

# “Homem ao Mar”: como pequenos Estados Insulares navegam nas incertezas de um multilateralismo exausto

ENZO DE OLIVEIRA FELICIANO

Com a erosão das bases do multilateralismo, tanto a estabilidade quanto a cooperação internacional defendidas pela Carta da Organização das Nações Unidas de 1945 enfrentam o risco de naufrágio. De maneira evidente, durante o período de 2020 a 2025, observou-se globalmente o movimento de crescimento da unilateralidade e da securitização militar. Portanto, neste cenário de incertezas, as tensões geopolíticas desafiaram a habilidade de cooperação das grandes potências, o que marginalizou de maneira destacada os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento — do inglês *Small Island Developing States* —, um grupo de países frequentemente invisibilizado nas mesas de negociação.

Esta análise adotará o conceito da Organização das Nações Unidas de que “Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento” englobam 39 Estados-membros localizados nos oceanos Atlântico, Índico e Pacífico. Tendo sido reconhecidos como categoria pela primeira vez na Conferência Rio 92, países-ilha enfrentam vulnerabilidades singulares advindas de economias de pequena escala, dependência de importações, custos de transporte elevados e maior suscetibilidade a desastres climáticos (UN-OHRLS, 2025). Além disso, mesmo que esses pequenos Estados sejam parte da Organização das Nações Unidas e de outros fóruns internacionais, as assimetrias de poder são exacerbadas quando as soluções multilaterais são unilateralmente descartadas pelas grandes potências que concentram recursos financeiros, militares e diplomáticos.

A partir de 2020, a pandemia de covid-19 acentuou as fragilidades destes países e evidenciou as falhas estruturais do multilateralismo na resposta a uma crise de escala global. Desde então, a confrontação tem aberto espaço a mais competitividade, militarização e imprevisibilidade. Deste modo, surge uma falta de consenso paralisante em muitos âmbitos da Organização das Nações Unidas, bem como uma tendência das grandes potências de instrumentalizar os fóruns

multilaterais para legitimar os seus posicionamentos individuais.

Com um espaço de atuação cada vez mais restrito, os Pequenos Estados Insulares reduzem a sua confiança no multilateralismo de modo que passam a desdobrar-se ainda mais na busca pelo difícil equilíbrio entre a necessidade de alianças estratégicas e o desejo de preservar a sua autonomia política e diplomática. Diante da intensificação da crise do multilateralismo entre 2020 e 2025, as incertezas tornam-se uma constante. Assim sendo, reinam as lógicas de sobrevivência e barganha, nas quais nem todos possuem igualdade de condições e, como consequência, Estados historicamente invisibilizados têm ainda mais obstáculos às suas seguranças e autonomias.

## As águas de um multilateralismo incerto e exausto

Frente às crises que enfraquecem o multilateralismo, as "águas" do sistema internacional tornam-se cada vez mais turbulentas e favoráveis às instrumentalizações de capital e de poder. Nesse cenário, os Pequenos Estados Insulares, conhecidos por suas limitações de recursos tanto financeiros como diplomáticos, dedicam-se a adaptar as suas políticas externas a fim de garantir que o sistema não os submerja completamente. Desse modo, a ascensão de uma política centralizada no unilateralismo ou no bilateralismo — quando se é otimista — afasta a governança global de um ideal de princípios compartilhados e a aproxima de um sistema anárquico, como descreveria Kenneth Waltz (1979).

Apesar das complexidades de um mundo globalizado em que diversos atores para além do Estado influenciam nas relações internacionais, o posicionamento de Waltz (1979) em demérito das instituições mantém a sua relevância. Mais do que uma mera estrutura de sistema, a anarquia waltziana é útil para explicar processos concretos como a retração da assistência internacional. Em períodos de crise, a anarquia, ou seja, a ausência de uma autoridade supranacional, faz com que cada Estado volte-se completamente para a garantia de sua própria soberania. Nesses casos, as grandes potências priorizam gastos militares para segurança em prejuízo das preocupações existenciais de Pequenos Estados Insulares.

De maneira ilustrativa, a crise do multilateralismo tem desinibido cada vez mais os países a agirem de maneira centrada exclusivamente em sua preservação, o que alinha-se também à teoria de Morgenthau (1948). Segundo este autor, o sistema internacional, em vez de ser regido por uma moral, é guiado pelo objetivo de cada país em legitimar o seu poder e garantir os próprios interesses. Portanto, apesar de quaisquer avanços do multilateralismo, ainda hoje as relações internacionais possuem como essência os poderes de barganha e de influência.

Para tanto, frequentemente, os recursos financeiros e humanos definem o espaço de um país à mesa de negociação. A partir deste entendimento, na década de 1990, formou-se a coalizão da Aliança de Pequenos Estados Insulares (AOSIS) na tentativa de unir os esforços dos países mais vulneráveis para influir em discussões sobre mudanças climáticas. Em um primeiro momento, há um sucesso que Betzold (2010) atribui aos seguintes mecanismos de "empréstimo" de poder: apelo aos interesses comuns ameaçados; pressão moral; e habilidade de orientar os debates por uma ameaça existencial. Todavia, as tensões e os desafios geopolíticos que tensionaram o multilateralismo a partir de então marginalizaram as possibilidades de maiores avanços por parte desse conjunto de países.

Sob a atual conjuntura de uma importante instabilidade na ordem global, as águas pelas quais estas pequenas Nações navegam não as favorecem e, além disso, marginalizam os seus interesses existenciais como as questões da mudança do clima e do aumento do nível do mar. De maneira exemplificativa, apesar de alguma expansão na ajuda internacional climática, em 2022 – ano em que se iniciou a guerra na Ucrânia –, verificou-se uma retração na assistência de 23%. Deste modo, a soma da ajuda recebida por todos os Pequenos Estados Insulares naquele ano foi de US\$ 1,5 bilhão, o que é notadamente insuficiente diante dos prejuízos anuais de dezenas de bilhões de dólares que este grupo de países pode acumular em consequência de eventos climáticos extremos (UNCTAD, 2024). Nesse ínterim, os países insulares reconhecem essas consequências da crise do multilateralismo e, por mais que mantenham o discurso diplomático da coletividade, agem também individualmente às margens do sistema a fim de barganhar pela própria sobrevivência.

Dessa maneira, em diversas ocasiões, os países alinham

os seus votos e posicionamentos às grandes potências em questões críticas a fim de manter o fluxo de auxílio advindo dessas parcerias estratégicas. No âmbito da ONU, um exemplo evidente se materializou na 80ª Assembleia Geral, em que a resolução de dois Estados para o conflito Israel-Palestina acumulou 142 votos a favor, 10 contrários e 12 abstenções (Newsweek, 2025). Dentre os votos contrários, destaca-se o dos Estados Unidos, principal apoiador de Israel e fonte histórica de assistência a diversos Pequenos Estados Insulares. Nesse sentido, não é surpreendente que alguns dos poucos votos contrários sejam de países deste grupo como, Tonga, Micronésia, Nauru, Palau e Papua Nova Guiné. Ademais, as abstenções revelam, de maneira mais discreta, a mesma estratégia com os votos de Fiji e Samoa.

Em contraposição, a China faz parte do mesmo movimento de auxílio condicional ao capitanear o não-reconhecimento de Taiwan como “moeda de troca”. Como resultado deste mecanismo político, em 2024, o governo de Nauru – país localizado na região da Micronésia na Oceania – declarou o corte de seus laços diplomáticos com Taiwan. De maneira a expor a estratégia chinesa em questão, o vice-ministro de relações exteriores taiwanês apontou que esta retirada de reconhecimento teria sido parte de um movimento da República Popular da China de “comprar” os aliados de Taiwan com assistência financeira (BBC News, 2024).

Paralelamente, tem-se também a aproximação chinesa na região do Caribe. Por conseguinte, Santa Lúcia e Haiti, enquanto alguns dos poucos Estados que ainda reconhecem formalmente Taiwan como país soberano, tornaram-se naturalmente alvos de disputa. Este movimento foi evidenciado com a presença de representantes de ambos os países nas mesas de negociação do Fórum China-CELAC no ano de 2025, o que demonstra sinais de possíveis mudanças na política externa destes países (Unitedpac St. Lucia News, 2025).

## “Homem ao mar”: cada um por si

Para além da China e dos Estados Unidos enquanto lideranças polarizantes, muitos outros países, bancos internacionais e instituições financeiras mantêm em foco a instrumentalização de Pequenos Estados Insulares para o alcance de seus próprios objetivos. Consequentemente, o discurso diplomático de princípios compartilhados pelos quais esses atores poderosos disfarçam a assimetria da relação que nutrem com estes países-ilha é diferente de

sua realidade na prática.

No sistema internacional do multilateralismo escanteado, os Estados insulares estão lançados a um mar tempestuoso em que grandes navios lançam boias de resgate que mal os ajudam a flutuar. Para além de uma repetição de padrões coloniais, cabe ressaltar que, perante a ONU, todos estes países seriam dignos dos mesmos direitos. Contudo, a realidade aproxima-se de uma falsa promessa do multilateralismo, o que é ilustrado pela teoria de Mearsheimer (1994) de que as instituições de maneira alguma constroem as potências, mas refletem os seus interesses.

Sob o prisma de Mearsheimer (1994), por mais que haja um aparente engajamento dos países no multilateralismo, em essência, cada país visa os próprios interesses e instrumentaliza as instituições conforme lhes é conveniente. Nesse sentido, não há margem para que organizações reprimam de fato as más condutas das potências, uma vez que estas, paralelamente, dominam as estruturas que sustentam as próprias bases do sistema internacional. Portanto, entre 2020 e 2025, isto explicaria a inação institucional frente à ascensão de conflitos armados e, de igual modo, à retração significativa de iniciativas de assistência internacional.

Dessa maneira, nesse sistema fragilizado, o que resta aos "homens ao mar" é procurar as melhores boias de resgate – países a se alinhar – ou tentar nadar por meios próprios, ou seja, iniciativas que podem ajudar a afundá-los ou, de modo contrário, conceder alguma esperança. Como exemplo, tem-se o ambicioso plano de "Cidadania da Resiliência Climática" de Nauru – país explorado por um colonialismo extrativista do Reino Unido, da Austrália e da Nova Zelândia (Rossi, 2024) –, que planeja arrecadar US\$ 43 milhões com a concessão de passaportes a 500 estrangeiros que estejam dispostos a investir US\$ 105 mil no Programa. Por mais que a "venda de passaportes" esteja distante da realidade de muitos países, esta é uma opção considerada para aumentar a arrecadação de diversos países insulares como Vanuatu, Samoa e Tonga (France 24, 2025). Com o objetivo de garantia da própria autonomia, este tipo de inovação pode ser essencial para países com recursos limitados.

Apesar de mecanismos alternativos para aumentar a arrecadação poderem parecer ambiciosos demais – já que o plano de Nauru resultou apenas na aprovação de seis passaportes até o momento (France 24, 2025) –,

outros países-ilha também demonstram o interesse de navegar pelo sistema de maneira mais fluida e menos atrelada aos interesses de uma única potência. No ano de 2024, os eleitores das Maldivas demonstraram apoio a um movimento de afastamento do país de uma política externa tradicionalmente alinhada à Índia, em benefício de uma aproximação a outros parceiros como a China e a Turquia (The Diplomat, 2024). De modo similar, Seicheles, que alinhou-se aos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra Mundial, agora também abre-se a receber massivos investimentos em infraestrutura por parte da China (Voice of America, 2025).

Mesmo com o oferecimento de “boias de resgate” por parte das potências, vale ressaltar que o apoio externo possui um preço caro, qualquer que ele seja. Por mais que a repetição das dinâmicas coloniais não seja a opção dos Pequenos Países Insulares, por outro lado, o clima da unilateralidade dificulta as alternativas. Em uma tentativa de desvencilhar-se da dor histórica do colonialismo, em 2024, o presidente José Maria Neves de Cabo Verde alegou que, por mais que a reparação seja importante, não existem condições políticas de debater publicamente sobre colonialidade diante da ascensão do extremismo que defende que Estados contemporâneos não são responsáveis por suas ações no passado (Reuters, 2024).

Ainda assim, independentemente de qualquer subterfúgio moral, muitas potências enxergam as parcerias com Pequenos Estados Insulares sob um viés de divisão de responsabilidades em que a cooperação realmente não é guiada pela solidariedade. Na Oceania, os Estados Unidos, a Austrália e a Nova Zelândia dividem encargos com o objetivo de aproximar os países da região de si e afastá-los da China que, determinadamente, busca uma aproximação diplomática, econômica e securitária. Como consequência, os países-ilha são espaços de disputa simbólica e alinhamento militar estratégico, onde cada potência busca projetar influência e manter uma ordem regional alinhada a suas estratégias geopolíticas, sem assumir integralmente os custos políticos ou financeiros envolvidos no processo. Assim, mesmo quando há cooperação, ela se dá dentro de uma estrutura assimétrica, em que o poder continua determinando quem define as agendas e os termos da parceria (Wallis; Powles, 2023).

## Considerações finais

À deriva em um sistema internacional cada vez mais fragmentado, os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento permanecem entre os atores mais afetados pela exaustão do multilateralismo. Embora representem uma pequena fração da população mundial, essas nações concentram uma vulnerabilidade desproporcional diante de crises globais que comprometem a sua própria existência e tensionam o sistema internacional. Diante desse cenário a promessa de um sistema internacional baseado em solidariedade e cooperação se revela cada vez mais ilusória de tal modo que, entre 2020 e 2025, a erosão das bases do multilateralismo mostrou-se como uma realidade. Portanto, acentuou-se neste período um processo de marginalização e de instrumentalização dos pequenos países insulares.

Na prática, o multilateralismo tem sido substituído por alianças seletivas e relações de dependência, nas quais o apoio financeiro ou diplomático oferecido pelas potências às pequenas nações insulares é condicionado a alinhamentos políticos e estratégicos. Como sugeriram no passado Morgenthau (1948) e Mearsheimer (1994), neste atual cenário de crise, a moralidade cede espaço à lógica do poder e do interesse. Por consequência, inclusive a cooperação em essência está definida por essas assimetrias estruturais que reforçam a hierarquia entre os atores. De maneira ilustrativa, os episódios analisados ao longo desta análise demonstraram que as "boias de resgate" oferecidas pelas potências podem levar os Pequenos Estados Insulares a dilemas entre dependência e sobrevivência.

Em um cenário de curto prazo, frente à escassez de opções posta pela exaustão do multilateralismo, este tipo de dependência assimétrica tende a se intensificar por meio de relações bilaterais condicionadas. Portanto, aumenta o peso político de cultivar relacionamentos com países como Estados Unidos, China ou mesmo atores regionais intermediários. Em paralelo, cresce também a possibilidade de que surjam novas iniciativas inovadoras de países insulares com a finalidade de arrecadar recursos de maneira autônoma e independente, uma tendência já observada no Caribe, na Oceania e no Oceano Índico.

Desse modo, as águas pelas quais os Pequenos Estados Insulares navegam seguem turbulentas. Com o objetivo de

sobrevivência, mais do que de prosperidade, estes países têm buscado novas alternativas que os garantam alguma liberdade. O "homem ao mar" é, portanto, a metáfora da condição desses países-ilhas: em um oceano de promessas não cumpridas, sustentam-se entre a esperança de uma reforma do sistema e a dura constatação de que cada um precisa aprender a nadar sozinho.

# Referências

---

BBC NEWS. Nauru cuts diplomatic ties with Taiwan in favour of China. **BBC News**, Londres, 15 jan. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-67978185>. Acesso em: 8 dez. 2025.

BETZOLD, Carola. 'Borrowing' Power to Influence International Negotiations: AOSIS in the Climate Change Regime, 1990–1997. **Politics**, Londres, v. 30, n. 3, p. 131–148, out. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2010.01377.x>.

FRANCE 24. Pacific microstate sells first passports to fund climate action. **France 24**, Sydney, 07 ago. 2025. Disponível em: <https://www.france24.com/en/live-news/20250807-pacific-microstate-sells-first-passports-to-fund-climate-action>. Acesso em: 27 out. 2025.

MEARSHEIMER, John. The False Promise of International Institutions. **International Security**, Cambridge: The MIT Press, v. 19, n. 3, p. 5–49, 1994.

MORGENTHAU, Hans. **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**. New York: Knopf, 1954.

NEWSWEEK. All Nations That Voted Against Two-State Israeli-Palestinian Solution. **Newsweek**, Nova York, 13 set. 2025. Disponível em: <https://www.newsweek.com/un-general-assembly-israel-palestine-two-state-solution-2129372>. Acesso em: 27 out. 2025.

REUTERS. Cape Verde president says governments must discuss colonial reparations. **Reuters**, Lisboa, 05 jun. 2024. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/africa/cape-verde-president-says-governments-must-discuss-colonial-reparations-2024-06-05/>. Acesso em: 27 out. 2025.

ROSSI, Laura. Deslocamentos Populacionais Causados Pela Exploração Ambiental: Lições de Nauru e Banaba. **Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, João Pessoa, v. 11, n. 22, p. 1–17, 2024. DOI: 10.22478/ufpb.2318-9452.2024v11n22.67781

THE DIPLOMAT. Voters Back Maldives Change in Foreign Policy. **The Diplomat**, Washington, 26 abr. 2024. Disponível em: <https://thediplomat.com/2024/04/voters-back-maldives-change-in-foreign-policy/>. Acesso em: 27 out. 2025.

UNCTAD. Aid to small islands falls even as temperatures rise. **UNCTAD**, Genebra, 28 maio 2024. Disponível em: <https://unctad.org/news/aid-small-islands-falls-even-temperatures-rise>.

# Referências

---

Acesso em: 27 out. 2025.

UNITED NATIONS. About Small Island Developing States. **Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States (UN-OHRLS)**, Nova York, 2025. Disponível em: <https://www.un.org/ohrls/content/about-small-island-developing-states>. Acesso em: 27 out. 2025.

UNITEDPAC ST. LUCIA NEWS. China courts Taiwan allies: St. Lucia at Beijing forum. **UnitedPac St. Lucia**, Pequim, 13 maio 2025. Disponível em: <https://unitedpacstlucia.com/china-courts-taiwan-allies-st-lucia-beijing-forum/>. Acesso em: 27 out. 2025.

VOA NEWS. Seychelles: A small nation of islands where big powers compete. **Voice of America**, Mahé, 8 jan 2025. Disponível em: <https://www.voanews.com/a/seychelles-a-small-nation-of-islands-where-big-powers-compete/7920124.html>. Acesso em: 27 out. 2025.

WALLIS, Joanne; POWLES, Anna. Burden-sharing: the US, Australia and New Zealand alliances in the Pacific islands. **International Affairs**, Londres, v. 97, n. 4, p. 1045–1065, 5 jul. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/ia/iiab081>.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.