
REESTRUTURAÇÃO DA NATO

Índice:

1. Reestruturação da NATO, um imperativo
2. A reestruturação da NATO no SW da Europa
 - a. Introdução
 - b. Áreas geopolíticas de instabilidade
 - c. A importância da posição geográfica da Península Ibérica
 - Espaço Mediterrânico Ocidental/Norte de África
 - Espaço Atlântico
3. A posição da Espanha
4. Conclusões

Sumário:

Num mundo em transformação, sem ameaças claramente definidas mas cheio de incertezas e de riscos, as organizações internacionais responsáveis por assuntos de segurança e de defesa procuram adaptar as suas estruturas e conceitos ao novo ambiente. Uma dessas organizações é a NATO, que hoje enfrenta desafios totalmente diferentes dos que originaram a sua criação. Mas a reestruturação da NATO está a ser também fortemente influenciada pelos conceitos nacionais adoptados pelas grandes potências para a reorganização das suas próprias forças, pela possibilidade do seu alargamento a Leste, pela provável alteração dos estatutos da França e da Espanha na estrutura militar integrada e ainda por imperativos de economia e de uma mais equitativa partilha de encargos (*burden sharing*). Assim, as realidades geopolíticas e as razões militares que poderão orientar uma melhor defesa comum entram em conflito com interesses nacionais e com alguns problemas herdados de um confronto Leste-Oeste não totalmente esquecido.

Ferraz Sacchetti

REESTRUTURAÇÃO DA NATO

1. REESTRUTURAÇÃO DA NATO, UM IMPERATIVO

Face às profundas alterações políticas na situação internacional e aos problemas que as nações individualmente enfrentam, a NATO tem, como princípio aceite, a necessidade de reestruturação.

Foram já definidos os objectivos políticos que permitiram o enunciado de um Novo Conceito Estratégico e, desde então, a NATO vem procurando adaptar-se aos novos objectivos e princípios, tendo sempre em consideração a evolução política internacional que, entretanto, continua a processar-se a ritmo muito acelerado.

No decorrer dos estudos que vêm sendo efectuados, a NATO definiu o conceito de Área Geoestratégica ⁽¹⁾:

Área geoestratégica é uma área de importância estratégica única para a segurança da Aliança e para a consolidação da estabilidade.

Como áreas geoestratégicas, a NATO admite duas categorias: Área de Responsabilidade da NATO (AOR - *NATO's Area of Responsibility*) e Áreas de Interesse da NATO (AOI - *NATO's Area of Interest*):

Área de Responsabilidade da NATO (AOR) - É a área que coincide, exactamente, com o território de todos os Estados membros, tal como se encontra definido no Artigo 6.º do Tratado de Washington ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Definições segundo tradução livre do autor do estudo.

⁽²⁾ Artigo 6.º do Tratado do Atlântico Norte:

Para fins do Artigo 5.º considera-se ataque armado contra uma ou várias das Partes o ataque armado:

— contra o território de qualquer delas na Europa ou na América do Norte, contra os Departamentos franceses da Argélia, contra o território da Turquia ou contra as Ilhas sob Jurisdição

Áreas de Interesse da NATO (AOI) - São os territórios periféricos e contíguos em relação à área de responsabilidade da NATO, mas sem que esta definição responsabilize a NATO por qualquer área mais vasta. Devem merecer especial atenção os aspectos estratégicos relevantes para o risco de derrame de crises ou de conflitos sobre a AOR.

Continua em aberto o debate sobre a demarcação destas áreas.

Mas a NATO sente igualmente a necessidade de reduzir substancialmente o actual número de Quartéis-gerais (QG), que hoje são 65, de alterar a estrutura de Comando da NATO, alterando também as responsabilidades e até as designações dos Comandos e, por último, de definir a localização dos poucos QG que a reestruturação aceitar, segundo critérios coerentemente relacionados com a definição das novas áreas.

Sem pretender analisar esta questão e só para dar uma ideia da dimensão da profunda alteração, admite-se que possam passar a existir apenas:

- Dois Comandos NATO Principais (MNC - Major NATO Commanders)
- Comandos Regionais (RC), em número não muito longe da meia dúzia
- CINC Funcionais (Functional CINC)
- Comandos Operacionais (OC) (Em princípio, suportados financeiramente pelo Estado membro onde se situarem)

Esta redução será, provavelmente, mais uma consequência da austeridade financeira do que o resultado de qualquer fundamentação estratégica ou operacional. É uma diferente tentativa para tornar eficaz o conceito *burden sharing*.

Um dos estudos considerados indica dez AOI. Dessas, três sobrepõem-se em Portugal: Parte Central do Atlântico Norte, Parte Sul do Atlântico Norte,

de qualquer das Partes situadas na região do Atlântico Norte ao Norte do Trópico de Câncer;

- *contra as forças, navios ou aeronaves de quaisquer das Partes, que se encontrem nesses territórios ou em qualquer outra região da Europa na qual as forças de ocupação de qualquer das Partes estavam à data em que o Tratado entrou em vigor ou no Mar Mediterrâneo ou na região do Atlântico Norte ao Norte do Trópico de Câncer, ou que os sobrevoem.*

Obs: A redacção foi alterada com base no Protocolo de adesão da Turquia. A 16 de Janeiro de 1963 o Representante francês fez uma declaração perante o Conselho da NATO, relativa às incidências da independência da Argélia sobre certos aspectos do Tratado do Atlântico Norte. O Conselho constatou que todas as disposições desse Tratado que respeitam aos antigos departamentos franceses de Argélia se tornaram inaplicáveis a partir de 3 de Julho de 1962 (cf. **Manual da OTAN**, 1984, Bruxelas, Serviço de Informação da OTAN, pág. 15).

Mediterrâneo Central e Ocidental/Norte de África. As áreas atlânticas cobrem, em longitude, toda a extensão entre as costas americana e ibérica.

Outros estudos consideram diversas hipóteses para a divisão da AOR em três ou quatro Regiões.

Falta agora valorizar estrategicamente estas e as outras áreas, decidir sobre os seus limites, estabelecer entre elas uma hierarquia, definir a categoria dos Comandos a implantar e a localização dos seus QG.

É sobre esta matéria que se tecem agora algumas considerações de ordem geral.

2. A REESTRUTURAÇÃO DA NATO NO SW DA EUROPA

a. INTRODUÇÃO.

Embora seja lógico relacionar a importância de uma área geoestratégica e os níveis dos comandos por elas responsáveis, é necessário ter sempre presente que o interesse estratégico de uma área varia rapidamente, enquanto que a localização dos QG deverá ter uma certa estabilidade. Por outro lado, nem sempre se justificará ou será possível instalar um QG nas parcelas da AOR que têm adjacente uma AOI, mais ou menos extensa, mais ou menos perdurável.

Recorde-se que há uns quatro anos apenas a NATO não previa que estaria hoje envolvida operacionalmente na Bósnia, e não é por isso que se sente a necessidade de qualquer reestruturação da cadeia de comando da NATO. Nem o facto de a NATO admitir voltar a intervir em qualquer das AOI, executando missões para além do previsto no Artigo 5.º do Tratado do Atlântico⁽¹⁾, parece impor aquela reestruturação.

(1) Artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte:

As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, consequentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou colectiva, reconhecido pelo Artigo 51.º, da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a acção que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte.

Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque são imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais (Manual da OTAN, ob.cit., pág. 14)

Pretende-se também que os QG sejam *combinados e conjuntos sempre que possível*. Este objectivo resulta das lições extraídas dos últimos conflitos. No entanto, a medida em que os QG são combinados e conjuntos deve depender das suas missões e de considerações geopolíticas, estratégicas e operacionais, e não de uma determinação estrutural genérica.

b. ÁREAS GEOPOLÍTICAS DE INSTABILIDADE.

Considera-se que continua válido o conceito proposto logo após o desmembramento do Pacto de Varsóvia e da União Soviética, segundo o qual, a Europa e a NATO se deveriam preocupar com dois arcos de instabilidade.

O primeiro, a Leste, parte das repúblicas bálticas e prolonga-se pela cintura das novas repúblicas da CEI, até à Ásia Central.

O segundo, a Sul e Sueste, islâmico, parte de Marrocos e percorre o mundo árabe, pelo Norte de África, Próximo e Médio Oriente, até à nação persa.

O primeiro arco tem por centro Moscovo, apresenta diversas causas de instabilidade ou de conflito, no interior de muitos dos Estados que o compõem, nas suas relações bilaterais ou nas relações entre alguns deles e o exterior, ao longo da fronteira. Neste arco há mais e mais poderoso armamento do que no segundo arco. Os riscos que aqui eventualmente poderão degenerar em conflitos têm fortes probabilidades de levantar graves problemas de *defesa* à Europa e, certamente, à NATO.

O segundo arco é talvez mais instável ainda, tem um poder militar menos uniformemente distribuído e de menor capacidade, independentemente da existência de algum armamento moderno de valor.

O conflito israelo-árabe é um caso pontual que se admite que poderá manter-se como regional e em lento mas contínuo processo de atenuação. Outro problema é o da Turquia com o povo curdo e com a fronteira Sul, já que o problema com os arménios e as repúblicas transcaucasianas se insere nas crises do primeiro arco de instabilidade e o litígio com a Grécia está a ser tratado a nível diplomático. A Turquia é um país charneira entre a Ásia e a Europa, entre o mundo islâmico e o mundo cristão, o país mais oriental e periférico da NATO, com problemas vários e de novo em mudança política.

Mas, no Sul da bacia do Mediterrâneo a instabilidade é interna, no seio da maioria dos Estados, ou entre Estados vizinhos, ao longo do próprio arco de instabilidade.

A ameaça islâmica nunca poderá ser uma verdadeira ameaça, como a define a estratégia, e não será militar convencional. Ela será política, fragmentada e não coordenada na sua origem, dispersa quanto aos alvos escolhidos, desinteressada pelo diálogo, até porque não será fácil encontrar interlocutores, e sempre violenta. Continuará a recorrer frequentemente ao terrorismo, ao terrorismo suicida, e pode até realizar acções militares de êxito impossível, que para os ocidentais parecerão actos de loucura ou de desespero. A construção da «bomba atômica islâmica» é um perigo que não se pode descuidar. No âmbito das relações internacionais serão importantes os apoios políticos e logísticos que a comunidade islâmica poderá prestar a diversos grupos, facções ou nações envolvidas em conflitos europeus, tais como o apoio que está a prestar aos muçulmanos da Bósnia, a Chipre ou à Chechénia. Por último, a pressão demográfica é importante, por razões culturais e de segurança ⁽⁴⁾.

Assim, são claramente problemas de *segurança* e não de *defesa* que se podem prever, quando o Sul do Mediterrâneo é visto da Europa. E note-se que estas considerações não contrariam em nada a definição das AOI ou das Regiões, podendo apenas contribuir para melhor as caracterizar.

c. A IMPORTÂNCIA DA POSIÇÃO GEOGRÁFICA DA PENÍNSULA IBÉRICA

Na Península Ibérica deverão considerar-se dois espaços estratégicos diferentes, onde se identificam diferentes tipos de preocupações, aliás já sugeridas pelas alternativas apresentadas para a definição das AOI ou das Regiões.

São eles o Espaço Mediterrânico Ocidental / Norte de África ⁽⁵⁾, por um lado, e o Espaço Atlântico, por outro lado.

Como se referirá, uma extensão do Mediterrâneo a definir, constituindo o acesso Leste a Gibraltar, deve estar integrada no Espaço Atlântico.

– Espaço Mediterrânico Ocidental / Norte de África

Terminada a bipolarização política mundial e o confronto regional entre o Pacto de Varsóvia e a NATO não se justifica a divisão estratégica do Mediterrâneo em Ocidental e Oriental.

⁽⁴⁾ A. E. Sacchetti. *A Segurança Leste-Oeste e o Atlântico*. *Nação e Defesa*, n.º 74, ABR-JUN95, págs 25 a 48.

⁽⁵⁾ O termo *Espaço* é usado apenas para fugir a conceitos aqui já definidos, como área ou região.

Como já se referiu, o problema do Norte de África é um problema de *segurança* que deve ser tratado de forma global, independentemente das erupções de violência ou da gravidade da contestação política que num ou noutro país possam surgir.

Muitos dos problemas desta região que interessam à Europa, ou serão tratados bilateralmente por alguns países, nomeadamente pela França, Itália e Espanha, ou continuarão a ser assumidos pela União Europeia (problemas demográficos, culturais, étnicos, económicos, luta contra o terrorismo e a droga, etc.).

O Mediterrâneo continua a dever ser definido como uma Região estratégica, mas a instabilidade islâmica não é, de modo algum a razão de ser desta classificação. A esta razão sobrepõem-se a importância estratégica do conflituoso Próximo Oriente, a do acesso ao Índico através do Suez, a do acesso ao Mar Negro através dos Estreitos Turcos, a do vespeiro balcânico e ainda o valor, a densidade e a intensidade das comunicações marítimas que alimentam toda a Europa do Sul.

A necessidade de manter um Comando Regional na área central do Mediterrâneo é evidente, assim como parece evidente que uma determinada área marítima, próxima de Gibraltar e numa extensão a definir, esteja integrada no Espaço Atlântico.

- Espaço Atlântico

O Espaço Atlântico vem reforçando o interesse estratégico que sempre teve.

A Europa é cada vez mais dependente da importação de recursos naturais e o seu desenvolvimento está cada vez mais relacionado com a intensificação das relações económicas e políticas com os restantes continentes. A Europa é, cada vez mais acentuadamente, uma grande potência marítima.

As relações transatlânticas continuam a ser vitais, tanto para a Europa como para os Estados Unidos e Canadá.

Em caso de conflito, o actual conceito estratégico dos Estados Unidos, fundamentado na retracção do seu dispositivo militar, na redução de bases no estrangeiro e na projecção de poder, maior valor confere aos elementos segurança e transporte ⁽⁶⁾ que o território português proporciona, dada a sua distribuição por um terço da extensão do Atlântico Central.

⁽⁶⁾ Da trilogia do poder marítimo: Elemento Força, Elemento Segurança e Elemento Transporte.

A Península Ibérica e, nomeadamente, a sua costa ocidental, continuará a ser a área de aterragem da navegação que une a Europa com todo o mundo, exceptuando apenas as rotas do Norte entre a América do Norte e o Norte da Europa e o tráfego interno do Mediterrâneo que puder e enquanto puder usar o Canal do Suez. É o flanco Sul do Canal de Inglaterra e do Norte da Europa e ainda a área de controlo e de defesa dos acessos ao Estreito de Gibraltar, a Leste e a Oeste.

Sob o ponto de vista naval, o maior alcance dos mísseis e a lentidão com que a tecnologia tenta vencer a opacidade dos oceanos, favorecem indiscutivelmente os submarinos que operam em áreas oceânicas. Por idênticas razões e outras de carácter político, estratégico e social, também o elemento naval da tríade nuclear estratégica (SSBN) está a aumentar de importância e de peso, em relação aos outros dois elementos.

O Comando desta área poderá, ou deverá, estender a sua acção para Sul, até ao estreitamento Natal-Freetown, ou mais profundamente ainda, até ao Hemisfério Sul se, politicamente, a NATO assim o decidir.

A manutenção do CINCIBERLANT como Comando Regional, cobre claramente as Preocupações da NATO quanto ao vazio que incompreensivelmente algumas vozes vêm afirmando existir, no SW da Europa; essas vozes desvalorizam o comando existente, estrategicamente bem situado, para depois declarar o vazio regional e propor a criação de um novo comando, numa localidade a umas centenas de quilómetros de distância da actual.

É ainda muito importante considerar que o valor do espaço atlântico varia rapidamente em consequência da evolução da situação estratégica no Leste da Europa, nomeadamente na Rússia, e não com a evolução da situação no Norte de África.

3. A POSIÇÃO DA ESPANHA

A Espanha tem apresentado uma posição da qual, muito resumidamente, se podem salientar os seguintes pontos:

- a. A Espanha pretende continuar não integrada na Estrutura Militar da NATO;
- b. Está interessada em participar nas operações *fora do Artigo 5.º* do Tratado ⁽¹⁾, analisando a sua participação caso a caso;
- c. Refere que essa participação *fora do Artigo 5.º* poderá ocorrer, quase exclusivamente, no Mediterrâneo Ocidental e Norte de África, onde amplia muito os riscos;

- d. Admite as duas áreas, atlântica e mediterrânica, não como uma entidade, mas entende que está interessada em ambas; no entanto, pensa que o CINCIBERLANT deve limitar as suas responsabilidades e acção ao Atlântico;
- e. Não manifesta explicitamente o seu interesse na instalação de um Comando NATO em Espanha, mas refere insistentemente que, quer na sua participação nas acções *fora do Artigo 5.º*, quer nas infra-estruturas previstas para a nova organização, a Espanha deve assumir responsabilidades de Comando consistentes com a sua contribuição em forças.

Esta atitude da Espanha é bastante estranha.

Primeiro, porque não tendo conseguido a inclusão de Ceuta e Melilla na área definida pelo Tratado do Atlântico, quando da sua admissão, generaliza e avulta as suas preocupações quanto ao ambiente internacional na fronteira Sul da Europa.

Segundo, porque enaltece constantemente os seus excelentes conhecimentos daquela área e a sua capacidade de aí actuar, mas continua a não pôr esses valores incondicionalmente ao serviço da Aliança.

Terceiro, porque ainda analisará caso a caso a sua participação em forças integradas da NATO, mesmo quando se trate de conflitos em áreas claramente do seu interesse.

Quarto, porque não se compreende como quer assumir responsabilidades de comando na nova estrutura, consistentes com a sua contribuição em forças, se se mantém fora da estrutura militar, isto é, sem prestar qualquer contribuição.

Quinto, porque menos se compreende ainda como a Espanha, não integrando a estrutura militar da NATO e estando disponível apenas para acções *fora do Artigo 5.º* do Tratado, admite instalar um QG no seu território. O Artigo 5.º é, talvez, o mais importante dos 14 artigos do Tratado, é o que trata da defesa, e é dos princípios estabelecidos neste artigo que nasce a necessidade de constituir Quartéis-generais.

Por último, a Espanha (e talvez a Itália) teme a constituição de um núcleo forte no Norte e Centro da Europa sem a sua participação, e então sobrevaloriza a sua posição como potência mediterrânica.

4. CONCLUSÕES

Como conclusão, poderá deduzir-se do que ficou dito:

1. A reestruturação da NATO é um imperativo aceite.
2. A reestruturação prevê a criação de uma outra cadeia de Comando e a redefinição das áreas que serão atribuídas aos novos Comandos.
3. Procurou-se ponderar apenas o valor da região Sudoeste da Europa e analisar até que ponto se justifica a reclassificação do CINCIBERLANT em Comando Regional.
4. Para esta região, é indiscutível o interesse da Área Oceânica que se estende para Ocidente e para Sul, e que cruza Gibraltar. É uma área vital para a *defesa* da Europa, onde se impõe a existência de um Comando Regional. Se a NATO admite que a sua estrutura de defesa apresenta um vazio no SW da Europa (ou seja, na Europa a Ocidente da França), o CINCIBERLANT transformado em Comando Regional preenche-o.
5. Por outro lado, não são os problemas políticos e estratégicos do Norte de África que justificam a deslocação deste Comando Regional do Atlântico para uma posição fortemente excêntrica, no Mediterrâneo Ocidental. O Norte de África é, para a Europa, uma questão política e de *segurança* que tem sido e deve continuar a ser uma responsabilidade da União Europeia, quando não for preferível o tratamento bilateral. Contudo, certamente que a NATO continuará a acompanhar a situação nesta região com a maior atenção.
6. A Atitude da Espanha perante a NATO continua difícil de entender. A Espanha não só não contribui plenamente para a NATO, como pretende usar a NATO na defesa dos seus interesses nacionais. Se a NATO continua a aceitar a *grandeza espanhola* e a *particularidade francesa*, vale a pena sair da estrutura militar integrada da NATO.
7. Concorde-se com a definição das AOI tal como constam dos estudos elaborados.
8. Entre os exemplos apresentados para a distribuição dos Comandos Regionais, parece mais adequado o que define quatro regiões, que integra Portugal na Segunda Região (Atlântico Leste, com a reserva de que deve incluir os Açores), e que exclui a França mas inclui a Espanha na Quarta Região (todo o Mediterrâneo).

9. Sem procurar outras razões, mas com base no estudo elaborado, pensa-se que seria necessária e justificável a instalação de três Comandos Regionais nos mares europeus: Northwood, Lisboa e Nápoles.
10. O triângulo geoestratégico Norfolk - Northwood - Lisboa, com a participação ou não da Espanha totalmente integrada na estrutura militar da NATO, justifica plenamente a existência de três Comandos para o total controlo do Atlântico Norte; Norfolk assume certamente uma posição no escalão superior e os outros dois Comandos deverão acumular outras responsabilidades regionais (Canal de Inglaterra, Mar do Norte e Mar da Noruega para Northwood; acesso oriental a Gibraltar e Noroeste de África para Lisboa).
11. No entanto, é manifesto que, na reestruturação da NATO, o verdadeiro debate se vai centrar na defesa do interesse comum, do realismo político e da evidência estratégica, contra os países que querem fazer sobrepor a estes valores os seus interesses exclusivamente nacionais.

Ferraz Sacchetti