

## **NATO: os cenários de guerra \***

No ano de 1986, a mesma organização não governamental – o CIDAC – a que fiz referência na introdução ao texto anterior, lançou uma publicação designada *Terra solidária – Revista de questões internacionais*. Eu assegurava a direcção, a revista saía todos os dois meses e tinha características especiais: cada número era composto de cinco dossiers temáticos e cada um deles era um pequeno caderno destacável de quatro páginas A4. A escolha deste formato visava facilitar a leitura e o arquivo dos artigos. A *Terra solidária* publicou-se durante vários anos, chegando ao número 24.

Era assumidamente uma revista de relações internacionais. Isso significava que a escala de reflexão da nossa pequena organização militante se tinha alargado para além dos binómios onde inicialmente se movimentava, que eram os de colonização *versus* descolonização e desenvolvimento *versus* subdesenvolvimento. Doze anos depois do início de actividade, a generalidade das questões internacionais estava no âmbito das nossas preocupações e uma atenção peculiar era atribuída aos problemas estratégico-militares.

Daí este breve estudo sobre as doutrinas militares da NATO. Sendo escrito num contexto muito particular – como se vê logo na primeira referência ao referendo espanhol para adesão à NATO – nem por isso o seu interesse é meramente circunstancial, porquanto traça um panorama da evolução do entendimento dessa aliança militar quanto à probabilidade e quanto ao possível cenário da guerra. Aliás, numa pequena “caixa” anexa ao texto acrescentava-se uma nota com este conteúdo:

O que é uma “doutrina militar”?

Um pacto de natureza militar tem tendência para formular uma concepção global que responde a certas perguntas-chave: quais os objectivos estratégicos? Qual a correlação de forças? Quais os cenários previsíveis? Como se vão utilizar as forças disponíveis em caso de conflito? Evidentemente estas questões assumem uma importância crucial quando entre as forças disponíveis se conta a arma nuclear.

A teoria que exprime uma determinada concepção sobre este conjunto de problemas tem a designação técnica de “doutrina militar”. Na sua elaboração entram numerosos factores, desde a situação política internacional até ao desenvolvimento tecnológico do armamento.

Em 12 de Março passado (1986), os eleitores espanhóis aprovaram através de referendo a adesão do seu país à NATO. A Espanha será o 16º membro do Tratado do Atlântico. A questão da NATO adquiriu assim uma nova actualidade e o debate acerca da sua natureza merece ser prosseguido. Uma das maneiras de o fazer será através da análise da evolução das chamadas “doutrinas militares” que a NATO foi adoptando ao longo do tempo.

---

\* Publicado em *Terra solidária – Revista de questões internacionais*, nº 1, Maio-Junho 1986.

Não basta a ideia difusa sobre a existência da NATO como aliança político-militar que agrupa o bloco ocidental americano e europeu da área do Atlântico Norte, em contraposição ao Pacto de Varsóvia. É preciso ir mais além e compreender a ideia que essa aliança faz de si própria e a forma como se integra numa concepção estratégica mais vasta. Não bastam os apressados cálculos sobre a correlação de forças vulgarizados em estatísticas onde se contabilizam os armamentos de um e outro bloco, para retirar quase sempre a conclusão da superioridade do adversário... É preciso entender o modo como é pensada a utilização das armas, como são imaginados os cenários de guerra e previstas as respostas para situações de crise.

Como é sabido, a criação da NATO em 1949 situa-se no contexto do imediato pós-guerra, quando se dá a rotura entre os aliados que se haviam coligado para derrotar a Alemanha de Hitler e quando emergem as duas novas grandes potências mundiais, os EUA e a URSS. Do lado ocidental, a percepção da “ameaça soviética” logo se generaliza. Já em 12 de Maio de 1945, apenas 4 dias depois da rendição da Alemanha, em telegrama ao Presidente americano Truman, o Primeiro-ministro inglês Churchill usa pela primeira vez a expressão “cortina de ferro”, ao referir a inquietação quanto ao futuro da situação militar na Europa: os americanos a retirarem as suas forças, os exércitos europeus desmantelados e a Rússia com a possibilidade de manter “duzentas ou trezentas divisões em actividade”. A posterior evolução na Europa do Leste vem adensar estas preocupações ocidentais: além das anexações territoriais da URSS resultantes da guerra (os Estados bálticos – Estónia, Letónia, Lituânia –, uma parte importante da Polónia e ainda parcelas dos territórios da Finlândia, da Checoslováquia e da Roménia), os soviéticos põem em prática o princípio das zonas de influência, o que leva à satelitização das “democracias populares” do Leste. A URSS salvaguardava assim a futura defesa do seu território através de uma faixa de Estados que funcionavam como barreira protectora.

A tensão internacional gerava a “guerra-fria”. Num mundo fortemente bipolarizado, a confrontação dos blocos nascentes manifestava-se num endurecimento ideológico, diplomático, económico e militar.

Entretanto os EUA tudo faziam para afirmar a sua hegemonia mundial. Para isso tinham boas condições: sem terem sofrido a guerra no seu território, atingiam um desenvolvimento industrial que lhes deu o lugar de primeira potência económica e ao enorme poderio das suas forças armadas – capazes de marcar presença em qualquer ponto do globo – somava-se o monopólio inicial da arma atómica.

Em tempo de guerra-fria, a hegemonia norte-americana vai traduzir-se na utilização de extraordinários meios económicos e militares. No domínio económico, os EUA passam a controlar o sistema financeiro internacional, transformam o dólar em moeda-padrão, dominam o comércio internacional, investem poderosamente na reanimação das economias japonesa e europeia (Plano Marshall). No domínio militar, multiplicam os acordos bilaterais e instalam bases em territórios de vários continentes, mas, sobretudo, criam uma vasta rede de alianças multilaterais que se desdobram numa diversidade de siglas: TIAR, NATO, ANZUS, SEATO, CENTO...

A observação geográfica destes pactos militares confirma a intenção que lhes deu origem: a de criar em redor do bloco soviético uma espécie de “cordão sanitário”. Desde o norte da Europa até ao Mediterrâneo oriental, desde o Médio Oriente até ao Pacífico sul, estrutura-se a arquitectura de um cerco militar para conter a expansão da URSS e para consolidar a supremacia americana.

Eis pois o contexto em que é fundada a NATO.

A sua criação pressupõe o fim da política de isolacionismo que até então caracterizava os Estados Unidos: a própria Constituição norte-americana impedia a realização de alianças, em tempo de paz, desde que implicassem envolvimento militar fora do seu território. Foi necessária a aprovação pelo Senado da Resolução Vandenberg, em 11 de Junho de 1948, para que se alterasse esta norma constitucional. Mas já no ano anterior o Presidente Truman tinha pedido ao Congresso a autorização para um auxílio de 400 milhões de dólares à Grécia e à Turquia, como forma de impedir a sua “sovietização”. Desde então os EUA arvoravam-se em defensores do que chamavam o “mundo livre”.

Esta atitude norte-americana convergiu com os receios dos dirigentes da Europa Ocidental. A insegurança dos europeus avolumou-se durante o ano de 1948. Em Fevereiro, os comunistas checoslovacos forçam a tomada do poder com o Golpe de Praga, pondo fim a uma experiência de democracia parlamentar na Europa Central. Em Março a Bélgica, a França, a Holanda, a Inglaterra e o Luxemburgo assinam o Tratado de Bruxelas, constituindo um sistema de defesa comum. Em Junho, os soviéticos desencadeiam o bloqueio de Berlim, cortando todas as ligações terrestres entre os sectores ocidentais da Alemanha e a antiga capital do Reich.

A análise destes antecedentes históricos leva a concluir que a génese da NATO assenta numa série de pressupostos: o conceito ocidental acerca do carácter ameaçador da expansão soviética; o cordão de alianças para cercar a URSS; a Europa Ocidental como zona sensível, vulnerável a essa ameaça; a defesa da Europa como interesse vital dos EUA; a dependência dessa Europa perante os americanos em matéria de segurança.

Em consequência, a estratégia da NATO vai definir-se persistentemente em função de um cenário que é o da invasão da Europa Ocidental pelas tropas do Pacto de Varsóvia. Fosse qual fosse a verosimilhança deste cenário (e é discutível que ele seja na verdade verosímil), ele constitui a hipótese central das doutrinas militares que se vão sucessivamente elaborando.

Embora seja difícil delimitar com precisão as diferentes fases da evolução das doutrinas NATO, é possível distinguir três períodos fundamentais. Tal distinção, desde que não seja rigidamente entendida, facilita a sistematização e permite estabelecer algumas articulações esclarecedoras.

### **A dissuasão pelas “represálias maciças”**

Grosseiramente, podemos localizar o primeiro período nos anos 50. É uma fase

caracterizada pela guerra-fria, pela supremacia nuclear dos EUA e pela doutrina militar das represálias maciças.

Quanto à guerra-fria, já recordámos o seu significado, coincidindo com um ambiente de grave tensão bipolar nas relações internacionais, sem excluir importantes conflitos armados como foi o caso da guerra da Coreia entre 1950 e 1953. Basta acrescentar que corresponde à dura fase do estalinismo na URSS e da histeria anticomunista nos EUA, em pleno antagonismo dos sistemas económico-sociais (capitalismo e socialismo) e em processo de cristalização dos blocos político-militares.

Durante este período, como vimos, o ponto de vista da NATO assentava na superioridade do poderio soviético no domínio do armamento convencional (isto é, não nuclear). De tal maneira que a Conferência Atlântica de Lisboa em Fevereiro de 1952 decide promover em grande escala o rearmamento da Europa Ocidental, visando compensar o desequilíbrio existente. Mas o objectivo era demasiado ambicioso e implicaria pesadíssimos encargos para os países europeus. Daí o necessário recurso à protecção nuclear dos EUA.

A esse nível, a superioridade norte-americana era incontestável. É verdade que poucos meses depois da criação da NATO, a URSS realiza com êxito a primeira experiência com uma bomba atómica (14 de Julho de 1949), mas nem por isso se alterava o desequilíbrio favorável aos Estados Unidos. Com efeito, para que uma arma tenha alcance estratégico não basta possuí-la, é ainda preciso deter os meios de transporte (os vectores) para a fazer atingir os seus alvos. Ora a URSS não tinha (ou pelo menos não era seguro que tivesse) os meios necessários para alcançar o território dos EUA. Estes, inversamente, detinham na Europa, sob o comando do SAC (Strategic Air Command), os célebres bombardeiros B-26, capazes de atingir o território soviético.

Aqui se fundamenta o princípio da dissuasão nuclear. A NATO estaria em condições de desencorajar qualquer ataque inimigo, já que se afirmava disposta a recorrer ao contra-ataque nuclear. Uma tal retaliação, dado o desequilíbrio então vigente que eliminava o risco recíproco, teria para o adversário custos tão inoportáveis que ele não se atreveria a desencadear o conflito. Para que a dissuasão possa funcionar, vários factores são pois exigidos: a posse de armas nucleares, o carácter plausível da sua utilização e a vontade expressa de as usar.

De tudo isto decorre a doutrina militar da NATO que ficou conhecida pela designação de “represálias maciças”, elaborada pelo então Secretário de Estado norte-americano Foster Dulles e adoptada oficialmente em 1954. A ameaça dissuasora consiste na determinação de exercer represálias ao nível nuclear, mesmo contra uma ofensiva de nível convencional.

Mas porquê o termo “maciças”? Na altura, as armas atómicas e termo-nucleares tinham atingido uma grande potência, cuja unidade de medida já era a megatonelada. Por outro lado, o vector para o seu transporte era o bombardeiro pesado, com um sistema de lançamento ainda pouco preciso. Daí que a “vocação” destas bombas era a de atingirem vastos espaços com uma explosão de enorme potencial. Os seus alvos preferenciais eram pois as cidades inimigas ou as

grandes concentrações industriais e militares. Por isso se tratava essencialmente de uma “estratégia anti-cidades”, com a previsão de vítimas generalizadas entre a população civil: era verdadeiramente uma hipótese de represálias “maciças”.

Esta doutrina militar perfilhada pela NATO exprimia bem o carácter unilateral e simplista da estratégia norte-americana, em tempo de guerra-fria e de monopólio nuclear.

### **A “resposta flexível”**

Na transição da década de 50 para os anos 60, a situação vai alterar-se consideravelmente. Esboça-se uma evolução na cena internacional com a passagem do ambiente de guerra-fria para a era da “coexistência pacífica”, ao mesmo tempo que as inovações técnicas modificam substancialmente as concepções estratégicas. E uma nova doutrina militar será entretanto adoptada pela NA TO.

Um facto determinante ocorreu em 4 de Outubro de 1957: a URSS lança o primeiro satélite artificial, o Sputnik, demonstrando avanço no domínio de técnicas relevantes como a utilização de poderosos mísseis, os sistemas de telecomando e a capacidade de atingir o espaço extra-atmosférico. Doravante uma coisa ficava clara para os norte-americanos: a tradicional invulnerabilidade do seu território deixava de estar assegurada, já que era possível aos soviéticos disporem de vectores capazes de transportar armas nucleares para além dos oceanos.

À corrida ao espaço, desde então travada entre as duas superpotências, corresponde a nível militar à inauguração da época dos mísseis balísticos intercontinentais. De parte a parte, o esforço armamentista atinge nesta fase uma dimensão sem precedentes e os respectivos arsenais nucleares alcançam um potencial destruidor que desafia a imaginação. Dentro em pouco, ultrapassado o anterior desequilíbrio estratégico favorável aos norte-americanos, a URSS e os EUA estão em condições de terem a “mútua destruição assegurada”. A dissuasão agora tem o nome de “equilíbrio do terror”.

É provável que esta nova situação de equilíbrio estratégico entre as superpotências condicione decisivamente o caminho em direcção à coexistência pacífica. De tal maneira que as décadas de 60 e 70 vão ser caracterizadas, em grosso, pela política de desanuviamento. A ameaça nuclear tornara-se demasiado grande e recíproca para que se pudesse arriscar a segurança mundial. A “détente” impunha-se. Em tempo de prosperidade económica, uma nova geração de dirigentes entra na cena internacional. Kennedy e Krouchtchev, apesar da crise dos mísseis em Cuba (1962), protagonizam o novo ambiente de coexistência pacífica (que implicaria para a URSS a hostilidade da China e a consequente dissidência sino-soviética) e dão passos importantes no sentido do diálogo entre as super-potências: uma “linha vermelha” passa a ligar directamente Washington e Moscovo e é assinado um tratado de limitação parcial dos ensaios nucleares (1963). Na Europa. Willy Brandt inicia a “Ostpolitik” que assinala a colaboração da RFA com os países do Leste. No mundo católico, o papa João XXIII inaugura uma época de tolerância e de abertura.

Mais tarde, já nos anos 70, Nixon e Brejnev firmam os acordos SALT-1 que consagram e regulam a paridade estratégica nuclear entre a URSS e os EUA (1972); e em 1975, todos os países da NATO mais os restantes Estados europeus, incluindo a URSS e com a única excepção da Albânia, assinam a Acta Final da Conferência sobre a Segurança e a Cooperação na Europa, em Helsínquia, simbolizando a expectativa de uma nova fase de desanuviamento nas relações internacionais, expectativa aliás que seria rapidamente frustrada.

Se eram estes os grandes traços da situação político-militar nas décadas de 60 e 70, não admira que a doutrina das represálias maciças perca a sua validade: pressupondo a superioridade nuclear norte-americana, ela não é adequada a um período de paridade estratégica, dado o risco da mútua destruição.

Entretanto, uma outra evolução técnica veio determinar um novo conceito quanto à virtual utilização das armas nucleares: foi a miniaturização das bombas. Ao contrário da fase anterior, em que as bombas – primeiro atómicas, depois termonucleares –, tinham atingido um enorme potencial, agora a tecnologia permitia a fabricação de armas de reduzida dimensão e de “pequena” potência e extraordinariamente certeiras. Os novos mísseis projectavam com grande precisão os engenhos nucleares em direcção a alvos bem concretos. Esta evolução tornou possível que os armamentos nucleares pudessem ter uma utilização táctica, isto é, que o seu uso fosse pensado numa escala relativamente limitada, no próprio “teatro de operações”. Daí que fosse concebível lançar um ataque ou um contra-ataque nuclear, não já contra grandes extensões de agregados populacionais, mas contra as forças inimigas no “teatro” de guerra, ou contra instalações militares circunscritas. Em linguagem técnica dir-se-ia que se passa da “estratégia anti-cidades” para a “estratégia anti-forças”.

O conjunto destes dados, que vão desde a inovação tecnológica até à conjuntura internacional, levou a NATO a abandonar a hipótese das represálias maciças e a defender a doutrina militar da “resposta flexível”. Elaborada durante as Administrações Kennedy e Johnson, o seu principal autor foi o então Secretário da Defesa McNamara, e acabou por ser oficialmente adoptada pela NATO em 1967.

Apesar de algumas alterações, nem sempre de pormenor, quanto ao seu entendimento, a doutrina da resposta flexível consiste basicamente nos aspectos seguintes. Mantém-se o objectivo primordial da dissuasão, a fim de desencorajar a agressão do adversário. Prevê-se a resposta adequada a um ataque inimigo, qualquer que seja o nível que ele escolha para iniciar o conflito: convencional, nuclear táctico, ou nuclear estratégico, com todas as possíveis combinações ou variantes. Fica expressamente aberta a opção por uma *escalada*, com a possibilidade de decidir a passagem a um nível superior de guerra, seja a passagem da guerra convencional à guerra nuclear, seja o alargamento do conflito a outras áreas. Assim, no cenário clássico da invasão da Europa ocidental por tropas com armamento convencional, a NATO tanto poderia responder ao mesmo nível como ter a iniciativa, por exemplo, de usar armas nucleares tácticas anti-forças. Trata-se como vemos de uma estratégia maleável, adaptada às circunstâncias, prevendo com flexibilidade diversos patamares de

conflito.

A aceitação de uma tal doutrina não foi pacífica no interior da NATO: os dirigentes europeus hesitaram durante anos, com o receio de que a “resposta flexível” significasse um menor empenhamento dos norte-americanos na defesa do velho continente. Os EUA, desejosos de salvaguardar o seu território, poderiam ser levados a evitar as armas estratégicas inter-continentais, a fim de limitarem a guerra ao “teatro” europeu. A guerra poderia ser ganha na Europa, mas à custa de uma Europa destruída. Foi este receio que levou o General de Gaulle a retirar a França das estruturas militares da NATO e a definir uma posição autónoma para a *force de frappe* francesa, baseada no princípio da dissuasão pela estratégia anti-cidades, à maneira das represálias maciças.

### **A doutrina Rogers**

Porventura com maioria de razão os dirigentes da Europa Ocidental inquietam-se com o evoluir das posições americanas nos anos 80. A partir dos finais da presidência Carter, marcada pela crise do Irão, e mais ainda com a Administração Reagan, os EUA provocam um novo ambiente internacional, quase a fazer lembrar os tempos da guerra-fria. Desde a rivalidade económica com japoneses e europeus até ao grave endurecimento das relações entre os blocos, os EUA seguem uma política de confrontação, com o objectivo de recuperarem uma supremacia relativamente abalada no período anterior. O declínio da coexistência pacífica é uma dominante da presente década.

Eis quanto basta para avolumar a insegurança dos europeus, levando-os a oscilar – como bem se viu no debate sobre os euromísseis – entre a procura de maior autonomia e o desejo de se abrigarem sob a protecção norte-americana.

No domínio das concepções estratégicas um facto relevante é a crise da dissuasão. São compreensíveis os motivos desta crise. A ideia de dissuasão estava tradicionalmente ligada à ameaça do uso de armas nucleares como factor impeditivo para o desencadear de uma nova guerra. Mas o potencial acumulado dessas armas atingiu um tal grau de irracionalidade que a sua utilização ultrapassaria largamente a capacidade de aniquilação da humanidade inteira. Por outro lado, estudos científicos vieram revelar aspectos ainda pouco explorados das consequências de uma guerra, designadamente no que respeita ao “Inverno nuclear” com as suas irreversíveis devastações no próprio ecossistema do planeta. Em suma, uma guerra nuclear, mesmo de escala média, não teria vencedores nem vencidos. Se acrescentarmos a influência da opinião pública e a mobilização de um forte movimento de massas a favor do desarmamento nuclear, fácil será concluir que a dissuasão baseada na ameaça nuclear vê diminuída a sua credibilidade.

A partir destes pressupostos políticos e estratégicos, a NATO, sem abandonar o quadro da “resposta flexível” (portanto mantendo em aberto a hipótese de retaliação a nível nuclear), tem desenvolvido uma linha de pensamento tendente a revalorizar a importância das armas convencionais. Pode mesmo dizer-se que os anos 80 ficam assinalados por esta revalorização. Enquanto que nos períodos

anteriores a modernização dos arsenais militares esteve centrada no nuclear, a actual década põe o acento na modernização convencional (além das pesquisas quanto à militarização do espaço).

Semelhante orientação é acompanhada por uma nova onda de inovação tecnológica. Assistimos a um processo de extrema sofisticação do armamento não nuclear, com o aparecimento de “armas inteligentes” extraordinariamente eficazes, de resto já testadas em verdadeiros teatros de operações durante o ano de 1982, nas guerras das Malvinas e do Líbano. São as PMG (Precision guided munition) e toda a restante panóplia das mais modernas tecnologias, desde os raios laser até aos satélites-espiões.

Em consequência, as doutrinas militares alteraram-se. Entre os anos 1982 e 84, a NATO foi perfilhando as teses do General Rogers, comandante em chefe das forças do Pacto do Atlântico, teses que são conhecidas por “Doutrina Rogers” e que têm outras designações e variantes, como *AirLand Battle* ou FOFA (*Follow-on forces attack concept*). Vejamos os seus traços gerais.

Em primeiro lugar, trata-se de dotar a NATO de forças convencionais com credibilidade para a dissuasão. Isto traduz-se num vasto programa de rearmamento convencional, implicando um aumento de 4 % ao ano dos orçamentos militares dos países membros, numa perspectiva de modernização tecnológica sob hegemonia do complexo militar-industrial dos EUA.

Em segundo lugar, a “Doutrina Rogers” tem a novidade de prever, sempre na hipótese de um ataque na Europa ocidental pelo Pacto de Varsóvia, o esforço da NATO no sentido de deslocar a guerra para os territórios do Leste europeu, por meio de um “golpe em profundidade” que constitua um “ataque contra o segundo escalão” das tropas inimigas. A estratégia supostamente defensiva seria assim materializada por um contra-ataque profundo no terreno adversário.

Por último, o plano do General Rogers tem ainda a particularidade de admitir expressamente o “*desencadear precoce de acções ofensivas em caso de agressão ou ameaça*”, o que significa abrir a hipótese de ataque preventivo em situação de crise. No contexto do endurecimento das relações internacionais e da tentativa norte-americana por garantir a superioridade a todos os níveis, esta doutrina militar representa o preocupante envolvimento da NATO no reforço de uma posição agressiva.