dissuadir o armagedão
uma biografia da nato

peter apps

Tradução de Fernanda Semedo

DESASSOSSEGO
LIVROS PARA PENSAR

Para aqueles com quem trabalhei, com quem servi e que amei.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO **11**

PARTE 1: O CHOQUE DA UCRÂNIA **15**

1. *«Uma Sensação de Ameaça e Medo» (2022–2023)* 17

2. *Uma Aliança Muito Política (2023)* 29

PARTE 2: CONCEÇÃO E NASCIMENTO **41**

3. *Das Ruínas de Dunquerque (1945–1948)* 43

4. *Ponte Aérea e Aliança (1948–1949)* 56

PARTE 3: A PRIMEIRA GUERRA FRIA **73**

5. *Colocando o «O» em NATO (1949–1951)* 75

6. *A «Espiral Ascendente de Força» de Eisenhower (1951–1952)* 85

7. *Retaliação Massiva, Divisões Massivas (1952–1958)* 98

8. Sputnik, *Armas Nucleares e Charles de Gaulle (1957–1960)* 114

9. *O Teste de Kennedy em Berlim (1961)* 127

10. *Cuba (1962)* 142

PARTE 4: DESANUVIAMENTO, DESACORDOS E A MONTANHA-RUSSA DE REAGAN **159**

11. *A Sombra do Vietname (1963–1974)* 161

12. *Novamente à Beira do Conflito (1975–1980)* 180

13. *Preparados para a Luta (1981–1982)* 193

14. *Dançando às Cegas à Beira do Abismo (1983)* 205

15. *O Fim de Uma Época (1984–1989)* 223

PARTE 5: A ERA DA INTERVENÇÃO **241**

16. *Através do Nevoeiro em Excesso de Velocidade (1990–1991)* 243

17. *Rumo aos Balcãs (1992–1994)* 258

18. *«Onde os Anjos Temem Caminhar» (1995–1998)* 272

19. *Kosovo (1999)* 287

20. *Um Novo Século (1999–2001)* 304

21. *O 11 de Setembro e as Suas Consequências (2001)* 316

22. *Os Cismas do Iraque (2002–2005)* 327

23. *Afeganistão: A Guerra Mais Longa da NATO (2006–2010)* 341

PARTE 6: O RECOMEÇO DAS HOSTILIDADES **357**

24. *Putin, Piratas, Ciberataques e Geórgia (2007–2011)* 359

25. *Revoluções Inesperadas (2011–2013)* 372

26. *O Regresso da Guerra à Europa (2012–2015)* 384

27. *Entra Donald Trump (2016–2019)* 395

28. *A Crise Mundial dos Anos de 2020* 410

PARTE 7: O CAMINHO PARA 2049 **425**

29. *De Vilnius para Washington (2023–2024)* 427

30. *Sobreviver ao Século da NATO (2024–2049)* 438

NOTAS E AGRADECIMENTOS **455**

NOTAS **459**

IMAGENS **517**

INTRODUÇÃO

Aqueles que fundaram a Organização do Tratado do Atlântico Norte e construíram as suas primeiras estruturas civis e militares acreditavam saber exatamente qual era a sua missão. «Vejo a NATO como a mais importante organização mundial hoje em dia», disse o primeiro comandante supremo adjunto das forças aliadas na NATO, o marechal de campo Bernard Montgomery, aos alunos da nova Escola de Defesa da NATO em 1953. «É minha crença firme que, se a NATO tivesse surgido mais cedo, a Segunda Guerra Mundial não teria existido… Acredito também que no fortalecimento da NATO reside a melhor esperança de evitar uma terceira.»[1]

Montgomery tinha sido atingido a tiro e quase morrera na Primeira Guerra Mundial, derrotara o melhor general de Hitler, Erwin Rommel, no deserto, durante a Segunda, e dirigira as forças britânicas e da Commonwealth no continente europeu após o Dia D. Estes eram indivíduos que sabiam o que era a guerra, e acreditavam que o advento das armas atómicas significava que qualquer conflito global futuro poderia exterminar a raça humana. Viam a aliança entre as democracias europeias e as norte-americanas, com o propósito de defesa mútua, como a melhor forma de evitar a catástrofe na Europa. Quando a primeira geração de embaixadores da NATO analisou em retrospetiva os seus primeiros 40 anos, notaram que tinha sobrevivido a todas as alianças internacionais de longo termo na história, à exceção de uma. O único rival histórico deste recorde nessa altura era a antiga Liga de Delos, o grupo de cidades-estado dominado por Atenas, formado contra os Persas em 478 a. C. e desmantelado 74 anos depois, tendo criado as fundações da Grécia moderna.

O diplomata italiano Egido Ortona escreveu em 1985 que a existência da NATO se deveu a uma sensação de perigo. O resultado, disse, foi «uma Aliança que é ainda mais necessária e inevitável hoje do que quando foi criada».[2] Como disse o belga André de Staercke, durante muito tempo embaixador na NATO, também nos anos 1980: «Pessoalmente, não consigo

pensar em nenhuma outra aliança democrática que alguma vez tenha sido bem-sucedida, em tempos de paz e por um período indefinido, na construção de algo que se aproximasse de uma política ou política militar comum.»[3]

A NATO é, e até os seus maiores apoiantes o admitirão, uma instituição muito imperfeita, perpetuamente afetada por divisões e em que a tomada de decisões por consenso pode, por vezes, resultar em que não sejam feitas quaisquer escolhas. Zach Wolfraim, antigo funcionário da NATO, que fez a sua tese de doutoramento sobre as narrativas nacionais no seio do Conselho do Atlântico Norte, nota que os países se conformam frequentemente com os estereótipos mais básicos nas suas discussões e abordagens.[4] Vários daqueles que trabalharam nas suas estruturas admitem ter encontrado muito de enfurecedor. Inquestionavelmente cometeram-se erros, particularmente na sua mais longa guerra no Afeganistão e noutras intervenções. Apesar disso, desde a assinatura do tratado que a NATO se tem mostrado extremamente eficaz ao assegurar que «nem um centímetro» do seu território na área do Atlântico Norte caísse sob o domínio de uma potência estrangeira (a «área NATO» não se estende a sul do trópico de Câncer nem para o Pacífico, excluindo a maior parte dos territórios coloniais, como as Falklands britânicas). Embora tenha enfrentado conflitos fora das suas fronteiras nos Balcãs, no Afeganistão e na Líbia, dentro das nações membros da NATO gerações inteiras puderam crescer, em grande medida, em paz, sem os conflitos globais que dilaceraram o mundo em 1914 e 1939.

A escala dos combates na Ucrânia a partir de 2022 transporta novamente a Aliança para águas não cartografadas, uma situação em que uma guerra de grandes dimensões é travada no continente europeu e pode ainda escalar para algo pior. Voltou a atirar a NATO firmemente para as suas raízes, para a defesa dos seus membros e fronteiras mais vulneráveis.

Confrontos durante a Guerra Fria, como Berlim e Cuba, demonstraram as complexidades de uma aliança entre democracias de dimensões e poder muito diferentes. Mesmo num mundo onde os Estados Unidos ditavam as regras, nem sempre foi óbvio quem estava ao comando. Por vezes, decisões que tinham como fim tornar uma guerra acidental menos provável podem ter tido o efeito oposto. Mais desafios destes estão certamente a caminho. Aqueles que construíram a NATO acreditavam que, sem esta, a União Soviética teria decerto tentado dominar pelo menos parte da Europa Ocidental no início dos anos de 1950, do mesmo modo que a Coreia do Norte, apoiada pelos Soviéticos, invadiu a Coreia do Sul. Muitos na Europa Oriental de hoje em dia acreditam também que, caso não tivessem aderido

nos anos de 1990 e 2000, podiam já ter sido atacados. A história recente sugere que os Estados Unidos, a Rússia e uma China em ascensão estão todos a tornar-se muito mais imprevisíveis, assim como a política europeia, com a Aliança apanhada algures no meio.

Ao completar 75 anos em 2024, a NATO ultrapassou finalmente a duração da Liga de Delos, e a sua posição como a mais duradoura aliança internacional do mundo já não é discutível. Como o futuro secretário da Defesa norte-americano Jim Mattis disse a um recém-eleito Donald Trump, em 2017, se ela não existisse já seria necessário inventá-la.[5] Agora, porém, enfrenta inúmeras questões novas, das quais a menor não é o que fazer em relação à Ucrânia e se poderá sobreviver caso os EUA se tornem isolacionistas.

A NATO só chegou onde está hoje através de liderança e visão. O general da Força Aérea norte-americana Lauris Norstad recordou que uma das razões da eficácia de Dwight D. Eisenhower como primeiro comandante militar supremo da NATO foi o facto de ele acreditar em indivíduos, ideias e instituições, imprimindo em cada membro da Aliança a sua crença de que esta podia funcionar mesmo quando, pessoalmente, tinha as suas dúvidas.[6] Outros líderes da NATO têm, desde então, enfrentado essa tarefa com efeitos variados.

Os próximos anos podem ser tão perigosos — talvez mais — quanto tudo o que aconteceu antes. Se a NATO é o protagonista em conflito e com deficiências de uma luta de décadas para impedir que uma guerra global comece novamente na Europa — e este livro defende que sim —, então o seu trabalho está muito longe de ter terminado.

PARTE 1:

O CHOQUE DA UCRÂNIA

1

«UMA SENSAÇÃO DE AMEAÇA E MEDO» (2022–2023)

«Será a Estónia a próxima? Bem… estamos a fazer o máximo para o evitar.»
Hanno Pevkur, ministro da Defesa estónio, 16 de fevereiro de 2023[7]

Era o décimo segundo mês depois da invasão em grande escala da Ucrânia pela Rússia e o som dos tiros ecoava através das árvores da Estónia central. Em trincheiras forradas com madeira, soldados municiavam armas automáticas, examinando a floresta para detetar o avanço da infantaria e dos blindados. Tanques *Challenger 2* britânicos moviam-se através de trilhos, camuflados com ramos e lençóis brancos, para se confundirem com a neve e os pinheiros. Algures ali perto aguardava um esquadrão de *Leopards 2* tripulados pelo regimento Jutland Dragoons, da Dinamarca. Em seu apoio estava a infantaria alpina de França, a sua capacidade de guerra de inverno e montanha posta agora à prova no Báltico.

«O cenário é o de uma incursão inimiga na Estónia», disse o major Nick Bridges, responsável pelo agrupamento tático da «Presença avançada reforçada» (eFP) da NATO na Estónia. «Eles penetraram muito para oeste — e isto somos nós a tentar lançar um contra-ataque.» Enquanto soldados ajoelhavam em neve pouco funda, um helicóptero *Chinook* aterrou, lançando nuvens de branco pelos ares. Era apenas um exercício — mas levado muito a sério.[8] Quase um milhar de milhas para sudoeste, o exército da Ucrânia lutava pela sobrevivência nacional contra o Kremlin há quase um ano.

Para o otimista comandante de barba grisalha da Primeira Brigada de Infantaria da Estónia, o coronel Andrus Merilo, o exercício Winter Camp era uma oportunidade de mostrar aos inimigos e aliados que o seu país seria igualmente difícil de conquistar — e de assegurar que as tropas estónias e os seus aliados da NATO estavam completamente preparados para lutar no

gelo do inverno, se tivesse de ser. Os eventos na Ucrânia tinham dado às tropas «confiança em que o que fizemos até agora foi correto», disse Merilo. «A Rússia é nossa vizinha há séculos. Temos estado a praticar para isto.»[9]

Desde a obtenção das suas renovadas independências, com o colapso da União Soviética em 1991, muitos nos Estados bálticos avisaram que só defesas fortes e a pertença à NATO podia proteger a Lituânia, a Letónia, a Estónia e as outras novas democracias da Europa Oriental e Central. Quando assinou a sua adesão em 2002, a presidente da Letónia, Vaira Vīķe-Freiberga, descreveu o estatuto de membro da Aliança como o único garante de que os cidadãos bálticos podiam «ir para a cama sem se preocuparem que alguém lhes batesse à porta e os pusesse num comboio para a Sibéria».[10]

A invasão da Ucrânia por Vladimir Putin, em fevereiro de 2022, veio fornecer mais evidências disso, afirmou a primeira-ministra da Estónia, Kaja Kallas, aos jornalistas reunidos na sede da NATO em Bruxelas 16 meses mais tarde. Quando a Ucrânia fora informalmente convidada a juntar-se à Aliança mas recusara um caminho imediato para a adesão em 2008, ficara numa vaga «zona cinzenta» entre o Leste e o Oeste. O mundo enfrentava agora o custo dessa decisão, disse Kallas — e se a própria Estónia não tivesse visto aceite a sua adesão em 2004 estaria também certamente a enfrentar «uns tempos muito negros». «Qualquer zona cinzenta na Europa é uma fonte de conflito», disse ela. «A única garantia de segurança que realmente funciona é a NATO.»[11]

Para a Aliança, a invasão da Ucrânia em 2022 fora uma injeção de adrenalina que dera o pontapé de saída para o planeamento e atividade mais ambiciosos que realizara desde o princípio dos anos de 1950. «A NATO depende de *momentum*», disse o anterior responsável pelos serviços secretos americanos Andrea Kendall-Taylor. «E muito do *momentum* é gerado por uma sensação de ameaça e medo.»[12] Era uma dinâmica que os fundadores da NATO teriam reconhecido.

Quando o âmbito da nova Aliança se tornou claro, durante as conversações em 1948 para a sua criação, o embaixador norte-americano na Grã-Bretanha, Lewis Douglas, questionou se os EUA estariam a ter «mais olhos que barriga». Um general britânico na mesma reunião admitiu que ligar as suas nações era «um risco», mas avisou que «risco pior seria permitir que um país após outro fosse atacado».[13] Como o primeiro secretário-geral da NATO, Hastings Ismay, escreveu mais tarde, fora exatamente o que Hitler

fizera no período que antecedera 1939, e a Aliança tinha a missão de evitar que isso voltasse a acontecer.[14]

Em abril de 1949, quando os representantes de 12 nações assinaram o Tratado do Atlântico Norte em Washington, o presidente Harry S. Truman descreveu-o como um «documento simples» que, se tivesse existido mais cedo, poderia ter evitado duas guerras mundiais. «Neste tratado procuramos estabelecer a liberdade em relação à opressão e ao uso da força na comunidade do Atlântico Norte», disse ele aos signatários. «Proteger esta área contra a guerra será um grande passo na direção da paz permanente em todo o mundo.»[15] Os 14 artigos do tratado da NATO, dizem os seus responsáveis atuais, ofereciam o equilíbrio certo entre clareza e imprecisão para manter a Aliança a avançar, proporcionando ao mesmo tempo flexibilidade e um sentido de missão. O diplomata norte-americano Lucius Battle, uma das últimas testemunhas vivas da assinatura, descreveu-o como «uma ideia soberba, que veio a revelar-se uma concretização soberba». No entanto, notaria 50 anos mais tarde, «não havia, de todo, uma concordância universal de que este era o caminho certo a seguir».[16]

«Concordância universal» é algo que também raramente aconteceu desde então. A sobrevivência e a eficácia da NATO nunca foram algo que esta ou os seus membros pudessem dar por garantido. A sua história, em muitos aspetos, é de crises sucessivas, tanto internas como externas — e numa organização gerida inteiramente através de «consenso», onde o veto de um país pode por vezes bloquear um acordo, mesmo uma discordância menor ou um simples mal-entendido podem impedir que algo aconteça. «Basta ler jornais ou ver televisão para se perceber que os aliados da NATO discordam em muitos assuntos», disse o secretário-geral Jens Stoltenberg numa conferência de imprensa no septuagésimo aniversário da Aliança, em abril de 2019, em Washington, descrevendo o comércio, as mudanças climáticas e o Irão como as maiores questões desse ano. «[Mas] a força da NATO é que, apesar dessas diferenças, sempre fomos capazes de nos unir em torno da tarefa essencial, que é proteger-nos e defender-nos uns aos outros.»[17]

Na sequência da invasão da Ucrânia, muitos — particularmente na Europa Oriental — acreditam que a Aliança chegou novamente a um ponto crítico de inflexão, onde mais uma vez tem de se adaptar e reconstruir para proteger os seus membros. «A agressão não pode compensar», disse a primeira-ministra estónia Kallas em dezembro de 2022, defendendo que qualquer nação

que ataque outra deve ser punida, em vez de lhe permitirem escapar com mais territórios ou recursos. «Concordámos, na ordem internacional baseada em regras, que é ilegal atacar outro país.»[18]

Em menos de quatro meses depois de fevereiro de 2022, a equipa de planeamento de políticas da NATO, sob a direção de Stoltenberg, delineou o seu primeiro novo conceito estratégico desde 2010. Enquanto a versão prévia falava da área euro-atlântica como estando «em paz», esta dizia explicitamente o oposto. Descrevia a invasão russa como tendo «desfeito a paz e alterado seriamente o nosso ambiente de segurança», exacerbando ainda mais um ambiente de segurança já definido por «instabilidade difusa, crescente competição estratégica e avanço do autoritarismo». As três tarefas fundamentais da NATO, dizia, eram agora «dissuasão e defesa», «prevenção e gestão de crises» e «segurança cooperativa».[19] Os responsáveis falavam de uma nova sensação de urgência e propósito. «Não se questiona o sentido de missão», disse um deles.[20] «A NATO está mais unida do que alguma vez a vi antes», afirmou aos repórteres na Polónia o general Christopher G. Cavoli, comandante do Exército dos EUA na Europa e prestes a assumir o antigo papel de Eisenhower como comandante supremo da NATO, pouco tempo depois da invasão. «Tenho trabalhado desde que era um segundo-tenente em 1988, e posso dizer-vos, nunca vi a determinação… é notável.»[21]

«Ele [Putin] cometeu um grande erro ao invadir a Ucrânia, porque subestimou completamente os Ucranianos, as suas forças, a sua resiliência e a sua coragem», disse o secretário-geral Stoltenberg. «Subestimou completamente a NATO e os aliados da NATO… A NATO é a aliança mais bem-sucedida da história devido à nossa unidade e à nossa capacidade de adaptação. Quando o mundo muda, a NATO muda.»[22]

Para alguém que questionasse se uma democracia ocidental moderna podia combater um ataque concertado e brutal de um estado autoritário como a Rússia, o sucesso da Ucrânia ao sobreviver ao massacre inicial foi inevitavelmente encorajador. Mas a própria escala da guerra — e as resultantes perdas humanas — excedeu tudo o que a Aliança tinha considerado possível na sua história recente. As cerca de 8500 baixas civis registadas pela ONU no primeiro ano da guerra foram provavelmente, como reconheceram os funcionários que as contabilizaram, dramaticamente subestimadas.[23] A Associated Press usou imagens de satélites civis para localizar mais de 10 mil novas campas só na cidade costeira de Mariupol na sequência do seu devastador cerco e captura — e avisou que muitos mais corpos teriam ficado enterrados onde se encontravam quando os *bulldozers* russos arrasaram os

bairros. Algumas fontes locais estimam o verdadeiro número de mortos em 25 mil só nessa cidade, outras calculam que seja o triplo disso.[24] Em agosto de 2023, responsáveis americanos estimaram que cerca de 200 mil soldados tivessem perdido a vida de ambos os lados, aproximadamente dois terços de russos e os restantes da Ucrânia, além de 300 mil feridos.[25]

Outros relatos mais localizados foram igualmente perturbadores. Quando os soldados ucranianos voltaram a entrar em Bucha, um subúrbio de Kiev, em abril de 2022, encontraram dezenas de corpos nas ruas, muitos com as mãos atadas atrás das costas. O governo ucraniano calcularia mais tarde um total de 458 mortos. Os que planeiam atualmente a defesa da Aliança têm um perturbante indicador visual do que pode ser uma guerra na Europa, mesmo limitada. «Esta é a maior guerra no continente europeu desde a Segunda Guerra Mundial», disse um funcionário sénior da NATO. «Não pode haver Bucha [esse estilo de massacre] em território da NATO. Nunca mais.»[26]

O anterior embaixador norte-americano na NATO, Donald Rumsfeld, disse certa vez que a Aliança tinha o afortunado hábito de ser «salva» uma vez por década por uma nova crise entre o Ocidente e o Kremlin.[27] Na sequência da invasão da Ucrânia em 2022, a NATO parecia abraçar a ação e a reforma numa escala que não era vista desde o princípio dos anos de 1950.

Durante o primeiro ano da sua existência após a assinatura do tratado em 1949, a Aliança não tinha propriamente estruturas permanentes, apenas uma série de reuniões com ministros e generais. Durante meses, comandantes militares cada vez mais preocupados compararam os preparativos militares do Kremlin com os seus e avisaram que, se os Soviéticos atacassem, as defesas ocidentais não demorariam a ruir. Quando a guerra chegou, contudo, foi no extremo mais distante do mundo. A NATO mal tinha um ano de idade quando as tropas norte-coreanas lançaram um massivo e inesperado ataque através do paralelo 38 em junho de 1950, quase conquistando a península inteira antes de serem travadas pelos Estados Unidos e os seus aliados. Os eventos na Coreia mudariam a NATO para sempre. O presidente Truman voltou a chamar Eisenhower, o arquiteto da vitória aliada na Europa aquando da Segunda Guerra Mundial, para o exército dos Estados Unidos, e nomeou-o imediatamente primeiro comandante supremo aliado da NATO na Europa (SACEUR). No período de cerca de um ano, «Ike» e muitos da equipa que planeara os desembarques do Dia D construíram o que ainda hoje é a base da máquina militar moderna da NATO.

Durante os anos de 1990 e 2000, muitas das figuras de proa da Aliança começaram a ver a Rússia mais como parceira do que como potencial inimigo, com a NATO a refocar-se «fora de área» como uma ferramenta de intervenção, primeiro nos Balcãs e depois no Afeganistão. Tal como a guerra posterior na Líbia, em 2011, estas foram frequentemente ações controversas. Alguns no seio da Aliança falam de uma busca desconfortável por relevância durante os anos em que a ameaça da Rússia pareceu diminuir. Esse problema não se coloca agora.

A preocupação com as ações da Rússia começou a crescer a partir de 2007, quando a Estónia deu por si sob o que se suspeitou ser um ciberataque russo, intensificando-se mais durante a guerra da Rússia com a Geórgia em 2008 e uma série de exercícios militares russos cada vez mais agressivos na Europa do Leste — incluindo alguns que simulavam ataques nucleares contra membros orientais da NATO. A anexação da Crimeia em 2014 e os combates que se seguiram na Ucrânia Oriental reorientaram firmemente a NATO na direção da «dissuasão clássica», enviando os primeiros grupos de combate eFP para a Europa do Leste. Quando começou a pandemia de covid-19, em março de 2020, os EUA estavam comprometidos com uma série de exercícios anuais Defender, movendo forças através do Atlântico para a Europa continental; um equivalente do século XXI dos exercícios Reforger da era da Guerra Fria que tinham definido os anos de 1970 e 1980. Stoltenberg descreveu a Aliança como «na verdade, muito bem preparada» para a invasão de 2022, «em parte por ter serviços de informações bastante rigorosos, mas também em parte porque a invasão russa fez parte de um padrão que começou na Chechénia e depois na Geórgia e seguidamente na Crimeia… Podemos, enquanto pessoas, ficar chocados com a brutalidade, mas não devemos ficar surpreendidos com o facto de o presidente Putin ter invadido a Ucrânia».[28]

Quando a pandemia acalmou, em abril de 2021, o exército russo começou a mover mais de 100 mil soldados em direção à fronteira da Ucrânia. A maioria das unidades russas regressou às suas bases a partir do início de maio, mas houve pouca diminuição na retórica do Kremlin, questionando cada vez mais o direito de a Ucrânia existir como Estado independente. A partir de novembro de 2021, o exército de Putin regressou ainda com maiores números, com os espiões britânicos e norte-americanos cada vez mais convencidos de não se tratar de um exercício. Quando os líderes globais se reuniram

em Glasgow para a cimeira do clima da Conferência das partes, mais tarde nesse mês, autoridades norte-americanas disseram ao presidente ucraniano Volodymyr Zelensky que acreditavam que o seu país estava prestes a enfrentar uma invasão.

Quando os preparativos do ataque de Putin atingiram os seus estágios finais, os funcionários dos serviços de informações norte-americanos fizeram o que tinham feito em cada crise internacional importante desde Cuba em 1962: enviaram especialistas norte-americanos para informar o Conselho do Atlântico Norte da NATO e para preparar os membros da Aliança para o que podia ocorrer em seguida. Como aconteceu ao longo da história da Aliança, divisões previsíveis tornaram-se rapidamente evidentes. Havia, dizem os envolvidos, ceticismo da parte de várias nações europeias, murmúrios sobre erros passados dos EUA quanto às armas de destruição maciça iraquianas, e dúvidas de que o Kremlin iniciasse mesmo uma guerra em grande escala.[29]

Os membros orientais da NATO — particularmente os Estados bálticos e a Polónia — estavam muito mais abertamente alarmados, fazendo lóbi por mais colocações de tropas da Aliança, para maior dissuasão de um ataque que os envolvesse.[30] Em setembro de 2021 tinham visto as forças ocidentais deixar o Afeganistão no caos depois de duas décadas de «férreo» compromisso por parte da Aliança. Agora estavam a ver as embaixadas retirar de Kiev.

Como sempre numa crise, todos os olhos se viraram para os Estados Unidos. Enquanto entrava a bordo do helicóptero *Marine One* no exterior da Casa Branca, em dezembro de 2021, o presidente Biden deixou claro que enviar forças dos Estados Unidos para defender a Ucrânia não estava «em cima da mesa». As nações que já pertenciam à Aliança, porém, seriam defendidas com unhas e dentes. Ambas as afirmações seriam repetidas em múltiplas ocasiões nas semanas seguintes. «Temos uma obrigação moral e uma obrigação legal com os nossos aliados da NATO se [a Rússia] atacar», disse Biden. «É uma obrigação sagrada. Essa obrigação não se estende… à Ucrânia.»[31]

Ao longo das oito décadas que passaram desde 1945, os EUA foram sempre, de longe, o mais poderoso membro da NATO. A sua importância advém da sua força simultaneamente política, económica e militar, do seu estatuto de primeira potência atómica ocidental e da sua história como o «arsenal de liberdade» que chegou tarde a ambas as guerras mundiais antes de ser crítico para a vitória. Pôr fim a essa tradição isolacionista estava no topo da agenda

para os que construíram a Aliança, prendendo os EUA num compromisso vinculativo com a defesa da Europa de uma forma que gerações anteriores de americanos tinham sempre evitado.

Isso não foi suficiente para travar décadas de discussões em Washington e não só sobre se os EUA carregam um fardo injusto. Vários candidatos presidenciais americanos foram, ao longo de décadas, favoráveis à retirada de tropas da Europa, enquanto senadores e congressistas tentaram fazer aprovar propostas de lei para conseguir o mesmo. Mais recentemente, a rejeição de Donald Trump da NATO como «obsoleta» e as suas contendas com quase todos os membros levaram alguns a perguntar se a aliança podia sobreviver. Mesmo em tempos de maior união, o desequilíbrio de poder entre Washington e outras capitais tem sido uma fonte de tensão, com os aliados mais pequenos acusando os EUA e outras potências maiores de tomarem decisões nas suas costas. De facto, a era de Trump viu os EUA aumentarem a sua contribuição militar para a Aliança — no entanto, se o presidente tinha consciência disto é outra questão.

A partir de fevereiro de 2022, a Administração Biden revelou a sua natureza mais resolutamente transatlântica. Os EUA colocaram-se deliberadamente no centro de uma estratégia ocidental para apoiar a Ucrânia com armas, punir a Rússia diplomática e economicamente e reforçar as próprias defesas da NATO. Mas isso pode apenas ser um reequilíbrio temporário. Novembro de 2024 pode assistir ao regresso de Trump à Casa Branca, enquanto as primárias republicanas mostraram, no mínimo, um isolacionismo crescente no seio do partido. Mesmo entre os americanos comprometidos com um envolvimento no mundo, as prioridades estão a mover-se firmemente para o Pacífico, havendo quem avise sobre um conflito causado por uma invasão de Taiwan já em 2027. «Para os EUA, a Rússia é um poder regional, uma chatice, mas não o centro da sua atenção», disse o antigo embaixador francês em Washington, Gerard Ardaud. «Eles querem pôr um fim à guerra na Ucrânia o mais rapidamente possível, para enfrentarem a verdadeira ameaça: a China.»[32] Como é que os Estados europeus e a própria NATO responderão a esse afastamento de longa duração dos EUA em relação à Europa permanece pouco claro.

Inicialmente, poucos na Rússia ou no Ocidente esperavam que o governo ucraniano sobrevivesse à invasão de 2022. Esperava-se que um ataque aéreo e de tanques a partir da Bielorrússia conquistasse Kiev e «decapitasse» a sua

liderança militar e civil. Enquanto os EUA, a Inglaterra, os Estados bálticos e a Polónia enviavam lança-mísseis e outras armas de combate direto para o país, esperavam estar a apoiar uma insurgência contra uma ocupação russa, não um Estado ucraniano funcional.

Quando a Rússia iniciou a sua ofensiva às primeiras horas de 24 de fevereiro, Stoltenberg e a sua equipa da NATO já tinham planeado uma resposta imediata. Convocaram desde logo uma reunião entre os embaixadores do Conselho do Atlântico Norte, ordenando também a mobilização de 40 mil tropas para localizações através da Europa do Leste. No dia seguinte, 30 líderes nacionais da NATO — juntamente com outros parceiros, incluindo a União Europeia, a Suécia e a Finlândia — realizaram uma cimeira virtual, condenando a guerra «insensata» da Rússia e comprometendo-se novamente com os princípios de ajuda mútua e autodefesa da aliança.[33]

Em seguida, Stoltenberg e os líderes da aliança militar agiram de forma a demonstrar quanta força a Aliança podia reunir de um momento para o outro. Dias depois, a NATO tinha aumentado o número de forças operacionais sob o seu comando direto para 140 navios no mar, 32 mil tropas terrestres no flanco oriental e 135 aparelhos aéreos devotados às operações da NATO.[34] As expetativas de que o governo de Kiev seria uma vítima fácil foram rapidamente desmentidas. As forças aerotransportadas russas não conseguiram assegurar o aeroporto de Hostomel, perto da capital, enquanto as tropas que avançavam da Bielorrússia encontravam as suas próprias dificuldades.[35] Cidades que a Rússia esperara conquistar prontamente — como a cidade universitária de Kharkiv, predominantemente russófona, e a cidade metalúrgica costeira de Mariupol — ofereceram, pelo contrário, uma resistência feroz. «Reunimo-nos hoje na sede da NATO enfrentando a mais séria crise de segurança desta geração», disse Stoltenberg aos repórteres, enquanto os líderes chegavam a Bruxelas para uma cimeira de emergência um mês depois da invasão. Anunciou uma «nova sensação de urgência» para reforçar as defesas da Aliança, e uma decisão de enviar mais grupos de combate eFP para a Roménia, a Bulgária, a Hungria e a Eslováquia.[36]

Tal como qualquer outro inimigo que tinham enfrentado, desde Estaline aos talibãs, Putin esperava que a Aliança se fraturasse sob pressão. «Putin contava com a divisão da NATO», disse Biden. «Nas minhas primeiras conversações com ele, em dezembro e princípios de janeiro, era claro para mim que ele não acreditava que pudéssemos manter esta coesão. A NATO nunca, mas nunca, esteve mais unida do que está hoje em dia. Putin está a obter exatamente o contrário do que pretendia.»[37] A 26 de abril de 2022, no 62.º

dia de guerra, mais de 40 nações reuniram-se na base aérea de Ramstein, no Sudoeste da Alemanha, para coordenar o fornecimento e envio de armas. «Putin nunca imaginou que o mundo se aliasse atrás da Ucrânia tão rápida e seguramente», disse o secretário da Defesa americano Lloyd Austin.[38]

Claro que o mero facto de a guerra estar a acontecer era um sinal do fracasso mais geral da NATO e do Ocidente. Enquanto fazia lóbi para obter armas, Zelensky salientou diplomaticamente que deixar o seu país na frágil «zona cinzenta» entre o estatuto de membro e o abandono era provavelmente uma receita para problemas a longo prazo. Outros culparam o caos da era Trump e outras intervenções dos Estados Unidos no Médio Oriente, por criarem uma narrativa de fraqueza estratégica. Sem a caótica queda de Cabul e o desmantelar da máquina afegã dos EUA e da NATO, em agosto de 2021, houve quem sugerisse que Putin não teria tido confiança para lançar a invasão da Ucrânia apenas seis meses depois.

Estas eram agora águas não cartografadas. Nunca antes os membros da NATO tinham estado tão diretamente envolvidos em armar e apoiar um importante Estado europeu numa guerra existencial com a Rússia. Quando se tratou de armar a Ucrânia, os países fizeram acordos diretamente com o governo de Kiev através do processo de Ramstein, coordenado pelos Estados Unidos. O envolvimento da NATO foi limitado, embora fosse capaz de usar as suas estruturas para apoiar a compra maciça de artilharia. Sem a existência da Aliança, contudo — e especificamente a garantia de defesa mútua do seu Artigo 5 —, dizem os entendidos que poucos dos seus membros do Leste e Centro da Europa teriam tido tanta confiança em apoiar a Ucrânia, nem podiam tê-lo feito sem enfrentar alguma forma de ataque da Rússia. «A invasão da Ucrânia quebrou o tabu do uso de força na Europa *state-on-state*», disse um diplomata leste-europeu. «A NATO está a cumprir o seu papel… gerindo a escalada, fornecendo um espaço seguro para a ajuda ser efetivamente entregue.»[39] «Penso mesmo que esta virá a ser vista como a melhor hora da NATO», disse o anterior secretário-geral adjunto de Operações, Stephen Evans. «Sem ela, não acredito que a Ucrânia pudesse ter sido apoiada como foi.»[40]

Os membros da NATO nunca tinham realmente contemplado uma guerra prolongada na Europa à escala da Ucrânia atual. Em 2023, estimou-se que o governo de Kiev gastava 34 por cento do produto interno bruto em defesa, dez vezes mais do que antes da guerra, enquanto muitos membros da NATO

ainda se esforçavam por atingir o seu objetivo a longo prazo de apenas 2 por cento.[41] À medida que a guerra progredia, as capitais ocidentais foram-se apercebendo de que podia durar anos. O governo de Kiev impedira os cidadãos masculinos de sair do país, recrutando-os para a frente de batalha, uma medida que poucos tinham julgado possível na atual época de hiperligações e hipermobilidade.

Agora, as nações mais expostas da NATO sentiam que tinham de se preparar para um potencial conflito similar enquanto continuavam a apoiar a Ucrânia. O nível de poder de fogo que estava a ser usado por ambos os lados ultrapassava tudo o que os Estados ocidentais tinham previamente considerado. Nos primeiros dois meses de guerra, a Ucrânia usou uma proporção significativa de toda a consignação ocidental de *Stingers*, os sistemas de defesa antiaérea terra-ar, com os fabricantes em dificuldades para repor os *stocks*.[42] Autoridades ucranianas reportaram que a artilharia russa disparou cerca de 600 mil munições por mês nos primeiros meses do conflito, o equivalente a um ano inteiro da produção da indústria de defesa europeia antes da guerra.[43] No auge da Guerra Fria, os estrategas americanos calcularam que o exército americano precisava de ter disponíveis munições de artilharia para não mais de 60 dias de luta intensa antes de um conflito acabar ou se tornar nuclear e apocalíptico. Os Estados europeus nunca foram persuadidos a igualar esses *stocks*, reduzindo as reservas ainda mais depois da queda do Muro de Berlim.

Os EUA, o aliado com, de longe, os maiores arsenais, entregara um milhão de munições até finais de 2022, mas apenas por recorrer a *stocks* estratégicos mantidos fora da Europa, em Israel e na Coreia do Sul.[44] A União Europeia prometeu mais um milhão de munições, o que foi, só por si, um passo sem precedentes. Um funcionário da NATO descreveu o esforço aliado para fornecer munições à Ucrânia como uma «pressão incrível e sem precedentes no sistema de abastecimento» — mas uma «necessidade militar».[45] Em fábricas de produção de artilharia americanas que mal tinham mudado desde os anos de 1950, as linhas de produção funcionavam agora 24 horas por dia durante a semana de trabalho, enquanto funcionários e executivos da defesa procuravam localizações para novas fábricas e recrutavam uma nova geração de operários do sector. Juntamente com essa «antiquada» produção em massa de material bélico existia uma igualmente dramática procura de *drones*, mísseis, *microchips* e comunicações por satélite de alta tecnologia, para não mencionar as necessidades contínuas de material de informação e cibernético.

«A magnitude desta guerra é incrível», disse Cavoli, o SACEUR da NATO, numa audiência militar sueca em janeiro de 2023. «Os russos perderam quase 2000 tanques… a escala ofusca todo o nosso pensamento recente, mas é real e temos de lidar com ela.»[46] «As pessoas têm de ter consciência de que esta é uma luta longa», disse outro funcionário da NATO. «Isto não é uma crise. Não é um pequeno incidente algures, que possa ser gerido. É uma guerra total. É agora tratada dessa forma por políticos em toda a Europa e através da Aliança, e isso é completamente apropriado.»[47]

Com a maior parte das forças russas atoladas na Ucrânia, os Estados europeus centrais e orientais estavam, em meados de 2023, temporariamente menos nervosos acerca da iminência de um ataque. A sua preocupação, contudo, era que, uma vez que a guerra entrasse numa pausa ou terminasse, um Kremlin humilhado se rearmasse e avançasse contra eles. «Não acredito que esta guerra enfraqueça tanto a Rússia que esta deixe de ser uma ameaça», disse o ministro da Defesa letão, Artis Pabriks. O conselheiro nacional de segurança letão, Jānis Kažociņš, um anterior chefe de espionagem, descreveu a Rússia como um problema com que tem de se lidar «para sempre»: «Não há uma sensação iminente de crise, mas há uma sensação de perigo.»[48] A maior parte dos responsáveis da NATO faziam um diagnóstico semelhante. «Estamos convencidos de que os Russos se vão recompor», disse o presidente do Comité Militar da NATO, o almirante Robert Bauer, anterior chefe de Defesa dos Países Baixos.[49]

«Durante anos e anos, o tempo esteve do nosso lado», disse Bauer. «Pensámos por algum tempo que, se tivéssemos relações mútuas e interdependência económica com uma nação com a qual negociávamos nunca mais haveria guerra. Bem, ficou provado que isso estava errado.»[50]

2

UMA ALIANÇA MUITO POLÍTICA (2023)

«As pessoas pensam na NATO como uma aliança militar, mas tudo aqui é político — até as decisões militares.»
Diplomata da Europa Oriental, 2023[51]

O 74.º aniversário da NATO, a 4 de abril de 2023, foi um dia claro e frio em Bruxelas. No exterior da vasta sede de aço e vidro, um novo pau de bandeira vazio erguia-se, pronto para receber o seu mais recente membro: a Finlândia. Enquanto os ministros dos Negócios Estrangeiros chegavam em limusinas, o secretário-geral Jens Stoltenberg descreveu o momento como um fracasso pessoal para Putin e uma consequência direta da sua invasão da Ucrânia. «Ele queria menos NATO ao longo das suas fronteiras», disse aos repórteres, sendo os seus comentários traduzidos quase imediatamente para ucraniano e russo no *website* da NATO. «Está a obter exatamente o contrário.»[52]

Com a adição da Finlândia, a população total da NATO atingia 955 milhões ao longo de quase 25.000.000 km^2. Se fosse um Estado-nação unificado — e era isso que alguns dos seus fundadores esperavam que fosse nesta altura —, seria de longe o mais rico do mundo, o terceiro mais populoso depois da Índia e da China e, geograficamente, o maior país da história, ultrapassando pela primeira vez a área total da União Soviética no seu auge.[53] Mesmo depois de a Guerra Fria terminar, permaneceu relativamente impensável que quer a Finlândia quer a Suécia pudessem juntar-se à Aliança — um tal passo não era, simplesmente, popular nos seus países. A invasão da Ucrânia em fevereiro de 2022, contudo, transformou essa realidade.

No Quartel-General Supremo das Potências Aliadas da Europa (SHAPE), na cidade belga de Mons, e do outro lado do Atlântico, no Comando Aliado da Transformação, em Norfolk, na Virgínia, começou-se imediatamente a trabalhar para defender ambos os países e integrá-los nos planos militares mais vastos. Isso incluiria utilizar a rede viária e ferroviária sueco-finlandesa para a circulação rápida de forças em momentos problemáticos, quer para defender

os Estados bálticos quer para, potencialmente, ameaçar a Rússia. A Suécia e a Finlândia podiam ter permanecido neutras durante a primeira Guerra Fria, mas tinham construído exércitos poderosos, otimizados para a defesa própria. Isso incluía agora os *F-35 Joint Strike Fighters* finlandeses, 250 mil militares na reserva e os avançadíssimos submarinos suecos. Funcionários da NATO responsáveis pela integração de potenciais recém-chegados à Aliança descreveram isto como «um enorme passo em frente», de um ponto de vista militar.[54] Mas quase imediatamente a seguir ao anúncio, em maio de 2022, de que a Finlândia e a Suécia tinham pedido a adesão, surgiu um entrave, quando a Turquia anunciou que os vetaria.[55] Ninguém pôde deixar de se lembrar de uma das «realidades fundamentais» da NATO. Se o desejasse, uma única nação podia deixar uma tomada de decisão num impasse recusando-se a concordar — e o Tratado do Atlântico Norte não fornecia um meio de a travar, muito menos de a expulsar, se necessário.

Persuadir a Turquia a concordar com a adesão da Finlândia levou quase um ano de diplomacia focada. Ao longo de múltiplas reuniões entre agentes turcos, finlandeses e suecos, vários acordos emergiram, incluindo um entre as duas nações nórdicas para reprimir militantes curdos e levantar embargos de exportação de armas para o governo de Ancara. Em março de 2023, o presidente turco Recep Tayyip Erdoğan anunciou que a Finlândia já fizera o suficiente para aderir, mas a Suécia ainda não. Havia, disse ele, várias razões — incluindo a tolerância do governo de Estocolmo em relação à «blasfémia» da queima do Alcorão numa manifestação de extrema-direita.[56] Veio mais tarde a saber-se que esse incidente fora organizado por um jornalista com ligações aos órgãos de comunicação social financiados pelo Kremlin, levantando suspeitas de que fora uma provocação deliberada.[57] A disputa, avisaram alguns, estava a minar a credibilidade da NATO. «Qualquer fissura, qualquer falta de solidariedade, oferece uma oportunidade para aqueles que se opõem à Aliança», disse o antigo embaixador americano junto da NATO, Douglas Lute.[58] «A NATO apresentou a adesão da Suécia como uma das joias da coroa dessa cimeira», disse um diplomata em Bruxelas. «Se não puder concretizá-la, isso inevitavelmente suscitará questões.»[59]

A outra pergunta há muito tempo sem resposta era o que fazer em relação à Ucrânia. Enquanto a bandeira da Finlândia se erguia no exterior da sede da NATO em abril de 2023, várias dúzias de manifestantes em protesto cantaram e agitaram bandeiras. «A Ucrânia é Europa!», entoaram, ainda bastante alto para serem ouvidos, mesmo depois de a polícia os ter dispersado. «Deem-nos armas! Ucrânia na NATO!»[60]

…

Desde o seu início em abril de 1949, resolver estas questões políticas aparentemente sem solução tem estado no centro da missão para aqueles que dirigiram a Aliança. Dos cerca de quatro mil que vão trabalhar todos os dias na ampla sede civil junto do aeroporto de Bruxelas, a que alguns se referem como «Estrela da Morte», aproximadamente metade trabalha para as delegações nacionais dos seus membros. Cerca de 500 elementos militares compõem o *staff* militar internacional, com várias centenas mais de outros países ou organizações parceiras. Há ainda um milhar que constitui o «*staff* internacional», a equipa nuclear incluindo os que rodeiam o secretário-geral com a missão de coordenarem tudo.[61]

Algumas partes da NATO têm a reputação de serem, de alguma forma, sedentárias. Os empregos internacionais na NATO são bem remunerados e os funcionários não pagam impostos, o que leva alguns a ocuparem os cargos durante vários anos. Em 2020, a idade média do pessoal da NATO era de 47 anos,[62] e há muito tempo que existem piadas acerca da ineficácia de partes da sua burocracia (quando certa vez lhe perguntaram quantas pessoas trabalhavam na NATO, diz-se que o seu secretário-geral mais duradouro, Joseph Luns, respondeu: «Cerca de metade.»)[63]

No centro da Aliança, contudo — particularmente entre aqueles que trabalham com o secretário-geral —, o ritmo foi sempre imparável e, à medida que a Aliança se expandiu, acelerou ainda mais. Particularmente durante uma reunião ministerial, dezenas de decisores podem ser vistos a caminhar rapidamente pelo edifício, rodeados pelo seu *staff*: homens jovens e diligentes, mulheres vestidas para o poder, oficiais de uniforme e uma multidão multinacional de jornalistas, todos empunhando os seus *smartphones*. Anteriores secretários-gerais da NATO queixaram-se da dimensão «mínima» da burocracia central em comparação com outras instituições de monta, como a União Europeia ou o Fundo Monetário Internacional, culpando os membros constituintes da Aliança por não fornecerem os recursos apropriados. George Robertson, que dirigiu a Aliança de 1999 até 2003, descreve-a como sendo «tão fraca quanto os Estados-membros a quiserem fazer, ou tão forte quanto estes a quiserem fazer». «Eu podia decidir ir para Moscovo e negociar com o presidente Putin», disse Robertson depois de abandonar o cargo. «Podia ir à Casa Branca e negociar com o presidente Bush. Mas não podia promover um jardineiro ou um segurança, e não podia mover um único euro de um plano orçamental para outro [sem o acordo de todos os membros]».[64]

A implacável necessidade de obter aprovação multinacional é uma

constante em muitas estruturas da NATO. Além da sede principal, a Aliança tem centros, salas operacionais e escritórios em praticamente todos os países que a constituem, incluindo várias dezenas de «centros de excelência» de tudo, desde cibersegurança a medicina veterinária militar. O seu *staff* inclui os Jovens Profissionais da NATO, normalmente com vinte e poucos anos, em programas de três anos, em que se movem entre diferentes instituições da Aliança — e frequentemente entre diferentes países — todos os anos. Depois há as dezenas de milhares de militares e números menores de civis que passam através de outras estruturas da NATO, exercícios, cursos e programas de validação, todos destinados a ajudá-los a trabalhar em conjunto.

A dinâmica política dá forma a tudo o resto que acontece. «O que percebemos quando trabalhamos na NATO é que há toda a espécie de regras básicas não escritas que unem as nações da Aliança», disse o general britânico *Sir* James Everard, comandante supremo adjunto das potências aliadas da Europa entre 2017 e 2020. «A maioria delas são sobre respeito mútuo e impecável boa educação.»[65]

Quando Winston Churchill persuadiu o ministro da Defesa, Lorde Hastings Ismay, a tornar-se o primeiro secretário-geral da NATO, em fevereiro de 1952, disse-lhe que a Aliança oferecia a melhor hipótese de garantir a paz global — mas que, para isso, tinha de ser dirigida e gerida adequadamente.[66] Alguns dos mais sofisticados diplomatas da NATO têm-se esforçado desde então para encontrar a linguagem correta que diga o que isso realmente significa. Em 1969, o embaixador americano na NATO, Harlan Cleveland, descreveu a Aliança a um recém-eleito presidente Richard Nixon como uma «controvérsia organizada», tentando por vezes resolver diferenças quase irreconciliáveis e duradouras entre os seus membros.[67]

Cleveland tentava explicar a Nixon — acertadamente, revelar-se-ia — porque é que alcançar o que ele desejava dentro da organização seria difícil. Em maio de 1984, a embaixadora norte-americana na ONU, Jeane Kirkpatrick, conseguiu uma metáfora mais humana, descrevendo a NATO como «um sucesso colossal, o maior sucesso do mundo após a Segunda Guerra Mundial», mas também como «um casamento que não é perfeito».[68] Poucas dessas metáforas funcionam realmente em detalhe. Se a NATO é um casamento, é uma união invulgarmente complexa, mais como uma comuna poliamorosa, com múltiplos relacionamentos sobrepostos e armas atómicas. Certamente, a sua natureza de congregar muitos membros e um impulso

interno para o consenso tornam um perpétuo desafio dirigi-la e moldá-la. «Há quem seja mais transacional — "Quero isto em troca daquilo", e consegue-se trabalhar com isso», disse um funcionário sénior. «Por vezes há um princípio fundamental e eles não cedem um milímetro. Então procura-se formas de fazer a ponte… de encontrar um compromisso. O consenso não é toda a gente dizer que sim. É ninguém dizer que não.»[69]

Tempos de tensão por vezes criaram unidade, mas também contendas selvagens. Litígios sobre como lidar com a construção do Muro de Berlim em 1961 levaram o secretário-geral Dirk Stikker a advertir os seus colegas norte-americanos de que a Aliança não podia «tolerar muito mais cenas como a da última sexta-feira».[70] Muitas fricções menores e polémicas diplomáticas são endémicas. Uma diplomata sénior atual na sede descreveu o seu primeiro confronto com o comité de trabalho da NATO como «absolutamente horrendo», com membros da Aliança discutindo incessantemente por causa de palavras individuais e pontuação. «Só anos mais tarde é que percebemos o que aprendemos», disse.[71] «A cola que mantém tudo isto unido é a existência de uma extremamente forte convicção em cada capital de que o objetivo da NATO é algo por que vale mesmo a pena lutar — e por isso, no final, chega-se normalmente à unidade», disse outro diplomata que trabalha em Bruxelas. «Pode levar muito tempo — é o barco mais lento da coluna, por assim dizer, que decide com que velocidade esta organização pode movimentar-se.»[72]

Os recursos são outro constrangimento permanente. Quando a maioria dos jornalistas ou académicos falam acerca das «forças da NATO» estão frequentemente a referir-se à totalidade das unidades militares sob o controlo das nações da Aliança. No papel, é um número amplo — o *website* de estatísticas *Statista* calcula que, no total, as nações da Aliança têm cerca de 3,35 milhões de militares regulares e mais 1,7 milhões de reservistas.[73] Apenas uma proporção relativamente pequena destes, em tempo de paz, contudo, está atribuída à NATO em qualquer momento particular. Quando pretende concretizar algo militarmente significativo, a Aliança tem de recorrer aos seus membros ou reagir de modo inteligente com o que tem. Isso significa que o número limitado de ativos militares que a Aliança controla diretamente num determinado momento — como o punhado de AWACS (sistema aéreo de alerta e controlo) operados pela Aliança desde os anos de 1970 — podem ser destacados muitas vezes para fornecer orientações úteis e manifestar presença.[74]

Se pretender defender-se, também tem de manter os seus segredos — e esse tem sido frequentemente outro desafio. Durante a Guerra Fria, a NATO foi várias vezes infiltrada, com mais do que um oficial sénior a espiar para

o bloco do Leste. As guerras dos Balcãs e do Afeganistão trouxeram as suas próprias fugas de informação, enquanto a era moderna acrescentou os ciberataques a uma lista crescente de ameaças.

Era março de 2023 e a NATO fazia uma demonstração de força bastante deliberada em torno das plataformas da maior jazida de gás da Noruega, Troll. No ano seguinte ao da invasão da Ucrânia, a Noruega aumentou a produção de gás natural, alimentando uma Europa ansiosa e a sentir a falta da energia barata russa de que se tornara cada vez mais dependente. Esses recursos, contudo, estavam sob uma ameaça crescente, incluindo de *drones* e submersíveis «cartografando ativamente» infraestruturas críticas, incluindo no leito do mar. «Os russos estão mais ativos nesse domínio do que os vimos estar nos últimos anos», disse aos repórteres o secretário-geral adjunto da NATO para a Inteligência e Segurança, David Cattler, descrevendo os vasos russos — alguns com guardas armados a bordo — que corriam «mais riscos» nos mares Báltico e do Norte.

Rodeados por uma multidão de repórteres, o secretário-geral Jens Stoltenberg, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, e o primeiro-ministro norueguês, Jonas Gahr Støre, desembarcaram de helicópteros com macacões amarelos e capacetes brancos. Ao fundo passavam vários navios de guerra da Força Marítima Permanente da NATO, oferecendo um sinal de compromisso para proteger infraestruturas críticas *offshore* de um número crescente de novas ameaças. «Vimos como o presidente Putin tentou usar a energia como uma arma», disse Stoltenberg. «O gás norueguês ajudou-nos a responder a isso [mas] visto estas estruturas serem tão vitais, são também vulneráveis.»[75] Em maio de 2023, a nova «célula» da NATO para detetar estes riscos estava em funcionamento, dirigida pelo tenente-general alemão Hans-Werner Wiermann. «Aumentámos as nossas atividades de vigilância e fiscalização», disse. «Ampliámos significativamente o número de navios em patrulha… mas precisamos de fazer mais.»[76] Foi uma peça clássica do reportório de ação da NATO — algum uso inteligente de forças militares já atribuídas à Aliança e um pouco de relações públicas eficazes, incluindo convidar equipas de televisão para bordo de navios de guerra das nações da NATO e para um *briefing* em Bruxelas — juntamente com alguma coordenação genuinamente útil. Defender o continente inteiro contra um ataque russo concertado, porém, seria um assunto muito diferente.

Na cimeira de Madrid, em junho de 2022, os líderes nacionais da NATO

autorizaram a Aliança a pegar no seu pensamento militar mais recente — designado «Defesa e Dissuasão na Área Euro-Atlântica (DDA) — e dar-lhe vigor através de planos de defesa regionais operacionais. Também aprovaram uma nova estrutura de força da NATO com três «camadas» de prontidão: 100 mil tropas supostamente prontas para entrarem em ação no prazo de 10 dias; outras 200 mil entre 10 e 30 dias e mais 500 mil que podiam ser mobilizadas no prazo de um a seis meses.[77] Esforços para transformar estes planos em realidade começaram imediatamente, com o objetivo de ter alguns prontos para serem revistos em Vilnius um ano depois. O resultado foi indiscutivelmente o ímpeto de planeamento militar mais concertado e urgente desde os anos a seguir à criação da NATO.

Quando Dwight D. Eisenhower chegou à Europa, em janeiro de 1951, as únicas forças que o novo SACEUR tinha eram 12 divisões de combate em prontidão, em comparação com 175 do lado soviético. O resultado era um desafio que todos os comandantes supremos e secretários-gerais da NATO enfrentariam: como construir uma narrativa credível de dissuasão e defesa com meios limitados e constrangimentos políticos. Mas, como Eisenhower escreveu ao conselheiro da Casa Branca Averell Harriman, mais tarde nesse ano: «A última coisa que um líder que quer atingir o sucesso pode ser é pessimista.»[78] Dirigir a NATO requereu sempre esse equilíbrio — uma abordagem otimista e uma vontade de agir criativamente. Também exigiu muita consciência política, particularmente quando se tratava de assegurar a membros que se sentiam vulneráveis que o seu território não se renderia prontamente. Como o terceiro comandante supremo aliado, Alfred Gruenther, disse em 1953: «Sou responsável por defender toda a Europa Ocidental, não apenas as partes fáceis.»[79] A expansão que desde então ocorreu apenas tornou isso mais difícil.

Durante a maior parte do período da Guerra Fria, os planos e exercícios de guerra da NATO eram diabolicamente complexos, utilizando dezenas de milhares de tropas, centenas de meios aéreos e forças navais completas, incluindo armas nucleares. O seu objetivo era duplo: preparar-se para qualquer combate e ser vista como suficientemente credível pelo Kremlin, a fim de dissuadir ações agressivas. Isso, concordaram os líderes da NATO em Madrid, em 2022, era mais uma vez necessário. Poucos foram mais assertivos do que a primeira-ministra estónia, Kaja Kallas. A sua mãe tinha 6 meses quando fora, juntamente com toda a família, deportada para a Sibéria depois da invasão soviética de 1940, voltando apenas 10 anos mais tarde. Visitando Bruxelas pouco antes de Madrid, em junho de 2022, disse aos jornalistas que o seu país seria «varrido do mapa» sob o atual planeamento da NATO,

que tinha falta de forças para levar a cabo uma defesa concertada contra um ataque sério à escala do que fora lançado contra a Ucrânia. Num aparte, disse que tinha falado com soldados da NATO da força dirigida pelo Reino Unido na Estónia — em caso de invasão, ela acreditava que eles sabiam que seriam derrotados, e a ideia não lhes agradava mais do que a ela.[80]

Em meados de 2023, a NATO tinha cerca de 10 mil militares colocados na Europa Oriental como parte dos seus oito grupos eFP na Estónia, Letónia, Lituânia, Polónia, Bulgária, Roménia, Hungria e Eslováquia. Na sequência da invasão da Ucrânia, o SACEUR Cavoli ordenou aos agrupamentos táticos eFP que aumentassem o seu nível de prontidão a ponto de estarem preparados para «combater esta noite» — uma admissão tática de que não era o caso no momento.[81] Em Madrid, a NATO concordou que cada agrupamento devia estar preparado para triplicar a sua força até uma brigada completa em tempos de crise — algo que os Estados bálticos, a Polónia e a Roménia defenderam que devia ser feito o mais depressa possível. «Esta mudança far-nos-á passar de uma Aliança que está otimizada para operações de contingência fora de área a uma Aliança construída com o propósito de operações de grande escala para defender cada centímetro do seu território», disse Cavoli. «Esta é uma necessidade criada pelas novas realidades que enfrentamos.»[82]

Desde que Eisenhower assumira o cargo em 1951, todos os SACEUR tinham sido norte-americanos — e, desde a sua saída, em 1952, também «acumularam» explicitamente como comandantes de todas as forças armadas dos Estados Unidos no continente. Criticamente, em tempos de guerra, esse estatuto devia dar-lhes acesso irrestrito à inteligência e recursos dos EUA, assim como a armas atómicas. Vários outros papéis críticos também são detidos por norte-americanos — incluindo o comando de forças aéreas e terrestres através da Aliança, assim como das forças da NATO no Mediterrâneo. Outros estão divididos através do resto da Aliança: a Inglaterra comanda forças marítimas enquanto um oficial francês dirige o Comando Aliado de Transformação, que faz o planeamento de longo alcance em Norfolk, na Virgínia. Na presidência permanente do Comité Militar da NATO, responsável por juntar os chefes de defesa nacionais para tomar decisões-chave, também está sempre um europeu ou um canadiano.

Todavia, desde que o cargo foi criado em 1952, tem sido o secretário-geral, mais do que qualquer outro indivíduo, a definir o tom para a NATO. Nos seus primeiros 75 anos, 13 homens ocuparam o cargo — embora haja um sentimento crescente de que está na altura de este ser ocupado por uma mulher. Anteriores detentores do cargo foram três britânicos, três holandeses,

dois belgas, um italiano, um alemão, um espanhol e um dinamarquês — e o atual incumbente, Stoltenberg, da Noruega. Uma NATO de maiores dimensões e mais ativista acabou frequentemente por ser, por inerência, mais controversa. O anterior físico espanhol que se tornou ministro dos Negócios Estrangeiros, Javier Solana, que dirigiu a Aliança durante a guerra no Kosovo em 1999, descreveu o cargo de secretário-geral como um «catalisador para o consenso».[83] Mas viu essa abordagem ser quase levada ao limite pelo conflito no Kosovo, quando a Aliança esteve à beira da desintegração.

O pai de Stoltenberg era um embaixador das Nações Unidas, ministro da Defesa e dos Negócios Estrangeiros, e o próprio Stoltenberg chegou a ser designado como «o Tony Blair da Noruega». Enquanto primeiro-ministro, reforçou as defesas no Ártico, enviou forças norueguesas para o Afeganistão e a Líbia e negociou com o Kremlin para pôr fim a uma disputa de fronteiras que se prolongava há décadas. Quando Anders Breivik levou a cabo o pior ataque terrorista de sempre na Noruega, em julho de 2011, matando 77 pessoas, a sua resposta foi vista como a mistura correta de empatia e força, garantindo a sua «marca» global. Nas reuniões ministeriais e nacionais da NATO, a gestão que faz do seu tempo, e do da sua equipa, é implacável, desde bater as palmas para apressar uma fotografia ou chamar a reunião à ordem antes de expulsar os repórteres. Embora alguns o criticassem pelo seu persistente cuidado com Donald Trump durante o seu tempo no cargo, outros dão a essa gestão do relacionamento — por vezes designando-o como «encantador de Trump» — o crédito de ter mantido a existência da NATO. Stoltenberg descreve as por vezes duras negociações bilaterais e de grupo como «parte de ser secretário-geral… é também parte de ser um político. Fui primeiro-ministro durante 10 anos, fui ministro vários anos antes, nos anos de 1990. Parte disso é tomar posições e negociar e concordar com pessoas de outros partidos ou de outros países.»[84] Sucedendo no cargo ao dinamarquês Anders Fogh Rasmussen em 2014, tem também a vantagem de um tema definidor único: o seu mandato foi dominado por crescentes confrontos com o Kremlin.

Em julho de 2023 o seu mandato foi mais uma vez prolongado por mais um ano, adiando novamente o infindável jogo de salão diplomático de adivinhar quem se segue. Como sempre, notaram diplomatas e funcionários, a nomeação seria feita através de um processo de negociação sem qualquer transparência entre as maiores potências e, no final, decidida pelos Estados Unidos. «O que normalmente acontece é que se obtém primeiro o acordo», disse um diplomata da NATO. «Depois temos uma reunião e o embaixador dos Estados Unidos diz: "Esta pessoa seria boa." E toda a gente concorda.»[85]

Delinear esses acordos previamente é, desde há muito, um hábito da Aliança. «Idealmente, só se convoca uma reunião quando já sabemos que decisão será tomada», disse Jamie Shea, que se juntou à NATO como funcionário júnior em 1980, antes de se aposentar como secretário-geral adjunto para os desafios de segurança emergentes em 2018, notando um elemento teatral em muitas interações.[86] Quanto mais a Aliança cresceu, contudo, mais difíceis se tornaram esses acordos.

Mesmo à saída do grande corredor principal da nova sede, em Bruxelas, fica a sala do Conselho do Atlântico Norte — conhecido em toda a Aliança como NAC — e o seu organismo supremo de decisão. São, concorda a maioria, as melhores instalações que o NAC já teve — dominadas por uma gigantesca mesa oval, aberta a meio para permitir que a comunicação social tire fotografias no início de reuniões, que, de resto, são secretas. Num dos extremos senta-se o secretário-geral e, ao seu lado, quando está presente, o supremo comandante aliado da Europa. Ecrãs gigantes permitem aos oradores — como o presidente Zelensky da Ucrânia, que se recusou a sair do seu país nos primeiros meses de guerra — dirigirem-se remotamente ao NAC. Sinais luminosos recordam a todos que as discussões são classificadas como SEGREDO DA NATO. Telemóveis não entram.

Inevitavelmente, dadas as dimensões da Aliança, as reuniões do NAC onde se tomam decisões críticas normalmente só ocorrem após preparativos diplomáticos, tanto pelas autoridades da NATO como pelas delegações mais poderosas. A maioria das sessões regulares — e pode haver várias todas as semanas sobre diferentes temas — contam com a presença de embaixadores nacionais ou dos seus adjuntos, mantendo discussões preparatórias para os encontros dos ministros da Defesa e dos Negócios Estrangeiros. Essas, por sua vez, ocorrem várias vezes por ano, tanto virtual como presencialmente, conduzindo a cimeiras de líderes nacionais. A frequência das últimas tem variado imenso ao longo da história da NATO, mas parece agora cada vez mais estabelecido que ocorram todos os verões.

Tal como das ações dos seus inimigos, muito do drama da história da NATO resulta da competição por influência e estatuto entre as nações que a compõem e os líderes individuais. As delegações nacionais na sede estão na linha da frente para lidar com o verdadeiro significado disso.

Sendo 31 membros, os oradores normalmente dispõem de apenas três minutos para se dirigirem ao NAC. Menos formalmente documentadas são

as discussões bilaterais e de grupo entre os Estados-membros. Estes geralmente juntam-se em grupos. A França e a Alemanha trabalham frequentemente em conjunto, sendo as suas posições em geral apoiadas pela Itália, a Espanha e outras nações ocidentais da UE — as quais são por vezes acusadas pelos membros da Europa Central e do Leste de serem demasiado moles ou ingénuas acerca do Kremlin. Os Estados do Sul da Europa aliam-se muitas vezes — uma posição formalizada sob os novos planos de defesa regionais. Já os dos Balcãs e do Mar Negro queixam-se de que as suas regiões têm sido excessivamente ignoradas, enquanto o Reino Unido periodicamente reivindica uma posição de liderança, apesar de muita especulação — grandemente consistente desde 1945 — de que a sua influência sofre de um declínio terminal.

Várias nações — mais recentemente a Bulgária, a República Checa e a Eslováquia — mostraram uma tendência para alternar entre governos pró e anti-NATO, uma tendência que alguns suspeitam poder em breve tornar-se na norma também com os Estados Unidos. Como ilustrado pela potencial expansão para a Suécia e a Finlândia, foram contudo a Turquia e em menor medida a Hungria que conquistaram as maiores reputações como Estados disruptivos.

O NAC teve muitas vezes dificuldades em tomar decisões — e, com o aumento dos membros, no princípio da década de 2020, a situação está indiscutivelmente a piorar. Há quem na NATO sugira que isto não é necessariamente um problema, desde que seja possível atingir consensos e todos permaneçam de acordo quanto à necessidade de se defenderem uns aos outros, mas essa crença nem sempre foi universal. O segundo secretário-geral da NATO, o anterior primeiro-ministro belga Paul-Henri Spaak, argumentou ao longo da sua carreira que o direito de veto pelos membros permanentes do Conselho de Segurança tinha destruído as Nações Unidas, e também não era desejado em outros sítios.[87] Nos anos de 2020, alguns membros da Europa do Leste e Central sugeriram que, no caso de um ataque a qualquer membro, o desencadear da cláusula de autodefesa do Artigo 5 devia ser um «facto autoevidente», mesmo que nem todas as delegações da Aliança desejassem votar para esse efeito.[88] Se esse «facto autoevidente» é suficiente para nações nervosas confiarem é outra questão. Silenciosamente, ao longo da última década, alguns dos membros da NATO começaram a planear o que fazer se a Aliança se provasse incapaz de «atuar» num momento de crise.

Embora os planos de guerra regionais da NATO sejam — pelo menos teoricamente — destinados a fornecer a espinha dorsal dos preparativos ocidentais, não são as únicas opções. Cada nação que se sinta ameaçada tem a

opção de negociar os seus próprios acordos bilaterais e frequentemente secretos com outros aliados, incluindo os Estados Unidos — contudo, se uma administração norte-americana isolacionista vai ou não lutar é uma questão diferente. Esses acordos secretos têm existido ao longo da história da NATO. Existem também outras estruturas — incluindo a Força Expedicionária Conjunta (JEF), uma estrutura militar dirigida pelo Reino Unido que também inclui a Estónia, a Letónia, a Lituânia, a Dinamarca, a Finlândia, os Países Baixos, a Noruega e a Suécia. «A JEF é particularmente importante para nós», disse um oficial dos Estados bálticos, onde é vista como uma potencial aliança de «último recurso» se forem abandonados pelos Estados Unidos e pela Europa Ocidental.[89]

O que quer que aconteça, os Estados da Europa Central e Oriental provavelmente lutariam no caso de um ataque russo. A Polónia em particular — vista como o país que mais rapidamente reuniu poderio militar na Europa na sequência da invasão da Ucrânia — podia quase de certeza emular o governo de Kiev lutando sozinha, se necessário.[90]

Mesmo que um tal conflito não ocorra, à medida que se aproximava a cimeira de Vilnius, no verão de 2023, havia também uma discussão crescente acerca de como devia ser a «arquitetura de segurança» da Europa quando a guerra na Ucrânia terminasse — havendo pouco acordo sobre se a própria Ucrânia devia juntar-se à Aliança nessa altura.

Era um tópico em que as divisões se tornariam mais óbvias no período que antecedeu Vilnius, em julho de 2023, com os membros orientais e nórdicos comprometidos em trazer rapidamente a Ucrânia para a NATO, mas os EUA e outros ainda relutantes. «O povo ucraniano merece ouvir o que pensamos», disse o ministro dos Negócios Estrangeiros lituano, Gabrielius Landsbergis, um dos mais fortes apoiantes da adesão da Ucrânia. «Precisamos de ter uma resposta para eles.»[91]

Ainda mais importante, avisaram outros, era que a Aliança parecesse adequadamente séria caso houvesse uma verdadeira guerra. «Não teremos paz sustentada na Europa a menos que exista dissuasão credível na Europa», disse Sinikukka Saari, especialista em política externa russa e diretora de investigação no Instituto de Assuntos Internacionais finlandês. «Este é o fator fundamental… mesmo que a guerra [na Ucrânia] termine em breve, não há volta atrás.»[92]

Foi o mesmo desafio que os fundadores da NATO enfrentaram depois de 1945, quando aqueles que tinham vivido através de duas guerras mundiais trabalhavam desesperadamente para impedir uma terceira.

PARTE 2:

CONCEÇÃO E NASCIMENTO

3

DAS RUÍNAS DE DUNQUERQUE (1945–1948)

«Temos diante de nós a perspetiva de dois ou três superestados monstruosos, cada um na posse de uma arma com a qual milhões podem ser varridos da Terra em poucos segundos… num estado de permanente "Guerra Fria" com os seus vizinhos.»
George Orwell, outubro de 1945[93]

Hitler estava morto há menos de duas semanas e Winston Churchill já fazia planos para o próximo grande conflito europeu. A Segunda Guerra Mundial não estava propriamente terminada — mas, tendo vencido na Europa, os EUA estavam agora a virar-se resolutamente para a Ásia, a fim de derrotar o Japão. Na sequência da inesperada morte de Franklin D. Roosevelt no mês anterior, os EUA tinham agora um novo presidente ainda sem provas dadas, na pessoa de Harry Truman, um homem que nem os Britânicos nem os Soviéticos sentiam saber avaliar ainda. A Europa Ocidental continental estava em ruínas, as suas forças militares eram praticamente inexistentes e os seus cidadãos estavam quase a morrer de fome. A União Soviética sob Estaline acabara de conquistar a maior parte da Europa Oriental, e Churchill acreditava que podia manter pelo menos 200 divisões — vários milhões de soldados — mobilizadas e prontas a avançar para ocidente.[94] «Estou profundamente preocupado com a situação europeia», telegrafou Churchill a Truman a 12 de maio de 1945. «Soube que metade da Força Aérea norte-americana na Europa já começou a mudar-se para o teatro do Pacífico. Os jornais já falam muito do movimento dos exércitos americanos para fora da Europa… Num curto período de tempo, o nosso poder armado no continente terá desaparecido, exceto por um número moderado de forças para conter a Alemanha… Entretanto, o que vai acontecer com a Rússia?»

Dentro de cinco anos, o Tratado do Atlântico Norte seria assinado, vinculando os EUA, o Canadá e a Europa Ocidental numa aliança duradoura que manteria o Kremlin contido por três quartos de século. O resto do

mundo podia ser devastado por conflitos, da Coreia a Angola, mas nem um centímetro de território da Aliança seria perdido entre 1949 e os dias de hoje. Nada disso, porém, era inevitável em 1945, com milhões já a verem as suas esperanças de liberdade no pós-guerra esmagadas sob o domínio do Kremlin. «Uma cortina de ferro foi fechada diante deles», escreveu Churchill a Truman, referindo-se às áreas sob domínio russo, usando pela primeira vez a expressão que tornaria famosa num discurso em 1946. «Não sabemos o que se passa por trás.» Sem consultar os aliados, Churchill ordenou aos seus comandantes que elaborassem a Operação Unthinkable, um plano unilateral britânico para lançar uma guerra preventiva imediata contra a União Soviética em meados de 1945.[95]

Permanece impossível saber com que grau de seriedade isto foi considerado. A desmobilização britânica — o regresso de soldados, marinheiros e aviadores ingleses à sua vida civil — abrandou notável e talvez deliberadamente nesses maio e junho, o que pode ter sido um sinal de ponderação oficial de que talvez fizessem falta noutro sítio.[96] O marechal de campo Montgomery — tirado da noite para o dia do comando dos exércitos britânico e canadiano para dar por si como governador militar de uma extensão da Alemanha — reportou mais tarde que lhe fora ordenado nesse mês de maio que cessasse a destruição do armamento militar alemão «para o caso de poder ser necessário… por qualquer razão».[97] Como o seu nome sugere, a Operação Unthinkable [Impensável] era um pouco louca. A controversa vontade do plano de transformar o exército recém-derrotado da Alemanha nazi num aliado foi só uma das razões para a sua existência permanecer classificada até aos anos de 1980.

O encontro dos «três grandes» em Potsdam, em julho de 1945, foi a primeira autêntica incursão de Truman na política das grandes potências. O «pequeno homem do Missouri» nunca esperara ser presidente. Voltando do serviço militar como oficial de artilharia na Primeira Guerra Mundial, dedicou-se inicialmente aos negócios e depois à política local, antes de entrar no Senado, permanecendo quase desconhecido no estrangeiro até ser escolhido como vice-presidente de Roosevelt em 1944. Pouco depois de a cimeira de Potsdam começar, a 17 de julho, houve outro choque, quando Churchill e o seu governo conservador foram varridos do poder, colocando na mesa mais participantes sem provas dadas. Estes incluíam o homem que havia de acender o primeiro rastilho para a fundação da NATO. O mundo elitista da

diplomacia internacional nunca tinha visto ninguém como ele, e decerto não voltaria a ver.

Nascido em 1881, filho de uma mãe solteira na Somerset rural, Ernest Bevin começou a trabalhar como operário não qualificado aos 11 anos, antes de fundar o organismo laboral mais poderoso de Inglaterra, o Sindicato dos Trabalhadores Gerais e dos Transportes. Os seus primeiros anos, em que passou pela Primeira Guerra Mundial e pela Depressão, deixaram-lhe uma desconfiança em relação às classes governantes. Em 1922, porém, regressou de uma conferência socialista internacional em Berlim com um desapreço ainda maior pelo Estado soviético e pelo seu género de comunismo. «É absolutamente contraditório com o nosso conceito de democracia», disse mais tarde numa conferência sindical.[98] A partir de 1940, Bevin geriu muita da «frente doméstica» britânica da Segunda Guerra Mundial como ministro do Trabalho na coligação governamental Churchill. Na sequência da eleição, esperava tirar umas pequenas férias em Devon com a mulher antes de aceitar outra função no país. Ao invés, deu por si em Potsdam.[99] O novo primeiro-ministro trabalhista, Clement Attlee, nomeou-o como seu secretário do exterior, especialmente para defender a Inglaterra e uma Europa devastada do Kremlin. «Pensei que as coisas iam ser bastante difíceis», disse Attlee ao primeiro biógrafo de Bevin, Alan Bullock, anos mais tarde. «E, para isso, precisávamos mais de um carro de combate do que de um atirador furtivo».[100]

O novo presidente dos Estados Unidos perguntou-se em silêncio se a perda de Churchill lhe tornaria mais fácil chegar a um acordo com Estaline. Não estava impressionado com Bevin nem com Attlee — descrevendo-os numa carta que escreveu à filha como «amuados», e comentando o peso de Bevin.[101] Embora em Potsdam Truman tenha achado o posicionamento implacavelmente antissoviético de Bevin irritante, acabaria por concluir que era razoável. Depois de deixar o cargo, Truman descreveria a sua própria atitude na altura como ingénua, apelidando-se como «um idealista inocente», que tinha «gostado do pequeno filho da mãe» que era Estaline. Numa conversa privada em Moscovo depois do seu regresso, Estaline disse ao seu adjunto Nikita Khrushchev que o novo presidente dos Estados Unidos era um «inútil».[102] Truman podia ser perdoado por ter outros assuntos em mente. Durante a conferência de Potsdam, comunicações secretas mantiveram-no atualizado enquanto o cruzador USS *Indianapolis* transportava a bomba atómica «Little Boy» para uma pista de aterragem no Pacífico. A 31 de julho de 1945 deu ordem para que fosse usada contra o Japão.[103] O estatuto dos EUA como únicos detentores da bomba atómica iria, pelo menos a curto prazo,

mitigar algumas das preocupações de Churchill quanto a um ataque russo. O Kremlin, entretanto, já fazia tudo o que podia para assegurar que o monopólio nuclear norte-americano não perduraria.

Três dias depois da rendição formal japonesa, a 5 de setembro de 1945, o criptógrafo soviético Igor Gouzenko desertou em Otava. Entregou às inicialmente céticas autoridades canadianas provas documentais da escala dos esforços soviéticos para roubar os segredos atómicos e outros aos aliados. Durante os meses seguintes, as suas revelações desencadeariam nos EUA uma geração dominada pelo «medo vermelho» e pela caça aos espiões, apressando a descida para o que alguns já designavam como uma nova «Guerra Fria». As linhas de batalha dessa confrontação já estavam a formar-se. A Alemanha derrotada estava dividida em zonas de ocupação pelos «três grandes», a que em breve se juntaria a França. O líder francês Charles de Gaulle nunca perdoaria os seus aliados por não o terem convidado para Potsdam, mas conquistou para o seu recém-libertado país uma zona da Alemanha para administrar e um lugar em futuras reuniões ministeriais a quatro com os EUA, os Soviéticos e os Britânicos, em grande parte por força de caráter. Estas reuniões, agendadas para ocorrerem várias vezes por ano a seguir a Potsdam, tinham por objetivo manter em funcionamento a Aliança Leste-Oeste do tempo da guerra, mas, ao invés, tornar-se-iam palco de confronto e desconfiança crescentes.

Como Churchill temera, o equilíbrio militar alterou-se rapidamente. No Dia da Vitória na Europa, em 1945, as forças armadas dos EUA em território europeu eram 3,1 milhões, tendo decaído para 391 mil em maio de 1946. Os 299 mil soldados do Canadá tinham partido, deixando o Reino Unido como o maior ator militar ocidental na Europa, com menos de meio milhão de elementos, também fortemente comprometidos através do Império britânico em desmoronamento.[104] A União Soviética também desmobilizou, mas manteve três quintos da sua força de mais de cinco milhões de elementos armados de antes da guerra.[105] Ao contrário dos Estados ocidentais, continuava a dedicar grandes porções da sua indústria ao armamento, construindo grandes *stocks* de bombas e munições que o Ocidente nunca poderia igualar, armas a que o Kremlin ainda recorreria décadas mais tarde, na Ucrânia.

O fim da guerra deixara o Exército Vermelho dono da maior parte da Europa Oriental — desde os Estados bálticos e a Polónia, através da Hungria e da Roménia até ao Mar Negro. Em outubro de 1945, o primeiro conselho dos quatro, com os ministros dos Negócios Estrangeiros soviético, norte-americano, francês e britânico, em Londres, foi acrimonioso, sendo os

participantes incapazes de concordar em relação ao destino de várias nações europeias. No mês seguinte, comunistas apoiados pelos Soviéticos tomaram o poder nas eleições romenas, através de fraude e intimidação. «Era agora muito claro que avançávamos para problemas em grande escala», notou o marechal de campo britânico Bernard Montgomery, que agora comandava as tropas de ocupação na Alemanha.[106] Os Soviéticos estavam a estripar tudo o que tinha valor no seu sector, notou ele, enquanto a sua conversão da rede ferroviária da Alemanha Oriental para o calibre maior da Rússia sugeria que tinham planos de ocupação permanente.[107]

A repressão foi particularmente dura sobre os Estados bálticos. A Estónia, a Letónia e a Lituânia foram rapidamente anexadas à URSS como repúblicas soviéticas, deixando de existir como nações independentes. Os revoltosos «Irmãos da Floresta» lutariam por vários anos, levando a uma ainda maior repressão. Cerca de 200 mil pessoas — 10 por cento de toda a população adulta báltica — seriam deportadas para campos de trabalho dentro da União Soviética. No seu lugar, o Kremlin instalou russos étnicos, determinado a entrincheirar o controlo para sempre. Absorver o resto da Europa Oriental no Estado soviético foi considerado demasiado complexo — e com probabilidade de antagonizar os Estados Unidos e a Europa Ocidental. Ao invés, outras nações no bloco soviético tornaram-se «repúblicas populares», uma designação que a URSS usara pela primeira vez em 1926 com a Mongólia Exterior.[108] Algumas eram mais independentes do que outras — as tropas soviéticas, temporariamente, deixaram por completo a Checoslováquia, enquanto a Jugoslávia do marechal Tito também evitou o domínio russo direto.

A maioria, contudo, estaria firmemente sob as garras de Moscovo. Nos anos que se seguiram a 1945, centenas de «monumentos de gratidão» seriam erguidos por todo o bloco oriental, muitos de soldados soviéticos comemorando a sua vitória sobre a Alemanha nazi. Na Polónia, em particular, a resistência dos guerrilheiros continuaria por vários anos. Investigadores modernos creem que cerca de 200 mil polacos estiveram envolvidos em resistência armada ativa na sequência imediata da guerra, mais do que os que combateram os nazis durante a própria guerra. As últimas unidades de combate polacas significativas renderam-se no início dos anos de 1950, enquanto a morte do último *partisan* em combate contra as forças soviéticas ocorreria em 1963.[109]

Que os Estados Unidos do pós-guerra permanecessem globalmente envolvidos não era inevitável. Até aos finais da primavera de 1940, as sondagens de

opinião tinham mostrado que 96,4 por cento dos norte-americanos se opunham à entrada na Segunda Guerra Mundial, e um regresso ao isolacionismo permanecia deveras plausível. Um futuro como superpotência também não estava codificado no seu ADN. O exército dos Estados Unidos em 1939 era o 17.º maior do mundo, com 189.839 oficiais e soldados. Em 1945 eram 11 milhões — mas muitos deles queriam agora ir para casa.[110]

No seio do governo dos EUA, a primeira consideração importante de conversações pós-guerra com o Kremlin veio de George Kennan, um diplomata sénior na embaixada dos EUA em Moscovo. O seu «longo telegrama» de oito mil palavras, de fevereiro de 1946, avisava que o Estado soviético não tinha intenção — nem mesmo, no seu atual estado estalinista, capacidade — para aceitar uma «cooperação pacífica» com o Ocidente. A sua estratégia, previa ele, seria sabotar as potências ocidentais, fomentando a instabilidade, fornecendo apoio «sem restrições» a lutas violentas no mundo desenvolvido e procurando o derrube de governos quando a liderança da URSS o considerasse necessário. Kennan não chegou a prever uma guerra aberta, mas deixou claro que Washington devia considerar-se numa era de competição estratégica global e potencialmente sangrenta.[111]

Churchill partilhava estas crenças. Agora fora do poder, aceitou um convite para visitar Truman na sua casa de família no Missouri. A 5 de março de 1946, com o presidente dos EUA radiante ao seu lado, o líder britânico do tempo de guerra proferiu o seu histórico discurso da «Cortina de Ferro», atacando verbalmente a União Soviética pelo seu domínio da Europa Oriental e argumentando que o futuro para o Ocidente residia em forjar alianças inquebráveis. Truman vira previamente o conteúdo, dizendo a Churchill que não «faria senão bem» e «causaria agitação». A resposta da imprensa americana, contudo, foi extremamente hostil. O *The Wall Street Journal* avisou que os Estados Unidos não tinham necessidade de alianças com qualquer outra nação, enquanto o *Nation* descreveu Truman como sendo «notavelmente insensato» ao associar-se à ocasião. O comentador político Walter Lippmann referiu-se ao discurso como um «disparate quase catastrófico».[112] De volta a Washington, um Truman em choque distanciou-se das palavras de Churchill, dizendo aos repórteres — enganosamente — que não sabia o que Churchill ia dizer. Para apaziguar um furioso Estaline — que denunciou o discurso como «um apelo à guerra» —, Truman ofereceu-se para enviar o navio de guerra *Missouri* para levar Estaline aos Estados Unidos e acompanhá-lo ao mesmo estado para fazer um discurso.[113]

Para os Europeus, a necessidade de unidade era cada vez mais inegável. De volta a Londres, em maio de 1946, como chefe do Estado-Maior

General Imperial — o responsável profissional pelo Exército britânico —, Montgomery disse ao seu *staff* para verem um «bloco ocidental forte» como crucial para qualquer guerra futura.[114] À medida que os EUA se aproximavam das eleições intercalares de novembro de 1946, tornou-se claro que a América estava numa encruzilhada no que dizia respeito aos assuntos europeus. «Ao testar tantas vezes o nosso vigor, os russos estão a tentar descobrir… se pretendemos mesmo ficar na Europa com ambos os pés», escreveu Edwin James, repórter do *The New York Times*.[115]

Nem todos acreditavam que a América devesse fazê-lo. Em setembro, o secretário do Comércio, Henry A. Wallace — anterior vice-presidente de Roosevelt —, fez um discurso profundamente isolacionista. Explicou a uma audiência em Nova Iorque que era responsabilidade do Ocidente fazer a União Soviética sentir-se confortável e segura e concordar com garantias de segurança «mesmo às custas de arriscar epítetos de apaziguamento».[116] Para a Europa isto era terrível — mas revelaria ser um ponto de viragem, forçando a Casa Branca a fortalecer compromissos outrora frágeis para defender os seus aliados. Num comunicado presidencial de 20 de setembro, Truman anunciou que as visões de Wallace sobre política externa e as da sua administração — «as últimas partilhadas, acredito, pela grande maioria dos nossos cidadãos» — se encontravam num «conflito fundamental» e pediu a Wallace que se demitisse.[117] Os Europeus sabiam que se tinham esquivado à tangente. Se os pesos-pesados do Partido Democrata não tivessem persuadido Roosevelt a retirar Wallace da corrida a vice-presidente nas eleições de 1944, ele teria sido o primeiro presidente norte-americano do pós-guerra e a Europa teria decerto sido abandonada.

As eleições intercalares de novembro veriam os republicanos conquistarem ambas as câmaras do Congresso, o que foi considerado uma repreensão para Truman que o motivou a construir um consenso mais firme entre os partidos quanto ao papel global desempenhado pelos EUA. Quando o ano de 1946 se aproximava do fim, Truman nomeou George Marshall como secretário de Estado. Como chefe militar americano durante a guerra, supervisionara a expansão do seu exército, que aumentara 40 vezes. Agora daria o seu nome ao Plano Marshall, que financiaria a reconstrução da Europa e criaria as condições para o nascimento da NATO.

O inverno de 1946–47 foi um dos mais frios da Europa no decurso de uma geração, aumentando a miséria de um continente que, em muitas regiões,

continuava a empobrecer. Mas assinalou também o momento em que os Estados Unidos e os seus aliados europeus começaram finalmente a trabalhar juntos a sério para construir uma parceria contra o Kremlin. Para isso, a energia inicial viria da Grã-Bretanha — e de Ernest Bevin, em particular. Revitalizar a parceria anglo-francesa tinha sido uma ambição principal de Bevin desde que assumira o cargo, mas as relações com De Gaulle tinham-lho dificultado. O general ressentira-se da sua dependência de Londres e Washington durante a guerra, e estava determinado a desbravar um caminho independente. Em novembro de 1944, pouco depois de os Aliados terem libertado a França, De Gaulle chegara mesmo a encontrar-se com Estaline, aparentemente na esperança de retomar a histórica aliança francesa com a Rússia para contrabalançar a Grã-Bretanha e os EUA.[118] Em janeiro de 1946, contudo, De Gaulle resignara do seu cargo de chefe do governo provisório, acreditando que ao fazê-lo podia forçar um referendo constitucional que lhe concederia o poder a sério. Aqueles que dirigiam a Quarta República do pós-guerra recusaram-se, porém, a considerar tal ideia. Em dezembro de 1946, um sobrevivente de 74 anos de um campo de concentração, o político socialista Léon Blum, tornou-se primeiro-ministro de França. Quase imediatamente, o embaixador britânico em Paris, Alfred Duff Cooper, sugeriu uma aliança muito mais profunda.[119]

Ambas as nações sofriam de uma desesperada escassez de combustível. Em finais de janeiro, os cortes de energia forçaram a Inglaterra a fechar parcelas da indústria pesada durante semanas, algo que nem os bombardeamentos alemães tinham conseguido. Contudo, o governo de Attlee estava disposto a usar quaisquer recursos que tivesse para exercer influência diplomática. Quando Blum escreveu a Attlee requisitando carvão tanto de Inglaterra e dos Estados Unidos como do Ruhr alemão, ocupado pelos britânicos, foi imediatamente convidado para Londres.[120] O mau francês de Bevin dificultou as negociações — o que foi parcialmente remediado, de acordo com o embaixador Duff Cooper, pelo seu hábito de contar «uma série de histórias grosseiras sem muita graça e que eram difíceis de traduzir, mas de que Blum ria muito sonoramente». Dois dias mais tarde, a Inglaterra concordou que a França recebesse carvão da zona inglesa na Alemanha e Bevin teve o seu acordo inicial num tratado de duas nações.[121]

Semanas depois Blum foi substituído como primeiro-ministro por Paul Ramadier. Georges Bidault, o novo ministro dos Negócios Estrangeiros e antigo chefe da Resistência, estava de acordo em seguir em frente, mas foi categórico em que qualquer pacto devia ser explicitamente contra a agressão

alemã, ao invés de se referir à URSS.[122] Em parte, pretendia-se com isto não antagonizar Estaline — mas era também um indicador do crescente nervosismo francês por a Alemanha poder recuperar rapidamente da guerra e voltar a representar uma ameaça. Tanto o Reino Unido como a França estavam também a negociar os seus próprios tratados de paz com o Kremlin — documentos formais e, no fundo, sem significado, que ainda alimentavam a esperança de que pudessem minimizar o perigo claramente crescente de conflito. Diplomaticamente, estes acordos também se concentravam no risco de guerra com a Alemanha. Os Franceses sugeriram que o novo tratado com o Reino Unido usasse linguagem quase idêntica — particularmente se pretendiam que estivesse concluído antes do próximo encontro ministerial dos quatro em Moscovo, em março de 1947.[123] Bevin estava a recuperar de um ataque cardíaco e a sua situação era bastante séria para se pedir a Washington que considerasse adiar o início do encontro. A Grã-Bretanha também se debatia com a sua própria crise económica. A 21 de fevereiro, responsáveis da embaixada britânica disseram aos seus congéneres norte-americanos que o Reino Unido já não podia fornecer dinheiro à Grécia e à Turquia, forçando Washington a colmatar a falha ou a perder o Mediterrâneo oriental para o comunismo. As autoridades norte-americanas recusaram-se a adiar o encontro de Moscovo por causa da saúde de Bevin.

O secretário dos Negócios Estrangeiros estava determinado a avançar. Bevin e a sua comitiva deslocar-se-iam a Moscovo de comboio, parando no caminho para assinar o acordo de defesa com a França, escrito à pressa no dia 4 de março, no escritório da subprefeitura em Dunquerque. Tal como na maior parte da Europa, a reconstrução ainda mal começara na cidade bombardeada pelos alemães em 1940 e pela RAF em 1944. O ministro francês dos Negócios Estrangeiros, Jean Chauvel, descrevê-la-ia mais tarde como «destruída ao ponto de fazer lembrar as escavações das menos bem conservadas cidades gregas». Apesar de ter veraneado em praias próximas quando era criança, quase não reconheceu o local.[124] Outro dos presentes recordou as rajadas de vento que sopravam do Mar do Norte como a memória definidora desse dia. Mas também recordaria o entusiasmo da população que permanecia em Dunquerque.[125] Uma equipa de filmagens da Pathé apanhou imagens suas agitando *Union Jacks* e tricolores, embrulhados em sobretudos, cachecóis e lenços entre as ruínas cobertas de neve. Como Bevin comentou no seu discurso, a localização trouxe-lhe inevitavelmente «memórias profundas», uma recordação do inescapável horror de «duas grandes guerras».[126] Do lado francês, Chauvel tinha as suas reservas em relação à escolha de Dunquerque,

devido às suas conotações com a derrota.[127] Bidault foi mais otimista, argumentando que era uma oportunidade para exterminar esses fantasmas para sempre.

Dentro do edifício público tinham instalado bancos para os jornalistas e os responsáveis. Bidault e Bevin entraram na sala e sentaram-se num silêncio embaraçado. O carro do funcionário do Gabinete do Exterior britânico perdera-se nas ruínas ainda caóticas. Não tardaram, porém, a chegar, e a assinatura realizou-se.[128] As delegações dirigiram-se para a praia onde se fizera história em 1940, cada uma delas jurando que, desta vez, a sua aliança era «para sempre».[129] Ao passar por Bruxelas pouco depois, um jornalista perguntou a Bevin se era a favor de um pacto similar com a Bélgica. «Espero assinar um idêntico com a Bélgica e com todos os nossos bons vizinhos no Ocidente», descreveria Bevin mais tarde a sua resposta. «[A Grã-Bretanha] fará todos os possíveis para evitar um novo conflito no Ocidente, venha este da Alemanha ou de outro sítio».[130] Pelo menos na cabeça de Bevin, a NATO estava prestes a nascer.

E, igualmente, a Europa moderna. Em janeiro de 1947, Bevin convencera os EUA a assinar a junção das zonas americana e britânica de ocupação dentro da Alemanha, para formar a única unidade administrativa «bizona». Era um significativo risco económico deixar Londres teoricamente responsável por financiar metade dos custos da bizona. Revelar-se-ia um passo fundamental na criação da Alemanha Ocidental.[131]

Apesar de todos os seus comentários otimistas, Bevin estava deprimido enquanto se dirigia a Moscovo, apoquentado tanto com a sua própria saúde como com a situação estratégica. Mas março de 1947 e os meses que se seguiram veriam finalmente os EUA voltarem a comprometer-se com a Europa, abrindo as portas à NATO e ao Tratado do Atlântico Norte. A 12 de março, enquanto os ministros dos Negócios Estrangeiros davam início ao que viria a ser uma maratona de sete semanas em Moscovo, Truman anunciou 400 milhões de dólares para a Turquia e a Grécia. Delineando o que viria a ser conhecido como Doutrina Truman, declarou que Washington estava firmemente contra os esforços soviéticos para expandir o bloco oriental através da violência ou da subversão. Desde o início, as autoridades norte-americanas perceberam que era desesperadamente necessário na Europa um apoio mais vasto. Com o secretário de Estado Marshall em Moscovo, o seu adjunto, Dean Acheson — um antigo governador do Illinois com relações próximas

com o presidente —, disse aos congressistas que, se esses dois primeiros países caíssem, os outros seguir-se-iam como «peças de dominó».[132]

Toda uma geração de norte-americanos se persuadia agora a si mesma da necessidade urgente de liderança americana. Quando o subsecretário de Estado dos Assuntos Económicos de Marshall, William Clayton, viajou pela Europa, concluiu que esta corria o risco de se desfazer totalmente, económica e politicamente. «É agora óbvio que subestimámos grosseiramente a destruição da economia europeia pela guerra», escreveu ele. «A Europa está a deteriorar-se a um ritmo constante… milhões de pessoas nas cidades estão lentamente a morrer à fome… Sem mais apoio rápido e substancial dos Estados Unidos, a desintegração económica, social e política assolará a Europa.»[133]

Viajando com a delegação norte-americana a Moscovo encontravam-se vários pesos-pesados da política externa republicana, incluindo o futuro secretário de Estado John Foster Dulles e Arthur Vandenberg, presidente da Comissão de Relações Externas do Senado. Uma linha mais dura com a Rússia tinha o apoio bipartidário — e a equipa norte-americana estava preparada para demonstrar que o isolacionismo não regressaria. A perspetiva de um acordo estratégico sério entre França e Moscovo já tinha visto melhores dias, para grande alívio dos Norte-Americanos e dos Britânicos. Persuadido talvez em parte pelo Tratado de Dunquerque, o Kremlin acreditava agora que a França estava cravada demasiado fundo no campo ocidental para ser extraída.[134] De volta aos Estados Unidos em junho de 1947, Marshall apresentou o novo pacote de resgate económico dos EUA num discurso na Universidade de Harvard. O apoio norte-americano, tanto ele como Truman deixaram claro, estava aberto à União Soviética e a países do bloco de Leste — mas exigia que os beneficiários abrissem as suas economias à supervisão exterior e ao comércio dos EUA, condições que, sabiam, seriam publicamente rejeitadas por Estaline e pelos Soviéticos.

Bidault e Bevin concordaram rapidamente em aceitar a oferta, coordenando com os EUA para marcarem uma conferência em Paris para os Estados europeus. A Rússia impediu a Checoslováquia e a Polónia de enviarem delegações. Estaline ordenou ao ministro dos Negócios Estrangeiros soviético, Vyacheslav Molotov, que assistisse e se fosse embora ao fim de alguns dias, esperando que o Plano Marshall pudesse ser adiado ou bloqueado pelas objeções soviéticas. A estratégia não tardou a falhar, quando os Estados Unidos deixaram claro que as condições para a ajuda não eram negociáveis. Quando a Checoslováquia se mostrou ainda disposta a explorar

a oferta norte-americana, Estaline convocou a Moscovo o primeiro-ministro pró-soviético Klement Gottwald para o ameaçar, deixando claro a todas as nações europeias orientais que aceitar o auxílio americano teria consequências. No início de 1948, um golpe pró-soviético devolveu a Checoslováquia à órbita da Rússia, onde permaneceria até 1989.[135] «O desaparecimento da Checoslováquia como um Estado democrático livre foi a gota de água — ou, se preferirem, o raio de luz que obrigou a abrir os olhos mais teimosos», disse mais tarde o ministro dos Negócios Estrangeiros belga e posteriormente secretário-geral da NATO Paul-Henri Spaak. «Toda a gente na Europa Ocidental compreendeu — e, felizmente, também no Novo Mundo — que se quiséssemos evitar o contínuo e ilimitado desenvolvimento do imperialismo soviético… então os países ocidentais tinham de se unir, de se juntar.»[136]

Em setembro de 1947, o secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros canadiano, Louis S. St. Laurent, voltou a abordar a perspetiva de uma aliança de defesa, dizendo à Assembleia Geral das Nações Unidas que as nações ocidentais deviam juntar-se. «Se necessário», disse, «essas nações podem procurar maior segurança numa associação de Estados democráticos e amantes da paz, dispostos a aceitar obrigações internacionais mais específicas em troca de uma maior segurança nacional.»[137] Em dezembro de 1947, Bevin estava determinado a alargar a estrutura do tratado de Dunquerque para incluir outros países europeus. Um tratado defensivo, disse ele num memorando ao embaixador britânico em Washington no princípio do ano seguinte, «criaria confiança e energia num lado» — as democracias ocidentais — e «respeito e cautela no outro».[138]

A primeira tentativa de Bevin apresentar o plano a Marshall, num encontro a uma hora tardia no final da conferência de três semanas dos ministros dos Negócios Estrangeiros em Londres, em dezembro de 1947, não teve grande êxito. Tinha sido um ano esgotante, de viagens contínuas, e o secretário de Estado norte-americano teve dificuldade em compreender os pormenores. Regressando da reunião, Marshall falou com Jack Hickerson, diretor do Departamento de Estado para os Assuntos Europeus, instruindo-o a consultar o Ministério dos Negócios Estrangeiros na manhã seguinte e descobrir o que Bevin pretendia realmente dizer. Hickerson assim fez, e as autoridades explicaram então o que compreendiam do pensamento do seu chefe. Referências a «círculos», que tanto tinham confundido Marshall, eram sugestões de grupos defensivos de países, uma união interna sólida de nações europeias — inicialmente a Inglaterra, a França e as nações do Benelux, Bélgica, Holanda e Luxemburgo — apoiadas por uma rede mais

vasta que incluía os Estados Unidos e o Canadá. «Foi a primeira referência que ouvi ao Pacto do Atlântico», diria mais tarde Hickerson. «Bevin não lhe chamava Pacto do Atlântico… isso foi decidido mais tarde, mas era do que se tratava.»[139]

A abordagem inicial de Bevin a Marshall não trouxe um êxito imediato — o secretário de Estado norte-americano ainda estava focado em obter a aprovação pelo Congresso para o auxílio económico à Europa. Só depois do início de 1948 é que as coisas começariam com força em Washington. Mas as autoridades britânicas gastavam agora o mínimo de tempo possível a criar uma estrutura de segurança europeia mais vasta a partir do tratado de Dunquerque. Depois do golpe na Checoslováquia, os Estados mais pequenos do Benelux precisavam de pouco incentivo para se juntarem, e os trabalhos estavam bastante avançados quando chegou o Natal de 1947. A 17 de março de 1948, o Tratado de Bruxelas seria assinado por chefes de Estado, assim como por ministros dos Negócios Estrangeiros, incluindo o rei britânico Jorge VI, a rainha Guilhermina da Holanda, Carlota, a grã-duquesa do Luxemburgo, e o príncipe Carlos da Bélgica.

Nesse agosto, os membros do Tratado de Bruxelas criariam a Organização de Defesa da Europa Ocidental, com sede militar em Fontainebleau, perto de Paris. A chefia do Comité Militar seria oferecida a Montgomery, com os seus principais comandos subordinados divididos entre oficiais franceses e ingleses. Esta era a estrutura em torno da qual os comandos militares da própria NATO acabariam por ser constituídos. Nessa altura, contudo, os trabalhos para transformar o Tratado de Bruxelas num conceito verdadeiramente transatlântico já decorriam. Estes primeiros passos vacilantes em direção à NATO podiam ser um assunto maioritariamente europeu, predominantemente conduzido pela Grã-Bretanha, mas o capítulo seguinte da sua história seria firmemente escrito nos Estados Unidos da América.