

# Sudão: um retrato da crise do multilateralismo global

BÁRBARA GONÇALVES E  
LUÍSA RIBEIRO

A Carta das Nações Unidas inaugura seu texto afirmando ter como propósito “manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim, tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou qualquer outra ruptura da paz” (Carta da ONU, 1945). Portanto, um mundo em reconstrução após um dos piores conflitos da história decidiu fundar uma nova ordem internacional baseada na cooperação e na ação coletiva pela paz. Todavia, quase oito décadas depois, o cenário global revela 120 conflitos em andamento (CICV, 2024), muitos sem perspectiva de solução no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) – o principal organismo multilateral.

Essa realidade reflete a crise do multilateralismo, marcada pela fragmentação institucional, pela perda de legitimidade e pelo deslocamento da centralidade da ONU como espaço de resolução de disputas. O conflito no Sudão, por exemplo, é a expressão concreta dessa crise. Classificado como a pior crise humanitária em curso (ACNUR, 2025), o conflito iniciado em 2023 expõe a inoperância do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) e a incapacidade das instituições de responderem de forma eficaz e inclusiva. Paralelamente, organismos fora do sistema ONU como o Quad (Diálogo de Segurança Quadrilateral, em inglês) – fórum estratégico entre EUA, Japão, Austrália e Índia, focado em promover um Indo-Pacífico livre e aberto e contrabalançar a influência chinesa – e a IGAD (Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento, em inglês) – bloco de integração econômica e política dos países do Chifre da África, que atuam na resolução de conflitos e segurança regional, colocaram-se como mediadores do conflito.

Entretanto, esses mecanismos reproduzem a falha estrutural da ONU na gestão de conflitos periféricos, ao excluir o próprio Estado sudanês dos processos decisórios e evidenciar a falta de legitimidade e de coordenação global que corroem o sistema multilateral. Diante disso, a presente análise busca elucidar como o processo de

mediação do conflito no Sudão pelos organismos supracitados evidencia a crise do multilateralismo contemporâneo e o enfraquecimento da ONU como centro da governança internacional.

## Multilateralismo: uma crise anunciada?

Robert Cox (1996) afirma que as instituições concebidas no pós-guerra refletem as relações de poder existentes no momento de sua criação e tendem a promover imagens coletivas coerentes com essas relações. Assim, o multilateralismo surge como produto de uma determinada configuração da sociedade internacional. A ordem multilateral vigente foi estruturada sob a hegemonia americana, resultando em um sistema moldado pelos interesses dos Estados Unidos e de seus aliados (Burley, 1993).

Nesse contexto, seu principal organismo — o sistema onusiano — reproduz a lógica interna estadunidense para a solução dos problemas globais: a intervenção por meio de organizações administrativas especializadas (Burley, 1993). Embora formalmente amparada no artigo 1º da Carta da ONU, essa intervenção revela-se cada vez mais seletiva e orientada por interesses estratégicos, em detrimento da efetiva promoção da paz. Essa seletividade ajuda a explicar o bloqueio da ONU diante do conflito sudanês, no qual a ação coletiva é filtrada pela disputa de poder entre potências.

No sistema internacional, as assimetrias de poder entre as potências e os países menores impõem-se às decisões multilaterais, gerando paralisia nas instâncias decisórias, principalmente quando os temas em pauta não oferecem ganhos imediatos às potências. Em um cenário ideal, as organizações multilaterais deveriam pautar-se por seus princípios e normas gerais, sobrepondo-os aos interesses nacionais e assegurando coordenação entre desiguais, inclusão, representatividade e reciprocidade (Soares de Lima; Albuquerque, 2020). Contudo, a falta de representatividade na ONU compromete sua eficácia, provocando uma profunda crise de legitimidade que fragiliza suas instituições e desloca a centralidade da resolução de conflitos para outras esferas fora de seu sistema (Soares de Lima; Albuquerque, 2020).

Esse deslocamento evidencia que, diante do

enfraquecimento da governança global, coalizões ad hoc, organizações regionais e grupos restritos de países vêm assumindo papéis centrais na gestão de crises e mediações internacionais. Muitas vezes isso ocorre sem a legitimidade ou a representatividade necessárias, o que é evidente em crises como a do Sudão. Nesse caso, as coalizões de mediação são frequentemente percebidas como movidas pelos interesses econômicos e geoestratégicos dos países externos, em detrimento dos próprios agentes sudaneses, minando assim a aceitação e a sustentabilidade das soluções propostas.

Tal cenário reflete o movimento identificado por Buzan e Waever (2003), em que os níveis regionais de segurança se tornam cada vez mais autônomos e proeminentes na política internacional, substituindo a capacidade integradora do sistema multilateral. É justamente essa transferência de centralidade – do plano global para arranjos regionais e coalizões ad hoc – que define o ambiente em que se inserem os processos contemporâneos de mediação de conflitos, como o do Sudão. A dinâmica sudanesa, marcada pela prevalência de atores regionais e grupos restritos sobre as instâncias universais da ONU, constitui uma expressão concreta desse movimento, ilustrando de forma nítida as limitações e contradições do multilateralismo.

## A Face Humana da Crise

Em abril de 2023, uma guerra civil irrompeu no Sudão, marcada pelo confronto entre as Forças Armadas Sudanesas (SAF, em inglês) e o grupo paramilitar Forças de Apoio Rápido (RSF, em inglês). O país já vivia um período de instabilidade desde a destituição do presidente Omar al-Bashir, que havia chegado ao poder por meio de um golpe de Estado em 1989. Em 2021, outro golpe de Estado ocorreu e na linha de frente estavam o general Abdel Fattah al-Burhan, atual presidente, e o general Mohamed Hamdan Dagalo, conhecido como "Hemedti", líder das RSF (Booty; Chothia, 2025).

Para Booty e Chothia (2025), a discordância entre al-Burhan e Hemedti sobre o futuro do Sudão foi a principal causa para a luta de poder iniciada em 15 de abril de 2023. Os combates se intensificaram e hoje, três anos depois, ainda não chegaram ao fim. Estima-se que cerca de 150 mil pessoas foram mortas e mais de 14 milhões deslocadas, incluindo 3 milhões de sudaneses que fugiram para outros países instáveis como o Chade, a Etiópia e o

Sudão do Sul (Center for Preventive Action, 2025). Atualmente, nenhuma mediação foi acolhida por ambas partes beligerantes. Dessa forma, a crise humanitária e a insegurança regional não possuem perspectiva de melhoria e a crise sudanesa segue, a cada dia, agravando-se mais.

No quesito humanitário, a Missão Internacional Independente de Apuração de Fatos das Nações Unidas para o Sudão registrou o aumento do uso de armamento pesado em territórios povoados e o crescimento dos casos de violência sexual e de gênero. Ainda, o governo sudanês realiza prisões arbitrárias de ativistas dos direitos humanos, pessoal humanitário e profissionais da saúde considerados pró-RSF (OHCHR, 2025). O auxílio humanitário é dificultado em todo país, principalmente com as restrições feitas pelas SAF e os saqueamentos das RSF, os quais acentuam o quadro de fome do Sudão, de forma que a comida está sendo utilizada como arma de guerra. Ademais, o país enfrenta um surto de cólera e com diversos casos de malária, dengue e febre tifoide que não podem ser tratados devido à destruição das infraestruturas (Salhani, 2025).

Essa deterioração humanitária expõe não apenas a gravidade interna do conflito, mas também a paralisa das instituições multilaterais, que há muito já deveriam ter intervindo por meio de soluções mais efetivas. Em 2024, o Reino Unido apresentou ao Conselho de Segurança da ONU um projeto de resolução que solicitava maior proteção aos civis no Sudão (ONU, 2024). O texto, no entanto, foi vetado pela Rússia, que alegou que ele “continha uma compreensão equivocada sobre quem tem a responsabilidade de proteger os civis e sobre quem deve decidir convidar forças estrangeiras para o Sudão” (ONU, 2024). O veto evidencia o bloqueio decisório do Conselho de Segurança, prática recorrente há alguns anos, motivado por interesses estratégicos. A Rússia mantém envolvimento no conflito por meio do grupo paramilitar Wagner, ligado ao fornecimento de armas ao RSF (Lahrich, 2024). O conflito sudanês, assim, torna-se emblemático da incapacidade da ONU de agir diante de crises humanitárias graves, escancarando a erosão do multilateralismo.

## Sudão no tabuleiro geopolítico

Segundo Shea (2024), o Sudão exemplifica os conflitos regionais contemporâneos, caracterizados pela

interseção entre dinâmicas locais e internacionais, cenário que faz as crises humanitárias se intensificarem diante das rivalidades e tensões geopolíticas. Ademais, o cenário é agravado principalmente pela posição estratégica sudanesa, com 800 km de litoral às margens do Mar Vermelho e a sua proximidade da Arábia Saudita (Shea, 2024).

Devido à importância estratégica do Mar Vermelho para o comércio regional e às sete fronteiras que o Sudão compartilha — com Egito, Eritreia, Etiópia, Sudão do Sul, República Centro-Africana, Chade e Líbia —, a instabilidade no país tende a se espalhar para os vizinhos, afetando também os Estados do Sahel, do Chifre da África e da África Oriental (Shea, 2024). Ainda, os refugiados sudaneses se deslocam também para a Europa. O Sudão, também, acusou diversas vezes os Emirados Árabes Unidos (EAU) de apoiar as RSF, tornando-se “cúmplices do genocídio” em Darfur Ocidental (UN News, 2025). Assim, é evidenciado as repercussões transnacionais do conflito sudanês.

Portanto, interferências estrangeiras ocorrem por motivações além das questões de segurança, os Estados também buscam garantir outros interesses — econômicos e estratégicos — na região. Um exemplo disso são as parcerias transnacionais, como a supracitada do Grupo Wagner. Além disso, países do Oriente Médio, como os Emirados Árabes Unidos, têm investido em infraestrutura portuária e logística no país, visando controlar rotas comerciais no Mar Vermelho e expandir sua influência regional (Plaut, 2024). Esta conjuntura elucidada como o conflito sudanês está inserido em um tabuleiro geopolítico global, em que potências e atores externos instrumentalizam a guerra para fins próprios, esvaziando o princípio da soberania e deslocando as negociações de paz para o controle de recursos e influência. Destarte, é essencial que medidas multilaterais sejam tomadas para estabilizar a região e evitar uma crise na segurança internacional que afeta três continentes, sendo eles o africano, o europeu e o asiático.

## Mediação Ativa, Sudão Ausente

No dia 12 de setembro de 2025, o Departamento de Estado dos Estados Unidos (EUA) divulgou uma declaração conjunta do Quad — grupo composto pelos EUA, Egito, Arábia Saudita e EAU — que relatava um plano para encerrar o conflito no Sudão. Os princípios elencados

incluem preservar a soberania sudanesa, manter a resolução em meios pacíficos, facilitar a assistência humanitária, proteger os civis, e o fim do apoio militar externo, entre outros (U.S Department of State, 2025). O grupo ainda solicitou um período de trégua humanitária, inicialmente por três meses, que levaria a um cessar-fogo permanente. A declaração também estabeleceu que o mesmo se comprometeria a acompanhar a implementação do cronograma e incentivou as negociações entre as SAF e as RSF.

O que se destaca no plano do Quad é a ausência de participação das partes beligerantes em sua elaboração. Ainda mais grave, Estados diretamente acusados de favorecer um dos lados no fornecimento militar – caso dos EAU – participam diretamente da composição do plano. O governo sudanês rejeitou essa proposta, que sugeria a exclusão das partes em guerra da transição política. Embora tenha declarado apoio aos esforços para encerrar o conflito, Cartum afirmou que não aceitará interferências que desrespeitem a soberania nacional e defendeu que apenas o povo sudanês deve decidir seu futuro (The Arab Weekly, 2025). Além disso, criticou as sanções internacionais e reafirmou sua legitimidade, destacando que já formou um governo civil de transição para preservar a unidade do país (The Arab Weekly, 2025). As RSF não emitiram nenhuma declaração acerca do plano Quad.

Nesta conjuntura, a União Africana (UA) e a IGAD acolheram a proposta do Quad, afirmando que a posição do grupo se alinha plenamente aos seus próprios roteiros (União Africana, 2025). Reiteraram que não há solução militar para a crise e anunciaram novas consultas com grupos civis sudaneses em outubro de 2025, em parceria com a Liga dos Estados Árabes, as Nações Unidas e a União Europeia, visando um diálogo inclusivo liderado pelos sudaneses (União Africana, 2025). Poucos detalhes foram divulgados sobre essas consultas, mas, até o dia 30 de outubro de 2025, não se tem relato de que as mesmas tenham ocorrido.

A ausência de transparência e de envolvimento efetivo dos atores sudaneses nessas mediações explicita a crise do multilateralismo contemporâneo. As negociações de paz, conduzidas às margens das instâncias onusianas e sem a participação plena do próprio Sudão, perdem legitimidade política e social, sendo orientadas pelos interesses estratégicos dos países participantes. Essa prática reflete a diplomacia seletiva, na qual pequenos grupos de

Estados assumem papéis decisórios que tradicionalmente caberiam às instituições multilaterais.

A ONU, portanto, perde capilaridade e relevância, enquanto organismos externos e regionais assumem funções de mediação movidos muitas vezes por objetivos particulares. Como consequência, os acordos resultantes tendem a ser frágeis e de baixa implementação, pois carecem do apoio institucional robusto e da legitimidade global que apenas um sistema multilateral global efetivo poderia fornecer. A substituição de fóruns universais por coalizões restritas indica uma mudança estrutural na governança internacional de conflitos, em que a eficiência imediata é priorizada em detrimento da legitimidade e da sustentabilidade da paz. Assim, o conflito sudanês não apenas revela as limitações práticas da ONU, mas também simboliza a erosão de sua autoridade normativa, confirmando a crise de credibilidade e de coordenação que caracteriza o multilateralismo contemporâneo.

## Considerações finais

Percebe-se, então, que a realidade no Sudão escancara a crise do multilateralismo no sistema internacional. Para além de questões de segurança, os impactos nas instituições e nos cidadãos sudaneses demonstram de maneira clara a instabilidade e falta de credibilidade de organismos como a ONU na resolução de conflitos. Ademais, é de se questionar qual eficácia pode ser alcançada se os próprios beligerantes não são inclusos nos processos de paz e como isso ocorreria, visto que seria baseada exclusivamente em interferências externas motivadas por seus próprios interesses.

Consequentemente, ao analisar o processo de paz no Sudão é necessário reconhecer que a legitimidade e a durabilidade de qualquer acordo dependem da inclusão efetiva das partes envolvidas e da participação ativa dos próprios sudaneses — os reais afetados pelo conflito. A proposta do Quad e os diálogos da UA com a IGAD podem ser considerados paralisados no momento. Entretanto, a situação catastrófica do Sudão segue se intensificando e piorando a cada dia. O caso sudanês revela mais do que a falência de uma mediação específica: ele simboliza a transformação da ordem internacional, em que a centralidade da ONU é substituída por uma arquitetura fragmentada de poder, refletindo um sistema global em reconfiguração, mais instável, competitivo e marcado pela desconfiança do próprio multilateralismo.

Mesmo que a solução proposta pelo Quad entre em vigor, a falta de legitimidade do governo sudanês e a ausência de ações específicas para implementar seus termos gerais tornam improvável um resultado positivo. Isso ocorre porque as medidas apresentadas não buscam reparar as condições de vida da população nem enfrentar as causas da crise no Sudão, mantendo o país em um estado contínuo de instabilidade. Nesse contexto, as consultas civis sugeridas pela União Africana e pela IGAD representam uma alternativa mais eficaz, capaz de orientar futuros acordos de paz e torná-los realmente aplicáveis, visando não só o fim do conflito mas o restabelecimento e desenvolvimento do Sudão.

# Referências

---

ACNUR. Dois anos depois, o Sudão é uma catástrofe que o mundo não pode mais ignorar. **ACNUR Brasil**, 15 abr. 2025. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/noticias/notas-informativas/dois-anos-depois-o-sudao-e-uma-catastrofe-que-o-mundo-nao-pode-mais>. Acesso em: 24 out. 2025.

AFRICAN UNION COMMISSION; INTERGOVERNMENTAL AUTHORITY ON DEVELOPMENT. **AUC and IGAD welcome the QUAD outcome on Sudan**. Addis Ababa & Djibouti: African Union; 14 set. 2025. Disponível em: <https://au.int/en/pressreleases/20250914/auc-and-igad-welcome-quad-outcome-sudan>. Acesso em: 28 nov. 2025.

BOOTY, N.; CHOTHIA, F. Sudan conflict: what you need to know. **BBC News**, 29 out. 2025. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/articles/cjel2nn22z9o>. Acesso em: 29 out. 2025.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003

BURLEY, A. M. Regulating the world: Multilateralism, international law, and the projection of the New Deal regulatory state. In: RUGGIE, J. G. **Multilateralism matters: The theory and praxis of an intitutional form**. Nova York: Columbia University Press, 1993, p. 125-156.

CENTER FOR PREVENTIVE ACTION. Civil War in Sudan. **CFR**, 27 out. 2025. Disponível em: <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/power-struggle-sudan>. Acesso em: 27 out. 2025.

CICV. CICV em 2024: defender a humanidade nos conflitos armados. **CICV**, 16 nov. 2024. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/artigo/cicv-2024-defender-humanidade-conflitos-armados>.

COX, R. Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory. In: COX, R.; SINCLAIR, T. **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge University FPress, 1996, p. 85-123

LAHRICH, I. Crisis in Sudan: A Complex Power Play With Regional Implications and Global Stakes. **Policy Center for the New South**, 19 nov. 2024. Disponível em: <https://www.policycenter.ma/publications/crisis-sudan-complex-power-play-regional-implications-and-global-stakes>. Acesso em: 29 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 28 de outubro de 2025.

## Referências

---

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução para conter a guerra no Sudão é vetada no Conselho de Segurança. **ONU News**, 18 nov. 2024. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/11/1840866>. Acesso em: 23 out. 2025.

PLAUT, M. Why the United Arab Emirates supports Sudan's Rapid Support Forces. **Martin Plaut**, 24 nov. 2024. Disponível em: <https://martinplaut.com/2024/11/17/why-the-united-arab-emirates-supports-sudans-rapid-support-forces/>. Acesso em: 2 nov. 2025.

SALHANI, J. War in Sudan: Humanitarian, fighting, control developments. **Al Jazeera**, 30 set. 2025. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/features/2025/9/30/war-in-sudan-humanitarian-fighting-control-developments-september-2025>. Acesso em: 23 out. 2025.

SHEA, J. Sudan: Is this an even more geopolitical conflict than Ukraine or Gaza? **Friends of Europe**, 13 set. 2024. Disponível em: <https://www.friendsofeurope.org/insights/critical-thinking-sudan-is-this-an-even-more-geopolitical-conflict-than-ukraine-or-gaza/>. Acesso em: 25 out. 2025.

SOARES DE LIMA, M. R.; ALBUQUERQUE, M. Reordenamento Global, Crise do Multilateralismo e Implicações para o Brasil. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais**, p. 4–13, 2020. Disponível em: [https://cebri.org/media/documentos/arquivos/PolicyNote\\_3\\_Reordenamento\\_Glo60cd11a150953.pdf](https://cebri.org/media/documentos/arquivos/PolicyNote_3_Reordenamento_Glo60cd11a150953.pdf).

THE ARAB WEEKLY. Sudanese government pushes back against quad peace plan, faces RSF drone onslaught. **The Arab Weekly**, 15 set. 2025. Disponível em: <https://the arabweekly.com/sudanese-government-pushes-back-against-quad-peace-plan-faces-rsf-drone-onslaught>. Acesso em: 27 out. 2025.

UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Sudan: war intensifying, devastating consequences for civilians – UN fact-finding. **OHCHR**, jun. 2025. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/06/sudan-war-intensifying-devastating-consequences-civilians-un-fact-finding>. Acesso em: 24 out. 2025.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. Joint statement on restoring peace and security in Sudan. **U.S Department of State**, 12 set. 2025. Disponível em: <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/09/joint-statement-on-restoring-peace-and-security-in-sudan>. Acesso em: 28 nov. 2025.