

março de 2025

Relações Euro-Atlânticas e a Conferência de Munique

A Conferência de Segurança de Munique de 2025 e os Problemas do Multilateralismo
Maria Francisca Saraiva

A Crise na Relação Transatlântica
Vasco Rato

O Fim da Era Transatlântica
Patrícia Daehnhardt

DIRETORA

Isabel Ferreira Nunes

COORDENADOR EDITORIAL

Luís Cunha

CENTRO EDITORIAL

Filipa Teles

PROPRIEDADE, DESIGN GRÁFICO E EDIÇÃO

Instituto da Defesa Nacional

ISSN 2182-5327

Depósito Legal 340906/12

idn Instituto
da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel +351 211 544 700

idn.publicacoes@defesa.pt

Relações Euro-Atlânticas e a Conferência de Munique

A Conferência de Segurança de Munique de 2025 e os Problemas do Multilateralismo

Maria Francisca Saraiva

Professora Auxiliar de Relações Internacionais do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP/Universidade de Lisboa). Investigadora do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP-ISCSP/Univ. de Lisboa) e do IDN

Em 2024, o Secretário-Geral das Nações Unidas reconheceu, no seu discurso de abertura no primeiro dia da Conferência de Munique, que o sistema internacional nunca viveu uma situação tão difícil nos últimos 75 anos. Partilhando uma visão otimista sobre a questão da multipolaridade, Guterres afirmou que “a multipolaridade criou importantes oportunidades para o equilíbrio e a justiça, e para uma nova liderança no panorama global”. No entanto, “a transição para a multipolaridade sem instituições globais fortes pode criar o caos” (UN, 2024), avisou.

No discurso de 2024, Guterres referiu-se ao Pacto para o Futuro, aprovado por consenso na Cimeira do Futuro em 22 de setembro de 2024, durante a 79.^a Assembleia-Geral das Nações Unidas, como o acordo global capaz de transformar o sistema internacional “para criar uma ordem global mais inclusiva, abrangente e eficaz, que funcione para todos, com base no Direito Internacional” (UN, 2024).

Decorrido um ano, o maior evento independente sobre segurança e defesa do mundo reuniu-se em Munique para discutir o tema “Multipolarização: Riscos e Oportunidades”, a partir de um relatório elaborado por um grupo de peritos (Bunde, Eisentraut e Schütte, 2025), num momento de grande tensão estratégica, marcado por uma conflitualidade crescente e confrontos ideológicos, uma nova corrida aos armamentos e uma fragilização dos fóruns de cooperação ocidentais. O fórum de debate estratégico, que tem como lema “a paz pelo diálogo”, foi palco de debates

exaltados e de declarações polémicas, centradas, sobretudo, nas críticas dirigidas pelo vice-presidente dos Estados Unidos, J. D. Vance, às democracias europeias e respetivas políticas internas. Foi ainda debatida a possibilidade de se alcançar um acordo de paz para a Ucrânia, apesar da ausência da Rússia da conferência. Alguns dos temas mais relevantes discutidos pelos painéis incluíram a reconfiguração das alianças ocidentais, a expansão da influência chinesa e as tensões no Indo-Pacífico e no Médio Oriente, o risco de proliferação nuclear, a aplicação de inteligência artificial (IA) na defesa, entre outros assuntos com grande impacto no sistema internacional (MSC, 2025).

Este ano, o papel das Nações Unidas (NU) num mundo multipolar foi um tema lateral nas discussões entre os líderes políticos, sociedade civil, académicos e especialistas, empresas, jornalistas e representantes das organizações internacionais presentes em Munique, malgrado o facto de as propostas do Pacto do Futuro terem sido aprovadas por consenso pelos membros das NU – a tentativa de um bloco de países liderados pela Rússia de reabrir o texto à última hora e, deste modo, bloquear o processo foi inviabilizada pelo Grupo Africano (Vinhas, 2024). Este ano, marcaram presença em Munique Filippo Grandi, Alto-comissário das NU para os Refugiados, Tedros Adhanom Ghebreyesus (OMS) e Volker Türk (Alto-comissário das NU para os Direitos Humanos), e o único painel especificamente dedicado ao

tema foi o painel *Chartering Relevance: Towards a Stronger UN in a Fragmented World*, que contou com a participação dos presidentes do Gana e da República Democrática do Congo, de Kaja Kallas, a Alta-Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, e de Volker Türk.

Na conferência deste ano, a UE, tradicionalmente empenhada no multilateralismo, com a ONU como a âncora do sistema, esteve centrada nos problemas da relação transatlântica e não valorizou este ponto da agenda como tema prioritário na conferência.

No que se prende com os Estados Unidos, o regresso ao unilateralismo e à postura de confronto aberto com as NU, o seu Secretário-geral e as agências especializadas já se traduziram no abandono do Conselho de Direitos Humanos, órgão de que o país é observador; na decisão de saída da OMS, muito criticada pelo seu desempenho na pandemia da COVID, no congelamento do financiamento da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA), devido ao conflito na Faixa de Gaza, e na suspensão do financiamento do Fundo das Nações Unidas para a População, que se dedica à saúde sexual e reprodutiva, aliás, à semelhança do que fez no primeiro mandato, acusando-o de promover o aborto. O presidente deu também instruções para o país abandonar a UNESCO, uma política anteriormente seguida pela presidência Reagan, em 1984, e continuada no seu primeiro mandato. Esta política de acabar com as contribuições voluntárias, de que os fundos e programas das NU dependem inteiramente, e o abandono das agências especializadas, como a OMS e a UNESCO, nas quais os Estados Unidos assumiam uma quota de 22% dos respetivos orçamentos e faziam grandes contribuições voluntárias,

colocam as NU numa situação financeira muito delicada. Outro problema estrutural, de há muito presente na relação dos Estados Unidos com as NU, é a política de atrasos permanentes e o sistemático não pagamento integral da sua quota de 22% para o orçamento geral da organização (A/RES/79/249), o mesmo se passando com os 27% do orçamento das operações de manutenção de paz, os quais são da sua responsabilidade (A/C.5/78/34). Por isso, António Guterres viu-se forçado a anunciar uma reforma interna para responder às restrições financeiras resultantes largamente desta política continuada (Silva, 2025). Já a China, à semelhança do que sucedeu na reunião do ano passado, continua a defender a centralidade das NU na cooperação internacional. No discurso deste ano, o Ministro dos Negócios Estrangeiros Wang Yi expôs a visão chinesa da ordem global, reiterando que esta deve basear-se na cooperação multilateral e no respeito das soberanias. O conceito chinês de multilateralismo genuíno, afirmou, assenta nas NU como pilar da governação global, com decisões tomadas de forma coletiva e inclusiva, na linha da sua política de impulsionar a agenda do Sul Global (Yi, 2025). Consequentemente, a China tem procurado apresentar-se ao mundo como uma força estabilizadora na nova ordem global. Esta visão chinesa contrasta com o novo posicionamento isolacionista dos Estados Unidos da América, cada vez mais distante das NU e do seu tradicional papel de liderança da ordem internacional liberal, assente na Carta das NU. É importante compreender as razões que levam a China a participar ativamente da reforma e do aperfeiçoamento do sistema de governação global, em que as organizações internacionais são peças-chave. Justamente, uma forma de a China desafiar a liderança global americana tem passado pela criação de organizações internacionais de

matriz iliberal, que coexistem no sistema internacional com as NU e demais organizações de inspiração liberal. Outra estratégia da China para ter voz ativa nas relações multilaterais tem sido a sua política em relação às NU que consiste, no essencial, em tentar transformar a organização a partir de dentro.

Desde 2013, com Xi Jinping, é possível observar o esforço do país em ser reconhecido como uma grande potência responsável, alinhada com os objetivos e *modus operandi* do multilateralismo. A partir do momento em que o ritmo do seu crescimento económico se intensificou, o país começou a pagar substantivamente mais para o financiamento das NU, o que lhe permitiu tornar-se muito rapidamente no segundo maior contribuinte da organização, assegurando atualmente 20% de quota, no orçamento regular (A/RES/79/249), e 18,68% do orçamento das operações de paz (A/C.5/78/34). Diferentemente dos Estados Unidos, a China faz questão de pagar sempre as quotas integralmente, embora nem sempre a tempo, aproveitando para acusar os Estados Unidos de faltarem às suas responsabilidades internacionais, perante a organização e os demais membros (Zhang e Jing, 2024). Em paralelo, o país assumiu a necessidade de uma maior participação de chineses no Secretariado das NU, em especial nos altos cargos de liderança, entre outros aspectos do funcionamento da organização tradicionalmente dominados pelos poderes ocidentais, procurando inserir o discurso chinês nas políticas e nos documentos produzidos por estes órgãos e entidades.

Resumidamente, no rescaldo da Conferência de Munique, persistem muitas interrogações sobre o futuro do sistema internacional, não havendo consenso sobre o ponto em que se encontra a transformação do

sistema internacional. Não é claro se vivemos num mundo multipolar, multipolarizado a caminho da multipolaridade, unipolar, bipolar ou mesmo não polar. Isto significa que o sistema internacional continua a dar sinais contraditórios quanto à nova configuração da segurança internacional. Quanto às NU, o facto de o seu futuro ter sido um tópico menor, na conferência deste ano, não significa necessariamente que não possa vir a ser um dos fóruns multilaterais nos quais se continuarão a discutir as necessárias reformas do sistema multilateral a nível político, económico e de segurança. Nesse sentido, as NU poderão continuar a ter alguma capacidade de resolução de problemas e/ou definição de normas, embora nos pareça que, neste momento, o possam fazer unicamente em áreas muito específicas da cooperação internacional.

Referências

- Multipolarization Munich security report 2025* (2025). T. Bunde, S. Eisentraut, L. Schütte (Eds.).
<https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2025/>
- Munich Security Conference 2025 (2025). *Agenda and recordings*.
<https://securityconference.org/en/msc-2025/agenda/>
- Silva, P. A.: (2025). ONU anuncia reforma interna para responder a restrições financeiras. *Voa*. 12 de março.
<https://www.voaportugues.com/a/onu-anuncia-reforma-interna-para-responder-a-restri%C3%A7%C3%A7%C3%A9s-financeiras-8008263.htmlUN> (2024). António Guterres, Secretary-General's remarks to the Munich security conference: *Growing the pie: A global order that works for everyone*. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2024-02-16/secretary-generals-remarks-the-munich-security-conference-growing-the-pie-global-order-works-for-everyone%C2%A0>
- Vinhas, R. (2024). Pacto para o futuro: Um roteiro para uma ONU mais

consequente, *IDN Brief Novembro*, 8-9. <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrie/Paginas/IDN-Brief-novembro-2024.aspx>

Yi, W. (2025) TRANSCRIPT Pangambam S. Foreign Minister Wang Yi at the MSC 2025, *The Singju Post*. February 15. <https://singjupost.com/transcript-foreign-minister-wang-yi-at-the-msc-2025/>

Zhang, X. e Jing, Y. (2024). A mixed funding pattern: China's exercise of power within the United Nations. *Global Policy*. 15: S2, 121-134.
<https://doi.org/10.1111/1758-5899.13376>

A Crise na Relação Transatlântica Vasco Rato

Assessor do IDN e Antigo Presidente da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento

No decorrer da Conferência de Segurança de Munique de 2007, Vladimir Putin censurou o comportamento internacional dos Estados Unidos e dos seus aliados, responsabilizando-os pelos “focos de tensão internacional” e pelo “uso ilegítimo” da força. Concluindo que o sistema “unipolar não é apenas inaceitável, como também é impossível”, encetou a viragem estratégica que o colocou em rota de colisão com o Ocidente. Anos mais tarde, durante o encontro de 2020, Mike Pompeo, procurando sanar as preocupações europeias com a liderança de Donald Trump, insistia que “a morte da aliança transatlântica foi largamente exagerada”. A conferência de 2025 retomou a questão da eventual morte da Aliança Atlântica, inquietação agravada pelo vice-presidente J.D. Vance, quando afirma que o maior perigo a confrontar o Ocidente residia no “interior” do

espaço democrático europeu e não na Rússia e na China. Para Vance, a “deriva antipluralista” em curso na União Europeia aponta para uma crescente divergência entre os valores europeus e americanos. Porque a NATO assenta em valores partilhados, a afirmação indicava que, a prazo, a coesão da aliança poderia ser comprometida. Ao mesmo tempo que Vance questionava os pilares fundamentais da Aliança Atlântica, o secretário da Defesa Pete Hegseth avisava que a “salvaguarda da segurança europeia terá de ser um imperativo dos membros europeus da NATO”.

Compreende-se a estupefação provocada pelas palavras proferidas em Munique pelos responsáveis americanos. Todavia, não surpreendem. Há muito que Donald Trump faz saber que pretendia modificar o relacionamento euro-americano. Durante o seu primeiro mandato, afirmou que os países europeus prosseguiam uma inaceitável estratégia de *freeriding*, no âmbito da defesa e do comércio transatlântico. Exigia – e ainda exige – que a restruturação do relacionamento traduzisse um aumento dos recursos alocados à defesa e, não menos importante, um regime de trocas comerciais mais equitativo. Em Munique, Hegseth e Vance reiteraram as posições assumidas por Trump desde o seu primeiro mandato. Porém, desta vez, a resposta europeia saldou-se por uma inesperada dureza. A braços com uma situação política interna complexa, Emmanuel Macron retomou o discurso da “autonomia europeia”, admitindo que a *force de frappe* gaulesa possa vir a ser alargada a todo o continente, se bem que a decisão final de utilizar as armas nucleares francesas continuará a residir no *Élysée*. Fustigado pela crise económica e a impopularidade do governo trabalhista, Keir

Starmer reclamou para Londres um papel central na segurança europeia, disponibilizando um contingente militar para manter a paz na Ucrânia. Mais importante, Friedrich Merz sinalizava que a Alemanha estava preparada para reivindicar a sua “independência” estratégica relativamente aos Estados Unidos.

Construiu-se, pois, um consenso quanto ao estabelecimento de uma indústria de defesa europeia, o primeiro passo para garantir a resiliência da segurança continental. Se é nítida a vontade política de avançar com o robustecimento da defesa, a natureza específica do projeto requer clarificação. Na verdade, não se sabe se a “entidade de defesa europeia” será independente da NATO ou se será o pilar continental da Aliança Atlântica. Há posições para todos os gostos. Na sequência do célebre encontro na Sala Oval entre Donald Trump e Volodymyr Zelenskyy, Kaja Kallas afirmou que “o mundo livre precisa de um novo líder”. Em contraste, Viktor Orbán afastou-se da discussão. Parece que a maioria dos Estados europeus reconhece que a plena autonomia requer anos de investimento, de modo a superar as carências militares europeias. A chegar, a independência no âmbito da defesa demorará anos, se não décadas.

Seja como for, os acontecimentos recentes criaram uma nova realidade. A robustez da NATO sempre residiu na confiança que os países europeus depositavam na garantia de segurança proporcionada pelo Artigo 5.º. Essa crença foi definitivamente abalada. Acreditando que, em determinadas condições, Washington não cumprirá a garantia de segurança coletiva, os europeus avançam para a construção de capacidades militares próprias. Há, todavia, limitações que, a prazo, inviabilizam uma força “independente” dos Estados Unidos.

Desde logo, o endividamento europeu limita a dimensão do esforço. Talvez mais importante ainda, a percepção de ameaça não é uniforme, pois nem todos encaram a Rússia como a principal威脅 existencial. Há, também, um conjunto de países que vê a “autonomia europeia” como uma substituição de dependências, trocando Washington por Paris ou Berlim. Se deixou de haver confiança absoluta em relação a Washington, não é evidente que essa confiança possa ser depositada em Paris ou Berlim.

A crise nas relações transatlânticas está longe de chegar ao fim, até porque a disputa comercial irá adensar-se. No entanto, espera-se que as diferenças entre os dois lados do Atlântico não sejam exacerbadas pela demagogia. Muito separa a Europa dos Estados Unidos, mas ambos integram um mundo democrático sob pressão de Estados autocráticos. Se se tornou evidente que a relação transatlântica requer revisão, é igualmente claro que a relação traz benefícios significativos às partes, particularmente para um país de vocação atlântica que partilha uma fronteira marítima com os americanos.

presidência dos Estados Unidos pela segunda vez. O seu vice-presidente, J.D. Vance, escolheu o palco da Conferência de Segurança de Munique, em meados de fevereiro, para, em jeito de sermão a uma audiência europeia incrédula, qualificar a Europa, e não a Rússia ou a China, como a principal威脅 para os Estados Unidos: segundo ele, a “ameaça interna” e “o recuo da Europa de alguns dos seus valores mais fundamentais” é a maior威脅 à democracia americana. Ao acusar a Europa de ser antidemocrática, porque tenta travar o avanço de partidos de extrema-direita, Vance abriu um fosso ideológico transatlântico e classificou a Europa como o verdadeiro adversário da América.

Dias antes, o Secretário de Defesa, Pete Hegseth, numa reunião do Grupo de Contacto para a Defesa da Ucrânia, avisava a Europa de que esta já não poderia contar com as garantias de segurança norte-americanas: “Os Estados Unidos já não tolerarão um relacionamento desequilibrado que encoraja a dependência”, disse, e acrescentou que os EUA não aceitam, nem a adesão da Ucrânia à NATO, nem a participação de tropas norte-americanas numa eventual força colocada na Ucrânia que, a acontecer, nunca poderá ser uma missão da NATO.

Os recados de Hegseth e Vance à Europa, assim como o confronto entre Trump, J.D. Vance e o presidente da Ucrânia, Volodymyr Zelenskyy, na Sala Oval, em finais de fevereiro, ilustram bem a dimensão da rutura transatlântica a que estamos a assistir. Os Estados Unidos deixaram de ser o garante de segurança, o principal aliado e o pacificador da Europa, numa altura em que continua em curso no espaço europeu o maior conflito

O Fim da Era Transatlântica

Patrícia Daehnhardt

Assessora do IDN e Investigadora do IPRI/NOVA

A Conferência de Segurança de Munique de 2025 entrará na História como um dos momentos ilustrativos do término da era transatlântica, que marcaram o fim do Ocidente como ator geopolítico unitário.

A rutura transatlântica aconteceu mais cedo do que se esperava, apenas poucos dias depois de Donald Trump ter assumido a

armado desde a Segunda Guerra Mundial. Trata-se de uma mudança estrutural da relação transatlântica, da qual esta dificilmente recuperará. A administração Trump quer acabar com a guerra na Ucrânia o mais rapidamente possível e retirar os Estados Unidos da Europa. Uma rápida saída dos Estados Unidos aumenta, no entanto, significativamente os riscos para a Europa, porque apazigua o Presidente Putin e sinaliza-lhe que este tem mãos livres para lançar uma nova agressão contra um Estado europeu. Trump quer reabilitar Putin ao manter conversações diretas com o Presidente russo, sobre o fim da guerra, sem coordenação prévia com os aliados e sem envolver ucranianos e europeus, e sem que sejam pedidas quaisquer contrapartidas a Moscovo. A mera comunicação à Ucrânia e aos parceiros da NATO de que o país atacado teria de renunciar às áreas ocupadas pelas tropas de Putin, bem como à adesão à NATO, evidencia a preferência de Trump pelo regresso à política de grandes potências e pela criação de zonas de influência partilhadas entre as mesmas.

A Europa entrou em choque emocional com esta mudança tectónica na política norte-americana. Mas respondeu. Os recentes avanços na defesa europeia são uma resposta não apenas a Putin, mas também à disruptão prosseguida pela administração Trump. Os aliados europeus reconheceram que a urgência desta ruptura e os receios sobre a fiabilidade dos EUA como aliados contra a Rússia exigem um rápido realinhamento estratégico da segurança e defesa europeias. A Comissão Europeia propôs um pacote de 800 mil milhões de euros para rearmar a Europa e reafirmou o contínuo apoio à Ucrânia no Conselho Europeu de 6 de março. O Presidente francês Emmanuel Macron afirmou que o continente enfrenta "mudanças irreversíveis" vindas dos EUA, pediu

"financiamento massivo partilhado" para um rápido reforço militar europeu, e ofereceu estender o guarda-chuva nuclear da França aos aliados europeus. O Primeiro-Ministro britânico Keir Starmer propôs "uma coligação de vontades entre aliados dispostos a defender um acordo na Ucrânia e a garantir a paz" e anunciou que o Reino Unido pode enviar tropas britânicas para a Ucrânia e providenciar defesa aérea, juntamente com os aliados europeus. O futuro Chanceler alemão, Friedrich Merz, líder da União Democrata Cristã (CDU), o partido alemão mais pró-americano, reconheceu o fim da relação especial entre a Alemanha e os EUA e da proteção americana, quando afirmou, ainda durante a campanha eleitoral: "A minha prioridade absoluta será fortalecer a Europa o mais rapidamente possível para que, passo a passo, possamos realmente alcançar a independência dos Estados Unidos", isto, porque a administração Trump é "em grande parte indiferente ao destino da Europa". Para Berlim – que vê o recente apoio norte-americano ao partido de extrema-direita Alternativa para a Alemanha (AfD) como ingerência na política doméstica de um aliado democrático e uma traição à relação bilateral e à memória histórica conjunta – esta ruptura é particularmente dolorosa, se tivermos em conta que os Estados Unidos estiveram presentes no nascimento da República Federal da Alemanha e lhe garantiram a sua segurança, desde 1949, assim como lhe proporcionaram a reunificação alemã em 1989. Consciente da urgência, e ainda antes de tomar posse como Chanceler, Friedrich Merz, juntamente com Lars Klingbeil, líder do Partido Social Democrata (SPD), e futuro parceiro de coligação, conseguiu ver aprovada pelo parlamento alemão a reforma do travão da dívida constitucionalmente definido. A proposta do futuro governo, de adotar

um pacote financeiro de 500 mil milhões de euros para investimento na defesa nacional, infraestrutura e alterações climáticas, foi aprovada e proporcionará à Alemanha tornar-se o país europeu chave para fazer avançar a defesa europeia, no novo contexto transatlântico.

A Conferência de Segurança de Munique de 2025 marca o fim do Ocidente como ator geopolítico unitário, o fim da grande estratégia de internacionalismo liberal e a política de alianças que os Estados Unidos seguiram desde 1945. Estamos, na realidade, perante o afastamento dos Estados Unidos da comunidade de segurança transatlântica e democrática, tal como Washington a promoveu desde a criação da Aliança Atlântica.