

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	2.088
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 DOCTRINA 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

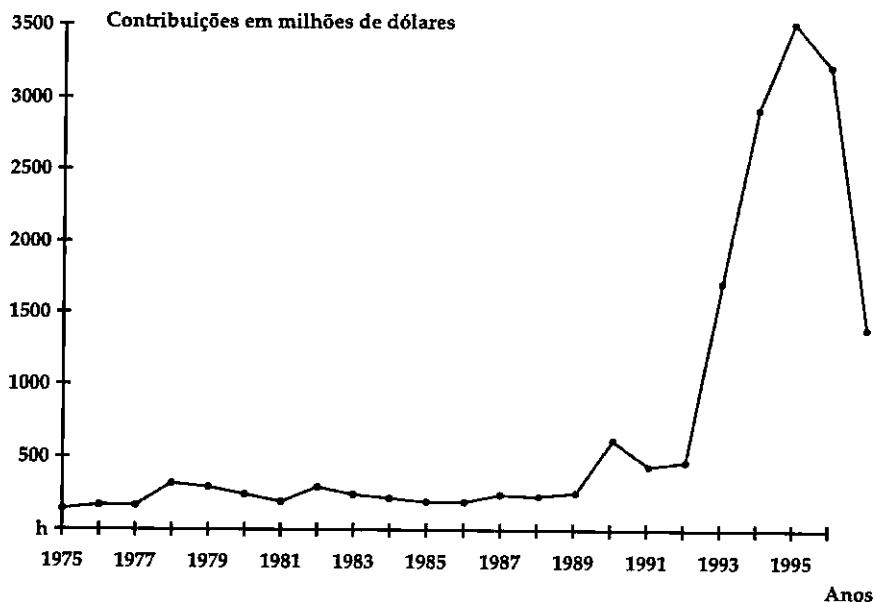


Figura 1: Total das despesas de manutenção de paz das Nações Unidas: 1975-96.

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 consideraram 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 deparam-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-Weitzman, 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 recorrem 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 ruins 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 prenunciam 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 contendas 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 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).