Desafios do multilateralismo: Resgatar a confiança e governar a reforma das Nações Unidas[1]

Desafíos del multilateralismo: Rescatar la confianza y gobernar la reforma las Naciones Unidas

Challenges of multilateralism: Restoring trust and managing the reform of the United Nations

Santiago Alcázar

Resumo: O tema da 81ª sessão da AGNU é 'Resgatar a confiança e governar a reforma'. O tema é pertinente ao momento que vive a Organização em meio a críticas vinda de toda parte. Com efeito, após 81 anos, a Organização dá sinais de envelhecimento: perda de agilidade, peso excessivo da burocracia, perda de foco e duplicação inútil de esforços. Espera-se que retoques aqui e acolá, tratar das infiltrações, arejar, fazer rearrumações, realizadas pelos Estados membros – serão suficientes para restaurar a confiança. As causas para a desconfianças, no entanto, são outras. Conflitos e IA dominaram as falas no debate geral da 81ª AGNU. O perigo de uma conflagração nuclear nunca foi tão real. O mesmo pode dizer-se com respeito à IA, segundo os próprios CEOs de companhias que a desenvolvem.

Resumen: *El tema de la 81ª sesión de la AGNU es: Rescatar la confianza y gobernar la reforma. El tema tiene que ver con momento crítico que vive la Organización en medio de críticas que le llegan de todas partes. Con efecto, después de 81 años la Organización dá señales de envejecimiento: perdida de agilidad, peso excesivo de la burocracia, perdida de foco e duplicación inútil de esfuerzos. Se espera que retoques aquí y allá, tratar de las infiltraciones, airear, hacer cambios, todas, realizados por los Estados miembros – serán suficientes para traer de vuelta la confianza. Las causas para la desconfianza, sin embargo, son otras. Conflictos y el tema de la IA dominaron las intervenciones en el debate general de la 81ª AGNU. El peligro de un conflicto nuclear nunca fue tan real. Lo mismo se puede decir con respeto a la IA, según los proprios CEOs de las compañías que la desarrollan.*

Abstract: *The theme of the 81st session of the UNGA is: Restoring trust and managing the reform of the United Nations. The theme is pertinent in light of the overwhelming criticism being directed to the Organization. It is true that at 81 years, the Organization shows signs of old age: loss of agility, bureaucratic overweight, loss of focus, overlapping. It is assumed that retouching, here and there, fix leaks, change this and that – everything done by State members – will bring back trust. The causes that lead to mistrust are however of another kind. Conflicts and AI where present is most if not all the speeches during the 81st UNGA general debate. The present danger of a nuclear conflagration has never been more true. The same can be said with respect to AI, according to CEOs of companies responsible for its advancement.*

[1] Texto utilizado pelo autor no Seminário Avançado '*Geopolítica e Saúde na Assembleia Geral da ONU 2026*', dia 30/09/2026. Acesso: https://youtube.com/live/fh0r4FAgdIY?feature=share

Desde 2002, os presidentes eleitos da AGNU sugerem um tema para o debate geral, que costuma ser o 8º ponto da agenda[2].

O debate geral é ocasião para que os líderes mundiais, aproveitando a plataforma política universal oferecida pela Organização das Nações Unidas, tragam à luz suas respectivas visões de mundo.

O tema proposto serve para estruturar as intervenções e dar-lhes um sentido comum. O tema da 81ª sessão ordinária da AGNU é: *Resgatar a confiança e governar a reforma das Nações Unidas.* Este texto divide o tema nas duas propostas a partir de uma síntese pessoal dos pronunciamentos.

Conflitos e Inteligência Artificial estiveram em praticamente todas as falas de maneira proeminente. Não há dúvida de que são os dois assuntos que mais preocupam os líderes agora.

O Conselho de Segurança realizou na mesma quarta-feira, dia 23, duas reuniões sobre o tema: 1) A perigosa nova fase na guerra na Ucrânia; 2) As magníficas potencialidades e os enormes riscos encerrados na IA.

Como se encaixam essas duas preocupações no resgate da confiança? Esse é o primeiro ponto que quero explorar.

A principal crítica que se faz às Nações Unidas é o seu envelhecimento. Criada em 1945, desconfia-se que a Organização não estaria, supostamente, à altura dos desafios de hoje. Acumulação de mandatos que perderam urgência, inchaço da burocracia, duplicação de esforços, perda de agilidade, demora em agir. Esses são alguns dos problemas apontados pelos críticos da Organização.

É evidente que a Organização de 81 anos tem que fazer mudanças necessárias para sanar aqueles, e eventualmente outras dificuldades. Ainda que haja consenso com respeito à necessidade de reforma, a arrumação da casa por si só não vai nos levar de volta ao paraíso. A razão é simples: diferentes grupos têm diferentes motivos de descontentamento.

As potências fundadoras ocidentais percebem que o projeto de 1945 tornou-se uma camisa de força. Países da África e alguns países da Ásia se dão conta que a Organização não lhes atende. Países da América Latina sentem frustração com o atraso do prometido desenvolvimento. Países do Oriente Médio são palco de conflitos intermináveis.

Todos têm razão, mas esquecem que para ordenar o mundo conforme os princípios e valores da Carta é preciso submeter-se ao direito internacional e cumprir as promessas inscritas nos 3 pilares da Organização: paz e segurança, direitos humanos e desenvolvimento.

As potências fundadoras sempre se mostraram elásticas com respeito aos princípios e valores por elas propagados como civilizatórios, bem como com as promessas inscritas nos 3 pilares. A história das independências é suficientemente eloquente para argumentar que a desconfiança deve ter nascido com ela.

Insultos à ONU, acompanhados de saídas intempestiva de agências especializadas, são instâncias de rompimentos com compromisso assumidos por Estados membros. A desconfiança

[2] https://docs.un.org/en/A/81/150

tende aumentar com decisões unilaterais, legitimando ações à margem do que seria de se esperar. O uso marginal, i.e., bandido, das redes sociais, desprovidas de filtros, quando usada por líderes internacionais é uma consequência daqueles rompimentos e não deve surpreender.

A consequência, no entanto, é inescapável: desconfiança com um sistema "arcaico" que não responde, ou tarda em responder, à graves questões que reclamam consenso para o encaminhamento de respostas aos desafios. A solução de controvérsias pode ser demorada e complicada, mas é indispensável para manter as nações unidas em torno ao um projeto comum.

Talvez o caso mais emblemático de desrespeito ao direito internacional e à Carta seja a aparente inação da Organização relativa à política que Israel mantém com respeito à Palestina, desde 1948. Alguns dirão que não há razão para depositar confiança em uma Organização incapaz de refrear a brutalidade praticada a diário. Não teriam razão, no entanto, uma vez que, tanto o Conselho de Segurança quanto a AGNU adotaram resoluções condenatórias sobre o assunto.

O problema não é a Organização, mas o comportamento marginal de Estado membro permanente do CS que age como pai que atura, aos olhos do mundo, todas as barbaridades do filho contra o direito internacional, inclusive a prática de genocídio, e ainda sanciona quem o condene. O problema ainda é agravado pelas tias velhas e velhos tios que fazem o mesmo, mas com irrefreável hipocrisia. Basta ler os relatórios de Francesca Albanese, a relatora especial das Nações Unidas para os territórios ocupados da Palestina, ameaçada, acusada e condenada por diversos países "civilizados".

A mensagem é clara: alguns, mais avançados, não precisam sujeitar-se aos compromissos universais abraçados no momento de adesão à Carta. Mais desconfiança!

Durante a epidemia do HIV-AIDS, África foi o continente mais afetado. Os primeiros antiretrovirais surgiram no final de década de 1980 e início de 1990. O Acordo TRIPS entrou em vigor em 1995 para todos os produtos, inclusive os de saúde. Versões genéricas de baixo custo de ARVs foram proibidas pelo Acordo. O resultado foi trágico para pacientes que não podiam pagar o preço abusivo imposto pelos laboratórios.

A Declaração de Doha, de 2001, procurou sanar essa dificuldade mediante a adoção de flexibilidades, tão difíceis de serem aplicadas, que na prática tornam-se letra morta. Os países mais impactados pela epidemia entenderam que o sistema de comércio internacional, criado pelos Estados membros da ONU, não é confiável, ao menos quando se trata de epidemias e seguramente muito menos quando houver pandemia, como a Covid-19.

Atualmente está em discussão o anexo PABS (Acesso a Patógenos e Repartição de Benefícios) do Acordo sobre Pandemias, adotado pela OMS em 2025. O anexo PABS é crítico para o êxito do Acordo. Em síntese consiste na concordância de envio rápido de material genético de patógenos com potencial pandêmico aos grandes laboratórios. Em contrapartida, os grandes laboratórios enviariam de volta àqueles remetentes, testes diagnósticos, vacinas e medicamentos produzidos a partir das amostras, de maneira justa e equitativa, claro.

Em 25 de setembro realizou-se a 2ª reunião de Alto Nível da AGNU sobre preparação, prevenção e resposta a pandemias. EUA e UE foram categóricos em rejeitar a prioridade de saúde sobre a propriedade intelectual, não obstante existirem razões para crer na possibilidade de surgimento de nova pandemia. O anexo PABS, como se vê, "no pasará".

Por que, de fato, confiar em uma Organização em que Estados membros mais protegidos agem contra as necessidades de Estados membros menos protegidos e nada é feito para corrigir essa atitude marginal?

Críticas semelhantes poderiam ser levantadas com respeito ao aquecimento global e as suas severas consequências, uma vez que os países que menos contribuem com a emissão de gases de efeito estufa são os mais prejudicados pela não implementação de recomendações cientificamente acertadas.

Ou ainda, com respeito a injustiça de um sistema financeiro internacional que não somente favorece aos que têm mais, mas penaliza aos que têm menos em escala crescente, como se pode observar pelo gap gritante de inequidades entre os países. É preciso recordar que o Banco Mundial e o FMI fazem parte do Sistema Nações Unidas e, assim, deveriam alinhar suas ações e recomendações pela lógica e o espírito dos valores e princípios da Carta.

As roupagens da desconfiança, como vimos, são variadas e distintas, mas têm em comum um ponto: todas provém do mesmo pano marginal, que são as políticas e as ações unilaterais movidas por interesses particulares. É preciso entender que a Organização das Nações Unidas é o foro universal para que os países busquem, por meio do diálogo e o bom entendimento, soluções para questões que impactam a todos, com base no bem-comum.

Pode ser que existam outras causas para a desconfiança, mas as mencionadas acima são decisivas. O que disseram os líderes com respeito ao apelo para resgatar a confiança?

Talvez a questão pudesse ser formulada de outra maneira: o que se espera das Nações Unidas é realista à luz das capacidades a ela conferidas pelos Estados membros? Formulada dessa maneira, a questão parece recair sobre escolhas: descartar o que não mais seria necessário; criar o que for preciso para fazer frente aos novos desafios.

Não há consenso sobre esse assunto delicado, mas todos falam em reformar, de alguma ou outra forma. O essencial é não perder a floresta pelas árvores. Onde há consenso é no ideal de uma Organização que desempenhe um papel ativo na solução de conflitos, com um olho no Conselho de Segurança.

Ampliar o número de assentos no CS; acionar a AGNU quando o CS for paralisado pelo veto — são algumas das ideias ventiladas. As políticas e ações marginais, i.e., de Estados membros dispostos a quebrar acordos e compromissos para servir aos seus próprios interesses, não serão refreadas por reformas adjetivas. Esperar que assim fosse seria equivalente a esperar que bandidos se sensibilizem com a nova arrumação da casa.

É preciso entender que os dois documentos mais importantes da política norte-americana recente — *National Security Strategy*, de novembro de 2025 e *National Defense Strategy*, de janeiro de 2026 — estabelecem o que o uso da força pode fazer. *A força será usada porque se pode*, porque sim, não necessariamente porque é preciso à luz de alguma decisão do CS. Esse é o ponto crucial. Enquanto predominar a lógica do *uso da força porque se pode* não se poderá ter nenhuma segurança sobre a validade de acordos ou compromissos.

O uso da força porque se pode não é nenhuma novidade, sempre foi assim por parte dos que detêm força, por isso os exemplos de políticas e ações marginais. O novo é a admissão sem-vergonha dessa prática, porque também se pode ser sem-vergonha porque se pode. É o famoso *faço porque posso, e daí*?

A questão da reforma, como se pode ver pelas falas no debate geral, não foi mencionada senão por meio de generalidades que não tocam no principal: o pendor marginal dos que têm força.

Nada disseram, por exemplo, sobre as políticas e ações que inviabilizam o bem-comum e acentuam as inequidades em todas as áreas, desde meio ambiente, energia, produção e consumo, entre outras.

Tampouco trataram da urgente necessidade de transformar a arquitetura financeira internacional, essencial para frear e reverter as imensas desigualdades, bem como para levar adiante a plena implementação da Agenda 2030 e de seus ODS, que apresentam um gap financeiro de US$ 4,5 trilhões, por ano.

Sobre os ODS é preciso fazer justiça e dizer que desde 2015, quando foram lançados, quase 1 bilhão de pessoas ganharam acesso a água potável. A eletricidade alcança hoje 92% da população mundial e o acesso à Internet passou de 40% a 74%. Há mais crianças saudáveis, mais proteção a meninas e mulheres. Há avanços, enfim, ainda que reste muito a fazer.

As críticas às Nações Unidas são injustas ademais, pois não passa um só dia sem que se realizem mostras de cuidado e de solidariedade sob o fogo real de soldados regulares. As imagens de violência contra a UNRWA e outras agências estão aí como evidências ante uma corte de justiça.

A prática de políticas e ações marginais, como a matança de civis, somente será evitado quando as sociedades, indignadas contra a desumanização, se levantarem contra os governos que as levam a cabo. Não basta indignar-se contra governos marginais. É preciso ir além é questionar as sociedades que os elegem e os aplaudem.

É preciso recordar as primeiras palavras do preâmbulo da Carta: *Nós, os povos*. Cabe às sociedades, não somente aos governos, a responsabilidade pela construção de um mundo mais humanizado.

Conflitos e Inteligência Artificial estiveram em praticamente todas as falas de maneira proeminente, como se disse no início.

Existem atualmente mais de 60 conflitos. Todos são bárbaros, mas o que pode resultar em um conflito nuclear é a guerra na Ucrânia. É um cliché dizer que a primeira vítima em uma guerra é a verdade.

Alguns dizem que a Rússia já perdeu e respira por aparelhos facilitados pelo regime. Outros dizem que a Ucrânia já perdeu e respira por aparelhos facilitados pela Europa. Os primeiros acusam a Rússia de ter invadido a Ucrânia sem motivo. Os segundos contra-argumentam que a guerra foi resultado do propósito de instalar a OTAN na Ucrânia, último bastião protetor. A Rússia, naturalmente, deve ter-se sentida ameaçada pela possibilidade de um cerco militar.

Países ocidentais acusam Rússia de não democrática, insinuando que talvez seja necessário estimular mudança de regime. Russos dizem que pretendem derrotar o regime nazista de Kiev, que persegue as minorias russas na Ucrânia. As contradições saltam à vista. Ocidentais defendem o regime nazista de Kiev. A Rússia defende a proteção de minorias.

Países ocidentais promovem russofobia nas mídias com o propósito de condenar e injuriar qualquer coisa relacionada à Rússia. Rússia acusa o ocidente de agir como regime de exceção.

É fato que ainda há a pretensão de derrotar a Rússia no campo de batalha. É fato que a Rússia ocupa 20% do território ucraniano. Para os que mantém aquela pretensão, acordo de paz aceitável é o que prevê desocupação e responsabilização, i.e., uma espécie de volta ao status quo ante. Para os segundo isso é inadmissível.

Posições diametralmente opostas não são novidade na história. O novo é a irresponsabilidade por parte dos europeus de armar o regime de Kiev para atacar a Rússia com a ideia de a exaurir. Antes que isso aconteça, contudo, a Rússia se sentirá existencialmente ameaçada e aí tudo pode acontecer, inclusive o avanço para um desfecho nuclear. Esse é o quadro da situação com respeito aos conflitos em andamento.

Com relação à Inteligência Artificial, o outro assunto presente em todas as falas, não faltaram palavras para elogiar o avanço tecnológico e felicitar as suas imensas possibilidades para o bem da humanidade.

O que preocupa é com relação aos riscos envolvidos na IA fora de controle, como ressaltado pelos convidados à reunião do CS: i) Yoshua Bengio, Presidente do Painel Independente da ONU sobre IA; ii) Sam Altman, CEO da OpenAI; iii) Dario Amodei, CEO da Anthropic; Clement Delangue, CEO da Hugging Face – importantes atores no desenvolvimento da IA.

Segundo Dario Amodei, há 4 anos, a IA apenas podia escrever uma linha de código para resolver problemas de matemática ginasial. Hoje, produz a maioria dos códigos da empresa e encontra solução para problemas de matemática pura ainda não resolvidos. Em pouco mais de 1 ano, o poder da IA poderia ser equivalente ao de um país inteiro, imaginário, de gênios.

Segundo Sam Altman, à medida que os sistemas de IA se tornam mais autônomos, as instituições serão incapazes de acompanhar o seu avanço e não mais poderão exercer controle. O que mais preocupa é alcançar, em pouco tempo, nível crítico de auto melhoramento, ou como se diz no jargão, *auto melhoramento recursivo.*

O risco do *automelhoramento recursivo* é algo que parece não haver sido percebido em profundidade pela maioria dos líderes. Em última análise, significa que depois de um certo ponto a intervenção humana não é mais necessária. As consequências dessa possibilidade são inimagináveis.

Os que viram *2001, uma Odisseia no Espaço*, filme de Stanley Kubric, de 1968, poderão imaginar o que uma superinteligência artificial poderá fazer, antes de 2030, data para alcançar os ODS da Agenda 2030. E não haverá Dave para desconectar o sistema, porque o sistema não mais poderá ser desconectado[3].

Sob o tema "Restaurar a confiança, governar a reforma", deu-se início à 81ª sessão da AGNU. Os líderes não se ativeram ao tema. Nenhum deu sinal de haver entendido as distintas

[3] O leitor curioso poderá ver o clip "*Open the pod bay door, HAL*" do filme no Youtube https://www.youtube.com/watch?v=NqCCubrky00&t=12s

causas para a desconfiança com a Organização, necessário para tentar resgatá-la. Não parece haver consenso sobre o que significa realizar a tão decantada reforma que, evidentemente, não pode restringir-se a aspectos burocráticos que, se resolvidos, trariam de volta o "paraíso" do ideal de uma Organização voltada para o bem-comum, desenvolvida com as potencialidades da solidariedade e da cooperação. Poucos parecem ter-se sensibilizado com os riscos encerrados na IA. Alguns agem com o mesmo fervor negacionista que demonstram com respeito à mudança de clima e o aquecimento global. Negacionismo que talvez tenha o mesmo parentesco com aquele que faz possível o genocídio do povo palestino, como tantos outros.

Enfim, foi assim a 81ª sessão da AGNU.

Está ainda pendente a eleição do próximo SG, que certamente será mulher de nossa região.

Merece registro o trecho final da fala do Secretário-Geral, Antônio Guterres, que deixará o seu cargo em 1º de janeiro de 2027. Guterres foi um bom SG, sempre fazendo-se ouvir nos momentos mais difíceis. O SG não pode parar tudo como guarda de trânsito. A única arma que dispõe é a voz para mostrar indignação, usada incontáveis vezes durante o seu mandato de 10 anos. As palavras de Guterres que seguem são um testemunho da importância das Nações Unidas e da necessidade de ater-se a ela, não importa a dificuldade, às vezes, intransponível à primeira vista. Devem servir de inspiração para contrapor-se ao pessimismo da razão de seus críticos:

> *O poder maior não é o da dominação.*
> *É o poder de construir um futuro que sirva a todos*
> *Nosso futuro compartilhado será forjado pela capacidade de a humanidade governar o poder com sabedoria.*
> *Defender o cumprimento da lei antes que a impunidade seja normalizada.*
> *Acabar com guerras antes que elas acabem com as gerações vindouras.*
> *Enfrentar desigualdades antes que as sociedades se despedacem.*
> *Acelerar a ação climática antes que alcancemos o ponto de não retorno.*
> *Governar a IA antes que ela nos governe.*
> *Esse é o desafio da AGNU, das Nações Unidas, bem como de toda a humanidade.*
> *Há 80 anos, frente à catástrofe mundial, a ONU foi criada como um ato de desafio.*
> *Com a resistência de pessoas que se recusaram a entregar o futuro ao medo.*
> *Com a resistência de pessoas que não aceitavam o auto derrotismo, segundo o qual nada se contrapõe ao poder.*
> *Com a resistência de países que sabem que os nossos futuros estão ligados.*
> *Com a resistência da esperança.*
> *Vou continuar com esse mesmo espírito de determinação pelos próximos 100 dias.*
> *O compromisso com os valores e princípios da Organização não começa com um mandato.*
> *E tampouco com ele acaba.*
> *O compromisso com valores e princípios é maior que o cargo e dura para sempre.*
> *Assim, em 1º de janeiro, quando eu não mais for SG, estejam seguros de que onde quer que eu esteja, seja o que for que esteja fazendo, estarei aí, defendendo que a paz é possível.*
> *Que a dignidade humana é universal.*
> *Que o poder da lei deve sobrepor-se ao poder da força.*
> *E de que valer a pena lutar por nosso futuro comum.*
> *Continuarei a defender os valores da Carta das Nações Unidas.*
> *E nunca, nunca vou desistir.*