultado líquido apresentou uma melhoria, pois passou de -1438 mil contos para -836 mil contos.

OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal, SA¹¹, que tem como actividade principal a área da manutenção aeronáutica, tanto das fuselagens, como dos motores, dos sistemas electrónicos e dos mecânicos. A OGMA participa no projecto "Future Large Aircraft" (FLA), no programa EUCLID e no CEPA-3 que trata de materiais e estruturas avançadas, em conjunto com IST e no CEPA-11, que trata de formação e treino, juntamente com o INETI.

De acordo com o registado no Quadro 7, em 1998, a OGMA teve o efectivo de 1.681 trabalhadores, o volume de vendas de 14,3 milhões de contos e apresentou resultado líquido negativo de -0,51 milhões de contos. Verifica-se uma redução dos resultados líquidos negativos de 71,9% relativamente ao ano anterior.

SPEL – Sociedade Portuguesa de Explosivos, SA, que tem como actividade principal para a defesa, o carregamento e a montagem de granadas de mão, de obus e de morteiros, torpedos e projectéis. Participa

10 Decreto-Lei nº 362/91, *Diário da República*, I Série-A, nº 228, 3 de Outubro de 1991.

11 Decreto-Lei nº 42/94, *Diário da República*, I Série-A, nº 37, 14 de Fevereiro de 1994.

conjuntamente com a Universidade de Coimbra, no programa EUCLID e CEPA-14, que trata de materiais energéticos.

O Quadro 7 indica que, em 1998, a SPEL empregava 269 trabalhadores e teve um volume de vendas de cerca de 2,4 milhões de contos, contra cerca de 2,7 milhões de contos no ano anterior. O resultado líquido negativo aumentou de -490 mil contos em 1997, para -865 mil contos em 1998.

Na análise das principais indústrias portuguesas de defesa também se consideraram os *Estabelecimentos Fabris do Exército e da Marinha*, nomeadamente, o Arsenal do Alfeite, o Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos (LMPQF), a Manutenção Militar, as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE) e as Oficinas Gerais de Material de Engenharia (OGME), cujas principais características estão mencionadas no Quadro 8.

Em 1997, o resultado líquido destes estabelecimentos foi negativo -329,1 mil contos e, em 1998, passou a positivo 143,1 mil contos, conforme se representa na Figura 2. Esta variação é devida ao Arsenal do Alfeite, pois os estabelecimentos fabris do exército apresentaram um resultado líquido negativo de -58,1 mil contos.

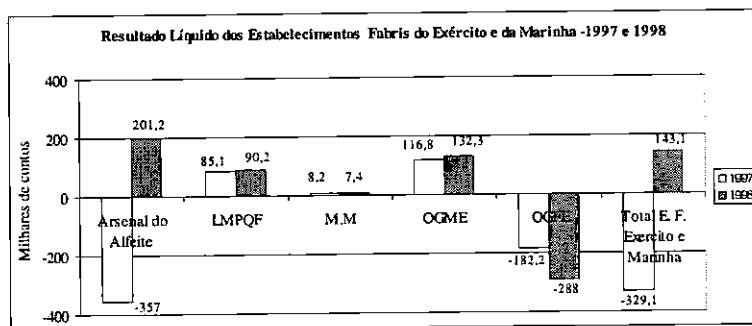


Figura 2: Resultado Líquido dos Estabelecimentos Fabris do Exército e Marinha.

Fonte: Relatório e Contas (1999).

Os principais estabelecimentos fabris do Exército e da Marinha são:

Arsenal do Alfeite – que é um estabelecimento fabril, incluído no Orçamento de Defesa Nacional (ODN), cuja actividade principal é a manutenção dos meios navais, do armamento e dos sistemas da marinha,

mediante contratos programa anuais. A capacidade de sustentação das forças navais da marinha reside no Arsenal do Alfeite.

No Quadro 8 constata-se que, em 1998, o Arsenal do Alfeite empregou 2.001 trabalhadores e registou o volume de vendas de 5,8 milhões contos, o que corresponde a um volume de vendas por trabalhador de 2,9 mil contos. O resultado líquido de 201 mil contos, contrastou com o obtido em 1997, que foi negativo de -357 mil contos.

LMPQF – que tem como actividade principal a logística da produção e da distribuição de produtos químicos e farmacêuticos. Melhorou o seu desempenho em 1998, relativamente ao ano anterior, tendo registado um volume de vendas de 2,4 milhões de contos e o resultado líquido 90,2 mil contos, apesar de ter diminuído o efectivo de 3 trabalhadores. É de mencionar que o LMPQF teve 18,8 mil contos de volume de vendas por trabalhador, que é o rácio máximo verificado no total das principais indústrias de defesa nacionais (Quadro 8).

Manutenção Militar – que comercializa produtos de vários tipos, nomeadamente alimentares e combustíveis. Em 1998, empregou 1444 trabalhadores e registou uma ligeira diminuição de desempenho relativamente ao ano anterior quanto ao volume de vendas e ao resultado líquido, que foram de 8760 mil contos e de 7,4 mil contos, respectivamente (Quadro 8).

OGFE – que tem por objecto social a comercialização de produtos de vários tipos, designadamente equipamento, calçado e têxteis. Em 1998, com 578 trabalhadores registou valores inferiores em relação a 1997, quanto ao volume de vendas e resultado líquido, que foram de 3755,6 mil contos e -288 mil contos, respectivamente (Quadro 8).

OGME – que tem como actividade principal a manutenção de viaturas e carros de combate. Em 1998, apresentou melhorias relativamente ao ano anterior, quanto ao volume de vendas e ao resultado líquido que foi de 979 mil contos e 132 mil contos respectivamente (Quadro 8).

PRINCIPAIS INDÚSTRIAS DE DEFESA PORTUGUESAS									
Unidade: milhares de contos									
Empresa	Orientação Principal	Capital Social e Controlo da Empresa	Recursos Humanos		Volume de Vendas		Volume Vendas/Trabalhador		Resultado Líquido
			1997	1998	1997	1998	1997	1998	
Arsenal do Alentejo, EF	Manutenção dos meios navais, do armamento e dos sistemas	5 530 ¹² 100% - Capital Público ODN Marinha	2 097	2 001	5 776	5 739,5	2,8	2,9	201,2 (357)
LMPQE, EF	Produtos químicos e farmacêuticos	15 100% - Capital Público ODN Exército	131	128	2 142,1	2 408,2	16,4	18,8	85,1 90,2
Manutenção Militar, EF	Produtos de vários tipos: combustíveis, lubrificantes, supermarcados, menses e rancho	790 100% - Capital Público ODN Exército	1 431	1 444	9 060	8 760	6,3	6,1	8,2 7,4
OCFE, EF	Produtos de vários tipos: confecções, calçado, equipamento e medelomecânica	200 100% - Capital Público ODN Exército	647	578	5 190,4	3 755,6	8,0	6,5	(182,2) (288,0)
OCME, EF	Manutenção de viaturas, carros de combate e armamento do exército	15 100% - Capital Público ODN Exército	137	133	865,3	979,3	6,3	7,4	116,8 132,3
Total dos Estabelecimentos Fabris da Exército e da Marinha		6 550 ¹² 100% - Capital Público	4443	4284	23 033,8	21 642,6	5,2	5,1	(329,1) 143,1
EMPORDEF (Total das Participadas)		2 790	2 736 ¹²	19 076,9	21 194,7 ¹²	6,8	7,7 ¹²	(3 923,7)	(1 736,6) ¹²
Total das Principais Indústrias de Defesa Nacionais			7 233	7 020 ¹²	42 110,7	42 837,3 ¹²	5,8	6,1 ¹²	(4252,8) (1593,5) ¹²

Quadro 8: Principais características das principais indústrias de defesa de Portugal.
Fonte: Relatório e Contas das Empresas de 1997 e 1998.

¹² Valor estimado.

Conforme se mostra no Quadro 8, em 1998, o total das principais indústrias de defesa nacionais, relativamente a 1997 apresentam um melhor desempenho, com diminuição do número de trabalhadores (de 7.233 para 7.020) e do resultado líquido negativo (de -4,3 para -1,6 milhões de contos), assim como aumento do volume de vendas (de 42,1 para 42,8 milhões de contos).

Na Figura 3 apresenta-se o resultado líquido das principais indústrias de defesa nacionais, em 1997 e 1998.

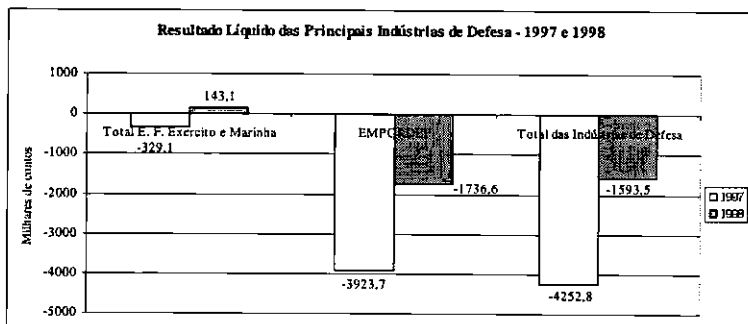


Figura 3: Resultado líquido das principais indústrias de defesa.

Fonte: Relatório e Contas (1999).

De mencionar que o Núcleo das Indústrias de Defesa da Associação Industrial Portuguesa (NID/AIP) é apoiado pelo Ministério da Defesa Nacional e tem o objectivo de agregar os problemas específicos das indústrias de defesa, desde a sua constituição em finais de 1982. O NID/AIP representa as indústrias de defesa na Associação Industrial Portuguesa, na Direcção Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa e no European Defence Industries Group.

3.3. Investigação e Desenvolvimento nas Indústrias de Defesa Nacionais

A base principal do desenvolvimento mundial assenta na investigação científica e tecnológica, sem a qual não é possível haver progresso, tendo as guerras constituído marcos do desenvolvimento tecnológico.

Neste contexto, o apoio do Estado à I&D é regra corrente em todos os países nossos parceiros ou aliados, mesmo aqueles que mais defendem a livre concorrência. Este apoio pode consubstanciar-se em financiamentos

de projectos e em subsídios directos ou indirectos, sendo estes realizados através de institutos tecnológicos e universidades.

Portugal não possui uma tradição de investigação relacionada com a defesa, tal como se encontra implantada em diversos países como o Reino Unido, a França e os EUA. É incontroverso que certas iniciativas, em especial a inovação tecnológica, tomadas no âmbito da I&D da defesa, deram a esses países a liderança, em áreas científicas avançadas.

A I&D na defesa visa minimizar a dependência externa, enriquecendo a cultura científica e dinamizando as actividades empresarias. A par da modernização do equipamento, há que formar adequadamente os recursos humanos e melhorar as estruturas logísticas, sob pena de se ficar demasiado dependente da tecnologia exterior, com gravosas consequências para a operacionalidade e afectando o cumprimento da missão de defesa nacional. As ligações entre o MDN, as indústrias de defesa, as universidades e os institutos estão a desenvolver-se, como aliás é referido na secção anterior.

Estas ligações permitem não só realizar projectos de I&D, mas também melhorar e actualizar o nível de conhecimento tecnológico das forças armadas, por forma a responderem pronta e eficazmente, aos complexos processos de aquisição, de operação e de manutenção dos armamentos e dos equipamentos. Uma formação antiquada, superficial ou inadequada não permite a exploração completa dos equipamentos e dos sistemas, podendo pôr em risco o sucesso duma missão militar.

3.4. Perspectivas de Desenvolvimento da Indústria de Defesa Nacional

A defesa colectiva da Nação depende de uma força militar credível, em termos de eficiência e de prontidão nas missões de construir, consolidar e manter a paz.

Neste sentido é pertinente que a indústria de defesa portuguesa se desenvolva e se afirme na cena nacional, europeia e também mundial, por forma a ter uma voz proactiva.

O mercado de defesa é muito amplo e nele participam as indústrias de defesa directas e as indústrias de suporte e relacionadas. As indústrias de defesa directas abrangem um vasto leque e são as específicas de produtos e equipamentos para as forças armadas.

As indústrias de suporte e relacionadas podem ser de dois tipos: (1) indústrias que fornecem matérias primas, subprodutos e produtos para incorporação e (2) indústrias ou instituições que prestam serviços em áreas específicas do conhecimento, tais como as instituições universitárias e de investigação.

Há certamente e na perspectiva apresentada, diversos segmentos e mesmo nichos de mercado onde a indústria de defesa nacional pode ter vantagens competitivas. Essa análise estratégica de identificação e caracterização dos segmentos de mercado, não cabe no âmbito deste trabalho, mas julga-se ser uma importante área de investigação.

A indústria de defesa portuguesa deverá ser competitiva, se bem que o governo deva financiar total ou parcialmente a investigação científica e subsidiar certos projectos específicos, sendo também necessário implementar uma gestão moderna e colaborar com instituições universitárias e de investigação.

Algumas indústrias terão de enveredar pelo "duplo uso", com uma componente de aplicações civil e uma componente de aplicações militar, salvaguardada a natureza de segurança nas aplicações deste último tipo. Outras terão que ser sujeitas a reestruturações profundas, com o acompanhamento do Ministério de Defesa Nacional, do Ministério da Economia e do Ministério da Ciência e Tecnologia. A realização de alianças e de fusões das indústrias nacionais com as europeias, americanas e da região Ásia-Pacífico deverão ser muito desejáveis, por forma a fomentar a sua internacionalização e penetração no mercado de defesa mundial.

Assim, há que reanalisar a EMPORDEF e as suas participadas, designadamente a OGMA, a INDEP e a SPEL, de modo a poder haver participação de capital privado nomeadamente estrangeiro.

Aliás, dada a conjuntura da indústria de defesa aeroespacial europeia, é oportuno estudar um processo para que a OGMA também possa abrir, parcial ou totalmente, o seu capital à privatização e convidar a BAe, a DASA ou a Aerospatiale para adquirirem esse capital. Alternadamente outros contactos poderão ser estabelecidos com empresas dos EUA e da região Ásia-Pacífico.

Atendendo a que a indústria de defesa portuguesa regista prejuízos, o governo terá de estudar o seu saneamento financeiro, por forma a torná-la atractiva ao investimento privado. Além disso, a Aliança Atlântica atribui ao nosso país, conjuntamente com a Grécia e a Turquia, o estatuto DDIC

(países com indústrias de defesa em desenvolvimento), o que nos permite neste campo, procurar apoios em transferências de tecnologia, quotas de mercado e contrapartidas.

Tais esforços terão por objectivo aumentar a nossa voz nos grandes centros de decisão, conferindo ao País um peso político e diplomático acrescido.

4. CONCLUSÕES SOBRE A DEFESA EUROPEIA: AS OPÇÕES ESTRATÉGICAS DA INDÚSTRIA DE DEFESA PARA A UNIÃO EUROPEIA E PARA PORTUGAL

4.1. Segurança e Defesa Europeias e a Organização do Tratado do Atlântico Norte

A segurança e a defesa europeias apresentam características diferentes desde o fim da União Soviética e do colapso da Organização do Tratado de Varsóvia.

A Política Externa de Segurança Comum (PESC) visa o objectivo geral da União Europeia se afirmar na cena internacional, através da execução de uma política externa, que inclua a definição a prazo da defesa comum, na qual se prevê a existência de um exército europeu integrado.

A PESC tem como objectivos fundamentais:

- a defesa comum dos países membros;
- a segurança da União e dos seus Estados membros, sob todas as formas;
- a manutenção da paz e da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas, da Acta Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris;
- o fomento da cooperação internacional;
- o desenvolvimento e o reforço da democracia e do estado de direito, bem como o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.

A política dos governos europeus, no que concerne à PESC não está ainda harmonizada, devido à falta de consenso entre a França, a Alemanha e o Reino Unido. Enquanto o Reino Unido nutre uma especial relação com os

EUA, desde a Segunda Grande Guerra, a França tem algumas vezes evitado a ligação transatlântica, procurando promover uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD). A defesa europeia é, por enquanto, construída no quadro e no âmbito da OTAN.

De facto a UEO possui menos de 10% das capacidades de Defesa dos EUA, em termos de transporte de forças em acções de longo alcance, o que é comprovado pela situação na ex-Jugoslávia, nomeadamente a guerra do Kosovo, que contribuiu para a renovação da vitalidade da OTAN.

Com o fim da guerra fria, a OTAN mudou não só a sua agenda, que era mais militar para mais política, como também a sua organização, que passou da situação de estar preparada para a guerra na Europa, para uma organização que suporta a gestão de crises e as operações de manutenção da paz.

Os países do Leste Europeu, da Europa Central e do Báltico voltaram-se para a OTAN como alternativa colectiva de defesa. A Polónia, a Hungria e a República Checa obtiveram o estatuto de observadores, que é a situação precursora de ser membro da OTAN.

Neste sentido, a OTAN desenvolveu o Concelho de Cooperação do Atlântico Norte e depois o Partenariado para o Programa da Paz, como fóruns para promover a cooperação da segurança e defesa, entre a OTAN e os países do ex-Pacto de Varsóvia.

Crucial para a credibilidade da OTAN tem sido o envolvimento activo e a liderança “de facto” dos EUA, que actua como dissuasor, devido ao equipamento bélico e nuclear que possui, para além de ter tropas estacionadas em vários países membros europeus.

Os acordos bilaterais celebrados entre os aliados da OTAN visam melhorar a interoperabilidade e a padronização do equipamento.

Nestes acordos recíprocos reconhece-se também a necessidade de:

- desenvolver e manter uma capacidade tecnológica avançada para a OTAN;
- melhorar a cooperação de equipamento entre as nações europeias membros da OTAN;
- a Europa contribuir de uma forma mais eficaz, com as suas obrigações de segurança e defesa, o que segundo a OTAN passa por consolidar a sua base industrial de defesa.

No futuro, a OTAN continuará a manter a sua actual postura dissuasora devido:

- ao poder (capacidade) da sua força;
- ao estado de prontidão para as operações;
- à capacidade de manutenção temporal das operações;
- à sofisticação técnica do equipamento.

Do exposto e do reconhecimento do princípio do pilar europeu da OTAN, preconizado pelo Conselho do Atlântico, realizado em Berlim, em Junho de 1996, pode-se concluir que a actual situação de impasse em que a PESC se encontra, poderá agradar:

- à Europa, pois implica uma menor afectação de recursos, nomeadamente humanos e financeiros em Segurança e Defesa, que poderão prioritariamente ser aplicados no desenvolvimento sustentado do espaço europeu, continuando, assim, a Segurança e Defesa comum na dependência dos EUA;
- aos EUA, pois pode não convir que a Europa seja um grande potentado económico nem tão pouco, que seja independente e auto-suficiente em matéria de Segurança e Defesa, para poder conservar o estatuto de única super potência mundial.

4.2. Mercado Único de Defesa e Agência Europeia de Armamento

É reconhecida a necessidade de racionalizar a indústria de defesa europeia, cuja principal argumentação se baseia no conceito de um mercado único de defesa europeu e numa política única de defesa europeia, aliadas a uma lógica de negócio competitivo, que possa enfrentar o domínio dos EUA.

O actual mercado europeu de defesa é fragmentado, apresentando sobrecapacidade e sobreposição de produções, para além de ter fraca capacidade de inovação tecnológica.

A presente apatia permite, que para além dos EUA também a região Ásia-Pacífico ganhe espaço e se implante nos mercados de defesa. Tal situação é politicamente comprometedora, atendendo à vontade que alguns países asiáticos têm de se expandir e dominar, nomeadamente a China e o Japão.

Assim, a criação da Agência Europeia de Armamentos e Equipamentos de Defesa (AEAED) é uma prioridade para a consolidação da indústria de defesa europeia e da própria UE, pois concentraria meios e originaria sinergias, no âmbito das políticas comuns de venda e aquisição de armamento, assim como promoveria a racionalização da indústria de defesa.

Na Figura 4 apresentam-se três estádios possíveis da AEAED, em função da integração europeia, da identidade europeia de defesa e da racionalização económica, que podem corresponder ao seu funcionamento faseado no tempo, sendo primeiro como secretariado, depois gabinete e por último como agência propriamente dita.

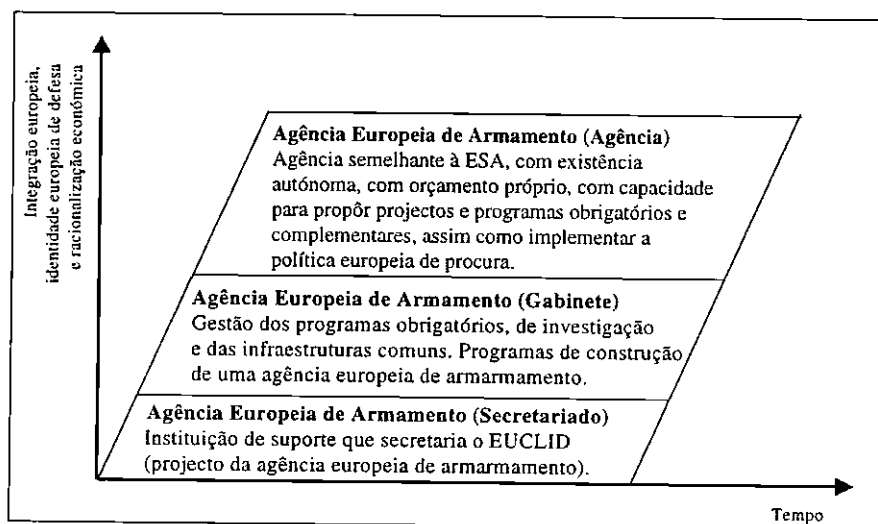


Figura 4: Agência Europeia de Armamento e Equipamentos de Defesa.

A AEAED depende fortemente da vontade política dos países se entenderem, flexibilizando e adaptando as suas estratégias, de modo a criarem consensos nos vários domínios da Defesa e Segurança.

4.3. Estratégias para a Indústria de Defesa Europeia

Com base na rede de múltiplas relações bilaterais e multilaterais, de ordem política, diplomática, económica, industrial e social existentes,

podem-se traçar as seguintes três estratégias para a indústria de defesa europeia.

Estratégia um – Continuação da estratégia actual. A indústria de defesa europeia pode conservar a sua actual estratégia, que se baseia numa indústria fragmentada e incentivar a realização de colaborações. Deste modo há acordos de transferência de tecnologia e de partilha de conhecimento técnico-científico. As vantagens para os governos e para as empresas nacionais são as que resultam de poderem ter um maior controlo nas decisões.

Porém, a Europa tem uma relativamente pequena escala de produção, como consequência dos mercados fragmentados, dos custos elevados, do desenvolvimento dos produtos e da falta de dinamismo, por vezes motivada pela intervenção do Estado na gestão empresarial.

Se a Europa sustentar esta estratégia actual, para os países do núcleo duro – França, Alemanha e Reino Unido, nada de muito dramático acontecerá, a curto e médio prazo, todavia, para os outros países a sustentabilidade sem financiamentos e apoios estatais será difícil. As suas empresas terão de continuar a produzir com o duplo objectivo civil e militar.

No entanto, é também importante não descurar que os países da Ásia-Pacífico têm vindo a aceitar subcontratos a custos inferiores aos europeus e os seus investimentos no sector da defesa são elevados, contrastando com a Europa e mesmo com os EUA.

Estratégia dois – Consolidação das empresas e manutenção das alianças. Esta estratégia corresponde à consolidação da indústria de defesa em cada um dos países da UE e à posterior consolidação da indústria de defesa europeia, através de alianças e “joint ventures”.

As alianças com sócios não europeus, ou seja, com os EUA e com os países da Ásia-Pacífico podem ser vantajosas. Com tais alianças, a Europa e as suas empresas poderão alargar os seus mercados, acedendo a outros, tais como os mercados emergentes da China e do Japão e poderão melhorar o domínio de novas tecnologias.

Por outro lado, os EUA e os países da Ásia-Pacífico poderão ganhar parte dos mercados das ex-colónias dos países europeus, que estão em desenvolvimento. Ambas as partes aumentarão o emprego e fomentarão futuras colaborações noutras indústrias, que se relacionam directa ou indirectamente com a indústria de defesa.

Esta estratégia de alianças transatlânticas poderá trazer benefícios acrescentados, se as empresas dos países europeus continuarem a consolidar-se antes de estabelecerem as alianças.

Estratégia três – Formação de empresas pan-europeias. A Europa e os seus países membros tem de reestruturar, racionalizar e consolidar a sua indústria de defesa. Esta estratégia pretende que as empresas se agreguem consoante as categorias de produtos ou os segmentos de mercado. De referir que a fusão entre a BAe do Reino Unido, a DASA da Alemanha e a Aerospatiale de França, é cada vez mais verosímil, pois os entraves para a criação da companhia pan-europeia “Eurospace”, têm vindo a ser solucionados. Um deles, era o facto de o capital social da Aerospatiale ser estatal, situação que se resolveu em Julho de 1998, com a privatização de parte da empresa.

Esta terceira estratégia sobre a criação de empresas pan-europeias requer coragem e força da indústria e dos governos. Tem a seu favor a convergência das políticas monetárias, sociais, económicas e políticas da União Europeia. Contudo muitas dificuldades têm de ser resolvidas, nomeadamente as motivadas pela falta de um único regime fiscal e legal europeu.

4.4. Opções Estratégicas para a Indústria de Defesa Portuguesa

A indústria de defesa constitui um vector importante para a existência e a sustentação da capacidade militar, sendo assim um factor estratégico de defesa e de segurança da nação, que contribui para o desenvolvimento económico e social.

A indústria nacional terá que gerar lucros e adaptar-se às novas condições do mercado, pois não é recomendável continuar a sobreviver à custa de financiamentos, por vezes difíceis de justificar aos contribuintes.

Neste sentido, a indústria de defesa portuguesa deve procurar nichos de mercado, pois uma pequena parte de um grande equipamento pode ter um valor comercial muito elevado. Também deve apostar na excelência em certas áreas chave, como seja o desenvolvimento de tecnologias específicas e recursos humanos altamente formados e especializados.

A reestruturação das indústrias de defesa deve também continuar a ser realizada, implicando que as seguintes medidas estratégicas sejam tomadas:

- diminuição do proteccionismo;
- implementação da gestão pela qualidade total, obrigando ao rigor e à qualidade dos produtos e processos, com recursos humanos motivados e com formação adequada;
- execução de planos estratégicos, de estudos de viabilidade económica e de análises de custo-benefício;
- reforço dos factores de competitividade;
- orientação da produção para o “duplo uso” baseada nas necessidades da procura;
- dinamização da comercialização dos produtos e serviços;
- implementação de uma cultura empresarial adequada à concorrência externa;
- cooperação com os países de língua oficial portuguesa;
- colaboração em projectos específicos com empresas, instituições de investigação e universidades, nacionais e estrangeiras, por forma a se obter maior valor acrescentado com custos mais baixos;
- privatização das empresas, abrindo o capital social a entidades nacionais e estrangeiras, nomeadamente no caso das empresas OGMA e INDEP;
- realização de alianças e “joint ventures” com empresas da UE, dos EUA e da região Ásia-Pacífico, sendo a fusão com grandes empresas europeias um objectivo preferencial.

O financiamento das indústrias de defesa pode ser realizado através de contratos de desenvolvimento industrial ou contratos programa, com a indústria, com os institutos tecnológicos e com as universidades nacionais ou internacionais.

Os custos globais inerentes à investigação, desenvolvimento, industrialização, comercialização e internacionalização deverão ser suportados:

- a nível nacional: pelas próprias indústrias, com o apoio financeiro do Ministério da Defesa Nacional, do Ministério da Economia, do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Ministério da Educação;
- a nível internacional: pelas próprias indústrias, com o apoio dos ministérios referidos anteriormente e partilhando os custos em função do envolvimento dessas indústrias no projecto. A União Europeia e a

OTAN poderão apoiar financeiramente, para além de se pode recorrer aos programas EUCLID, EUROFINDER e outros.

Em síntese, às indústrias de defesa portuguesas – sob pena de ficarem de fora e, portanto, poderem perecer no mercado de defesa altamente concorrencial – são requeridos processos de reengenharia que preparem o seu futuro, de modo que as indústrias sejam competitivas no âmbito económico-financeiro, técnico e de investigação e, por isso, se tornem atractivas oferecendo mais valias às outras indústrias de defesa da Europa, dos EUA e da Ásia-Pacífico.

4.5. Conclusão

Não são fáceis de dimensionar as futuras ameaças à Europa, devido ao facto do inimigo não estar circunscrito, mas espalhado e a eficácia das forças armadas inimigas ser de difícil previsão, uma vez que um país não actuará só, mas sim aliado a outros.

A capacidade de defesa está directamente relacionada com a capacidade global das forças armadas, a qual depende não só da competitividade da indústria de defesa que a apoia, mas também da sua dimensão, das características psico-somáticas, da formação e treino dos seus recursos humanos, assim como do nível de qualidade e de avanço tecnológico do equipamento que possui.

De facto um país pode adquirir todo o seu armamento e equipamento militar, todavia se não dominar a tecnologia, a operação e a manutenção dessas armas, ficará sempre na dependência do país fornecedor. O paradigma da capacidade militar credível que os EUA seguem é, em última análise, baseado numa forte indústria de defesa.

No entanto a indústria de defesa europeia atravessa uma fase difícil, sendo urgente a restituição da sua competitividade, que depende fundamentalmente da inovação tecnológica e da qualidade, num mercado em constante mutação e onde a capacidade de resposta à mudança já não é uma necessidade, mas sim uma característica para a sua sobrevivência.

A concretização dessa mudança pode ter vários cenários estratégicos, inclusivamente situações de gradualidade. Estas estratégias – no espaço nacional e europeu – devem ser de reestruturação e de racionalização das empresas nas várias áreas (nomeadamente da investigação e desenvolvi-

mento, da produção e da comercialização) devendo proceder-se à realização de parcerias, de fusões e de alianças com empresas e instituições da União Europeia, dos Estados Unidos da América e dos países da região Ásia-Pacífico.

Também é prioritário que seja consumada a Identidade Europeia de Segurança e Defesa, a Política Externa de Segurança Comum e a Agência Europeia de Armamento e Equipamento de Defesa, por forma a que a Europa se possa defender autonomamente e possua todas as valências, que equilibrem o poder dos Estados Unidos da América.

BIBLIOGRAFIA

Arsenal do Alfeite (1999). *Relatório e Contas de 1998*. Lisboa, Arsenal do Alfeite.

Bleeke, J. e Ernst, D., (1993). *Collaborating to Compete*. Londres, John Wiley & Sons.

Delattre, L. e Vernet, D. (1997). La France et l'Allemagne Préparent une Défense Concertée. *Le Monde*, 25 de Janeiro, pp. 12-13.

EDISOFT (1999). *Relatório e Contas de 1998*. Lisboa, EDISOFT.

EID (1999). *Relatório e Contas de 1998*. Lisboa, EID.

EMPORDEF (1999). *Relatório e Contas de 1998*. Lisboa, EMPORDEF.

General Accounting Office (1997). *Defense Trade: European Initiatives to Integrate the Defense Market*. USGAO.

Grant, C. (1997). Global Defense Industry Survey. *The Economist*, 14 de Junho.

INDEP (1999). *Relatório e Contas de 1998*. Lisboa, INDEP.

International Institute for Strategic Studies (1997). *The Military Balance. Yearbook*. Oxford, University Press.

LMPQF (1999). *Relatório e Contas de 1998*. Lisboa, LMPQF.

Manutenção Militar (1999). *Relatório e Contas de 1998*. Lisboa, MM.

Ministère de la Defense (Junho, 1998). *Calepin des Entreprises Travaillant pour la Defense*. Paris, DGA.

Ministry of Defence (1996). *Defence Statistics*. Londres, Ministry of Defence.

- Nicoll, A., Simonian, H., e Owen, D. (1998). BAe and DASA Discuss Merger. *Financial Times*, 24 de Julho.
- OGFE (1999). *Relatório e Contas de 1998*. Lisboa, OGFE.
- OGMA (1999). *Relatório e Contas de 1998*. Lisboa, OGMA.
- OGME (1999). *Relatório e Contas de 1998*. Lisboa, OGME.
- Sarmento-Coelho, M. (1998). *Indústria de Defesa Europeia: Implicações Estratégicas para a União Europeia e para Portugal*. Lisboa, Curso de Auditores de Defesa Nacional 97/98, IDN.
- Silva, Mateus da (1998). *Uma Indústria Competitiva para a Defesa da Europa*. Conferência "A Economia da Defesa e a Segurança nos Países Mediterrânicos". Lisboa, IDN 5-6 de Julho.
- SPEL (1999). *Relatório e Contas de 1998*. Lisboa, SPEL.
- The Economist (1996). Pie in the Sky: European Defence Mergers. *The Economist*, 20 de Maio.
- Viana, A. Almeida. (1998). *As Indústrias de Defesa em Portugal*. Discurso não publicado, Instituto de Altos Estudos da Força Aérea, Lisboa.

Processo de Reequipamento e Modernização das Forças Armadas e Condicionamentos Orçamentais no Quadro do Pacto de Estabilidade*

José Penedos

Secretário de Estado da Defesa Nacional

* Conferência proferida ao Curso da Defesa Nacional de 1998/99.

0. INTRODUÇÃO

No Seminário “European Cooperation in the Field of Defence Industries” – que teve lugar em Roma, em 17 de Novembro de 1998 – propus a criação de um quadro de convergência que não abrangesse apenas as indústrias de defesa mas as despesas nacionais de defesa reflectidas no orçamento. Fi-lo na consciência do percurso realizado pelos Estados-membros da União Europeia (UE), no que respeita à economia, nem sempre facilitado pelos sectores mais tradicionalmente fechados à concorrência e muitas vezes tolerado pelos mais disponíveis para a abertura aos mercados internacionais.

A convergência é o que têm vindo a fazer as economias europeias, como outros espaços económicos, à procura de maior coerência, coesão e integração.

A convergência é um conceito que ganha sentido acrescido quando se olham estatísticas nacionais de despesa com a defesa, seja em países OTAN ou não, e se constata a dispersão de valores (publicados em relação a 1997) que vão de 0,8% do PIB, como no Luxemburgo, até 4,6%, na Grécia. Para só falar de Estados da UE, que, em comparação com outras áreas geográficas, apresentam dos mais baixos valores médios.

Há uma dimensão estratégica na convergência que propus em Roma e que espero possa clarificar-se em relação com o tema que me foi proposto para a sessão do Curso de Defesa Nacional.

1. A CONVERGÊNCIA DAS ECONOMIAS E AS INDÚSTRIAS DE DEFESA

Numa conjuntura marcada pela convergência das economias, os Orçamentos nacionais, na União Europeia, sofrem os constrangimentos do Pacto de Estabilidade. Como se compatibiliza isto com a protecção de interesses vitais, a defesa colectiva baseada numa cultura de defesa, numa educação para a defesa e para a manutenção da paz, através da prevenção dos conflitos. Uma defesa colectiva assente na cooperação no seio da OTAN e da UEO. E que valorize a formação, o treino e manobra de forças conjuntas e combinadas. É isto uma realidade conceptual em construção, ou é isto uma resposta táctica à escassez de meios postos à disposição da política de defesa?

Do processo de convergência das economias resulta uma pressão específica sobre os orçamentos de defesa. As populações estão cada vez mais atentas ao emprego dos dinheiros públicos e torna-se crucial, em tempo de restrições, que a modernização das Forças Armadas não seja prejudicada por visões de curto prazo ou por simplificação excessiva de conceitos como "ameaça", "risco" e "segurança". Dificilmente se percebe, hoje, qualquer ameaça à soberania dum Estado-membro da União Europeia ou da OTAN que tenha de ser resolvida ou afastada no quadro exclusivo das suas Forças Armadas. O que coloca na primeira linha a cooperação entre os diferentes países aliados numa posição de partilha equitativa dos riscos e responsabilidades. O que afasta liminarmente o egoísmo orçamental que consiste na entrega aos outros do que compete a todos. E coloca na primeira prioridade a manifestação de solidariedade activa no seio da Aliança.

Nos Estados Unidos, para apenas citarmos o membro da OTAN com maiores efectivos e disponibilidades militares ao serviço da Aliança, esta tendência de restrição dos meios para a defesa, embora atenuada, também se confirma. A economia americana tem vindo a crescer ao nível das que mais crescem no seio da União Europeia apesar de dedicar cerca de 3,4% do PIB a gastos com a defesa, em comparação com a média dos 15 que é de 1,8% do PIB europeu. A taxa de desemprego anda em torno dos 5% – o que é menos de metade da sua homóloga nas principais economias europeias – e as despesas com a defesa, dando embora sinais de abrandamento, podem comparar-se pelos 1018 dólares per capita, nos EUA, com os 718 que atinge a França, dados publicados em relação a 1997. Esta estatística não inclui as mais recentes medidas de reforço adoptadas pelo Presidente Clinton, cujos efeitos estão para ser avaliados, até pela natureza de apoio assumido à investigação e desenvolvimento de novos equipamentos e sistemas de armas e que consolidam uma vantagem para os EUA que gastam seis vezes mais que a UE, em desenvolvimento tecnológico.

Dir-se-á que os critérios da dívida pública e do défice orçamental em vigor na UE não têm, nos Estados Unidos, a leitura e os constrangimentos do Pacto de Estabilidade. E poderá especular-se com a pressão que se desenvolve nas instâncias do Congresso e do Governo Federal por parte do aparelho industrial militar.

Pode também dizer-se que as indústrias de Defesa nos Estados Membros da União Europeia não têm a dimensão económica, de mercado global e de mão de obra, que têm nos Estados Unidos.

Um dos dramas da globalização, para as indústrias de defesa, é o da escala a que passou a fazer-se a concorrência entre produtos e origens de fornecimento. Com o fim da confrontação Leste – Oeste, não são apenas os conceitos estratégicos de defesa e militares que têm de sujeitar-se a revisão. É o próprio tecido empresarial centrado nas indústrias de defesa. Por isso se assiste a reduções de capacidade, um pouco por todo o lado, à mistura com grandes fusões ou o aparecimento de consórcios multi-nacionais para projectos de maior envolvimento financeiro e de recursos científicos e tecnológicos. Como é exemplo a indústria aeronáutica europeia. O sector mais tradicional das indústrias de armamento, nestas condições, atravessa uma verdadeira crise de identidade, quando não é de sobrevivência. Em muitos países, em nome da eficácia operacional, da capacidade de dissuasão e duma defesa convencional não disruptiva, explica-se a existência de alguns programas de apoio à sobrevivência duma expressão nacional dos respectivos aparelhos industriais. Mas com dificuldades crescentes de se materializar quando tais programas ganham contornos de subsídio à manutenção de estruturas ineficientes e suscitam as atenções para o respeito de normas de concorrência.

As reestruturações empresariais da indústria de defesa tiveram nos Estados Unidos um desenvolvimento que se foi consolidando, ao longo das últimas décadas, sobretudo com o grande esforço da guerra do Vietname e com a fileira aeroespacial associada às viagens no espaço e à globalização das comunicações.

Mas não podemos deixar de situar no pós-queda do muro de Berlim o momento em que as Forças Armadas dos países europeus – não só da UE – se vêem obrigadas a um confronto sistemático com reduções orçamentais na base do esbatimento das ameaças à paz ou mesmo do desaparecimento destas ameaças, no quadro de uma reorientação estratégica das economias e dos próprios conceitos de defesa nacional.

A consequência destas sistemáticas reduções é um acelerado movimento de integração e de fusões, seja entre empresas de países da UE, seja com a participação de empresas americanas. E também por isso, depois de a França ter celebrado com a Alemanha do chanceler Kohl um acordo envolvendo o conceito comum em matéria de segurança e defesa que tem como anexos as “Directivas para a Intensificação da Cooperação Militar” e “Directivas para a Cooperação e a Política em Matéria de Armamento”, a Cimeira de Saint-Malo, agora entre os líderes dos governos inglês e francês, com a participação do Presidente Chirac, augura uma predispo-

sição de aumentar a cooperação em áreas até agora muito pouco abertas como é a da indústria e dos compromissos de defesa, chegando mesmo a apontar objectivos de absorção da UEO pela União Europeia. Isto é, o caminho ideal de convergência começa a tomar forma.

2. A INTEGRAÇÃO E O PERFIL DE ESPECIALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA DE DEFESA

A integração não é só económica e monetária. Está agora a desenhar-se, com mais nitidez, o pilar da política externa e de segurança comum. Se até há pouco tempo tratávamos de um grande mercado comum, olhado pelo prisma do esbatimento de barreiras alfandegárias, mais recentemente acrescentou-se a dimensão humana e social. A Europa da prosperidade, organizada para lutar contra o desemprego. E com a fase da moeda única, estão criadas condições para, antes de novas adesões se concretizarem, na ampliação ao Leste, encontrar novos espaços de convergência e integração.

Os europeus têm consciência que cada novo sector ou nível de integração envolve agora, após a moeda única, novos contornos. Uma maior integração suscita aprofundamento de identidade nas ideias, na filosofia política para a própria UE. Suscita, afinal, questões como a do federalismo, do futuro do Estado-nação no quadro duma identidade europeia de defesa, em construção.

Para que serve, então, um País, a sua história, as suas Forças Armadas, um esforço para manter uma indústria de defesa? Quais são os novos limites da soberania?

Portugal tem uma história indissociável da expressão que as Forças Armadas foram tendo ao longo dos séculos. E tem uma cultura industrial na área da defesa.

Vive um período de plena integração na Comunidade Europeia.

É um parceiro da OTAN, desde a primeira hora. Tem responsabilidades – que não aliena e tem sabido respeitar – não só neste quadro de alianças, como também em missões de paz da ONU, de que são exemplo o empenhamento na Bósnia e em Angola.

Tem recursos humanos de excelência que têm merecido referências elogiosas em qualquer dos teatros de operações em que são envolvidos. É tempo de actualização de equipamentos, tecnologias de defesa, siste-

mas de armas, por exigência das condições de empenhamento em que decorrerão cada vez mais as operações militares fora do território nacional, em forças conjuntas e combinadas. Não só no seio da OTAN.

Também na UE. A UE tem a necessidade de encontrar um modelo institucional de decisão ajustado às situações de crise, como é a do Kosovo, onde se têm verificado dificuldades acrescidas de concertação entre níveis de empenhamento OTAN/UE.

O esforço de modernização das Forças Armadas passa, por isso, essencialmente pela concertação de padrão tecnológico com países parceiros da OTAN e/ou da UEO. A Defesa é consumidora de produtos (bens e serviços) de muitos outros sectores da actividade económica, sendo cada vez mais raro o que sobrevive à custa da defesa, ou que possa identificar a Defesa como único cliente. Só em mercados de grande dimensão se pode pensar uma sobrevivência baseada no mono – produto ou na mono – dependência da Defesa. É o típico desafio das tecnologias de duplo uso que enfrentamos. Mas há, obrigatória e necessariamente, um lugar á participação da base industrial nacional nesse esforço, no redimensionamento dos mercados e na reorientação da produção.

Importa referir, por isso, o quadro de investimento na modernização das infra-estruturas de defesa que está inscrito na Lei da Programação Militar – que dá a substância possível, no quadro orçamental dos anos de convergência e do Programa de Estabilidade ao compromisso do Governo. As acções de investimento consideradas inscrevem-se no objectivo de sustentação duma capacidade nacional na área das indústrias de defesa, sem cedência à manutenção de actividades subsidiadas. Uma coisa é a consciência do impacto dos custos de concepção e desenvolvimento de produtos no orçamento das empresas outra, bem diversa, é o funcionamento e o consumo corrente.

E o país tem orgulho nas áreas onde está provada a capacidade de concepção e desenvolvimento e não pode deixar de assumir, perante essas áreas e actores empresariais, o suplemento de alma que o mercado financeiro, nestas circunstâncias, normalmente não propicia.

Na nova Lei de Programação Militar este sector pode beneficiar de uma pré-alocação de recursos da ordem de 5% das verbas de investimento no horizonte dos próximos seis anos.

As limitações existentes contribuem para que o processo de racionalização em que estamos envolvidos seja sentido e partilhado por todos, contribuintes, trabalhadores, empresários e poder legislativo.

A inteligência nacional está solicitada a responder ao desafio de garantir uma dimensão às indústrias de defesa que nos faça sentir parceiros num espaço onde, além de responsabilidades comuns, tenhamos a nossa quota – parte de oportunidade.

A modernização das FA's nacionais não pode ser separada destes dois elementos de enquadramento: o facto de sermos membros da OTAN e o facto de sermos membros da UE e da UEO.

Pode um Estado prosseguir por si com autonomia total um esforço vertical de segurança e defesa no mundo em que vivemos? Julgo que a resposta afirmativa não cabe em nenhuma espécie de racionalidade. Tanto mais que na UE se começa a formar a ideia de uma capacidade para a acção suportada em capacidades militares credíveis e instância de decisão apropriada.

A França e a Inglaterra, na Cimeira de Dezembro passado, ao dar um fôlego à iniciativa europeia de segurança e defesa, deram igualmente prioridade à constituição da capacidade militar antes de criar qualquer instituição de decisão política.

É por isso cada vez mais evidente que a integração produz uma espécie de verticalização do esforço de defesa por transferência para o exterior do país, para as alianças como a OTAN ou a UEO. Mas é igualmente evidente que o poder do Estado está também questionado por um movimento doutro tipo, horizontal, que corresponde à partilha, no interior, com as autarquias e uma multiplicidade de outros actores ou agentes de concertação.

No espaço geo-estratégico em que nos inserimos é no equilíbrio de gestão destes movimentos de integração vertical e horizontal suportado pelos laços da língua e da identidade colectiva com um projecto nacional que reside a soberania do Estado do fim do Século XX.

É neste equilíbrio que se insere a proposta que fiz em Roma. Não há ilusão possível que sobreviva à evidência de os europeus terem de organizar melhor, e em conjunto, a sua cooperação para uma política de segurança e defesa. Com a preocupação de evitar a redundância e sobreposição de meios e dispositivos, em relação à OTAN. Com uma permanente remissão para os elementos básicos da solidariedade lidos e interpretados à luz dos desafios do nosso tempo, onde a vida humana, o respeito pelas minorias, a organização democrática dos Estados constituem um acervo identificador e mobilizador de esforços trans – fronteiriços, sem imediata conotação com as fronteiras de intervenção, definidas há 50 anos! Mas com um

espaço referenciado pela vastidão que, mesmo na Europa e à sua volta, não deixa de oferecer à opinião pública internacional reiteradas agressões aos direitos humanos.

3. A MODERNIZAÇÃO, O REEQUIPAMENTO E O PACTO DE ESTABILIDADE

Aqui chegados, a modernização das FA's é um conceito que ganha sentido com a profissionalização para que se caminha e o quadro tecnológico e de especialização e treino que garantam a interoperabilidade, a flexibilidade e a capacidade de sustentação.

O reequipamento que serve esta modernização tem de fazer-se numa dimensão e a um ritmo compatível com o Programa de Estabilidade, ou seja o compromisso que o Estado assumiu no âmbito do Pacto de Estabilidade.

Cada vez mais cada geração está constringida a pagar o que usa ou consome: não se aceita o saque a descoberto sobre o futuro.

Por isso faz sentido recorrer a mecanismos de financiamento de reequipamento das FA's que envolvam todos, agentes do mercado e aqueles que vão beneficiar do uso desses equipamentos. E em relação com os que têm maiores encargos e maior ciclo de vida faz igualmente sentido alongar o respectivo tempo de pagamento. É um novo modo de olhar o esforço de modernização que torna ainda mais nacional, se é possível usar o termo, o sentido de defesa colectiva e de partilha de soberania.

Lembremos que a Lei de Programação Militar tem, para os primeiros seis anos, inscrita uma verba de 215 milhões de contos e para os seguintes 263 milhões. Esta diferença diz bem o que se pensa poder ser o esforço que o País deve manter, em ligação com a evolução do PIB, para assegurar um ritmo compatível com as necessidades de modernização e de reequipamento das Forças Armadas.

Em termos de contabilidade nacional, não podemos ignorar como são tratadas as verbas inscritas nos Programas da Lei de Programação Militar. Do passado recente, até ao fim da 2ª LPM, os saldos transitados, anualmente, por atrasos de execução, foram perdidos no momento em que se atingiu o limite temporal da vigência da Lei. Agora, no quadro subsequente à publicação da Lei 46/98, de 7 de Agosto, Lei – Quadro das Leis de Programação Militar, isso não acontece por haver um horizonte móvel

consistente com a revisão da Lei de Programação Militar, de dois em dois anos, para a adequar ao Ciclo Bienal de Planeamento.

O saldo, neste novo quadro, é considerado receita e despesa do ano seguinte porque o total das verbas inscritas na Lei – as programadas – é inscrito como despesa no ano – mesmo que não executada. Isto elimina a imprevisibilidade do défice ligada com o grau de execução. Na justa medida em que o mecanismo adoptado para os saldos distribui a despesa associada às maiores aquisições por “despesas anuais” contabilisticamente aceites e enquadráveis como défice.

O mérito da programação como foi decidido no quadro da nova Lei é permitir que, para além da execução física de cada Programa, se possa fixar despesa idêntica, em cada ano, que vá para além da aleatoriedade que anda associada a aquisições de tão grande vulto, quanto ao seu concreto desenvolvimento.

4. UM MODELO FLEXÍVEL PARA FINANCIAR O ESFORÇO DE REEQUIPAMENTO

Dos Programas aprovados em Lei de Programação Militar, Lei nº 50/98, de 17 de Agosto, faz parte o da Capacidade Submarina que prevê a dotação da Marinha com 3 submarinos novos, para substituir os actuais – que estão no limite da sua vida útil.

O montante do investimento previsto na Lei atinge 70 milhões de contos. Estando a decorrer o concurso relativo à aquisição de submarinos, nos termos da Resolução de Conselho de Ministros nº 14/98, de 8 de Janeiro, é já patente que não será possível adquirir três submarinos novos por tal montante, como aliás foi referido no debate da proposta de Lei de Programação Militar na Assembleia da República.

É neste contexto que o Governo apresentou à Assembleia da República uma Proposta de Orçamento de Estado para 1999, na qual incluiu a possibilidade de as rendas devidas pela utilização de equipamentos serem consideradas como investimentos da Lei de Programação Militar, nos respectivos Programas.

Não tendo a Assembleia aprovado este caminho para os novos mecanismos de financiamento de investimentos muito pesados para as apertadas metas da dívida pública, mas considerando os submarinos indispensáveis ao Sistema de Forças e à protecção eficaz da Zona Económica

Exclusiva, no quadro das outras missões de serviço público que a Marinha prossegue, aprovou o Governo nova Proposta de Lei que altera a Lei Quadro, com aquela finalidade.

É uma opção de modernidade que não nos singulariza no contexto dos outros Países Membros da UE que têm vindo a realizar operações com idêntico perfil.

É uma operação no quadro legislativo do reequipamento das Forças Armadas que não exclui um contrato de locação, como actividade comercial, controlado quanto à finalidade do uso do bem locado pelo Ministério da Defesa Nacional e, em particular, pela Marinha.

Ao Estado, quando ocorra uma tal operação – da celebração dum contrato de locação de submarinos – deve pedir-se que garanta:

- o uso irrestrito dos submarinos pela Armada no quadro das missões que lhe estão atribuídas no âmbito da Defesa Nacional;
- o pagamento das rendas devidas pela utilização, no quadro da Lei de Programação Militar;
- a conformidade com os cenários de estabilidade de dívida pública e déficit com que estamos comprometidos.

São estas, em abordagem simples de explicação da Proposta de Lei, as condições a satisfazer pelo quadro contratual que deverá ser fixado oportunamente.

A assunção de compromissos financeiros, através de figuras contratuais – como a locação – respeita integralmente as normas da contabilidade pública e os critérios de contabilidade harmonizada do EUROSTAT. E esta afirmação remete-nos para uma explicação complementar.

Em que termos pode processar-se a operação de financiamento da aquisição de submarinos? A Assembleia da República, ao aprovar a Proposta de Lei, dotou o Governo do instrumento para prosseguir o Programa da capacidade submarina.

Com que condições?

- Os investimentos sob a forma de contrato de locação estão sujeitos à fixação e aprovação prévia de um plano plurianual de pagamentos, com discriminação do prazo de execução e dos encargos financeiros;
- No Orçamento do Estado será fixado o montante máximo anual das rendas a pagar, não devendo ultrapassar 20% do total do investimento

aprovado na Lei de Programação Militar para execução no respectivo ano;

- Nos contratos de locação financeira, o valor da aquisição é contabilizado integralmente como dívida no ano da celebração do contrato;
- Nos contratos de locação operacional, apenas releva para o apuramento do saldo global do sector público administrativo, o montante das rendas pagas em cada ano.

A terminar, tem de ser realçado o sentido de responsabilidade colectiva que rodeou a aprovação da “Proposta de Lei da locação ou dos submarinos”, como ficou conhecida. Valeu a pena pelo esforço de modernização que precisamos de empreender e que passa também pelo reequipamento das Forças Armadas. Um tal esforço não cabe no horizonte de vida de um governo. Por isso, mais se realça o consenso parlamentar a que se chegou e que vai atravessar, nas suas consequências práticas, os mandatos de muitos governos.

REFERÊNCIAS DE CONSULTA

Reunião de Ministros da Defesa da WEAG realizada em Roma (16,17 de Novembro de 1997)

Comparações Internacionais com Despesas de Defesa e Efectivos Militares em 1985, 1996 e 1997

Conceito Comum Franco – Alemão em Questões de Segurança e Defesa

Resolução do Conselho Europeu sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento Amesterdão (17 de Junho de 1997)

Programa de Estabilidade e Crescimento 1999 – 2002

Proposta de Lei que Altera a LQ / LPM, Lei nº 46/98, de 7 de Agosto

Programas da LPM, Lei nº 56/98, de 17 de Agosto

Uma Indústria de Defesa Competitiva e Viável para a Defesa da Europa

António Eduardo Mateus da Silva

General

Presidente em exercício da Eurodefense Portugal

1. A ECONOMIA, A DEFESA E A SEGURANÇA

A análise económica das despesas militares é algo de controverso e pouco aprofundado pelos economistas. Para uns são um sacrifício, para outros podem ter efeitos benéficos ou inconvenientes no mercado do trabalho. Ou ainda são inflacionistas, mas podem contribuir para o pleno emprego dos meios de produção.

É evidente que a defesa tem custos e que na maior parte dos casos esses custos não têm um retorno directo em termos económicos.

As despesas com a defesa justificam-se pela necessidade de garantir a segurança. Porque sem segurança é a integridade do território, as vidas e os bens que se encontram ameaçados, valores estes cuja salvaguarda não tem preço. Sem segurança é também o desenvolvimento económico e social que está em causa e aqui é possível fazer um exercício comparativo, entre os custos com a defesa e os prejuízos para a economia que a instabilidade, a crise e a guerra podem provocar.

No caso limite de eclodir um conflito bélico, as destruições e os prejuízos, além da perda de vidas humanas e de incapacitados, serão sempre muito superiores às despesas com a defesa que poderiam evitar esse conflito armado.

É verdade que se trata apenas de um exercício que contém um paradoxo, porque enquanto não ocorrer uma crise grave ou uma guerra, os custos com a defesa podem ser considerados desperdício, mas se um dia ela ocorrer, pode dizer-se que as despesas com a defesa foram porventura insuficientes.

As sociedades desenvolvidas, no período de paz e desanuviamento que se seguiu à queda do muro de Berlim e ao colapso da União Soviética, viveram um período de euforia, com uma forte pressão da opinião pública para a redução das despesas militares e para a melhoria das condições de vida, da educação, da saúde e da segurança social.

É sempre discutível e controverso avaliar quanto um país deve despende com a sua defesa para garantir a sua segurança, porque depende de múltiplos factores alguns dos quais muito difíceis de avaliar e por vezes com uma forte componente subjectiva.

Mas então qual a justa medida, o preço que um país deve pagar pela sua segurança num mundo dividido e inseguro, onde as ameaças podem não

ser facilmente perceptíveis, sem por isso serem menos perigosas? A conclusão é que não existe método objectivo ou forma de calcular com algum rigor, o nível adequado das despesas militares. As ameaças, a situação geoestratégica, a conjuntura política e económica nacional e internacional, a opinião publica, as pressões do sector militar, a indústria de armamento e a vontade política dos governantes, acabam por encontrar uma resultante que só por acaso será a mais ajustada.

Uma análise baseada nestes parâmetros não mensuráveis, conflitantes e subjectivos é complexa, discutível e pouco conclusiva.

Poderíamos abordar o problema centrando a nossa análise no indicador – despesas de defesa em percentagem do PIB – DD/PIB, embora correlacionando-o com outros factores.

O indicador DD/PIB é talvez o mais correntemente utilizado para comparar o esforço de defesa entre diferentes países e a sua evolução temporal em cada país.

À primeira vista este indicador parece desajustado porque acaba por privilegiar o económico sobre as necessidades reais de defesa. Ele é contudo uma boa base de partida, que permite correcções de acordo com a situação especial de cada país. Concretizando melhor, podemos dizer que o nível médio de DD/PIB para a generalidade dos países oscila entre 2% e 3%, embora nalguns casos pontuais seja muito superior.

Para os países que pertencem à Aliança Atlântica a média é de 2,3% do PIB, com valores excepcionais no caso dos EUA (3,6%) única superpotência e da Grécia (4,8%) e Turquia (3,9%) como resultado do conflito que opõe esses dois países.

No caso dos países do Médio Oriente e do Norte de África que se situam na Bacia do Mediterrâneo a média (6,8%) é preocupantemente elevada e resulta do conflito Israelo-Árabe e da instabilidade existente em alguns países da região. Este valor médio tão elevado, representa o triplo do da Aliança Atlântica e não contribui para a segurança da área, antes pelo contrário evidencia tensões e probabilidade de conflitos.

Em relação à África Sub-Sahariana o valor médio é de 3,0% mas com muitos casos que excedem largamente este valor: Djibuti (5,2%), Eritreia (7,5%), Somália (4,8%), Sudão(4,3%), Ruanda (6,3%), Serra Leoa (5,9%), Angola (6,4%), Lesoto (5,0%), Zimbabwe (3,9%). É fácil verificar que estes países se situam em áreas com conflitos internos ou regionais. Também aqui se verifica que maiores despesas com a defesa não garantem maior segurança.

De modo geral constatamos que os países do Sul da Bacia do Mediterrâneo e da África Sub-Sahariana, com maiores despesas com a defesa são aqueles que possuem maiores riquezas em recursos minerais e em que o poder político está intimamente associado ao poder militar.

Para a Ásia constatamos que alguns conflitos regionais contribuem para aumentar as despesas com a defesa (caso da Índia versus Paquistão e da China versus Taiwan). Por outro lado constatamos, que o Japão tem vindo a aumentar as suas despesas com a defesa e que a prosperidade dos novos dragões económicos asiáticos, também conduziu nesses países a um incremento do seu investimento bélico (Indonésia, Malásia, Singapura, Coreia), que a recente crise asiática cortou abruptamente.

Constatamos assim que a análise DD/PIB não é tão desajustada da realidade como poderia à primeira vista ser considerada. Independentemente do PIB de cada país e portanto de seu grau de desenvolvimento a percentagem das despesas com a defesa é muito semelhante, mesmo para países em estádios de desenvolvimento muito diferentes. E quando as percentagens aumentam é porque existem razões de ordem estratégica, de interesses hegemónicos ou conflitos regionais que as justificam.

Vamos então procurar analisar a relação entre a economia e a defesa segundo duas ópticas: a **economia de defesa** ou seja o impacto das despesas da defesa relativamente à economia e a **defesa da economia** ou seja os benefícios para a economia de um ambiente de estabilidade e segurança.

2. A ANÁLISE ECONÓMICA DAS DESPESAS MILITARES

A análise económica das despesas militares é pouco abordada nos manuais de ciências económicas. São normalmente consideradas despesas improdutivas e como tal custos, que encontram justificação em imperativos de ordem estratégica e de garantia da soberania nacional e da integridade do território.

Os conflitos armados são quase sempre excluídos da análise económica contemporânea. A guerra é considerada como uma rotura catastrófica da economia, que invalida todas as projecções.

A racionalidade militar difere da racionalidade económica porque numerosos factores extra-económicos fundamentam as decisões militares.

No entanto como referimos podem existir duas abordagens diferentes:

- a defesa da economia
- a economia da defesa

2.1 – A defesa da economia

Esta abordagem do relacionamento entre a defesa e a economia é muito difícil de analisar em termos quantitativos.

É obvio que a estabilidade e a segurança são factores indispensáveis para o desenvolvimento económico. Estabilidade política, estabilidade social, mas sobretudo garantia de segurança contra ameaças externas e ausência de conflitos violentos na ordem interna.

E assim como o desenvolvimento económico não pode desligar-se de uma defesa dissuasiva e credível que garanta a independência nacional, também os recursos que podem ser afectos à defesa dependem do desenvolvimento da economia.

Contudo a defesa da economia, deve também impedir que a superioridade estratégica resultante da superioridade militar, se possa traduzir em benefícios ou vantagens económicas.

Esta é uma situação que se pode verificar em relação às superpotências ou no caso de uma potência regional, quando a ameaça ou a garantia de segurança, pode ser utilizada para obter vantagens económicas.

Foi durante o período da Guerra Fria, o caso da Rússia que utilizou a sua predominância estratégica e a sua superioridade militar, para controlar e gerir a macroeconomia das nações que integravam a União Soviética e os Países do Pacto de Varsóvia/Comecon. Nesse caso construiu-se uma economia fechada ao exterior e totalmente dependente da Rússia, sem qualquer racionalidade económica e que foi assim colocada ao serviço dos interesses políticos e estratégicos dessa superpotência. Esta afirmação pode apenas fazer-se em termos qualitativos, pois seria certamente muito difícil quantificar os prejuízos de uns e os benefícios dos outros, que não terão certamente soma nula mas sim negativa. Aliás se considerarmos os parâmetros económicos dos Países da Europa de Leste incluindo a própria Rússia e os compararmos com outros Países Europeus que no fim da II Guerra Mundial se encontravam em semelhante estágio de desenvolvimento, constatamos que todos os dependentes da Rússia saíram prejudicados.

Os EUA única superpotência ou hiperpotência como agora tende a ser designada, porque ao poderio militar alia a superioridade estratégica global, (económica, política e tecnológica) também tem aproveitado essa superioridade, para servir os seus interesses económicos e políticos ao nível do controlo dos preços das matérias primas, da política da Organização Mundial do Comércio, do Fundo Monetário Internacional, das Nações Unidas e da utilização do dólar como moeda de reserva e de troca universal. Também aqui não é possível contabilizar os benefícios económicos para os EUA e os prejuízos para os outros. Contudo neste caso e paradoxalmente a soma pode até ser positiva e provavelmente para todos, embora os EUA guardem o maior quinhão do bolo. Isto deve-se à forma inteligente e sofisticada como os EUA gerem essa vantagem estratégica, garantindo os seus interesses essenciais, mas permitindo aos outros uma larga margem de flexibilidade e de independência de gestão.

Poderíamos ainda citar como exemplos a ter em conta no futuro e com uma estratégia de médio/longo prazo em relação às respectivas áreas geográficas, a situação da China, do Brasil e da África do Sul que se assumem como potências regionais.

Já vimos que na defesa da economia conta ou pode contar nalguns casos a utilização da superioridade estratégica para indirectamente pela ameaça ou pela garantia de segurança, um Estado se fazer pagar pelo serviço que presta aos outros.

Da mesma forma também, temos de entender que o investimento que se faz com a defesa, para evitar a dependência estratégica ou para ser capaz de responder às ameaças, evitando assim que outros possam tirar vantagens económicas, não contém um retorno directo em termos económicos, mas ao garantir a independência pode evitar prejuízos incalculáveis. É o caso por exemplo da Suíça e da Suécia, Países que suportaram no passado elevadas despesas com a defesa, inclusivamente ao ponto de desenvolverem indústrias de defesa tecnologicamente muito evoluídas para mercados muito reduzidos, mas que puderam assim garantir a sua neutralidade e independência.

É de um modo geral o que todos os Países procuram à sua escala e à sua medida conseguir. Não só garantir a sua segurança e a integridade do território mas também assegurar a sua independência económica.

Contudo o mundo globalizado é cada vez mais interdependente e por isso a segurança só pode ser garantida com alianças militares e a indepen-

dência económica exige mercados regionais mais alargados e também alianças económicas.

Em qualquer dos casos trata-se de um equilíbrio delicado e feito de cedências e compromissos. Cedem-se parcelas da soberania nacional e os mais fracos têm de aceitar por vezes subordinar-se aos interesses dos mais fortes.

É cada vez mais difícil ser-se Suécia ou Suíça no mundo de hoje.

2.2 – A economia da defesa

Alguma da actividade das Forças Armadas, contém em si própria benefícios para o País, alguns dos quais podem ser contabilizados em termos económicos.

Podemos considerar entre outros os seguintes:

- Formação de quadros técnicos especializados que mais tarde são utilizados na indústria e nos serviços civis;
- Formação de natureza militar para o pessoal das Forças Armadas, que inculca hábitos de rigor e disciplina que mais tarde se podem revelar muito úteis para quem vier a exercer actividades civis;
- Criação de uma base de dados nacional, com a informação recolhida na inspecção para a prestação do Serviço Militar Obrigatório;
- Recolha da informação geográfica e hidrográfica, mais tarde disponibilizada para actividades civis;
- Apoio às actividades de pesca e de busca e salvamento no mar;
- Colaboração com as autoridades civis, no Planeamento Civil de Emergência, no Serviço Nacional de Protecção Civil e na Emergência Médica, em particular no caso da ocorrência de catástrofes naturais e tecnológicas;
- Existência de um Serviço de Apoio Social e Assistência Médica para os Militares e suas Famílias;
- Existência de uma Indústria de Defesa como base de sustentação das Forças Armadas.

De todos estes aspectos vamos apenas centrar a nossa análise ao caso da Indústria de Defesa.

Em primeiro lugar não pode haver capacidade militar credível sem o apoio de uma Indústria de Defesa. Contudo a Indústria de Defesa não se

justifica só por razões de ordem estratégica. Dentro da medida do possível ela deve também satisfazer critérios de racionalidade económica e contribuir para a transferência de tecnologia civil/militar e militar/civil.

Os EUA constituem o exemplo mais conseguido de rentabilização da Indústria de Defesa. Os EUA são uma superpotência pela superioridade militar que resulta sobretudo de possuírem a Indústria de Defesa mais desenvolvida do planeta. Mas também, por isso, conseguem rentabilizá-la no domínio económico, pelos benefícios das vendas de equipamento de defesa a outros Países e pela transferência de tecnologia para produtos e equipamentos civis que também são altamente rentáveis.

Mesmo durante a II Guerra Mundial, quando toda a economia dos EUA e a sua capacidade industrial foi colocada ao serviço do esforço da guerra, os EUA beneficiaram dessa situação em relação aos seus aliados e aos seus inimigos. Conseguiram terminar a guerra com a sua máquina de produção intacta, que rapidamente orientaram para actividades civis e utilizaram a pujança da sua economia para ajudar com o Plano Marshall a reconstrução dos países Europeus destruídos pela guerra. Foi a partir desse momento que a superioridade económica dos EUA em relação ao resto do Mundo se estabeleceu de forma indiscutível.

Este é o exemplo mais extraordinário de como uma guerra, pode contribuir para o desenvolvimento económico, de um País.

3. A INDÚSTRIA DE DEFESA NO NOVO CENÁRIO ECONÓMICO INTERNACIONAL

Nas voltas que o Mundo dá, vivemos agora no domínio económico com o primado do mercado, a privatização dos meios de produção e a globalização da economia.

Este cenário obriga a uma competitividade acrescida e a medidas drásticas para adaptar a indústria que quer sobreviver ao novo enquadramento:

- Fecham-se e deslocalizam-se fábricas;
- Diminuem-se efectivos, reestrutura-se e racionaliza-se para aumentar a produtividade;
- Fundem-se sectores de produção para ganhar economias de escala e surgem megaempresas sem escala humana;

- Acaba o “small is beautiful” e diminui a inovação e a criatividade;
- Aumenta o desemprego e acresce a precariedade do vínculo laboral;
- Põe-se em causa o modelo de solidariedade social.

Não vamos abordar as consequências desta profunda transformação que embora ainda em curso começa a ser contestada.

O que queremos tratar hoje é a situação da Indústria de Defesa e a impossibilidade de lhe aplicar o mesmo “tratamento” que às outras indústrias.

Numa primeira fase o fim da Guerra Fria que provocou a profunda transformação económica a que nos referimos, teve também como consequência para a Indústria de Defesa uma profunda retracção do mercado. Esta situação conjugada com o protecçãoismo do mercado da defesa por países e por zonas geográficas, conduziu a uma profunda crise e à tentação de se tentar aplicar à Indústria de Defesa os mesmos métodos: Alargar e liberalizar o mercado, aumentar a competitividade, privatizar. O problema é que a **Indústria de Defesa não é uma Indústria como as outras.**

Não pode haver primazia do mercado quando o mercado pertence quase exclusivamente ao Estado e está compartimentado em países e zonas geográficas.

Não se pode globalizar porque o mercado não é aberto e a deslocalização está condicionada por razões estratégicas.

O Estado pode privatizar para melhorar a gestão e facilitar as alianças e as fusões entre empresas mas tem de continuar a orientar, apoiar e subsidiar a sua Indústria de Defesa.

Ou seja as três regras básicas da nova filosofia económica:

Mercado, globalização e privatização não podem ser aplicadas livremente. A consequência para quem o quiser aplicar à letra, é a destruição da sua Indústria de Defesa.

A Indústria de Defesa precisa de novas orientações.

Vejamos então agora quais são as perspectivas para essas novas orientações.

- O mercado retraiu e reorientou-se. Menos produção de massa e de grandes sistemas de armas. Maior desenvolvimento dos componentes ligados à informação (C₄I, Sensores, Vigilância, Detecção);

- Os cenários táticos e estratégicos de emprego mudaram e implicam a necessidade de novos tipos de armas e sistemas (Conflitos regionais, Forças de paz e de interposição);
- Os orçamentos de defesa diminuíram e provocaram novas orientações:
 - utilização de sistemas civis sempre que possível;
 - privilégio às tecnologias de duplo uso;
 - renovação, actualização e melhoria das plataformas dos sistemas de armas já existentes, evitando quanto possível o desenvolvimento de sistemas novos;
 - intensificação da simulação.
- Evolução para novas formas de guerra:
 - guerra da informação;
 - guerra com meios não letais;
 - guerra com zero baixas.
- A lição do Kosovo;

A recente guerra do Kosovo veio confirmar sem margem para qualquer dúvida a superioridade militar estratégica dos EUA, em todos os domínios em relação à Europa.

Esta superioridade resulta fundamentalmente do seu armamento, do seu equipamento, dos meios de transporte estratégico, do reabastecimento em voo, dos sistemas de comunicações, do reconhecimento, da vigilância, da teledetecção e do domínio de outras tecnologias críticas. Ou seja da superioridade da sua Indústria de Defesa.

O problema da Indústria de Defesa Europeia em relação aos EUA não é só um problema de dimensão, de organização do mercado mas sim sobretudo um “gap tecnológico”.
- A Competitividade.

A competitividade na Indústria de Defesa mais do que em qualquer outra indústria mede-se sobretudo pela superioridade tecnológica e pela “performance” e menos pelo custo dos equipamentos e dos sistemas de armas.

4. A INDÚSTRIA DA DEFESA EUROPEIA

Para os Europeus a Indústria de Defesa constitui, também, uma componente estratégica indispensável para garantir a capacidade de sus-

tentação das Forças Armadas e uma política de defesa credível e coerente.

Embora a produção da Indústria de Defesa possa ser considerada uma actividade económica, ela rege-se por factores que ultrapassam as considerações do mercado, da competitividade e da rentabilidade. Um país com elevados recursos, pode adquirir a maior parte do armamento e do equipamento militar. Muito mais difícil será possuir armamento nuclear e mísseis de médio ou longo alcance. Em qualquer dos casos toda esta panóplia de pouco serve, se não dominar a tecnologia, a operação e a manutenção dessas armas.

Contudo nenhum País Europeu pode ter uma Indústria de Defesa para servir apenas as suas necessidades. É necessário criar um mercado único Europeu de defesa, institucionalizar uma Agência Europeia de Armamentos, isto é com o acordo de todos, normalizar, racionalizar, reestruturar, integrar e compatibilizar necessidades com capacidades de produção, evitando desperdícios e sobreposições, sem que esta profunda transformação se faça em benefício dos países com Indústria de Defesa mais desenvolvida, mas onde ao contrário todos tenham o seu espaço próprio. A Indústria de Defesa Europeia tem de ser competitiva para sobreviver. Contudo essa competitividade não pode ser medida apenas pela rentabilidade económica directa, porque os benefícios que dela resultam, são também de ordem estratégica e por isso dificilmente mensuráveis, como sejam a independência Europeia em material de defesa, relativamente aos EUA ou as transferências de tecnologias para uso civil.

Os EUA dispendem com I&D defesa, financiada pelo Estado, três vezes mais que os países europeus e com a aquisição de equipamento de defesa duas vezes mais.

Como a competitividade depende da dimensão do mercado e da capacidade de inovação tecnológica é difícil aos europeus ser competitivos, mas é uma questão de independência e de sobrevivência.

O cenário em que se insere a indústria de defesa europeia pode caracterizar-se em termos gerais por:

- retracção do mercado;
- aumento da competitividade;
- globalização da economia e do mercado;
- dispersão e reduzida dimensão das unidades de produção;

- sobrecapacidade e sobreposição de produções em mercados reduzidos à dimensão nacional.

Perante esta situação agravada pelo processo de reestruturação da Indústria de Defesa dos EUA que se encontra muito mais avançada, a reestruturação da Indústria de Defesa Europeia torna-se crítica e muito urgente.

No caso da Indústria de Defesa não podemos esperar que a liberalização do mercado e da produção possam por si só resolver a situação.

Nos EUA em que a Indústria de Defesa é toda privada, a reestruturação fez-se impulsionada, leia-se forçada, pelo Departamento de Defesa e com o apoio financeiro muito elevado, em verbas para financiar os custos da reestruturação, para a I&D e para encomendas.

Da mesma forma na Europa a reestruturação da Indústria de Defesa só pode ter sucesso com o acordo de todos os países Europeus e com forte apoio financeiro que todos devem suportar equitativamente. Torna-se assim necessário:

- aumentar a dimensão das empresas e diminuir o número de trabalhadores, por fusões, integrações, parcerias e acordos diversos;
- alargar o mercado ao espaço europeu;
- normalizar as especificações técnicas dos equipamentos e sistemas;
- coordenar e agrupar as aquisições das Forças Armadas dos países europeus;
- desenvolver novos equipamentos e sistemas para novos cenários de emprego;
- investir em I&D e em novas instalações de produção;
- adequar a capacidade de produção ao mercado europeu e à exportação.

Trata-se de um processo muito complexo que não pode ser feito em benefício dos países Europeus com a Indústria de Defesa mais desenvolvida e à custa dos países com menor dimensão, por várias ordens de razão:

- para que a Indústria de Defesa Europeia possa ter sucesso é necessário aproveitar todas as capacidades e toda a inteligência de todos os Países Europeus;

- para que todos os países aceitem abrir o mercado e contribuir financeiramente é necessário que todos sejam beneficiados;
- é possível encontrar soluções onde a Indústria de Defesa de cada país Europeu, tenha o seu espaço próprio.

Se os governos dos países Europeus se conseguissem entender e encontrar, num justo equilíbrio, uma solução satisfatória para a Indústria de Defesa Europeia, em que todos os países fossem globalmente beneficiados, isso poderia constituir o passo mais importante para a definição de uma identidade europeia de segurança e defesa.

O problema é que o tempo corre contra a reestruturação da Indústria de Defesa Europeia. Se os países Europeus não se entenderem e não forem tomadas medidas urgentes é toda a Indústria Europeia de Defesa que está em causa. Neste caso não podem ser as leis do mercado a resolver o problema.

E porque o tempo urge o que se está a passar na Europa, é o acentuar da tendência para que a reestruturação da indústria e do mercado se faça pela iniciativa separada dos Estados e da própria indústria, que ao privatizar-se se torna mais independente. Nos EUA, como referimos, o Governo liderou e forçou a indústria a acompanhar, mesmo que para isso, tivesse nalguns casos, financiado os custos directos da reestruturação. Na Europa a intervenção dos Estados é mais lenta e como cada um age de per si, é mais individualizada.

Nalguns casos, os Governos dos grandes Países têm desenvolvido iniciativas conjuntas, como é caso dos quatro (Alemanha, França, Itália e Reino Unido) que criaram a OCCAR – (Organização de Cooperação no Domínio do Armamento) ou dos seis que assinaram a Carta de Intenções sobre o Armamento (os quatro mais a Espanha e a Suécia), ou ainda das negociações sobre a Agência Europeia de Armamento no quadro da União da Europa Ocidental, contudo ainda longe de um acordo global.

Esta situação é inaceitável para Portugal e para os industriais dos outros países europeus (Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Holanda, Noruega, Portugal, e Turquia), que assinaram um Memorando para defenderem em conjunto os seus interesses.

Por outro lado a indústria à medida que se privatiza vai tomando iniciativas de alianças e fusões, que por vezes não agradam e entram em conflito com os respectivos Estados nacionais, de que resulta uma situação de descoor-denação e de alguma incerteza, mas também de criação de situações de facto que vão forçar os Estados a acompanhar e tomar decisões.

Perante esta situação algo fluida mas que vai evoluindo para uma concen-tração irreversível, os governos Europeus têm de agir politicamente em conjunto.

Estamos certos que tal é ainda possível, caso exista a vontade política e cada um seja capaz de abdicar dos egoísmos e orgulhos nacionais em benefício de um projecto comum para todos vantajoso.

5. A ESTRATÉGIA PARA A NOSSA INDÚSTRIA DE DEFESA – NOVAS ORIENTAÇÕES

Todos estamos de acordo que:

- a Indústria de Defesa deve ser reestruturada e compatível com a dimen-são da procura;
- os sectores obsoletos e economicamente inviáveis devem ser encerra-dos, salvo se imperativos de Defesa Nacional não o permitirem;
- deve ser racionalizada e orientada para maior eficiência e produtivi-dade, de modo a ser competitiva em mercados alargados;
- no quadro da integração e consolidação da Indústria de Defesa Europeia a nossa Indústria de Defesa deve procurar alianças estratégicas com parceiros estrangeiros;
- a LPM deve ser usada para aumentar as aquisições à Indústria de Defesa e obter contrapartidas.

Contudo estas orientações que resumimos são necessárias mas não são suficientes.

A Indústria de Defesa assume cada vez mais um carácter estratégico e de competição entre áreas geográficas e alianças.

A evolução da União Europeia no quadro de Amsterdão e Maastricht, com a PESC – Política Externa e de Segurança Comum e a IESD e a Iden-

tidade Europeia de Segurança e Defesa, acentuam a necessidade da Europa construir uma nova Indústria de Defesa como factor essencial de construção da sua própria defesa.

Portugal neste cenário está muito desconfortável tendo em conta a dimensão e a capacidade tecnológica da nossa Indústria de Defesa, mas por outro lado, se formos capazes, existe um mercado de grande dimensão com exigências de elevado nível tecnológico que nos pode ser aberto.

Fizemos a reestruturação que pudemos com a nossa Indústria de Defesa, mas temos agora de ir bem mais longe se quisermos sobreviver.

De qualquer modo somos compradores de armamento e equipamento militar e seremos no quadro da UE financiadores do apoio à Indústria de Defesa Europeia. Por isso temos o direito de obter apoios da UE, mas por outro lado temos a obrigação de por nós próprios nos prepararmos para ter capacidade científica e tecnológica.

Existem nas nossas Universidades equipas científicas de grande nível, nalguns casos dispondo de laboratórios equipados com o que de melhor existe no mundo. Podemos afirmar que muito do trabalho que estas equipas realizam está a beneficiar indústrias de outros países e muito pouco a Indústria Nacional.

A Indústria de Defesa, por ter exigências de elevado nível C&T para o seu desenvolvimento e porque só assim pode ter um lugar na consolidação da Indústria de Defesa Europeia, poderia ser a parceira indicada para canalizar a capacidade e as potencialidades das nossas Universidades em benefício do País.

É que no mundo de hoje e à nossa dimensão só tem interesse possuir Indústria de Defesa se esta se situar em nichos de mercado de elevado nível tecnológico. Doutra modo não seremos competitivos.

Para isso é também necessário que o MDN aplique verbas significativas em Projectos de I&D Defesa envolvendo as nossas Universidades e a Indústria.

Não podemos fazer tudo isto sozinhos, temos de o fazer com os nossos parceiros na UE em primeiro lugar e também com os EUA quando isso for do nosso interesse. Participar mais activamente nos Programas EUCLID e EUROFINDER e em projectos bilaterais e multilaterais.

Consideramos que estas são medidas necessárias, diria mesmo indispensáveis, para permitir a cooperação e outras formas de aliança entre a nossa Indústria de Defesa e a Indústria Europeia.

As perspectivas que esboçamos evidenciam bem que as exigências do mercado da defesa serão cada vez maiores e a competição estratégica com os EUA vai obrigar a Europa a um esforço redobrado no domínio da I&D Defesa. Este é mesmo o único caminho possível e para sobreviver temos de começar já, porque estamos muito atrasados.

A nova orientação para a nossa Indústria de Defesa numa perspectiva de médio/longo prazo, passa assim por um esforço acrescido de I&D financiado pelo MDN e orientado para nichos de mercado em que as capacidades das Universidades e da nossa Indústria, conjugados com as necessidades das Forças Armadas, permitam adquirir “know-how” próprio e assim estabelecer alianças e parcerias com indústrias mais avançadas de outros Países.

6. CONCLUSÕES

A análise económica das despesas militares é algo de controverso e pouco aprofundado pelos economistas, principalmente pela dificuldade em encontrar indicadores fiáveis que relacionem a causa e o efeito.

Como indicador de comparação a relação despesas de defesa/produto interno bruto, embora privilegie o económico sobre as necessidades reais de defesa, permite tirar algumas conclusões.

O relacionamento entre a defesa e a economia contém duas ópticas diferentes e complementares: a **economia da defesa** ou seja o impacto das despesas da defesa relativamente à economia e a **defesa da economia** ou seja o valor da independência e dos benefícios para a economia, de um ambiente de estabilidade e segurança.

Neste quadro, assume particular relevância a Indústria de Defesa, porque embora ela se justifique por razões estratégicas, deve também satisfazer critérios de racionalidade económica.

Temos de ter em conta as novas regras básicas da filosofia económica: mercado, globalização e privatização, mas não podemos esquecer que elas não se podem aplicar integralmente à Indústria de Defesa.

Temos de considerar também que os armamentos e equipamentos adequados para os novos cenários de emprego das Forças Armadas evoluíram.

Estes condicionamentos estão a provocar uma profunda reestruturação da Indústria de Defesa, que começa a fazer-se por zonas geográficas, em

particular no espaço dos EUA, no espaço Europeu e no espaço da nova Federação Russa.

Os EUA avançaram primeiro e reduziram o número de empresas aumentando a sua dimensão, procurando adaptar a capacidade de produção ao mercado e melhorar a competitividade.

A Europa, para que a sua Indústria de Defesa possa sobreviver, tem de à sua escala e dimensão, fazer o mesmo, mas neste caso, com a agravante de além disso, ter de alargar o mercado ao espaço Europeu, racionalizar, normalizar, limitar a sobreposição de produções e investir muito mais em I&D. Tudo isto relativamente a uma oferta e a uma procura fragmentada com Indústrias de Defesa em estádios de desenvolvimento muito diferenciados, mas que têm de se articular em conjunto e em que os interesses e a força dos mais desenvolvidos não pode esmagar os mais fracos. A Europa precisa de todos e tem de encontrar soluções para que cada um tenha o seu espaço próprio.

Portugal e a sua Indústria de Defesa têm de se enquadrar neste cenário envolvente e por um lado defender os seus interesses e os seus direitos no quadro da Aliança Atlântica, da União Europeia e da União da Europa Ocidental.

Por outro tem também de fazer um grande esforço de adaptação e preparação, para se poder ligar à Indústria de Defesa Europeia e para isso precisa de racionalizar e reestruturar, investir mais em I&D e aproveitar as oportunidades de contrapartidas da Lei de Programação Militar.



Documentos

Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Colónia 3 e 4 de Junho de 1999

Anexo III

Declaração do Conselho Europeu sobre o Reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa

1. Nós, membros do Conselho Europeu, estamos decididos a que a União Europeia desempenhe integralmente o seu papel na cena internacional. Para tal, pretendemos dotá-la dos necessários meios e capacidades que lhe permitam assumir as suas responsabilidades relativamente a uma política europeia comum de segurança e defesa. O trabalho realizado por iniciativa da Presidência Alemã e a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão permitem-nos hoje dar um decisivo passo em frente.

Para atingirmos os nossos objectivos em matéria de política externa e de segurança comum e o progressivo enquadramento de uma política de defesa comum, é convicção nossa que o Conselho deve poder tomar decisões sobre todos os tipos de missões em matéria de prevenção de conflitos e gestão de crises definidas no Tratado da União Europeia, as "missões de Petersberg". Para esse efeito, a União deve dispor de capacidade de acção autónoma, apoiada em forças militares credíveis, de meios para decidir da sua utilização e de vontade política de o fazer, a fim

de dar resposta às crises internacionais, sem prejuízo das acções a emprender pela NATO. A UE estará, assim, mais apta a contribuir para a paz e a segurança a nível internacional, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas.

2. É nossa convicção que para assumir integralmente as suas funções na área da prevenção de conflitos e gestão de crises, a União Europeia deve dispor das capacidades e instrumentos adequados. Assumimos pois o compromisso de continuar a desenvolver capacidades militares europeias mais eficazes, partindo das capacidades nacionais, binacionais e multinacionais existentes, e de reforçar as nossas próprias capacidades para esse fim. Este compromisso requer a manutenção de um esforço de defesa contínuo, a implementação das adaptações necessárias e, principalmente, o reforço das nossas capacidades nas áreas das informações, transportes estratégicos, comando e supervisão; requer ainda esforços para adaptar, exercitar e reunir as forças multinacionais europeias.

Reconhecemos também a necessidade de desenvolver esforços contínuos para reforçar a base de defesa industrial e tecnológica, que pretendemos competitiva e dinâmica. Estamos determinados a fomentar a reestruturação das indústrias de defesa europeias dos Estados envolvidos neste esforço. Juntamente com a indústria, trabalharemos portanto no sentido de uma colaboração industrial de defesa mais unida e eficaz e procuraremos progredir na harmonização dos requisitos militares e no planeamento e aprovisionamento em armamento, conforme os Estados-Membros considerem adequado.

3. Congratulamo-nos com os resultados da cimeira da NATO de Washington no que se refere ao apoio da Aliança ao processo lançado pela UE e à sua confirmação de que um papel mais efectivo da União Europeia na prevenção de conflitos e na gestão de crises contribuirá para a vitalidade de uma Aliança renovada. Ao implementar este processo, iniciado pela UE, garantiremos o desenvolvimento de uma consulta mútua, cooperação e transparência efectivas entre a União Europeia e a NATO.

Pretendemos desenvolver uma eficaz gestão de crises liderada pela UE, em que os membros da UE, quer os membros da NATO, quer os neutrais e os não aliados, possam participar integralmente e em termos de igualdade nas operações da União Europeia.

Implementaremos mecanismos que permitam aos aliados e parceiros europeus que não são membros da UE participarem o mais possível neste empreendimento.

4. Por conseguinte, aprovamos e adoptamos o relatório preparado pela Presidência Alemã, que reflecte o consenso alcançado entre os Estados-Membros.

5. Estamos decididos a dar novo passo na construção da União Europeia. Para esse efeito, encarregamos o Conselho dos Assuntos Gerais de preparar as condições e medidas necessárias para atingir esses objectivos, incluindo a definição das modalidades para a integração das funções da UEO que serão necessárias para que a UE possa desempenhar as suas novas responsabilidades na área das missões de Petersberg. Neste contexto, é nosso objectivo tomar as decisões necessárias até final de 2000. Se tal se concretizar, a UEO como organização terá atingido os seus objectivos. O diferente estatuto dos Estados-Membros no que se refere às garantias de defesa colectiva não será afectado. A Aliança continuará a ser a base da defesa colectiva dos seus Estados-Membros.

Por conseguinte, convidamos a Presidência Finlandesa a prosseguir os trabalhos no âmbito do Conselho dos Assuntos Gerais com base na presente declaração e no relatório da Presidência ao Conselho Europeu de Colónia. Aguardamos a apresentação ao Conselho Europeu de Helsínquia, pela Presidência Finlandesa, de um relatório sobre o ponto da situação.

RELATÓRIO DA PRESIDÊNCIA SOBRE O REFORÇO DA POLÍTICA EUROPEIA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

1. Introdução

O Tratado de Amesterdão, que entrou em vigor em 1 de Maio, prevê o reforço da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), incluindo a definição gradual de uma política de defesa comum, nos termos do artigo 17º do TUE. O Tratado prevê igualmente a possibilidade de integração da UEO na UE, se o Conselho Europeu assim o decidir.

O Conselho Europeu de Viena congratulou-se com a nova dinâmica conferida ao debate sobre a política europeia comum de segurança e

defesa. Considerou que a PESC deverá poder contar com capacidades operacionais credíveis para que a UE possa desempenhar plenamente o seu papel na cena internacional. Além disso, o Conselho Europeu congratulou-se com a declaração franco-britânica feita em 4 de Dezembro de 1998, em Saint Malo. O Conselho Europeu convidou a Presidência Alemã a prosseguir este debate e decidiu analisar novamente esta questão no Conselho Europeu de Colónia. Para esse efeito, os Ministros dos Negócios Estrangeiros debateram este assunto durante a reunião informal, que se realizou em Reinhartshausen, nos dias 13 e 14 de Março, e por ocasião do Conselho dos Assuntos Gerais, de 17 de Maio.

A Cimeira da NATO de Washington congratulou-se com o novo ímpeto conferido pelo Tratado de Amesterdão ao reforço de uma política europeia comum de segurança e defesa e confirmou que a intensificação do papel da Europa contribuirá para incrementar a vitalidade da Aliança no século XXI.

A Cimeira da NATO salientou ainda o facto de que o desenvolvimento de uma PESC, nos termos preconizados pelo Tratado de Amesterdão, seria compatível com a política comum de segurança e defesa instaurada no âmbito do Tratado de Washington. Esse processo levará a uma complementaridade, cooperação e sinergia acrescidas.

Esta questão foi igualmente debatida no Conselho Ministerial da UEO de 10 e 11 de Maio, com base na reflexão informal iniciada no Conselho Ministerial de Roma. Os Estados-Membros desenvolverão esforços em sintonia com as conclusões da auditoria da UEO sobre as capacidades de defesa europeias.

2. Princípios orientadores

O objectivo é o de reforçar a PESC com o desenvolvimento de uma política europeia comum de segurança e defesa, o que requer uma capacidade de acção autónoma assente em capacidades militares credíveis e em órgãos de decisão adequados. As decisões de intervenção serão tomadas no quadro da PESC, em conformidade com procedimentos adequados, por forma a reflectir a especificidade das decisões nesta matéria. O Conselho da União Europeia poderá assim tomar decisões sobre o conjunto de instrumentos políticos, económicos e militares de que dispõe para responder a situações de crise. A União Europeia compromete-

teu-se a preservar a paz e a reforçar a segurança internacional de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas e da Acta Final de Helsínquia, bem como com os objectivos da Carta de Paris, conforme previsto no artigo 11º do TUE.

O Tratado de Amesterdão incorpora no Tratado as missões de Petersberg ("missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz").

O objectivo central dos nossos esforços seria assim o de assegurar que a União Europeia disponha das capacidades necessárias (incluindo capacidades militares) e as estruturas adequadas que lhe permitam tomar decisões eficazes na gestão das crises no âmbito das missões de Petersberg. Esta é a área em que é mais urgente criar uma capacidade de actuação europeia. O desenvolvimento de uma capacidade europeia militar de gestão de crises deverá ser considerado como uma actividade do âmbito da PESC (Título V do TUE) e como parte da definição gradual de uma política de defesa comum, nos termos do artigo 17º do TUE.

A Aliança Atlântica continua a ser a trave-mestra da defesa colectiva dos seus membros. Os compromissos previstos no artigo 5º do Tratado de Washington e no artigo V do Tratado de Bruxelas serão, em qualquer eventualidade, preservados para os países que são partes nesses tratados. A política da União não prejudicará o carácter específico da política de segurança e defesa de certos Estados-Membros.

3. Tomada de decisões

No que se refere ao processo de tomada de decisões a nível da UE no domínio da política de segurança e de defesa, devem ser tomadas disposições adequadas para assegurar o controlo político e a direcção estratégica das operações de Petersberg lideradas pela UE por forma a que a UE possa tomar decisões e conduzir essas operações de modo eficaz.

Além disso, a UE necessitará de dispor de capacidade de análise das situações, de fontes de informação e de meios que lhe permitam realizar um planeamento estratégico adequado.

Tal poderá exigir, nomeadamente:

- reuniões periódicas (ou ad hoc) do Conselho dos Assuntos Gerais, em que participarão, se necessário, os Ministros da Defesa;

- um organismo permanente em Bruxelas (Comité Político e de Segurança) constituído por representantes peritos em questões político-militares;
- um Comité Militar da UE, constituído por Representantes Militares, encarregado de fazer recomendações ao Comité Político e de Segurança;
- um Quadro de Pessoal Militar da UE, incluindo um Centro de Situação;
- outros meios, tais como um Centro de Rastreo de Satélites e um Instituto de Estudos de Segurança.

Poderão ter de ser abordadas outras questões de carácter institucional. As decisões relacionadas com as missões de gestão de crises, principalmente as decisões que tenham implicações em matéria militar ou de defesa, serão adoptadas em conformidade com o artigo 23º do Tratado da União Europeia. Os Estados-Membros preservarão em todas as circunstâncias o direito de decidir se, e em caso afirmativo quando, as suas forças nacionais são enviadas.

4. Execução

No que se refere às capacidades militares, os Estados-Membros terão que desenvolver outras forças (incluindo quartéis-generais) que estejam também preparadas para as operações de gestão de crises, sem sobreposições desnecessárias. As suas principais características incluem: posicionabilidade, sustentabilidade, interoperabilidade, flexibilidade e mobilidade. Para a execução eficaz das operações conduzidas pela UE, a União Europeia terá de determinar, de acordo com as necessidades de cada caso, se conduzirá:

- operações lideradas pela UE que utilizem os meios e capacidades da NATO; ou
- operações lideradas pela UE sem recurso aos meios e capacidades da NATO.

Em relação às operações lideradas pela UE sem recurso aos meios e capacidades da NATO, a UE poderá utilizar meios europeus nacionais ou multinacionais pré-identificados pelos Estados-Membros. Para tanto, terá de recorrer a estruturas de comando nacionais que assegurem uma repre-

sentação multinacional a nível dos quartéis-generais, ou utilizar as estruturas de comando existentes no âmbito das forças multinacionais. Será necessário prever novas disposições para aumentar a capacidade de resposta às situações de crise das forças europeias nacionais e multinacionais.

No caso das operações lideradas pela UE com recurso aos meios e capacidades da NATO, incluindo aos mecanismos de comando europeus, deveriam privilegiar-se os seguintes aspectos:

- implementação das disposições baseadas nas decisões de Berlim de 1996 e nas decisões da Cimeira de Washington da NATO de Abril de 1999;
- as outras disposições previstas pela NATO na sua Cimeira em Washington, que deverão visar especificamente:
 - = a garantia do acesso da UE às capacidades de planeamento da NATO susceptíveis de contribuir para o planeamento militar das operações lideradas pela UE;
 - = o pressuposto de que a UE pode dispor das capacidades e meios comuns pré-identificados da NATO para utilizar nas operações por si lideradas.

5. Modalidades de participação e cooperação

A criação com êxito de uma política europeia de segurança e defesa exigirá, em especial:

- a possibilidade de todos os Estados-Membros da UE, incluindo os que não são membros da NATO, participarem integralmente e em termos de igualdade nas operações da União Europeia;
- os mecanismos satisfatórios para que os membros europeus da NATO que não são Estados-Membros da UE possam assegurar a sua máxima participação em operações lideradas pela UE, recorrendo aos mecanismos de consulta existentes no âmbito da UEO;
- os mecanismos necessários para garantir que todos os participantes em operações lideradas pela UE tenham os mesmos direitos no que respeita à condução dessa operação, sem prejuízo do princípio de tomada de decisão autónoma da UE, nomeadamente o direito do Conselho de debater e decidir sobre questões de princípio e políticas;

- a necessidade de garantir o desenvolvimento de consultas mútuas, da cooperação e de transparência eficazes entre a NATO e a UE;
- reflexão sobre as formas de garantir a possibilidade de participação dos Parceiros Associados da UEO.

Fonte: <http://www.europa.eu.int>



Recensões

PORTUGAL-ESPANHA, RELAÇÕES ECONÓMICAS NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

José Manuel Caetano Oeiras, Celta Editora, 1998, ISBN 972-774-016-2

A problemática das relações hispano-portuguesas são um fenómeno recorrente nos estudos efectuados por historiadores e analistas de estratégia. Uma das questões mais prementes desde a integração de Portugal na CEE-UE tem sido a do desfasamento entre as capacidades económicas de Portugal e da Espanha, e como estas podem influenciar negativamente a liberdade e posição internacional do primeiro país. Em última análise, alguns chegam mesmo a antever a economia como o esteio sobre o qual a Espanha poderá finalmente unificar a Península Ibérica num único Estado. Contudo, estas visões têm sido fracamente apoiadas em trabalhos empíricos, que forneçam informação fidedigna sobre as reais dinâmicas e transformações geradas na economia dos Estados peninsulares pela simultânea integração de Portugal e da Espanha na CEE-UE, e pela abertura generalizada das fronteiras intra-peninsulares, nomeadamente no que respeita aos intercâmbios económicos. O estudo efectuado por José Manuel Caetano, no âmbito da sua tese de Doutoramento, sobre as relações económicas entre Portugal e a Espanha, permite-nos aceder pela primeira vez, de forma abrangente a uma visão de conjunto fundamentada sobre as transformações geradas nas relações económicas intra-peninsulares na sequência do processo de integração regional europeu.

O trabalho de José Manuel Caetano, fundamentado sobre uma grande quantidade de informação estatística recolhida quer em Portugal, quer em Espanha, quer em informação especializada de origem europeia, suportado igualmente numa forte componente teórica da ciência económica, permite aceder a uma visão densamente sustentada das transformações geradas na economia portuguesa pela intensificação das relações económicas bilaterais de Portugal e de Espanha. A obra divide-se em quatro capítulos; o primeiro analisa as características do comércio luso-espanhol; o segundo e o terceiro avaliam os fluxos de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) nos países peninsulares, concentrando-se o segundo capítulo na investigação do fluxo de IDE nos países ibéricos, e o terceiro capítulo no fluxos de IDE espanhol em Portugal; e, finalmente um último capítulo que avalia a dimensão empresarial do comércio luso-espanhol. De acordo com a pertinência do trabalho, surgem subcapítulos ou quadros extra-texto que nos fazem aceder a explicações de teoria

económica relevantes para o tratamento dos dados e explicação da evolução das relações económicas hispano-portuguesas. Estamos face a um trabalho fortemente fundamentado que nos permite aceder de forma abrangente à complexa realidade das relações económicas hispano-portuguesas no contexto da integração europeia e da globalização mundial. Na óptica do autor, as relações económicas luso-espanholas reflectem e tenderão a reflectir uma progressiva dependência portuguesa face aos centros económicos mais dinâmicos de Espanha. A economia espanhola tende a tornar-se numa economia de intermediação entre a de Portugal e a da União Europeia, no contexto de um mercado ibérico todo unificado, de fronteiras indistintas.

Dois elementos parecem ser de reter da exposição do autor. Por um lado, as multinacionais, que dinamizam todo o processo de globalização, tendem a fixar os seus centros de decisão peninsulares em Espanha (fundamentalmente em Madrid, no que se refere às multinacionais que controlam o espaço português), gerindo daí as filiais existentes em Portugal. Muitas das filiais portuguesas de multinacionais aqui estabelecidas têm progressivamente ficado na dependência da sua congénere espanhola, ou se transformado em suportes/bases das redes de distribuição, comercialização e *marketing* da dita multinacional para o território português. Paradigmático desta evolução é para o autor o diferencial de empresas multinacionais norte-americanas com filiais em Portugal e em Espanha. Enquanto que em Espanha estão situadas cerca de 500 filiais das multinacionais dos EUA, em Portugal só se encontram aproximadamente 120 filiais (a corroborar estes dados, está o abrupto declínio do investimento dos EUA em Portugal após a adesão à CEE-UE: de 20% do conjunto do investimento estrangeiro existente em Portugal entre 1980-85 passa para 6% entre 1986-92). Fenómeno semelhante sucede com os investimentos da Alemanha e França nos países ibéricos, concentrando as sedes em Espanha e limitando-se a ter filiais em Portugal.

Por outro lado, as próprias empresas espanholas (e as multinacionais) tendem a observar o mercado português como uma continuação natural do mercado espanhol. No caso específico das empresas espanholas, não só pontuam como dominantes no investimento em Portugal as actividades e as empresas de distribuição e comercialização (contrariamente ao investimento oriundo de Espanha efectuado pelas empresas multinacionais não espanholas sitas no país, com uma forte componente industrial, normalmente intra-grupal, isto é, a produção e

intercâmbio de componentes específicas dentro de uma mesma actividade industrial), como é para estas, o esteio para uma aprendizagem da internacionalização que é ainda precoce nas firmas de além fronteira. Além disso, o mercado luso também serve de "ancoradouro" para as empresas espanholas que se sentem em situação debilitada face à abertura do mercado espanhol às economias mais avançadas da Europa Ocidental, e que usam o espaço económico português como suporte para assegurar a sua pervivência. A predominância do papel de continuação natural do mercado espanhol que cabe ao mercado luso, leva a que as empresas espanholas se concentrem nas áreas mais habitadas de Portugal, isto é, no litoral, não contribuindo assim, ao contrário do que se podia pensar, para o equilíbrio regional do país. Efectivamente são mais um dinamizador do desequilíbrio regional português. Neste sentido, há uma tendência para reforçar-se o papel de intermediação espanhol face a relação Portugal-UE. Esta última relaciona-se economicamente com Portugal através de Espanha.

Este processo, é contudo, igualmente favorecido pelas empresas portuguesas, que vêm no mercado espanhol o espaço por excelência de início da sua internacionalização, tendo havido desde a entrada na CEE-UE um aumento das actividades económicas de empresas portuguesas em Espanha em detrimento de outros espaços no globo. Assim, acentua-se igualmente a dinâmica de reforço das relações económicas bilaterais em detrimento das relações multilaterais, que pelo peso económico e demográfico de Espanha tendem a relevar o papel de intermediação da economia espanhola face à de Portugal.

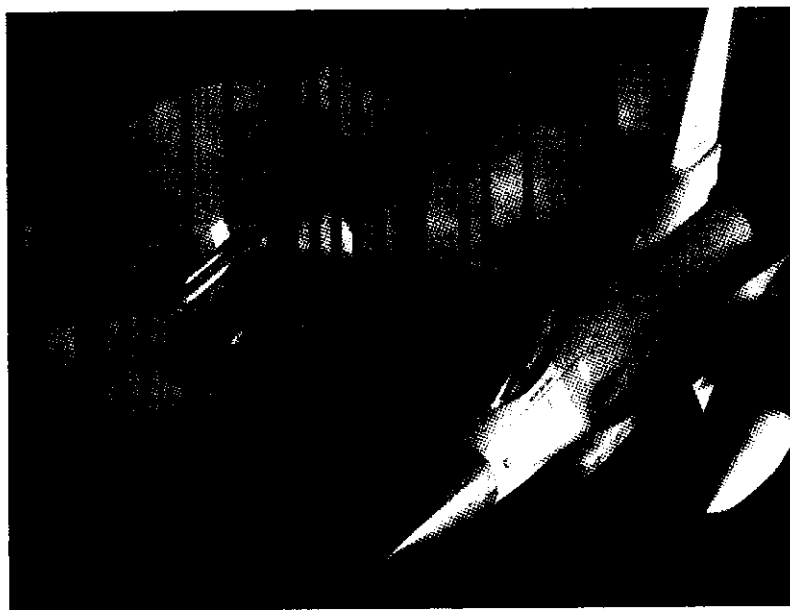
José Manuel Caetano considera que este processo tenderá a salientar-se mais com a adesão de ambos os países à moeda única, e considera que só através de uma política de dinamização das infra-estruturas de comunicação e transportes, de qualificação de recursos humanos e de desenvolvimento científico e tecnológico Portugal pode ver aumentada a sua capacidade competitiva e responder ao desafio espanhol. O contrário significará inevitavelmente a dependência económica do país face à Espanha.

O autor não aprofunda contudo as consequências políticas desta possível evolução. De facto é questionável que dependência económica signifique necessariamente dependência política, sendo aquela contudo uma vulnerabilidade evidente. Mas a própria evolução da Espanha moderna, tendendo ao acentuar de uma descentralização política, de uma textura

federal, na expressão de Luis Moreno (Cf. Luis Moreno, *La Federalización de España, Poder político y territorio*, Madrid, 1997) concomitantemente com uma cada vez maior integração e interdependência económica de todas as partes de Espanha, demonstram quão difícil será tirar ilações lineares entre dependência económica e dependência política. Igualmente, e com justeza, salienta José Manuel Caetano, que num processo de globalização e interdependência económica não é virando as costas, facto impossível, mas corrigindo as dinâmicas de vulnerabilidade da economia nacional que se sustentará a nossa maior capacidade de correlacionamento equitativo com Espanha. Em última análise, toda a problemática da maior ou menor dependência de Portugal face a Espanha passa, não tanto por levantar de novo a questão do "perigo espanhol", e sim por uma resposta política de fomento económico interno que crie condições de desenvolvimento que diluam a dependência externa, seja de Madrid, seja de qualquer outra região do globo.

A obra de José Manuel Caetano, não só por fornecer informação preciosa sobre as dinâmicas de relacionamento económico entre Portugal e Espanha, mas também por nos clarificar de forma bastante sustentada como estas interagem e qual a possível evolução desta complexa relação, é imprescindível para quem se interessa pelos temas da conflituosa dualidade peninsular.

António Paulo David da Silva Duarte



Através das leituras

Obras existentes no acervo do IDN

MONOGRAFIAS

ASSEMBLEE DE L'ATLANTIQUE NORD, *Seminaire Organisé dans le Cadre de L' Initiative "Rose-Roth": la Conversion de l'Industrie de la Défense*, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1992

BONIFACE, Pascal dir., *L' Année Stratégique*, Paris, 1998

CONWAY, Hugh, Ed., *Defense Economic Issues*, Washington, 1990

FONTANEL, Jacques, *Les Dépenses Militaires et le Désarmement*, Éditions Publisud, 1995

GRUMMETT, Philips, Edit., *The Relations Between Defence and Civil Technologies*, Kluwer Academic Publishers, 1988

HARTLEY, Keith, *Economic Aspects of Disarmament: Disarmament as an Investment Process*, United Nations, 1993

HARTLEY, Keith, *The Economics of Defence Policy*, Brassey's, 1991

INSTITUT EUROPÉEN DE RECHERCHE ET D' INFORMATION SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ, *L' Europe et la Sécurité Internationale: Mémento Défense.Désarmement 1997*, Bruxelles, 1997

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *La Cooperación Europea en las Empresas de Interés de la Defensa: Estudios de Investigación Realizados por la Segunda Sección "Medios para la Defensa"*, Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica, 1996

INTERNATIONAL ECONOMIC ASSOCIATION, *The Economics of Military Expenditures: Military Expenditures, Economic Growth and Flutuations*, The MacMillan Press, 1987

LODGAARD, Sverre, PFALTZGRAFF, Robert, Ed., *Arms and Technology Transfer: Security and Economic Considerations Among Importing and Exporting States*, New York, 1995

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, *SIPRI Yearbook 1998: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 1998

WIECZOREK, Norbert, *Défense: Commerce Transatlantique et Evolution des Marchés*, Assemblée de l'Atlantique Nord, Commission Economique, 1997

PERIÓDICOS

BASSANO, Jean-Louis, "Les industries de défense au début du troisième millénaire", in: *Défense Nationale*, 47e année (Juillet 1991), pp. 121-127

BASSANO, Jean-Louis, "Les technologies et industries duales: stratégies et enjeux", in: *Défense Nationale*, 48e année (Février 1992), pp. 147-155

BLACKWELL Jr, James,, "The defense industrial base", in: *Washington Quarterly*, vol. 15, nº 4 (Autumn 1992), pp.189-206

BOUZITAT, Françoise, "Aéronautique et espace: coopérer, pourquoi?", in: *Geopolitique*, nº 51 (Automne 1995), pp.2-96

- CADIX, Alain, "Les industries d'armement face à la complexité", in: *Défense Nationale*, 48e année (Décembre 1992), pp. 75-86
- CARNELL, Alan, "Na industrial perspective of na open defence market for NATO", in: *NATO'S Sixteen Nations*, vol. 37, n° 2, 1992, pp. 43-44
- CARROUÉ, Laurent, "Une reconversion en panne de projet: crise des industries militaires, nouvelle course aux armements", in: *Le Monde Diplomatique*, 39e année (Novembre 1992), pp. 16-17
- CERETI, Fausto, "European aerospace and the common market", in: *Military Technology*, vol. XVI, Issue 9 (September 1992), p. 72
- DWERNICKI, Christophe, "L' élargissement de l' OTAN au service de l'industrie de défense américaine?", in: *Défense Nationale*, 54e année, n° 2, (Février 1998), pp. 81-95
- FEDDERSEN, Hans, SILVA, Armindo, "The single european market and the defence industry", in: *NATO'S Sixteen Nations*, vol. 37, n° 2, 1992, pp. 13-16
- GROUPE D'ETUDE DU CARA, "La CECA: un modèle pour l'armement européen", in: *Défense Nationale*, 54e année, n° 8-9 (Août-Septembre 1998), pp. 88-97
- HAYWARD, Keith, "Towards a european weapons procurement process: the shaping of common european requirements for new arms programmes", in: *Chaillot Papers*, n° 27 (June 1997), pp.1-57
- KINNEAR, James, "Military conversion - an emerging structure?", in: *Jane's Intelligence Review*, vol. 4, n° 12 (December 1992), pp. 546-548
- McINTOSH, Malcolm, "Defence procurement policy: the way ahead", in: *The Rusi Journal*, vol. 137, n° 5 (October 1992), pp. 71-75
- MILLON, Charles, "Vers une défense nouvelle: Loi de programmation militaire", in: *Défense Nationale*, 52e année (Juillet 1996), pp. 11-158
- PALLARÉS, Benjamin Michavila, "El futuro de la industria europea de seguridad y defensa", in: *Revista Española de Defensa*, año 11, n° 119-120 (Enero-Febrero 1998), p. 46-48
- PALMER, Diego Ruiz, "Collective armaments planning and defence procurement", in: *NATO'S Sixteen Nations*, vol. 37, n° 2, 1992, pp. 38-41
- PICQ, Jean, "L' industrie nationale d'armement a-t-elle encore un sens?", in: *Défense Nationale*, n° 7 (Juillet 1996), pp. 3-6
- POQUIN, Pierre, "L' industrie d'armement terrestre à l'heure de l' Europe", in: *Défense Nationale*, 54e année, n° 5 (Mai 1998), pp. 30-44
- RICALENS, Philippe, "Dépenses en recherche militaire et développement industriel", in: *Défense Nationale*, 48e année (Avril 1992), pp. 141-156
- ROTH, R. Theodore, "The impact of decreased defense spending on employment in the United States", in: *Armed Forces & Society*, vol. 18, n° 3 (Spring 1992), pp. 383-405
- RUPP, Rainer, "Dual use industries", in: *NATO'S Sixteen Nations*, vol. 37, n° 2, 1992, pp. 26-29
- SANTOS, Bernardino, "Indústria aeroespacial em Portugal: que futuro?", in: *Mais Alto*, ano 36, n° 312 (Abril-Maio 1998), pp. 21-24

STRATEGIC SURVEY, "Strategic policy issues", in: *Strategic Survey* (1995-1996), pp. 17-68

T. E., "Tecnologías de doble uso: representantes del gobierno, la universidad y la empresa debaten el futuro de la industria de defensa", in: *Revista Española de Defensa*, año 5, nº 57 (Noviembre 1992), p. 45

THE ECONOMIST, "Global defence industry", in: *The Economist Newspaper*, vol. 343, nº8021 (June 14th 1997), pp. 3-18

VERRET, Denis, "L'Europe de l'industrie de l'armement", in: *Défense Nationale*, 47e année (Mai 1991), pp. 115-127

VOLLMER, Chuck, "The Future Defense Industrial Environment", in: *Washington Quarterly*, vol. 13, nº 2 (Spring 1990), pp.93-109.

WEIDENBAUM, Murray, "The U.S. defense industry after the cold war", in: *Orbis, a Journal of World Affairs*, vol. 41, nº 4 (Fall 1997), pp. 591-601

OUTRA BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

Defense and Economic Growth in Developing Countries, Emile Benoit, Heath, 1973

Defense Economics, Gavin Kennedy, St. Martin's, 1975

The Economics of Defence Spending: an International Survey, Keith Hartley and Todd Sandler (eds), Routledge, 1990

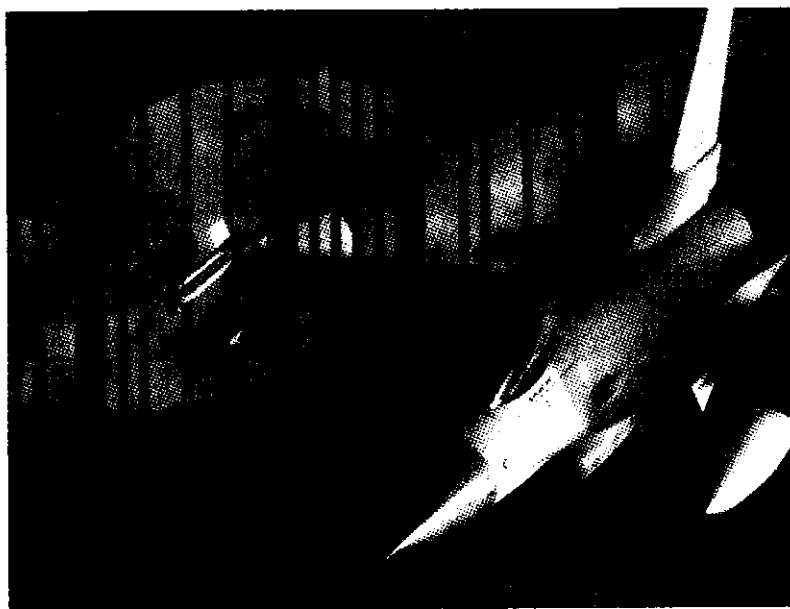
The Economics of Defence, Disarmament and Peace: An Annotated Bibliography, Keith Hartley and Nick Hooper, 1990

Military Expenditure: the Political Economy of International Security, Saadet Deger and Somnath Sen, SIPRI, Oxford Economic Press, 1990

The Economics of Defence, Cambridge Surveys of Economic Literature, Todd Sandler and Keith Hartley, 1995

The Politics and Economics of Defence Industries, Besa Studies in International Security, Efraim Inbar and Ben Zilberfarb (eds.), 1998

The Political Economy of Defense Spending Around the World, Studies in World Peace, UK Heo, 1999



Abstracts

**The Future of European Defence Procurement, Keith Hartley,
pp. 17-33**

One of the more actual and more debated subjects in the area of defence economics respects the future of national defence industries and, especially, the challenges to the structuring of a basis of an european defence industry. Therefore this presentation deals with technological, economic and political questions that european countries and European Union face and to which they must give urgently an answer in order to be competitive with the north american industries of defence. The importance of the role of governments while primary procurers of defence equipment and services; the application of principles of solidarity, cooperation, collaboration and compensation among the intervening states; cost-benefit analysis; and the debate about alternative industrial policies and strategic industries in defence are also stressed.

**Challenges to NATO in the Mediterranean and Beyond, Todd Sandler,
pp. 35-62**

Since the end of the Cold-War, NATO has been dealing with a process of internal redefinition in order to face new security challenges either within, or outside Europe. Therefore, NATO is now, less concerned with the defence of its geographic space and more concerned with the resolution of emergency situations which may negatively affect the european military and economic security. These concerns imply that the new doctrine may result in additional commitments for peacekeeping in the Mediterranean area, in a period where there is a trend for a tighter control of defence budgets. Consequently, the purpose of this presentation is doublefold: on one hand to evaluate the challenges that NATO faces in the mediterranean area and in other sensitive areas, suggesting the more adequate tools to be used in these new circunstances and, on the other hand, to stress the way how mediterranean countries will be influenced by the transformation of NATO.

Regional Peace as an International Public Good: Collective Action in Southern Africa, Jurgen Brauer, pp. 63-93

This paper explores themes developed in Brauer and Roux (1998). That paper (a) developed a taxonomy of domestic and international private, public, common-pool, and club goods, (b) asked how, i.e., by what technology, international public goods such as peace are produced, and (c) examined the design principles of the institutions that do the producing. The present paper examines the relatively neglected role of institutions and their design in peacemaking processes. A number of specific institutional proposals are then made with respect to peacekeeping in southern Africa.

Strategic Implications of the European Defence Industry, Manuela Sarmiento-Coelho, pp. 95-138

The actual work entitled "*Strategic Implications of the European Defence Industry*", studies the European defence industry and the Portuguese defence industry and has as its main objectives, to examine its strategic options.

In this perspective, it accommodates the theme in the world context, analysing the markets in the United States of America, European Union and of the Asian-Pacific countries and it is given relevance to the North Atlantic Treat Organisation.

It was realised an analysis of the strategic industry of European defence, assessing its main industries based in Germany, in France and in United Kingdom. The competitiveness and support of the industry of European defence strongly depends of the political will of the countries to make it flexible and to adapt its strategies, in a way to create consensus, in the various aspects of Defence and Security.

Subsequently, it is examined the main Portuguese defence industries and it is analysed its perspectives of expansion and development, having as basis the reinforcement of the competitiveness factors, namely, the innovation and adaptation to the markets needs.

One also discusses the need of the European Identity of Security and Defence, of External Politics of Common Security and of European

Agency for Armament being really concrete, in a way that Europe may autonomously defend itself. Lastly, strategic options are drawn – in the national and european spaces – which must, on one hand, encourage restructuring, reorganisation and rationalising of businesses and, on the other hand, to promote the collaboration in projects and the undertaking in partnerships, of fusion and of alliances with businesses from European Union, of the United States and of the Asian-Pacific region.

The Process of Reequipment and Modernisation of the Portuguese Armed Forces and Budget Constraints in the Framework of the Stability Pact, José Penedos, pp. 139-150

The author starts by stressing the need to create in the European Union a scheme of convergence which would not only embrace defence industries, but also National Defence expenditures which are reflected in the national budget.

This support, which is indispensable in the context of strong competition, cannot however be used to grant the survival of a traditional expression of the industrial structure, but should instead be oriented to provide the national industry with a dimension which would enable in a responsible way, to accede to a realistic share of opportunities in common projects. In the field of defence industries, Portugal has the utmost interest that the redimensioning of the markets and the reorientation of the production be made through agreements of technological standards with member countries of NATO or WEU, in accordance with the guidelines of Saint-Malo anglo-french meeting.

A Competetive and Viable Industry of Defence for the Defence of Europe, António Eduardo Mateus da Silva, pp. 151-168

The economic analysis of the military businesses is difficult and controversial. The expenses indicator with the defence/gross domestic product is debatable but it allows taking some conclusions.

The association between defence and the economy may contain two different approaches. The economy of defence and the defence of economy.

In this picture, the Defence Industry assumes of particular relevance, that justifies itself for strategic reasons but it also must satisfy the criterious of economic rationality.

In the new economic and strategic scenery, we assist to a deep restructuring of the World Defence Industry, divided into geographic areas.

Europe has to accompany the restructuring that USA has done. Portugal and its Defence Industry, has to conform in this involving scenery, to defend its interests at the European level, restructure itself, to invest in Defence and Industry, to profit from counterparts from LPM and to establish strategic alliances.