

A NATO numa Perspectiva Militar: entre o Sonho e as Realidades

Gabriel Espírito Santo

General

Resumo

Este texto realça a evolução que a estrutura militar integrada da NATO sofreu, no sentido de poder conduzir uma estratégia militar, que foi servindo as sucessivas evoluções de um conceito estratégico de uma Aliança que, nos seus 60 anos de existência, foi adaptando a sua finalidade às realidades de um Mundo em mudança.

O autor destaca ainda a grande importância que essa mesma estrutura militar teve para as Forças Armadas Portuguesas e para mais do que uma geração de militares portugueses, nomeadamente no que concerne à sua preparação técnica e tática e à sua inserção numa sociedade democrática.

Abstract

NATO in a Military Perspective: Between Illusion and Reality

This text highlights the evolution of NATO's military structure, as a way to conduct a military strategy, embedded in the Alliance's strategic concept that has been adapted, in the last 60 years, to the changing world.

The author highlights how NATO's military structure is of great importance to the Portuguese Armed Forces and for more than one generation of military personnel, especially in what concerns their technical and tactical preparation and their integration in a democratic society.

O Tratado do Atlântico Norte, acordado e assinado entre nove Estados soberanos em 1949 foi regulamentado numa Organização (a Organização do Tratado Atlântico Norte, ou OTAN) que tem sido analisada sobre várias perspectivas. Gostaria de trazer a este debate uma visão sobre a sua estrutura militar integrada. Constituindo um aspecto distintivo da Aliança Atlântica de outras alianças na História, aquela estrutura conferiu ao sonho estratégico de uma defesa colectiva um instrumento militar capaz de o concretizar, conferindo à NATO um ADN próprio.

Nessa visão, é minha intenção realçar a evolução daquela estrutura militar integrada para poder conduzir uma estratégia militar que servisse as evoluções de um conceito estratégico de uma Aliança que nos seus 60 anos de existência tem procurado adaptar a sua finalidade às realidades de um mundo em mudança, adaptação essa que hoje enfrenta sérias dificuldades.

Com as limitações de tempo que teremos de observar gostaríamos ainda de deixar uma pista de reflexão. O que essa estrutura significou para as Forças Armadas Portuguesas e para mais de uma geração de militares portugueses naquilo que algumas escolas designam por *profissionalismo militar*, considerado em duas vertentes: a sua preparação técnica e táctica e a sua inserção numa sociedade democrática onde as relações civis-militares se caracterizam pelo princípio aceite do denominado *controlo civil dos militares*.

A estrutura militar integrada que distingue a Aliança Atlântica de outras alianças da História - de algumas que consideraram o princípio de auxílio mútuo entre as partes e de outras que fixaram contributos militares para esse auxílio - materializa duas intenções:

- 1) A de constituir mais um instrumento, entre outros, para implementar uma estratégia aceite por todos as Nações membros da Aliança e acordada por consenso e a constatação da dificuldade, no actual panorama estratégico global, de encontrar instrumentos militares que consigam implementar estratégias com objectivos de definição imprecisa;
- 2) A de materializar uma cadeia de comando, estrutura de forças e capacidades militares multinacionais, formadas por contribuições voluntárias de Nações de um e do outro lado do Atlântico Norte, assumindo a solidariedade no risco partilhado e a exigência de preparação e prontidão para a missão fixada e a constatação da dificuldade actual de construir tal estrutura, numa Europa com declínios populacionais, numa crise económica e financeira que não dará prioridade às despesas com a defesa e na diminuição progressiva de jovens que aceitem o sacrifício da defesa.

Do primeiro facto resulta a questão de saber qual o papel da força militar (para quê, onde, como e com que meios) no conceito estratégico da Aliança. Durante cerca de 40 anos da sua existência (1949 a 1989) a estrutura militar da OTAN teve de responder a um conceito estratégico de *contenção* nos intuitos de expansão da União Soviética na Europa, que se traduziu numa estratégia militar defensiva. A força militar tinha por missão fazer uma defesa avançada na linha de separação que ficou denominada por Cortina de Ferro, desde a Noruega à Turquia e manter a liberdade de acção na utilização das comunicações que ligavam a América do Norte à Europa e no Mediterrâneo. Se essa missão não pudesse ser cumprida a arma nuclear seria utilizada em retaliação maciça.

Durante aqueles 40 anos o conceito estratégico da Aliança teve de adaptar-se à evolução do *outro*, na linguagem da estratégia: a URSS. As suas novas e sucessivas capacidades de acesso à arma nuclear, ao espaço, aos oceanos com novos meios navais, à tentativa de acesso a bases com meios no continente americano e à capacidade de retaliar a grandes distâncias com mísseis superfície-superfície, levaram a passar da estratégia de contenção à estratégia de *distensão* de relações entre os dois blocos. Foi a época da *détente* dos anos 70 que se materializou nas conversações sobre limitações, mútuas, progressivas e equilibradas, de armas nucleares e convencionais, como aspectos positivos de desanuviamento, mas também com os aspectos negativos de estratégias indirectas visando constituir áreas de influência, por parte das duas super potências. A estratégia militar da OTAN, na sua área, seguiu essa adaptação. Da defesa avançada e retaliação maciça passou-se à defesa avançada com resposta flexível. A tríade do instrumento militar passou a ser constituída por forças convencionais, forças nucleares de Teatro e forças nucleares estratégicas.

Em 1991, consequência das tremendas transformações que desde 1989 se verificavam na Rússia e na Europa Central e de Leste, a OTAN, reunida ao seu mais alto nível de decisão política em Roma, para comemorar o seu 40º aniversário, aprova um novo Conceito Estratégico. Da estratégia de distensão passa-se a uma *estratégia de empenhamento mútuo e construtivo*. Já não existia necessidade de contenção ou de distensão face à URSS e ao Pacto de Varsóvia que tinham acabado. A OTAN alargava a sua vocação de aliança de segurança colectiva no mundo global e cedia na sua vocação de defesa colectiva, tendo como centro de gravidade o seu espaço. Perante ameaças e riscos difusos, sem o *outro* para a formulação de uma estratégia, e sem centros de gravidade precisos para essas ameaças e riscos, a Aliança decidiu alargar a sua fronteira de amigos pelo diálogo e cooperação, através de programas de parcerias, com a Rússia, a Ucrânia, com nações da bacia

do Mediterrâneo e de alargamento do seu espaço e das suas Nações membros. Nessa estratégia não definiu o *outro*. O instrumento e a estratégia militar para servir este conceito, traduziram-se em algumas dificuldades que o conselho militar procurou transmitir aos seus estadistas. Com forças expedicionárias, alargando a sua estrutura militar integrada a coligações de vontades, o instrumento militar da Aliança foi utilizado na estabilização de conflitos nos Balcãs ou em missões de auxílio humanitário.

Este Conceito Estratégico da Aliança parecia não servir a nova vocação da Organização, novas ameaças que se iam perfilando no ambiente estratégico (estados falhados, proliferação de armas de destruição massiva, crime transnacional), novos espaços fora da sua área onde se localizavam centros de gravidade dessas ameaças e o necessário consenso entre Nações para onde se queria alargar o espaço de amigos.

Procurando responder a estas dificuldades a Organização estabelece um novo Conceito Estratégico na sua cimeira de Washington, em 1999, durante as comemorações do seu 50º aniversário, tentando superar as dificuldades políticas para a sua finalidade e arranjos de entendimento e cooperação com outras organizações de segurança, como as Nações Unidas, a União Europeia, a Organização de Segurança e Cooperação Europeia e a Unidade Africana.

Mas as clarificações de natureza política não tiveram reflexo numa Directiva Militar adaptada a objectivos claros, pelo que a definição de uma estratégia militar e de uma estrutura militar tem andado a arrastar-se em indefinições e adaptações, perigosas e de futuro difícil de adivinhar. O reflexo destas dificuldades materializa-se na incerteza face ao empenhamento da OTAN no Afeganistão.

A cimeira que vai realizar-se na Alemanha e França para comemorar o 60º aniversário da Aliança está a levantar expectativas. O regresso da França, sem ambiguidades, à estrutura militar pode trazer melhoria das relações entre a Aliança e a União Europeia. Mas algumas questões ainda necessitam de clarificação. Europeus e americanos têm de se entender: para que serve a força militar e quando se deve aplicar. A Europa tem de entender que a sua segurança não deve esquecer a defesa e o seu modelo territorial e sem complexos da OTAN. Europa e América do Norte têm de considerar que a repartição de esforços na segurança e defesa deve ser melhor equilibrada. Se houver progressos nestas questões talvez a estrutura militar integrada sobreviva. Caso contrário vê-se o futuro com apreensão. Sem se construírem cenários adivinham-se tendências na evolução do panorama estratégico europeu. Nessas tendências destacam-se ameaças ao sonho da construção da Europa Unida, ao livre acesso a recursos energéticos e hídricos, ao renascimento de autocracias, com relevância para a Rússia, ao declínio demográfico e crescentes indicadores de insurrei-

ções a porem em causa a legitimidade de governações democráticas e com evidente falta de vontade de defender por parte de populações que vão eliminando do seu sistema de valores o direito a um destino próprio. A recente Conferência de Munique, ponto de encontro da nova administração dos EUA com dirigentes europeus e da Rússia e as declarações do vice-presidente dos EUA perante o Conselho do Atlântico, levantam alguma esperança para que se passe da retórica à prática, e que o Mundo deixe de se focalizar só na ameaça do terrorismo e numa *geopolítica do medo* que se implantou no mundo euro-atlântico desde os acontecimentos de Setembro de 2001 nos EUA.

A Aliança vive entre o sonho de um Conceito Estratégico que tenha como objectivo a paz, a cooperação e o diálogo e a segurança face a ameaças diversificadas e imprevisíveis e a realidade da falta de um instrumento adaptado a dissuadir, coagir e defender dessas ameaças.

Para planear, comandar e executar a componente militar da sua estratégia, a OTAN foi construindo a sua estrutura militar integrada, tendo no seu vértice de Comando o Comité Militar, constituído pelos Chefes de Estado-Maior de Defesa de todas as Nações membros e Comandantes Estratégicos, que recebe directivas e responde perante os órgãos de decisão política da Aliança: o Conselho do Atlântico e o Comité de Planeamento de Defesa.

A estrutura descendente passou a englobar três níveis de comando – o estratégico, o operacional e o tático – e forças das várias Nações, cujo espaço territorial, com excepção do Reino Unido e Portugal, ficou sob a responsabilidade de um Comando Estratégico (da Europa, do Atlântico e do Canal da Mancha). A estratégia militar materializou-se no empenhamento multinacional e solidário na defesa avançada da Europa e na defesa dos espaços oceânicos, do Atlântico e do Mediterrâneo, com contribuições significativas dos parceiros norte-americanos. Os objectivos de forças definidos em 1952, em Lisboa, que ficaram conhecidos por *Lisbon Goals* (100 Divisões, 700 navios e 1500 meios aéreos) foram persistentemente prosseguidos, sem nunca serem atingidos. Atingiram-se níveis comuns de aprontamento de forças, de graus de prontidão e de procedimentos operacionais, obedecendo a padrões fixados que tornaram a estrutura também integrada na sua doutrina. O desenvolvimento científico e tecnológico do denominado Ocidente, emprestou a forças com menores efectivos verdadeiros multiplicadores de forças que aumentavam o seu potencial de combate.

Em 1989, a estrutura militar integrada da OTAN, constituída por 13 Nações, englobava 3.509.000 efectivos, de militares conscritos, com a excepção do Reino Unido e EUA, distribuídos por uma estrutura de Comando (cerca de 15.000 efectivos), 82 Divisões, 700 navios e 1200 meios aéreos. A única força da OTAN, paga

e sustentada por 11 Nações, era a força de AWACS, com aviões adaptados a vigilância e Comando e Controlo.

As últimas revisões do Conceito Estratégico da Aliança, em 1991 e em 1999, tornaram-se adaptações cosméticas, tentando adaptar conceitos anteriores a ambientes estratégicos novos, mas sem dar o passo decisivo para a situação nova que é o século XXI. A consequência traduz-se na falta de uma estratégia militar adaptada à nova realidade e na degradação da sua razão de ser: a sua estrutura militar integrada. Os efectivos militares da OTAN, de 1989 à actualidade, decresceram de 35% (mesmo com o aumento das Nações membros de 13 para 26) e as despesas com a defesa dos parceiros europeus não acompanharam a riqueza criada, tendo decrescido em percentagem do PIB dos 3% para menos de 2%. Perante os seus parceiros americanos, os europeus reclamam as suas potencialidades para contribuírem para a segurança do mundo euro-atlântico; os americanos chamam a atenção para as fragilidades da sua contribuição real e actual.

Tentar encontrar como produto final de uma estrutura militar integrada que engloba 26 Nações, dois Comandos Estratégicos (dos quais um se designa de Transformação) e uma Força de Resposta de 25.000 homens é pensarmos que a OTAN existe para manter um circo imenso mas que não dá espectáculos. Qualquer adaptação da Aliança às mudanças que ocorrem e ocorrerão no globo mas que queira manter a sua finalidade como instrumento necessário e fundamental à segurança e defesa do mundo euro-atlântico, ainda sem substituto, deverá ter em consideração, do meu ponto de vista, quatro pontos. O primeiro relaciona-se com um acordo consensual entre as Nações membros sobre o carácter político-militar da Aliança e a ênfase a colocar na componente militar. A segurança não deve esquecer a defesa territorial do espaço e o instrumento que o deve materializar. Este facto aconselha a rever a estrutura de Comandos Estratégicos e a estrutura de forças da OTAN, regressando, talvez, ao conceito de Forças Principais de Defesa, Forças de Reacção e Forças Suplementares, como foi definido na Directiva Militar que resultou da primeira revisão do Conceito Estratégico da Aliança, em 1991. Estes Comandos e forças não deveriam esquecer novas ameaças no espaço europeu relacionadas com os recursos energéticos e os sistemas informáticos. O segundo relaciona-se com o denominado alargamento da Aliança nos seus membros e espaço abrangente. O alargamento do espaço de amigos, potencia a colisão de interesses com os espaços de outros e temos de reconhecer que no espaço euro-atlântico ainda existem interesses diversificados que podem estar adormecidos mas não mortos. Em terceiro lugar, existem concepções diferentes sobre segurança e mesmo defesa nas várias organizações internacionais que procuram esse objectivo. A ONU tem protocolos estabelecidos com a UE, a UA e a OSCE. Não tem nenhum proto-

colo com a OTAN, mesmo para missões desempenhadas sobre o seu mandato, como é o caso do Afeganistão. Além de sobreposição e colisão de conceitos verifica-se perda de eficácia na acção. Por último, é necessário que se clarifiquem as relações OTAN e UE em matéria de segurança e defesa e as forças militares que devem materializar a estratégia militar de diferentes concepções. Os efectivos militares escassos, do lado europeu, vão tendo cada vez mais chapéus de cometimento a várias organizações. Essa dificuldade materializa-se na actual dificuldade, para algumas Nações, em conseguirem satisfazer os compromissos para os *Battle Groups* inscritos na Agenda da Segurança e Defesa Comum da Europa e a *NATO Response Force* para a OTAN. Um caminho racional que seria a integração da Força Militar da Europa, constituindo o verdadeiro pilar europeu da segurança e defesa comum do mundo euro-atlântico, não tem merecido a verdadeira atenção.

Portugal, membro fundador da Aliança, procurou através destes últimos 60 anos responder às exigências da estrutura militar da OTAN conciliando-as com os seus interesses próprios. E nesses 60 anos podemos distinguir três tempos diferentes: o período que decorre desde o início dos anos 50 até 1961, ano em que começa o empenhamento de Portugal contra os movimentos independentistas em Angola; o período de empenhamento das Forças Armadas Portuguesas na última Campanha do Império, que decorre até à independência dos novos países em 1975; e um último período que decorre até à actualidade e onde deveremos salientar duas datas: o final do período de transição constitucional em 1982 e a adesão do nosso único vizinho, a Espanha, à Aliança, em 1983.

Sem pretendermos fazer todo o historial deste tempo, coberto exhaustivamente por boas publicações, queremos distinguir alguns factos. Em primeiro lugar salientar a participação nacional com a Divisão Nun'Álvares na defesa avançada da Europa nos anos 50 apesar de Portugal Continental não estar contido na área de responsabilidade de qualquer Grande Comando da Aliança. A activação da Área Atlântica Ibérica (Iberlant), em 1965, a sua transformação para Comando em 1968, com consequências para a Marinha Portuguesa que passou a integrar a Força Naval Permanente no Atlântico (STANAVFORLANT) e para o facto do território do Continente passar a "*affiliated*" do Comando Supremo do Atlântico (SACLANT). O quase alheamento das Forças Aéreas e Terrestres da estrutura militar integrada da Aliança, por outros cometimentos, entre 1961 e 1976. O início do levantamento da 1ª Brigada Mista Independente, em 1976, como contribuição de Portugal para a defesa avançada da Europa e o cometimento dos primeiros meios aéreos à defesa do Atlântico. Neste período Portugal continuou a beneficiar de meios financeiros disponibilizados pelos fundos comuns de infra-estruturas da Aliança. A partir de

1982, Portugal e as suas Forças Armadas passaram a cometer à Aliança forças e infra-estruturas, a participar com pessoal nos seus Comandos e Forças e a responder às várias solicitações feitas pelos seus aliados, começando na Bósnia, em 1996 e passando pelo Kosovo e Afeganistão.

Pertenço a uma geração que viveu esta História. E posso testemunhar como a Aliança foi importante para a nossa preparação técnico-militar e para o nosso profissionalismo militar, no que ele significa em conselho militar independente à decisão de emprego da força militar pelos estadistas e à perfeita compreensão do que significa o controlo civil sobre as Forças Armadas. A OTAN teve também um papel relevante na democratização das Forças Armadas Portuguesas.