



INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS

**VI CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE LISBOA  
A DEFESA DA EUROPA E O CONSENSO ATLÂNTICO**

15-17 de Dezembro de 1988

**A QUESTÃO DO *BURDEN-SHARING***

**José Lello**

Nos dias de hoje, para um apreciável número de cidadãos ocidentais não se afigurará já totalmente claro qual das duas constituirá para eles a maior das ameaças: a União Soviética ou a carga fiscal!

Com efeito, têm sido muitos os factores susceptíveis de contribuírem para um tal estado de espírito. De tal modo que é bem mais coerente a atitude de ressaltar os aspectos economicistas que envolvem o esforço de defesa que a de relevar as temáticas e princípios que constituíram a essência e razão de ser do próprio Tratado do Atlântico.

Na verdade, o estádio de crescente distensão que se vem instalando entre os blocos militares em presença, a atmosfera de paz que neste momento se respira pelo mundo, com especial incidência em áreas de tradicional e feroz conturbação, tudo isso foi gerando um clima de naturais e legítimas expectativas. Daí decorrerá, pois como óbvia uma clara propensão da opinião pública para a minimização de qualquer potencial ameaça sobre o teatro europeu ocidental.

É por isso que vem sendo instalada subliminarmente a ideia de que, perante o actual contexto, faz sentido restringir a atribuição de recursos orçamentais destinados à área da Defesa. O que se compatibiliza com a apreensão como vêm sendo encarados os fumos de crise que já se vêm agitando no horizonte de uma economia em trânsito desde uma conjuntura verdadeiramente excepcional.

Não admirará, pois que, face a este panorama tenha ganho um especial relevo o debate em torno dos critérios de equidade relativos ao nível de esforço financeiro a assumir por cada um dos países aliados, de molde a garantir uma mais justa e equilibrada repartição dos custos das despesas militares no seio da Aliança.

Este debate tem-se caracterizado assim por uma grande vivacidade e abertura. As implicações de tal confronto de ideias teriam inevitavelmente de se repercutir no relacionamento inter-aliado.

Na verdade, esta polémica que se prende ainda com o grau de partilha de responsabilidades, de papéis e riscos, tendo em vista a estabilidade e eficácia da estrutura aliancista, tem vindo a polarizar atenções, a inflamar discursos e a agitar o jogo das estatísticas, assim como, a utilização de dados fora do seu contexto, para objectivos de consumo interno em tempos de eleitoralismo.

Debrucemo-nos então sobre o que de mais recente aconteceu quanto à problemática do *burden-sharing*, ou melhor quanto à repartição dos custos de defesa pelos aliados.

No Congresso Americano, ao nível da Câmara dos Representantes, foi recentemente criado um painel essencialmente vocacionado para o estudo e análise dessa questão do *burden-sharing*.

A principal animadora desta iniciativa foi a representante do Colorado, Senhora Pat Schroeder. Entretanto, foram introduzidas no debate do orçamento de defesa norte-americano diversas emendas de sentido retaliatório face aos aliados cujo esforço de Defesa não atinge níveis mínimos de empenhamento. Tal comportamento parece indiciar a existência de uma clara e objectiva intenção política.

Esta iria no sentido de precipitar uma negociação com os aliados europeus tendo em vista atingir uma mais equitativa redistribuição dos custos com a defesa colectiva.

Por outro lado, a par da criação de uma comissão no Departamento de Defesa, liderada pelo subsecretário de Estado William Taft, foi igualmente decidido estabelecer um grupo de trabalho na NATO, em Bruxelas, tendo também como objectivo a análise de idêntica problemática. O que, enfim, revela como nos dois lados do Atlântico existe uma apurada sensibilidade para o impacto e importância do debate em curso em torno da questão do *burden-sharing*. Pelo que, os governos desses países estão conscientes da necessidade de desenvolver esforços diplomáticos envolvendo o peso dos seus argumentos políticos, na tentativa de ultrapassar os desafios que uma questão tão complexa coloca a Aliança no seu todo.

Essa complexidade tem a ver com a dificuldade em estabelecer definições e encontrar os instrumentos analíticos adequados, em ordem a resolver a controvérsia sobre a forma de medir a *fair share*— a fatia razoável,— da partilha dos custos de defesa que deverá caber a cada um dos Aliados.

O rigor e imparcialidade dessa análise é essencial, designadamente quando às divergências de interpretação de âmbito transatlântico que actualmente se verificam quanto à questão do *burden sharing* e que ameaçam constituir um factor de desunião no seio da própria Aliança. Ora, esta é uma questão antiga que foi alvo de múltiplas abordagens através dos tempos, tendo inspirado algumas iniciativas políticas desde os anos 60.

No Congresso Norte americano, em particular, foram introduzidas varias emendas sustentadas na argumentação do desequilíbrio alegadamente existente entre os custos financeiros assumidos pelos Estados Unidos e pelos seus aliados no concernente à estrutura militar da NATO. Foram, neste contexto, especialmente polémicas as diversas propostas no sentido da retirada de efectivos militares estacionados na Europa.

Todavia, tais iniciativas legislativas não acolheram suficiente apoio político no Congresso para se transformarem em Leis.

Entretanto, a convergência entre preocupações de ordem económica e de âmbito político que decorrem da constatação da amplitude do défice americano, tanto no tocante ao orçamento, como no respeitante à balança comercial, a que acresce ainda o desafio do potencial político e económico da Europa Comunitária, veio finalmente impulsionar o debate sobre o *burden sharing* a escalões mais elevados da arena internacional e a um lugar próprio na agenda do Congresso.

Assim, em Agosto o Senado aprovou uma lei contendo uma extensa proposta de *burden-sharing* visando, entre outros pontos, uma revisão de prioridades no tocante a alguns interesses estratégicos americanos e, ao mesmo tempo, a designação de um enviado especial do Presidente Norte Americano com a missão de negociar a repartição dos custos de Defesa com os Aliados.

Também em Agosto, o já citado Painel sobre *Burden-Sharing* da comissão das Forças Armadas da Câmara dos Representantes, aprovou e emitiu um relatório altamente crítico quanto a nível de contribuição dos Aliados para a defesa colectiva do Ocidente.

Ora, tal relatório é claramente dominado pela análise de dados de estatística financeira, muitas das vezes utilizados de forma parcialmente selectiva, preterindo outros elementos importantes para a equação rigorosa de uma política de *burden-sharing* mais justa. Tal feição conduziu a que o papel dos membros europeus da Nato surja claramente restringido, ao ponto de se sugerir que os mesmos não acompanham os Estados Unidos, assumindo com razoabilidade a parte que lhe compete os custos globais com a Defesa colectiva no seio da Aliança.

Ora, a inclusão de vias alternativas na análise desta problemática poderá ser o caminho mais ajustado para encontrar um sistema que melhor estime a participação aliada nos custos de defesa da Aliança. Isso será tanto ou mais importante, quanto a utilização restrita da análise estatística pelos legisladores americanos constitui o suporte e base fundamental da argumentação de que os Estados Unidos estão a suportar de modo desproporcional conta parte nas responsabilidades financeiras que ao sector incumbem.

Os dois factores mais usados na análise de carácter estatístico-financeiros são, respectivamente o custo de Defesa como percentagem do PNB e o custo de per capita.

Ora, de acordo com estudos recentes desenvolvidos por entidades independentes, levados a cabo dos dois lados do Atlântico, tanto uma como outra destas relações,

estão feridas de um certo número de limitações de âmbito quando usados como indicadores finais da distribuição relativa do orçamento da NATO.

1. Em primeiro lugar, exclui um número significativo de custos assumidos pelos países membros na área de Defesa.
2. Os denominados custos invisíveis, de impacto social evidente, como sejam o perigo e o ruído que decorrem dos voos militares a baixa altitude e que são uma permanente, por exemplo, na RFA, não são, igualmente, contabilizados.
3. O impacto fiscal do sistema de conscrição não é também tido em conta. Com efeito, os custos europeus com pessoal militar são, em média, cerca de metade do sistema de voluntariado profissionalizado das Forças Americanas.
4. Finalmente, as responsabilidades extra-NATO dos EUA são incomparavelmente maiores daquelas que os seus aliados na Aliança assumem.

Por tudo isto se poderá concluir como as estatísticas de carácter financeiro terão de ser usadas com as devidas cautelas. Na verdade, a sua utilização será, assim, válida e justificável, quando complementada pelo uso de outros indicadores que permitam uma visão de conjunto mais precisa relativamente aos custos com a Defesa.

Entre as soluções avançadas para resolver um tal problema figura uma, avançada por um estudioso da matéria, o Senhor David Greenwood, feita durante uma apresentação feita à Comissão militar da Assembleia do Atlântico Norte.

Segundo a sugestão do Sr. Greenwood, dever-se-ia usar um sistema progressivo, semelhante ao usado nos países ocidentais para taxar os rendimentos individuais.

Com efeito, o Departamento de Defesa dos EUA desde 1986 utilizava um esquema semelhante que designaram como “índice de prosperidade”, na análise anual sobre as diferentes contribuições para a despesa colectiva assumidas por cada um dos seus aliados na NATO. Esse índice baseava-se na premissa de que os países relativamente mais prósperos deveriam arcar com responsabilidades financeiras proporcionalmente maiores.

Entretanto, desde 1987 o Pentágono deixou de usar este tipo de cálculos na sua publicação *As Contribuições Aliadas*. Todavia, ainda hoje mantém, senão a exemplificação numérica do conceito, a sua expressão gráfica que, ainda assim, exprime com precisão o nível das contribuições globais, incluindo as responsabilidades, os papéis e os riscos, assumidos por todos os países signatários do Tratado do Atlântico. Outros estudiosos e analistas desta questão fizeram importantes progressos na compilação de um conjunto de sofisticados indicadores que

incluem factores produtivos, custos invisíveis e benefícios relativos. Sem este tipo de análises a magnitude do nível de contribuição dos Aliados para o orçamento global de defesa poderá ser facilmente minimizada.

Entretanto, dando sentido às decisões tomadas pelo Departamento de Defesa, o Sr. William Taft liderou duas delegações de alto nível que este ano desenvolveram contactos e consultas com as autoridades governamentais de todos os países aliados europeus.

O Sr. Taft defenderia a necessidade de desenvolver medidas atinentes a atingirem-se melhores níveis de custo-eficácia de molde a desenvolver a capacidade defensiva da Aliança sem incorrer num aumento ainda maior dos Orçamentos. Noutro plano, o Grupo de Trabalho da NATO sobre *burden-sharing*, entretanto criado, debruçou-se igualmente sobre o tipo de responsabilidades, papéis e riscos assumidos pelos países membros, incidindo o seu estudo nas hipóteses alternativas do tipo das atrás referidas; o que constará do respectivo relatório apresentado este mês.

Ainda não sendo do nosso conhecimento o seu conteúdo, poderá, todavia estimar-se que o mesmo proporá soluções de médio e de longo para o problema.

Apesar da crescente elaboração de novos processos de análise e da sofisticação dos indicadores utilizados, não se poderão minimizar as dificuldades e limitações existentes no sentido de encontrar um método perfeito de avaliação.

Com efeito, mesmo se os 16 aliados na NATO acordassem num sistema de análise baseado num tipo de indicador específico num sistema comum para definir o esforço financeiro desenvolvido por cada um no capítulo da defesa quedar-se-ia, contudo, insolúvel a limitação que decorre do facto de, nos próximos anos, os recursos atribuídos ao sector virem a tender inevitavelmente para diminuir.

Neste contexto, uma solução possível para resolver as diferenças registadas quanto à repartição dos custos, o que tem motivado o debate agora em curso, seria a de ultrapassar o actual impasse devotando as energias, esforços e vontade política em ordem a melhor racionalizar e rentabilizar os recursos ainda insuficientemente utilizados no quadro aliancista:

Um passo importante nessa direcção seria o de se implementarem vias de melhor e mais ampla cooperação entre os aliados Europeus.

Mas também entre os dois pólos da Aliança, designadamente em termos de indústrias de defesa e cooperação tecnológica.

É, pois, necessário um grande esforço político no sentido de ser ultrapassado o actual quadro de dificuldades, geradoras de fricções inter-aliadas, de molde a que a organização do Tratado Atlântico se não distraia minimamente da sua função principal: assegurar a paz, a defesa da integridade territorial e interesses das nações aliadas, bem como os valores da liberdade e democracia.