

ISSN 2594-6935

NEAAPE

BOLETIM NEAAPE

v.09 n.03 - dezembro. 2025

NÚCLEO DE ESTUDOS | ATORES E AGENDAS
DE POLÍTICA EXTERNA

BOLETIM NEAAPE
ISSN 2594-6935

O Boletim NEAAPE divulga análises sobre o processo decisório de política externa de distintos países, bem como sobre temas que integram as agendas de política exterior. A publicação tem periodicidade quadrienal e é composta por editorial e textos dirigidos a leitores interessados em ter acesso rápido a informações de qualidade sobre temas contemporâneos.

A publicação é vinculada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP/UERJ).

É permitida a reprodução deste boletim e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CORPO EDITORIAL

Conselho Editorial

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves
Ghaio Nicodemos Barbosa
Letícia de Abreu Pinheiro
Maria Regina Soares de Lima

Editora Executiva

Stephanie Braun Clemente

Editora Adjunta

Débora Bedim Loures

Editoria de Redação

Débora Bedim Loures
Eduarda Lattanzi
Eduardo Morrot Coelho Madureira
Ghaio Nicodemos Barbosa
Guilherme de Jesus France
João Gabriel Danon Tavares
Milena Dune Severino
Stephanie Braun Clemente
Yuri Freitas
Vinícius Ribeiro Sampaio



Instituto de Estudos Sociais e
Políticos Univesidade do Estado do
Rio de Janeiro Rua da Matriz, 82 -
Botafogo
CEP: 22260-100
Rio de Janeiro – RJ
(21) 2266-8300

SUMÁRIO

2

Editorial

Ghaio Nicodemos Barbosa

4

La Paz Total, el conflicto armado y la política exterior en el Gobierno de Gustavo Petro

Ana María Amaya Alviar

Tomás Urbina Escobar

20

Entre Protagonismo e Vulnerabilidade: A Política Externa Brasileira no ano de 2025

Fernanda Nanci Gonçalves

Leticia Pinheiro

33

Capital Azul: A diplomacia ambiental de Estados Insulares

Nathália Magalhães Macedo

Larissa Rosevics

Daniele Dionisio da Silva

EDITORIAL

2025 em perspectiva: desafios e disputas da política externa contemporânea?

Ghaio Nicodemos Barbosa¹

Esta última edição do Boletim NEAAPE em 2025 insere-se em um ano particularmente significativo para o nosso grupo de pesquisa. Ao longo do período, o NEAAPE passou por importantes transformações e iniciativas, entre as quais se destacam a renovação de sua identidade visual, a construção de um novo site institucional, a realização de oficinas de formação e, sobretudo, a organização do I Seminário Nacional Atores e Agendas de Política Externa (SENAAPE). Realizado nos dias 11 e 12 de setembro de 2025, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), o evento teve como objetivo central fomentar o diálogo e a reflexão crítica sobre as múltiplas dimensões da política externa. Organizado pelo NEAAPE, o seminário constituiu um marco inédito no campo da Análise de Política Externa no Brasil, reunindo mais de 800 pesquisadores e pesquisadoras de diferentes regiões do país e em distintos níveis de formação — iniciação científica, mestrado, doutorado, pós-doutorado e docência — vinculados aos principais programas de pós-graduação da área. A programação incluiu quatro mesas-redondas, dois workshops, um painel de iniciação científica e vinte mesas de discussão, distribuídas em oito Grupos de Trabalho (GTs), coordenados por especialistas de diversas instituições brasileiras.

No plano internacional, 2025 apresentou-se como um ano particularmente desafiador para analistas de política externa, marcado pela persistência de conflitos armados na Ucrânia e no Oriente Médio, pelo agravamento da crise climática e pela intensificação de tensões comerciais em diferentes regiões do globo. Para o Brasil, esse cenário traduziu-se em um ambiente externo ainda mais complexo, caracterizado por fortes tensionamentos tanto em nível global — com o início de um novo governo de Donald Trump nos Estados Unidos — quanto em nível regional, diante da ascensão recente de governos de direita na América do Sul, o que impôs novos desafios à política externa do atual governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse contexto, o país esteve à frente da presidência dos BRICS e do Mercosul, organizou dois importantes eventos internacionais — a Cúpula dos BRICS, em julho, e a COP30, em novembro —, reforçando seu compromisso com soluções multilaterais para problemas globais.

O primeiro artigo desta edição, assinado por Ana María Amaya Alviar e Tomás Urbina Escobar, oferece uma análise crítica da política de Paz Total implementada pelo governo de Gustavo Petro na Colômbia e de suas repercussões para a política externa do país. A partir de uma reconstrução histórica do conflito armado colombiano e dos sucessivos processos de negociação conduzidos desde a década de 1980, o artigo evidencia a

¹ Ghaio Nicodemos Barbosa é doutor em Ciência Política pelo IESP/UERJ e coordenador adjunto do NEAAPE. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3353084711481297>. Orcid. <https://orcid.org/0000-0002-1866-1646>.

fragmentação do diálogo com diferentes grupos armados, o fortalecimento de organizações criminosas e os impactos transfronteiriços dessas dinâmicas, que afetam países vizinhos e tensionam agendas regionais de segurança.

O segundo artigo, de autoria de Letícia Pinheiro e Fernanda Nanci, analisa a política externa brasileira ao longo de 2025, destacando o delicado equilíbrio entre ambições de protagonismo internacional e a exposição a novas vulnerabilidades. O texto tem como eixos centrais a presidência brasileira do BRICS em um contexto de ampliação do agrupamento, a realização da COP30 em Belém e os impactos do tarifaço imposto pelos Estados Unidos sob o governo de Donald Trump. Esses três episódios condensam dilemas estruturais da diplomacia brasileira contemporânea: de um lado, o esforço para reposicionar o país como articulador do Sul Global, defensor do multilateralismo e liderança em agendas climáticas; de outro, os limites impostos por assimetrias de poder, pela heterogeneidade de interesses no plano multilateral e por pressões geoconômicas bilaterais.

O terceiro artigo desta edição, de autoria de Nathália Magalhães Macedo, Larissa Rosevics e Daniele Dionisio da Silva, examina a diplomacia ambiental de Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEIDs) a partir do conceito de capital azul, propondo uma leitura crítica sobre a mobilização dos serviços ecossistêmicos marinhos e costeiros como instrumentos de inserção internacional. A análise empírica concentra-se em três casos contrastantes — Seychelles, Barbados e Tuvalu —, evidenciando distintas estratégias de mobilização do Oceano como ativo político. Cabe destacar que a versão ora publicada constitui uma expansão do pôster de iniciação científica apresentado por Nathália Magalhães Macedo, sob orientação das professoras Larissa Rosevics e Daniele Dionisio da Silva, do Instituto de Relações Internacionais e Defesa (IRID/UFRJ), no âmbito do I SENAAPE. O trabalho foi premiado com a primeira colocação pelos avaliadores do evento, reconhecimento que atesta sua qualidade analítica, relevância teórica e contribuição para o debate contemporâneo sobre diplomacia ambiental, justiça climática e inserção internacional do Sul Global.

Convidamos, assim, todas e todos à leitura dos artigos aqui reunidos, que articulam debates teóricos e análises empíricas sobre algumas das principais agendas contemporâneas da política externa.

Boa leitura e até 2026!

Recebido para publicação em 26 de dezembro de 2025.

La Paz Total, el conflicto armado y la política exterior en el Gobierno de Gustavo Petro

Ana María Amaya Alviar¹

Tomás Urbina Escobar²

Introducción

La política de Paz total ha sido un pilar en el mandato de Gustavo Petro. A través de los lineamientos de esta política, el autodenominado “Gobierno del cambio” busca poner fin al conflicto armado y sentar las bases para una paz duradera en Colombia. No obstante, a pocos meses de finalizar el período presidencial los resultados dejan más dudas que certezas y, lejos de cumplir lo que se había prometido con respecto al fin de la violencia, las acciones del Gobierno han afectado diversos aspectos relevantes para el país, tanto a nivel interno como en las relaciones con actores externos. Este escrito plantea un análisis sobre el avance de la Paz Total y la forma en que esta política se ha relacionado con los objetivos de política exterior del actual gobierno colombiano, evidenciando repercusiones negativas para el cumplimiento de las metas trazadas por Gustavo Petro.

El conflicto armado en Colombia

Colombia ha sido un país que ha vivido décadas en conflicto constante, sumido en la violencia especialmente desde mediados del siglo veinte. Entre los años 1946 y 1966 transcurrió el período conocido en la historia patria como “La Violencia”, el cual dejó un estimado de muertes superior a 190.000 (Chacón; Sánchez, 2003) como consecuencia de los enfrentamientos entre seguidores de los partidos políticos tradicionales: liberal y conservador. De acuerdo con la Comisión de la Verdad (s.f.), ambos partidos contribuyeron en aquella época al desarrollo de una cultura intolerante, que caracterizaba al adversario político como un enemigo con el cual no se podía conciliar. Adicionalmente, la distribución desigual de la tierra y la ausencia de espacios para propiciar la participación política, dieron paso al uso de medios violentos y sentaron las bases para la lucha armada (CIDOB, 2015).

En aquel entonces, el momento histórico global de la Guerra Fría y la lucha ideológica entre el socialismo y el capitalismo contribuyeron al impulso de la lucha armada. Fue así como, tanto el contexto nacional como la coyuntura mundial, propiciaron el surgimiento de grupos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC (1964), el Ejército de Liberación Nacional ELN (1964) y el Movimiento 19 de abril M-19 (1970), los cuales fueron complementados en simultáneo con grupos paramilitares que buscaban contrarrestar el accionar de las guerrillas (CEIPA, 2025).

¹ Profesora en la Universidad EAFIT; Magíster en Negocios Internacionales (MIB). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1144-7161>

² Profesor Universitario en la Universidad EAFIT; Maestría en Administración Pública. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8051-9499>

A partir de los años 80 y 90 hubo transformaciones en el conflicto y en sus actores, cambios que estuvieron directamente ligados con la bonanza del narcotráfico, un fenómeno que sin duda cambió la magnitud y dirección del conflicto porque proporcionó incentivos a los grupos paramilitares mientras dotaba a las guerrillas de una fuente inagotable de recursos (Tawse-Smith, 2008).

De acuerdo con Ibarra y Rojas (2021), el narcotráfico es un elemento determinante en la existencia y duración de problemáticas como la violencia y el conflicto armado, dado que, a pesar de las operaciones que pueda llevar a cabo el Estado en contra de las estructuras delictivas, estas no desaparecen, sino que se transforman. En este sentido, entre los años 80 y 90, el poderío de los carteles de Medellín y de Cali cambió la violencia hacia una guerra en contra del Estado y también entre mafias rivales, mientras que en los últimos años del siglo veinte el conflicto se alimentó de los enfrentamientos entre guerrillas, paramilitares y fuerzas estatales (CEIPA, 2025).

Paralelamente, el Estado colombiano ha tratado de avanzar hacia el fin de la confrontación armada y el establecimiento de la paz desde los años 80, de modo que, en las últimas cuatro décadas, Colombia ha desarrollado múltiples procesos y acuerdos de paz con distintos actores armados. El primer acuerdo de paz contemporáneo se firmó el 9 de marzo de 1990 entre el Gobierno y el grupo guerrillero M-19 (al cual Gustavo Petro pertenecía en aquel entonces), llevando a que esta guerrilla entregara las armas e iniciara el tránsito hacia la participación política (Centro Nacional de Memoria Histórica, s.f.). Durante los años siguientes, el Estado firmó acuerdos de desmovilización con otras organizaciones insurgentes como el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Quintín Lame, en procesos que no lograron abarcar todo el conjunto de actores armados del país. Estudios de sistematización histórica muestran que entre 1982 y 2016 Colombia suscribió al menos nueve acuerdos formales con guerrillas, caracterizados por su alcance limitado y por la persistencia de la violencia en territorios no cubiertos por dichos pactos (Villarraga Sarmiento, 2016; Bell; O' Rourke; Matzner, 2015).

El acuerdo más integral llegó el 24 de noviembre de 2016, cuando el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC firmaron el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” considerado el proceso de paz más profundo en la historia reciente del país (Gobierno de Colombia; FARC-EP, 2016). Este acuerdo incluyó transformaciones estructurales como la reforma rural, la participación política, el sistema de justicia transicional y garantías de seguridad. No obstante, los procesos posteriores no han culminado de manera exitosa (diálogos con el ELN o con las disidencias de las FARC); lo que confirma que los acuerdos de paz en Colombia han consistido en pactos parciales más que en un cierre definitivo del histórico conflicto armado (Villarraga Sarmiento, 2016).

Actualmente, el conflicto colombiano se caracteriza por tener una configuración híbrida en la que coexisten diversos actores político-militares: el Estado Colombiano con sus Fuerzas Militares y de Policía, los Grupos Armados Organizados (GAO), los Grupos Delictivos Organizados (GDO) y una gran varie-

dad de redes criminales urbanas³ (ver tabla 1). A lo anterior se suma la presencia de diversos actores extranjeros con injerencia en los grupos de origen colombiano (Carteles Mexicanos, Cartel de los Soles y gobiernos extranjeros). Esta diversidad de actores explica tanto la persistencia de la violencia como la complejidad de los procesos de negociación que se han emprendido desde el actual Gobierno.

Tabla 1. Grandes actores armados en Colombia 2025 – Elaboración propia a partir de información suministrada por la Fundación Ideas para la Paz (2025)

Nombre	Origen	Definición	Organizaciones Principales
Grupo Armados Organizados (GAO)	Ley 1908 de 2018	Organizaciones que se caracterizan por tener un mando responsable, control territorial y capacidad para realizar operaciones militares sostenidas.	<p>Grupos narco-paramilitares</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clan del Golfo (Autodefensas Gitanitas de Colombia-AGC) • Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN) <p>Grupos narco-terroristas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejército de Liberación Nacional (ELN) • Grupos Comuneros del Sur (CDS)- Ex ELN <p>Grupos narco-terroristas (disidencias FARC)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estado Mayor Central (EMC)- Iván Mordisco • Estado Mayor de Bloques y Frentes (EMBF)- Calarcá • Segunda Marquetalia • Coordinadora Nacional del Ejército Bolivariano (CNEB) • Comandos de la Frontera- La Mafia Sinaloa • Coordinadora Guerrillera del Pacífico
Grupos Delictivos Organizados (GDO)	Ley 1908 de 2018	Estructuras de tres o más personas que cometen delitos graves para obtener beneficios económicos o materiales.	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos urbanos dedicados al hurto, extorsión, secuestro y microtráfico. • Los Shottas, Los Espartanos, Los Pachelly, La Oficina, Los Mexicanos o Los Locos Yam. • No hay un número exacto debido a la diversidad y fragmentación.

Fuente: elaboración propia.

³ En las grandes ciudades colombianas operan redes criminales de baja escala que tienen un impacto directo en la vida cotidiana de los colombianos. Estas redes suelen estar conformadas por estructuras flexibles y poco jerarquizadas que controlan actividades como la extorsión a comerciantes, el microtráfico, el hurto y el control informal de barrios específicos. Su fortaleza no radica en la capacidad militar, sino en el arraigo territorial, la coacción cotidiana y, en algunos casos, la cooptación de economías locales y redes sociales urbanas, lo que les permite reproducirse y adaptarse rápidamente a la presión institucional.

La política de Paz Total

Esta disposición está contenida en la Ley 2272 de 2022, que en su artículo segundo establece “La política de paz es una política de Estado. Será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia”. Es decir, esta política debe ser relevante para los demás temas que desde el Gobierno se pretenda abordar.

En ese sentido, la política de la Paz Total se convirtió en el más reciente esfuerzo para terminar el conflicto en Colombia, sumándose a los diversos intentos que se habían emprendido en Gobiernos anteriores. Tal iniciativa fue dividida en dos procesos diferentes: primero, destinado principalmente a los GDO y algunos GAO, y direccionado a su sometimiento y desmantelamiento; segundo, procesos jurídicos que buscan negociaciones políticas con los GAO más grandes del país. (Fundación Vivamos Humanos, 2025). Paralelamente, el Gobierno ha impulsado espacios de paz urbana y conversaciones socio jurídicas con estructuras de Buenaventura, el Valle de Aburrá, y Quibdó. Buena parte de estos esfuerzos se encuentra en estado frágil o suspendido; por ejemplo, el intento de diálogo con “Shottas” y “Espartanos” se fracturó en 2024 y quedó prácticamente paralizado tras la captura de dos de sus principales voceros por delitos de secuestro este año (El Colombiano, 2025; Johnson *et. al.*, 2025).

De forma similar, varios procesos emblemáticos han colapsado. La mesa con el ELN, concebida como eje central de la Paz Total, fue suspendida en septiembre de 2024 después de un ataque de esa guerrilla contra una base militar en Arauca, que dejó dos militares muertos y veinticinco heridos; aunque el gobierno ha expresado interés en reanudarla, no se han establecido nuevos ciclos ni agenda clara, por lo que permanece congelada en 2025 (El Colombiano, 2025; Human Rights Watch, 2025). Asimismo, el intento de negociación con el EMC se dio por terminado tras diversos incumplimientos del cese al fuego y las crecientes ofensivas contra la Fuerza Pública y civiles en los departamentos del Cauca y el Valle del Cauca, el gobierno suspendió las conversaciones en 2023. Actualmente, el EMC se ha mantenido como una de las estructuras armadas más activas y violentas en el país (El Colombiano, 2025; Human Rights Watch, 2025). Por último, la mesa con el GAO “Segunda Marquetalia” se deshizo a raíz de divisiones internas en 2024, dejando al Gobierno sin un canal de negociación consolidado con ese grupo (El Colombiano, 2025).

Según el balance elaborado por medios y observatorios especializados, hacia finales de 2025, la Paz Total “funciona con lo mínimo”: tres mesas formales de diálogo continúan activas, junto con unos ocho espacios adicionales de conversación, mientras varios procesos centrales con las grandes GAO (ELN, el EMC y la Segunda Marquetalia) han fracasado (El Colombiano, 2025; Fundación Vivamos Humanos, 2025).

En consecuencia, se ha propiciado un incremento en el número de integrantes de los GAO. La Fundación Ideas para la Paz señaló que, según el documento “Apreciación de las Capacidades Críticas de la Amenaza (ACCAM)” realizado por el Ministerio de Defensa Colombiano, entre diciembre de 2024 y julio de 2025 el número de integrantes de los GAO aumentó en 3.320 personas (15%). Para julio de 2025 se estimó que 25.278 personas integraban estas estructuras, de las cuales el 48% serían combatientes en armas y el 52% redes de apoyo (Fundación Ideas para la Paz, 2025).

No obstante, cabe resaltar que la política de Paz Total ha producido algunos resultados positivos. Por ejemplo, ha abierto espacios para negociaciones simultáneas con distintos actores⁴, ha impulsado innovaciones institucionales relevantes como el fortalecimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la ampliación del mandato de la Misión de Verificación de Naciones Unidas para acompañar ceses al fuego con el ELN y el EMBF, y mayor participación de la sociedad civil (Human Rights Watch, 2025; Fundación Vivamos Humanos, 2025).

La política de Paz Total y la política exterior colombiana

En línea con lo expuesto por el Gobierno en la Ley que dio vida a la Paz Total, la consecución de la paz y el fin del conflicto deberían estar estrechamente ligados también con los lineamientos de política exterior, puesto que estos últimos son asuntos de gran relevancia para el Estado. De acuerdo con la Cancillería (s.f):

En línea con lo expuesto por el Gobierno en la Ley que dio vida a la Paz Total, la consecución de la paz y el fin del conflicto deberían estar estrechamente ligados también con los lineamientos de política exterior, puesto que estos últimos son asuntos de gran relevancia para el Estado. De acuerdo con la Cancillería (s.f):

⁴ Sin embargo, también ha contribuido a una “gobernanza fragmentada” de la seguridad y a la profundización de órdenes criminales locales, en algunos casos reforzados por la lógica misma de las negociaciones (Johnson et al., 2025; Fundación Vivamos Humanos, 2025).

"La política exterior de Colombia se enfoca en la consolidación y fortalecimiento de instituciones y políticas que, a su vez, respondan al ritmo de los cambios que se perfilan en el sistema internacional. Para ello, el Gobierno ha hecho especial énfasis en lograr crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades y consolidación de la paz, que conlleven a una mayor integración regional y diversificación de las relaciones y de la agenda. Igualmente, se buscará destacar temas en los que Colombia ha desarrollado capacidades y potenciales. El Estado continuará posicionando los logros alcanzados como referente internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas, el terrorismo, el fortalecimiento institucional y el compromiso con la defensa y promoción de los derechos humanos." (Cancillería, s.f., s.p.)

No obstante, en la práctica hay una evidente desarticulación entre las disposiciones contenidas en la política de Paz Total y el comportamiento del Gobierno de Gustavo Petro en sus interacciones con otros actores del sistema internacional. En el mismo sentido, las acciones que ha llevado a cabo el Gobierno no estén alineadas con los objetivos de política exterior que se establecieron desde la propia Cancillería, con direccionamiento del presidente. Lo anterior se ve reflejado especialmente en tres temas clave: la lucha contra las drogas (incluido el cultivo y el tráfico de estupefacientes), el enfoque dado a la relación con el régimen antidemocrático en Venezuela y las tensiones con el presidente Donald Trump.

Lucha contra las drogas

La situación del cultivo de drogas en Colombia sigue siendo un tema central tanto en el ámbito nacional como en el internacional. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Colombia conservó el deshonroso primer lugar como principal productor mundial de coca con un área sembrada de 253.000 hectáreas, seguida de Perú y Bolivia (UNODC, 2024). A nivel global se registraron cifras históricas de producción y consumo, además del aumento en el tamaño del territorio colombiano empleado para el cultivo ilícito de la hoja de coca (UNODC, 2025).

Dada la naturaleza transnacional del narcotráfico y los grupos armados que operan en Colombia, la implementación de la política de Paz Total en Colombia genera impactos transfronterizos significativos. En la frontera con Venezuela, la reducción temporal de operaciones militares colombianas y los diversos mecanismos de diálogo han sido aprovechados por las estructuras criminales para reacomodarse territorialmente. Esto ha intensificado las violencias locales, la presencia de economías ilícitas y la presión sobre comunidades binacionales, tal como lo analiza-

ron García Pinzón y Trejos (2021) al estudiar la reconfiguración de actores armados en el contexto del posterior al Acuerdo de Paz de 2016. De forma complementaria, Arenas Piedrahita et al. (2022) mostraron cómo la delincuencia organizada transnacional en esta frontera se robustece cuando los grupos buscan nuevos corredores y espacios de gobernanza informal vinculados al narcotráfico.

Un fenómeno similar se observa en Ecuador, donde la transformación de las rutas del narcotráfico asociada a cambios en Colombia ha fortalecido organizaciones criminales locales, incrementado la violencia urbana y afectado la seguridad en puertos estratégicos. La permeabilidad fronteriza facilita la circulación de cocaína y precursores químicos, mientras la reorganización de grupos armados colombianos genera disputas territoriales en provincias limítrofes.

En el espacio amazónico, los efectos de la fallida Paz Total afectan a Brasil y Perú, donde la reconfiguración del control territorial por parte de grupos colombianos influye directamente en la expansión de economías ilícitas, el control de rutas fluviales y la presión ambiental. International Crisis Group (2024) documentó que la triple frontera se ha visto impactada por la movilidad de organizaciones criminales que ajustan sus operaciones en función de los cambios que suceden en la política colombiana, generando tensiones de seguridad y afectaciones socioambientales compartidas. De manera similar, Idler (2020) demostró que las variaciones en la interacción entre grupos armados colombianos repercuten en la lógica de los flujos ilícitos regionales, modificando patrones de cooperación o confrontación que tienen efectos directos en territorios fronterizos amazónicos. De este modo, la política de la Paz Total no solo incide en la dinámica interna del conflicto y del crimen organizado, sino que redistribuye riesgos y tensiones a escala regional, impactando negativamente el objetivo de política exterior que buscaba profundizar la integración regional y continuar el posicionamiento de Colombia como referente internacional en la lucha contra las drogas.

Abordaje de la relación con Venezuela

Si bien el presidente Petro ha participado en los intentos regionales que se han llevado a cabo para esclarecer las turbias elecciones presidenciales de 2024 en el vecino país, además de propiciar el diálogo con la oposición y otros actores del escenario venezolano, el mandatario colombiano no ha sido assertivo en el abordaje de los problemas que cruzan libremente por ambas fronteras y tienen un impacto negativo sobre los objetivos de la Paz Total. Recientemente, Gustavo Petro afirmó en una entrevista que su Gobierno no tiene identificado a Nicolás Maduro como un líder narcotraficante, como sí lo asegura el presidente Donald Trump, aunque enfa-

tizó que el problema con el Gobierno de Venezuela es la ausencia de democracia y diálogo (CNN, 2025).

Más allá de la situación política, económica y de derechos humanos en Venezuela, la cual ha propiciado la más grande crisis humanitaria en la historia reciente de la región (Duque, 2019); las disidencias de las FARC y el ELN han logrado extender su accionar delictivo a ese país (Alerta Venezuela, 2023), encontrando refugio en dicho territorio e incluso anuencia por parte del Estado. Tal situación ha contribuido al fortalecimiento de estos grupos delictivos y, si bien no es un tema nuevo, el Gobierno de Gustavo Petro no ha hecho lo suficiente para abordar esta problemática binacional que dificulta el cumplimiento de la Paz Total. Insight Crime (2022) afirmó que existe evidencia de que la Segunda Marquetalia ha mantenido nexos con Nicolás Maduro y su Gobierno ilegítimo, recordando que Maduro declaró públicamente que Iván Márquez y Jesús Santrich (ex cabecillas de las FARC) eran bienvenidos en su país cuando abandonaron el Acuerdo de Paz de 2016. Adicionalmente, el ejército venezolano tiene un papel relevante en actividades de narcotráfico en la región, pues permite el paso de cargamentos de cocaína y aprueba la llegada y salida de aviones que transportan droga hacia otros países (Insight Crime, 2025).

Tensiones entre Gustavo Petro y Donald Trump

La relación entre ambos mandatarios ha sido tensa desde el inicio del nuevo Gobierno estadounidense, a principios de 2025. Esta tensión ha generado debate en la opinión pública nacional y se ha configurado como un tema relevante que incluso ha propiciado declaraciones por parte de conocedores en materia de relaciones internacionales. A finales de enero de 2025, ante la primera de varias crisis diplomáticas que han sucedido entre el Gobierno de Colombia y el de Estados Unidos, diez excancilleres y exministros de comercio exterior expresaron su preocupación en una carta abierta donde manifestaron que las contradicciones y provocaciones del mandatario colombiano eran inaceptables para la política exterior del país (El Tiempo, 2025).

Adicionalmente, el pasado mes de septiembre Colombia fue descertificado como país aliado en la lucha contra las drogas por parte de Estados Unidos:

"Debido a las desastrosas e ineficaces políticas antinarcóticos del presidente Gustavo Petro, el secretario de Estado Marco Rubio no certificará a Colombia según los criterios de la Ley de Asignaciones para el Departamento de Estado, Operaciones Exteriores y Programas Relacionados de 2024, tal y como se recoge en la Ley de Asignaciones Continuas para todo el año 2025. El presidente Trump dejó claro en su determinación del 15 de septiembre [sobre los principales países de tránsito o de producción de drogas ilícitas para el año fiscal 2026] que Colombia está «incumpliendo de manera evidente» sus responsabilidades en materia de control de drogas. Desde entonces, Petro ha redoblado su defensa de sus políticas fallidas." (U.S. Department of State, 2025, s.d., traducción propia).

En consecuencia, durante el último trimestre del año la relación entre ambos presidentes experimentó una escalada retórica marcada por mensajes en redes sociales, donde ambos líderes utilizaron estas plataformas para posicionarse frente al tema del narcotráfico y la seguridad regional, asuntos que no han podido ser abordados satisfactoriamente mediante la política de Paz Total.

En diciembre de 2025, en medio del contexto de su campaña militar contra el narcotráfico internacional, el presidente Trump afirmó públicamente que "cualquier país que produzca o trafique drogas hacia Estados Unidos" quedaba expuesto a ataques militares, haciendo mención específica a Venezuela y Colombia durante esta declaración (The Guardian, 2025a). En comunicaciones reproducidas por medios internacionales, Petro advirtió que "amenazar la soberanía es declarar la guerra" y llamó a no "despertar al jaguar", expresión utilizada para subrayar la capacidad de respuesta de Colombia y de la región ante una posible agresión extranjera (The Guardian, 2025b).

A su vez, y de manera más diplomática, la Cancillería de Colombia emitió un comunicado oficial en el que expresó su "gran preocupación" frente a las afirmaciones de Trump, calificando cualquier amenaza de intervención como contraria al derecho internacional y a los principios de soberanía e integridad territorial. El documento reiteró el "indeclinable compromiso" de Colombia con la lucha contra el narcotráfico, pero subrayó que dicha cooperación debe darse dentro de marcos multilaterales y respetuosos de los derechos humanos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2025). Asimismo, el comunicado llamó a la unidad de los países latinoamericanos ante la posibilidad de acciones militares externas, enfatizando que la seguridad regional no puede abordarse mediante medidas unilaterales que pongan en riesgo la estabilidad política y la dignidad de los Estados involucrados.

Adicionalmente, los enfrentamientos de Petro con mandatarios de otros Estados no se han limitado a Donald Trump, puesto que el presidente colombiano ha emitido fuertes declaraciones con respecto a Javier Milei, Nayib Bukele, entre otros. Además, se ha envuelto en discusiones con autoridades peruanas, situaciones que llevaron a la designación de Gustavo Petro como persona non grata por parte del Congreso del vecino país. Pareciera que a Gustavo Petro no le preocupara truncar el diálogo de Colombia con otros representantes de los Estados que conforman el sistema internacional (Vargas-Alzate, 2025).

Conclusiones

En lo corrido de este Gobierno, los avances en la construcción de la paz y el fin del conflicto interno en Colombia son escasos. En lo que atañe a las prioridades de política exterior, la ausencia de resultados contundentes por parte de la Paz Total ha contribuido al deterioro de la relación con Estados Unidos, un histórico aliado estratégico para el país en diferentes dimensiones. Además, los fracasos del Gobierno han fortalecido a los grupos armados que se nutren de la debilidad institucional en Colombia y de la corrupción en Venezuela, impactando también a otros territorios vecinos y generando más tensiones que, sumados a otros desaciertos por parte del presidente Petro, truncan el camino hacia la integración regional. Finalmente, estos grupos continúan utilizando el narcotráfico como una importante fuente de financiación, generando repercusiones que dificultan alcanzar objetivos comunes en la lucha mundial contra las drogas.

Recibido para publicación el 8 de diciembre de 2025.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALERTA VENEZUELA. Una tragedia ignorada: la afectación humanitaria y de derechos humanos por parte de grupos armados irregulares en Venezuela. 21 jun. 2023. Disponible en: <https://alertavenezuela.org/blog/2023/06/21/una-tragedia-ignorada-la-afectacion-humanitaria-y-de-derechos-humanos-por-parte-de-grupos-armados-irregulares-en-venezuela/>. Acceso en: 06 dic. 2025.

ARENAS PIEDRAHITA, A. J.; VARGAS GONZÁLEZ, F. C.; RONDÓN NARVÁEZ, E. A.; RAMOS HINESTROSA, C. E. Delincuencia organizada transnacional en la frontera colombo-venezolana. In: ERAZO PATIÑO, L. A.; CUJABANTE VILLAMIL, X. A.; ARENAS PIEDRAHITA, A. J. (eds.). Colombia: Avances y desafíos frente a la delincuencia organizada transnacional. Bogotá: Sello Editorial ESMIC, 2022. p. 61–86. Disponible en: <https://doi.org/10.21830/9786289544602.03>. Acceso en: 06 dic. 2025.

BELL, C.; O'ROURKE, C.; MATZNER, S. A Chronology of Colombian Peace Processes and Peace Agreements. Edinburgh: Political Settlements Research Programme, 2015. Disponible en: https://www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2018/01/2015_BP_1_Bell_ORourke_Matzner_PA-X-Columbian-Chronology-2.pdf. Acceso en: 06 dic. 2025.

CANCILLERÍA DE COLOMBIA. Cancillería de Colombia. [s. f.]. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/international>. Acceso en: 06 dic. 2025.

CEIPA. Historia de la violencia en Colombia y su impacto social. 14 ago. 2025. Disponible en: <https://ceipa.edu.co/blog/historia-de-la-violencia-en-colombia-y-su-impacto-social/>. Acceso en: 06 dic. 2025.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. Paz. [s. f.]. Disponible en: <https://centrodememoriahistorica.gov.co/paz/>. Acceso en: 06 dic. 2025.

DUQUE, I. Entrevista al presidente Iván Duque en CNN en español. [Video] YouTube, 13 feb. 2019. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=TFFAh5HN8d8>. Acceso en: 06 dic. 2025.

CNN. Exclusivo CNN: Petro dice que el problema de Maduro es la “falta de democracia”. 25 nov. 2025. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2025/11/25/colombia/exclusivo-petro-problema-maduro-falta-democracia-orix>. Acceso en: 06 dic. 2025.

COLOMBIA. Ley 1908 de 2018. Por medio de la cual se adoptan medidas para el sometimiento a la justicia de organizaciones criminales y se dictan otras disposiciones. 9 jul. 2018. Diario Oficial, n. 50.649.

COLOMBIA. Ley 2272 de 2022. Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, y se dictan otras disposiciones. 4 nov. 2022. Diario Oficial, n. 52.204. Disponible en: Ley 2272 de 2022 - Gestor Normativo - Función Pública Acceso en: 06 dic. 2025.

COMISIÓN DE LA VERDAD. La Violencia. Bogotá: Comisión de la Verdad, [s. f.]. Disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/la-violencia>. Acceso en: 06 dic. 2025.

EL COLOMBIANO. El mapa del fracaso de la Paz Total: las mesas que resisten y las que no. 29 nov. 2025. Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/colombia/paz-total-radiografia-balance-politica-petro-EH31363986>. Acceso en: 06 dic. 2025.

EL TIEMPO. 'Las contradicciones y provocaciones del presidente Gustavo Petro son inaceptables para la política exterior': excancilleres y exministros de Comercio. 27 de enero 2025. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/las-contradicciones-y-provocaciones-del-presidente-gustavo-petro-son-inaceptables-para-la-politica-exterior-3421348>. Acceso en: 07 dic. 2025.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. Lo que dicen las nuevas cifras sobre el aumento de integrantes de grupos armados en Colombia. 9 nov. 2025. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2025-11/lo-que-dicen-las-nuevas-cifras-sobre-el-aumento-de-integrantes-de-grupos-armados-en-colombia>. Acceso en: 06 dic. 2025.

FUNDACIÓN VIVAMOS HUMANOS. La paz ¿cómo vamos? Radiografía de los procesos de diálogo de paz en Colombia entre 2022–2025. Bogotá: Fundación Vivamos Humanos, 2025b. Disponible en: <https://vivamoshumanos.org/wp-content/uploads/2025/06/INFORME-LA-PAZ-COMO-VAMOS.pdf>. Acceso en: 06 dic. 2025.

GARCÍA PINZÓN, V.; TREJOS, L. F. Las tramas del conflicto prolongado en la frontera colombo-venezolana: Un análisis de las violencias y actores armados en el contexto del posacuerdo de paz. Colombia Internacional, n. 105, p. 89–115, 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint105.2021.04>. Acceso en: 06 dic. 2025.

GOBIERNO DE COLOMBIA; FARC-EP. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá: Gobierno de Colombia, 2016. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo-Final.pdf>. Acceso en: 06 dic. 2025.

HUMAN RIGHTS WATCH. Informe mundial 2025: Colombia. 2025. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2025/country-chapters/colombia>. Acceso en: 06 dic. 2025.

IBARRA, A. M.; ROJAS, C. Estrategias contra el narcotráfico en Colombia en el marco del acuerdo de paz. *Análisis Político*, v. 34, n. 103, p. 92-110, 2021. Epub 10 mayo 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n103.101496>. Acceso en: 06 dic. 2025.

IDLER, A. The logic of illicit flows in armed conflict: Explaining variation in violent non-state group interactions in Colombia. *World Politics*, v. 72, n. 3, p. 335–376, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0043887120000040>. Acceso en: 06 dic. 2025.

INSIGHT CRIME. Cártel de los Soles: perfil. 2025. Disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-venezuela/cartel-de-los-soles-perfil/>. Acceso en: 06 dic. 2025.

INSIGHT CRIME. FARC en Venezuela. 2022. Disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-venezuela/farc-en-venezuela/>. Acceso en: 06 dic. 2025.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Amazon's criminal frontiers: A three-border problem (Latin America & Caribbean Briefing No. 51). [S. I.]: International Crisis Group, 2024. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/south-america/brazil-colombia-peru/b51-three-border-problem>. Acceso en: 06 dic. 2025.

JOHNSON, K.; BOTERO, F.; BOTERO, M.; APONTE, A.; ASPRILLA, L. Política de Paz Total: Entre luces y sombras. Marco para analizar la política integral de construcción de paz de Colombia. [Ginebra / Bogotá]: Global Initiative Against Transnational Organized Crime — GI-TOC, mar. 2025. Disponible en: https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2025/03/SOCACE-RP34-TotalPeacePolicy-ESP-Mar25_final.pdf. Acceso en: 06 dic. 2025.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA. Comunicado de prensa: Posición de Colombia ante las recientes afirmaciones del Presidente de los Estados Unidos. 2 dic. 2025. Gobierno de Colombia. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/publicaciones/comunicado-prensa-posicion-colombia-recientes-afirmaciones-presidente-estados>, Acceso en: 06 dic. 2025.

SÁNCHEZ, Fabio; CHACÓN, Mario. Polarización política y violencia durante “La Violencia”: 1946-1963. Bogotá: Universidad de los Andes, 2003. 46 p. Disponible en: <https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/imagenes/eventos/mario-chacon.pdf>. Acceso en: 06 dic. 2025.

TAWSE-SMITH, Diane. Conflicto armado colombiano. Desafíos, Bogotá: Universidad del Rosario, v. 19, p. 270-290, jul.-dic. 2008. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633164010.pdf>. Acceso en: 06 dic. 2025.

THE GUARDIAN. Colombia's president warns Trump: "Do not wake the jaguar" with threats of military strikes. 3 dic. 2025b. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2025/dec/03/colombia-trump-warning-military-threat> Acceso en: 06 dic. 2025.

THE GUARDIAN. Trump threatens strikes on any country he claims makes drugs for US. 2 dic. 2025a. Disponible en: <https://www.theguardian.com/us-news/2025/dec/02/trump-threatens-strikes-drugs-venezuela>. Acceso en: 06 dic. 2025.

U.S. Department of State. U.S. decision not to certify Colombia's counternarcotics efforts and sanctions actions against Colombian officials involved in global illicit drug trade. Washington, D.C.: U.S. Department of State, 24 oct. 2025. Disponible en: <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/10/u-s-decision-not-to-certify-colombias-counternarcotics-efforts-and-sanctions-actions-against-colombian-officials-involved-in-global-illicit-drug-trade>. Acceso en: 06 dic. 2025.

UNODC. Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca 2023. Viena: UNODC, 2024. Disponible en: https://css.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_monitoreo_2023.pdf. Acceso en: 06 dic. 2025.

UNODC. World Drug Report 2025. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2025.html>. Acceso en: 06 dic. 2025.

VARGAS-ALZATE, L.F. Diplomacia errónea. La República, 04 enero 2025. Disponible en: <https://www.larepublica.co/analisis/luis-fernando-vargas-alzate-536071/diplomacia-erronea-4053195> Acceso en: 08 dic. 2025.

VILLARRAGA SARMIENTO, Á. Los acuerdos de paz Estado–guerrillas en Colombia, 1982–2016. Revista Derecho & Realidad, v. 14, n. 28, p. 109–136, 2016. Disponible en: https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/7815/6182. Acceso en: 06 dic. 2025.

ANEXO

Tabla 2. Mesas formales de diálogos (a diciembre 2025) - Elaboración propia a partir de información suministrada por el periódico El Colombiano.

Grupo	Combatientes	Presencia	Información
EMBF (Ex FARC)	2.000	11 departamentos	<ul style="list-style-type: none"> Se encuentra en su séptimo ciclo de negociación. Está marcado negativamente por la suspensión de las órdenes de captura a sus principales jefes, aunque recientemente se extraditó a los Estados Unidos uno de los jefes negociadores. El pasado mes de noviembre se reveló que este grupo presuntamente tenía un alto general de las fuerzas militares colombianas como infiltrado.
CNEB (Ex FARC)	Al menos 1.200	65 municipios de 9 departamentos	<ul style="list-style-type: none"> Se encuentran en su quinto ciclo de negociación. Acordaron unas zonas de ubicación temporal para sus combatientes con el compromiso de entregar 8 toneladas de explosivos, desminado y erradicar 15.000 hectáreas de coca
CDS (Ex ELN)	150	10 municipios del departamento de Nariño	<ul style="list-style-type: none"> Es la mesa más avanzada y tiene siete ciclos de negociación. Acordaron unas zonas de concentración para entregar las armas. El pasado mes de noviembre de 2025, se presentó un ataque por parte del CDS lo cual pone en duda la continuidad de las negociaciones.

Fuente: elaboración propia.

Entre protagonismo e vulnerabilidade: a Política Externa Brasileira no ano de 2025

Fernanda Nanci Gonçalves¹

Leticia Pinheiro²

Introdução

Desde o retorno de Lula à Presidência, em 2023, a diplomacia brasileira buscou reposicionar o país como um ator capaz de articular coalizões, defender pautas desenvolvimentistas aliadas à inclusão social e redução de desigualdades e projetar liderança em temas estratégicos da agenda internacional. Como observa Hirst (2023, p. 91), inaugurou-se um período de “remonte, reconstrução e abertura de novas avenidas”, orientado a reverter a profunda perda de credibilidade e de relevância internacional como resultado de quatro anos do governo Bolsonaro (2019-2022).

Esse processo de reconstrução tornou-se particularmente visível em 2025, quando três eventos concentraram a atenção e exigiram respostas diplomáticas de maior envergadura: 1) a realização da XVII Cúpula do BRICS no Rio de Janeiro, em julho; 2) a organização da 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP30) em Belém, em novembro; e 3) o tarifaço imposto pelos Estados Unidos (EUA) após seu anúncio, em julho. Conjuntamente, esses episódios revelaram tanto as ambições, quanto os limites da política externa brasileira, configurando 2025 como um ano decisivo para testar a capacidade do governo Lula de restaurar e sustentar um protagonismo internacional mais assertivo.

A presidência brasileira do BRICS, em um contexto de ampliação do grupo, reforçou a imagem do país como articulador do Sul Global e permitiu que Lula explorasse uma plataforma internacional para defender reformas na governança global, maior autonomia estratégica e a diversificação de parcerias. Ao mesmo tempo, o BRICS ampliado evidenciou novos desafios para a política externa brasileira. A crescente heterogeneidade do agrupamento – com distintos níveis de desenvolvimento, alinhamentos político-estratégicos, regimes políticos e interesses econômicos – exigiu do Brasil maior capacidade de coordenação, justamente no ano em que o país buscava retomar sua influência internacional.

¹ Professora adjunta de Relações Internacionais da UERJ (DRI e PPGRI), coordenadora do NEAAPE.

² Professora associada de Ciência Política do IESP-UERJ, coordenadora do NEAAPE.

Outro eixo fundamental da diplomacia brasileira foi a agenda ambiental e climática, já reposicionada como prioridade desde 2023. Lula buscou imprimir à política externa um protagonismo climático, articulando compromissos renovados de preservação ambiental, descarbonização e cooperação internacional. Em 2025, esse esforço ganhou centralidade com a realização da COP30, que fez do Brasil um palco das discussões climáticas globais e permitiu ao país exercer liderança na governança ambiental. Por outro lado, também evidenciou as tensões entre desenvolvimento econômico, pressões internacionais e políticas internas de sustentabilidade, elementos que moldaram a postura negociadora do Brasil e sua capacidade de influenciar resultados.

Paralelamente, os rumos da política externa foram profundamente impactados pelo tarifaço imposto pelo governo de Donald Trump, que se converteu em um dos principais entraves diplomáticos e econômicos do ano. As sobretaxas afetaram setores estratégicos das exportações brasileiras e demandaram uma atuação intensa do Itamaraty e de diversos Ministérios, configurando um dos episódios mais complexos da agenda bilateral entre Brasil e EUA ao longo da história. Esse cenário destacou a necessidade de buscar diversificação de parcerias pelo governo Lula e exigiu respostas diplomáticas que conciliassem firmeza, negociação técnica e proteção de interesses domésticos.

A partir desse cenário, este artigo examina a política externa brasileira ao longo de 2025, tomando esses três eixos como centrais e articulando-os à dinâmica mais ampla da inserção internacional do país em um contexto global marcado por tensões geopolíticas, desafios econômicos e urgências ambientais.

Heterogeneidade do BRICS ampliado: obstáculos e oportunidades para o Brasil

Reunidos no Rio de Janeiro entre os dias 6 e 7 de julho deste ano, sob a presidência brasileira, os onze países-membros do BRICS – seis deles recém ingressos³ – além de seus parceiros⁴, buscaram contemplar a agenda “Fortalecendo a Cooperação do Sul Global para uma Governança mais Inclusiva e Sustentável”, por ocasião da XVII Cúpula do bloco. Nesta oportunidade, os principais temas abordados foram governança internacional, recuperação econômica pós-pandemia, combate à desigualdade social e fortalecimento da cooperação Sul-Sul.

³ Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Irã, Indonésia e Arábia Saudita (este último ainda sem adesão formal)

⁴ Belarus, Bolívia, Cazaquistão, Cuba, Malásia, Nigéria, Tailândia, Uganda, Uzbequistão e Vietnã.

Esta foi a primeira grande oportunidade do ano, além da COP 30 que só aconteceria em novembro, para o Brasil buscar reforçar vínculos com países em desenvolvimento e ampliar a projeção do grupo – e a sua em particular – como articuladores de parcerias (Gonçalves; Botão; Galhumi, 2025). Para o Brasil, portanto, a Cúpula poderia permitir que o país retomasse, após os deletérios anos de Bolsonaro, sua imagem de país construtor de pontes e defensor aguerrido de uma ordem internacional mais equilibrada, inclusiva e sustentável. Em ambos os casos, o Brasil teria que lidar com a nova configuração do bloco cuja atual diversidade de seus membros carrega em si tanto obstáculos, quanto oportunidades.

Segundo Guimarães e Kalout (2025, p.9), o BRICS possui, de fato, importância estratégica para o Brasil. Além de permitir “diversificar parceiros, reduzir vulnerabilidades externas e fortalecer sua capacidade de agir em diferentes tabuleiros internacionais,” o bloco é também

“uma ponte para a Ásia, um espaço de aproximação com a África e um fórum que permite ao Brasil influenciar debates centrais sobre desenvolvimento sustentável, reforma de instituições multilaterais e financiamento internacional [...] visão amparada nos três fundamentos que orientam a doutrina da política externa brasileira: o pragmatismo, o realismo e o universalismo nas relações internacionais” (Guimarães; Kalout, 2025, p.9).

Assim, se por um lado a ampliação do bloco suscitou e ainda suscita interrogações sobre perda de protagonismo do Brasil, por outro alarga – e muito – as possibilidades do país de se articular com parceiros de distintas partes do globo, alguns deles de indiscutível relevância na geopolítica mundial. Por isso mesmo, para esses autores, a diversidade do grupo deve ser vista como um ativo diplomático para o Brasil, não como um obstáculo.

No entanto, é impossível ignorar que esta mesma heterogeneidade do grupo, expressa por distintos regimes políticos, níveis de desenvolvimento, culturas e crenças pode, de fato, trazer dificuldades quando se trata de aprovar propostas mais polêmicas, levando inclusive ao seu abandono, devido a regra vigente de que as decisões sejam tomadas consensualmente.

A despeito desse fato, a primeira cúpula do BRICS ampliado avançou em pautas importantes. Das seis áreas centrais em que o Brasil decidiu concentrar atenção – Cooperação em Saúde Global; Comércio, Investimentos e Finanças; Mudança Climática; Governança da Inteligência Artificial; Arquitetura Multilateral de Paz e Segurança; e Desenvolvimento Institucional – foram aprovadas três importantes declarações: 1) a Declaração sobre a Governança Global da Inteligência Artificial, propondo acesso mais justo e equitativo desta ferramenta tecnológica; 2) a Declaração-Quadro dos Líderes sobre Financiamento Climático,

apontando a necessidade de reformar os bancos multilaterais para que eles forneçam um financiamento mais justo para os países mais prejudicados lidarem com a crise climática; e 3) a Parceria do BRICS para a Eliminação de Doenças Socialmente Determinadas (DSDs), que pretende reunir esforços para um sistema de saúde mais resiliente nos países do Sul Global.

Além disso, no que se refere ao ponto destacado pelo Brasil sobre comércio, investimentos e finanças, vale sublinhar o avanço das discussões sobre a criação de um sistema de Garantias Multilaterais (GMB), a ser incorporado no Novo Banco de Desenvolvimento, que permita reduzir o grau de risco para países do Sul Global, assim como a proposta de criação de um Mecanismo de Cooperação Interbancária do BRICS que possa incentivar práticas financeiras e abordagens novas para projetos (Pereira, 2025). No que tange aos eixos Arquitetura Multilateral de Paz e Segurança e Desenvolvimento Institucional, embora tenha sido reiterada a necessidade de se democratizar o Conselho de Segurança das Nações Unidas em face da atual configuração mundial, bastante distinta daquela em que o Conselho foi desenhado e de uma reforma das instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), a Cúpula não avançou em iniciativas mais práticas para chegar a esses objetivos.

A maior timidez nestes dois quesitos, entretanto, não deve nos levar à conclusão de que a presidência brasileira não foi assertiva ou mesmo que tenha havido um déficit de liderança. Estes são temas muito delicados no debate global no qual a correlação de forças ainda é muito inclinada para os países do Norte Global. Nesse sentido, a recorrente incorporação desses temas nas cúpulas do BRICS, como ocorreu nesta em particular, na forma de metas ainda a serem alcançadas no futuro, não deve ser vista com desdém. Mesmo que estas permaneçam no plano dos desejos, lembremos que as cúpulas do bloco se constituem num espaço de diálogo de propostas entre os membros, mas também num palco de onde essas propostas ecoam para o debate global, legitimadas pelo consenso entre eles. E, neste caso, um consenso entre um número maior de países, mais diversos e de distintas regiões do planeta.

COP 30: a diplomacia entre resultados, desafios e o “Mapa do Caminho”

Como destaca Hirst (2023), a política externa do governo Lula 3.0 deu centralidade a temáticas que sofreram grande retrocesso no período de seu antecessor, como o caso do meio ambiente, cuja natureza é marcada por transversalidade e necessidade de articulação entre agências governamentais e atores sociais. A nomeação de Marina Silva para ocupar o cargo de Ministra do Meio Ambiente e a candidatura brasileira, ainda em 2023, junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) para sediar a

COP 30 demonstraram, desde o início do mandato, a tentativa de renovar as credenciais brasileiras e recuperar sua capacidade outrora perdida de articulação internacional nesta agenda.

Desde a apresentação da candidatura brasileira para sediar o evento o governo buscou transformar a COP30 em uma oportunidade para recolocar a Amazônia no centro das negociações climáticas. A escolha de Belém como sede reforçou o simbolismo político dessa estratégia. A conferência, realizada entre 10 e 21 de novembro, foi anunciada como a “COP da Implementação” pela CEO do evento, Ana Toni (Toni apud CBN, 2025, s.p.). Entretanto, o balanço final do encontro revelou um conjunto de avanços relevantes, mas também frustrações, refletindo tanto a complexidade das negociações multilaterais quanto as dificuldades estruturais do regime climático global. Para o Brasil, o resultado da conferência evidenciou os limites de seu protagonismo climático.

Entre os avanços, destacou-se a agenda de adaptação, que ganhou centralidade diante da constatação de que o limite de aquecimento global de 1,5°C será ultrapassado. Os países aprovaram 59 indicadores para monitorar políticas de adaptação e assumiram o compromisso de mobilizar US\$ 120 bilhões anuais até 2035, embora ainda sem clareza sobre fontes de financiamento (Garcia, 2025). Em entrevista, o embaixador Mauricio Lyrio, um dos principais negociadores da COP30, destacou que o financiamento foi “uma vitória do mundo em desenvolvimento”, uma vez que os “europeus resistiram até o final” (Lyrio apud Figueiredo, 2025, s.p.). Outro ponto celebrado foi a aprovação de um mecanismo de transição justa – Mecanismo de Ação de Belém (BAM, na sigla em inglês) – demanda impulsionada por movimentos sociais, populações vulneráveis e delegações de países em desenvolvimento. A decisão reconheceu a necessidade de proteger trabalhadores, comunidades indígenas, negras e mulheres das implicações econômicas e sociais da transição energética (Garcia, 2025).

A conferência também marcou o lançamento, fora do texto oficial, do Fundo Florestas Tropicais para Sempre (TFFF), com a aprovação da sua Declaração de Lançamento por 66 países, tanto os possuidores de florestas tropicais, como potenciais investidores. A iniciativa, sob liderança brasileira, cria um mecanismo internacional de financiamento voltado à conservação duradoura das florestas tropicais e subtropicais. O modelo propõe a compensação direta de países e gestores florestais pelos resultados alcançados na manutenção ou expansão de sua cobertura florestal (TFFF, 2025).

Outro avanço relevante foi a adesão de 19 países à proposta brasileira de uma coalizão voluntária de mercados de carbono, que busca integrar as iniciativas de descarbonização no mundo e criar uma base comum de precificação (COP30, 2025). Além disso, a COP30 testemunhou uma forte mobilização social: após a realização de três conferências com restrições a protestos, Belém se tornou palco de marchas diárias, culminando em uma Marcha do Clima (Garcia, 2025).

Contudo, diversos pontos centrais da agenda climática empacaram. O maior impasse foi a incapacidade de se chegar a um Mapa do Caminho para eliminação dos combustíveis fósseis. Apesar do apoio inicial de delegações europeias, latino-americanas e de pequenos Estados insulares, a resistência de China e Índia, além de outros países dependentes de combustíveis fósseis, bloqueou o avanço do texto, deixando fora do acordo a menção explícita à descontinuação de petróleo, carvão e gás. A esse respeito, o embaixador Lyrio esclareceu que apesar disso “[Índia e China] foram parceiros importantes na COP. A China hoje é um dos atores mais engajados em preservar o regime de combate à mudança do clima” (Lyrio apud Figueiredo, 20205, s.p.).

Na perspectiva brasileira, segundo o diplomata, o balanço foi positivo, pois é difícil alcançar consenso universal e há margem para avançar no Mapa do Caminho, visto que em torno de 80 países defenderam a proposta e existe um mandato para continuar a negociação na COP31 (Lyrio apud Figueiredo, 2025). Este esforço diplomático, apesar de não ter gerado resultado concreto nesta conferência, sinaliza a ambição brasileira de moldar normas do regime climático, atuando como um “*rule maker*”.

A pauta do desmatamento também encontrou barreiras: embora o Brasil tenha se fortalecido com a redução do desmatamento na Amazônia, a proposta de um Mapa Global exige engajar setores produtivos resistentes a nível internacional, como pecuária, óleo de palma e mineração (Garcia, 2025). No Brasil, em especial, exige lidar com um dos setores responsáveis por cerca de 20% do PIB nacional, que é o agronegócio.

As negociações de financiamento climático também avançaram menos do que o esperado. Um documento conjunto das COP29 e COP30 propôs um plano para atingir US\$ 1,3 trilhão anuais em financiamento climático até 2035, mas o texto final mencionou a iniciativa de maneira vaga. As Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) também foram consideradas insuficientes para manter o aquecimento abaixo de 1,5°C. Soma-se a isso o fato de que a conferência enfrentou problemas significativos de infraestrutura e logística, inclu-

indo a ocorrência de um incêndio na chamada Blue Zone – ou Zona Azul – que é a área restrita onde ocorrem as negociações oficiais no penúltimo dia, que interrompeu os trabalhos diplomáticos (Garcia, 2025).

Apesar dos obstáculos, a COP30 reforçou a imagem do Brasil como mediador entre interesses divergentes: de um lado, países desenvolvidos pressionando por metas mais ambiciosas, de outro, países em desenvolvimento exigindo maior aporte financeiro e reconhecimento das especificidades socioeconômicas. Assim, a COP30 consolidou o retorno do Brasil ao centro da diplomacia climática.

Todavia, a conferência também expôs contradições e limites da atuação brasileira, uma vez que o país ainda enfrenta barreiras para converter propostas ambiciosas em compromissos multilaterais vinculantes e há uma clara tensão doméstica entre desenvolvimento e preservação. A esse respeito, o país anfitrião da conferência anunciou dias antes da COP a autorização de estudos para exploração de petróleo na foz do Amazonas (EBC, 2025), uma área ambientalmente sensível e estratégica para o equilíbrio do bioma amazônico. Tal controvérsia, revela os limites práticos do discurso de protagonismo ambiental e as dificuldades de conciliar metas climáticas com interesses de diversos setores econômicos nacionais.

Da vulnerabilidade à negociação: o tarifaço e a diplomacia brasileira

O tarifaço imposto por Trump ao Brasil – uma sobretaxa de até 50% sobre parte das exportações brasileiras para os EUA, combinando uma tarifa geral de 10% com um adicional de 40% – se insere numa lógica mais ampla de geoconomia, isto é, do uso de instrumentos econômicos (tarifas, sanções, acordos preferenciais) como ferramentas para alcançar objetivos de segurança e de política externa (Pereira, 2025). Como destaca Lia Valls Pereira (2025), a estratégia de Trump 2.0 retoma e aprofunda o uso da Seção 232 e do Ato de Poder Econômico de Emergência Internacional (IEEPA) para justificar tarifas com base em “segurança nacional” e “emergência econômica”, mas, no caso brasileiro, o alvo foi explicitamente político: uma retaliação às decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento de Bolsonaro e à regulação de big techs, mais do que qualquer desequilíbrio comercial.

O tarifaço gerou profundo desconforto para a diplomacia brasileira, historicamente habituada a tratar o comércio exterior sob uma lógica técnica e relativamente despolitizada. De repente, o país se viu diante de um cenário em que tarifas eram mobilizadas como instrumento de punição por posicionamentos

institucionais internos, configurando uma politização incomum das relações comerciais e uma clara afronta à soberania nacional. A reação ao tarifaço mobilizou distintos atores, como Ministério da Fazenda, Itamaraty, setor privado, Vice-Presidência, Presidência, Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, que além de articularem-se em prol de pressão ao governo estadunidense, utilizando de distintos canais institucionais⁵, promoveram/apoiaram políticas públicas para enfrentar as sobretaxas e seus efeitos sobre a produção nacional, como o Plano Brasil Soberano (Brasil, 2025).

Do ponto de vista agregado, os impactos sobre o comércio brasileiro foram moderados. Estimativas do Ministério da Fazenda apontam um efeito de cerca de 0,2 ponto percentual no Produto Interno Bruto (PIB) até o final de 2026, ainda que com forte impacto setorial (cimentos, materiais não metálicos, máquinas etc.) (Reuters, 2025). Dados recentes mostram queda de cerca de 25% das exportações de produtos para os EUA em três meses, mas as exportações totais cresceram, em parte devido ao desvio de comércio para a China e outros mercados, que ampliaram compras de carne bovina e de outros produtos brasileiros (CNN Brasil, 2025a). Diferente, portanto, do que muitos esperavam, as sobretaxas não prejudicaram intensamente a pauta exportadora brasileira, porém expuseram a dependência de nichos específicos (como carne e café), reforçando a necessidade de promover uma inserção internacional mais diversificada, em termos de mercados e de estrutura produtiva.

Desde seu início, o governo Lula 3.0 reiterou a intenção de retomar a estratégia de “autonomia pela diversificação” (Vigevani; Cepaluni, 2005) em termos políticos e econômicos, implantada em seus dois mandatos anteriores. Assim, não tardou em reforçar relações com diversos parceiros estratégicos, tanto para reduzir a vulnerabilidade comercial frente aos EUA quanto para abrir alternativas de mercado para produtos que poderiam ser afetados. Esse movimento incluiu visitas oficiais, missões empresariais e aprofundamento de diálogos bilaterais com países como México, Índia e China.

Após meses de tratativas diplomáticas e de negociação direta entre Trump e Lula, em novembro, o presidente estadunidense assinou uma ordem executiva removendo a sobretaxa de 40% sobre uma parte considerável dos produtos agrícolas brasileiros (carne, café, açúcar, sucos, entre outros), num movimento justificado publicamente pela necessidade de reduzir os preços de alimentos nos

⁵ Destaca-se, inclusive, missão empresarial da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) com cerca de cerca de 130 empresários, dirigentes de federações estaduais e representantes de associações industriais.

EUA em meio a pressões inflacionárias (CNN Brasil, 2025b). O governo brasileiro e diversos setores produtivos celebraram a medida, que sinaliza o início da normalização das relações bilaterais estremecidas ao longo da maior parte do ano de 2025.

Em 02 de dezembro, Lula e Trump falaram por telefone e o presidente brasileiro aproveitou o contato para pedir a suspensão das sanções dos EUA impostas a autoridades brasileiras e a revisão das tarifas americanas sobre produtos ainda sobretaxados. Ademais, Lula propôs cooperação bilateral no combate ao crime organizado, com ênfase sobre as redes transnacionais que operam nos dois países (Capelli, 2025). Ao incluir o combate ao crime organizado como eixo de cooperação, Lula busca ampliar o escopo da relação bilateral e reposicionar o Brasil como parceiro estratégico dos EUA na área de segurança. Essa aproximação pode criar margem para uma cooperação mais robusta e, ao mesmo tempo, funcionar como amortecedor diante dos efeitos do unilateralismo norte-americano – especialmente relevante no atual contexto de tensões entre os EUA e a Venezuela no Caribe em razão do endurecimento de Trump no combate ao narcotráfico.

Conclusão

Em síntese, a política externa brasileira de 2025 oscilou entre expressões de busca por protagonismo e exposições de vulnerabilidade, refletindo a complexidade de um sistema internacional marcado por disputas geoeconômicas, transições energéticas e assimetrias de poder.

O mandato de um ano à frente da presidência dos BRICS que, a partir de janeiro de 2026, será exercido pela Índia, se encerra com um saldo positivo, ainda que sem grandes destaques. Neste sentido, embora só seja possível avaliar como satisfatória a gestão do Brasil à frente do bloco, causa um certo desconforto a declaração do sherpa brasileiro, embaixador Mauricio Lyrio, sobre os resultados da presidência brasileira. Nas suas palavras: “Atingimos os objetivos que definimos para nós mesmos. Grande parte disso se deve ao engajamento e trabalho árduo de todas as equipes envolvidas ao longo do ano” (Lyrio apud Ferreira, 2025, s.p.). Em se tratando de um arranjo multilateral em que as conclusões devem atender ao conjunto dos países-membros, a declaração do embaixador apoiada em métrica e parâmetros nacionais, não parece fazer jus a reconhecida habilidade da diplomacia brasileira.

A atuação do Brasil na COP30 consolidou a reinserção internacional marcada pelo protagonismo climático, reforçou a centralidade da Amazônia e projetou o país como articulador do Sul Global neste quesito. Ao mesmo tempo, revelou desafios estruturais que continuarão a moldar a política externa brasileira: a necessidade de convergência entre agendas internas e compromissos externos, a busca por financiamento climático e a ampliação da influência normativa brasileira. O Mapa do Caminho simboliza essa ambivalência, pois ao mesmo tempo em que é um instrumento de liderança, demonstra os limites de sua implementação no atual cenário internacional.

No que tange ao tarifaço, a centralidade da relação Lula-Trump para resolução do problema, evidencia a força, mas também os limites, da diplomacia presidencial, cuja eficácia depende de conjunturas específicas, da disposição pessoal dos líderes e de janelas de oportunidade. Embora, no curto prazo, a política externa brasileira tenha sido bem-sucedida em mitigar os efeitos imediatos do tarifaço, o episódio revela desafios estruturais que não podem ser resolvidos apenas pela ação individual do presidente. No longo prazo, a experiência reforça a necessidade de uma estratégia mais robusta que combine diversificação de mercados, fortalecimento dos arranjos regionais e das parcerias Sul-Sul, redução da dependência de commodities específicas e desenvolvimento de capacidades estatais para negociar temas como regulação de plataformas e investimentos. Somente com tal arcabouço o país fortalecerá sua autonomia e reduzirá sua vulnerabilidade diante de mudanças abruptas no cenário internacional.

Por fim, o que nos aguarda em 2026? O Brasil se depara com um cenário que combina oportunidades estratégicas e desafios significativos. A continuidade das negociações com os EUA, os desdobramentos pós-COP30 e a consolidação do BRICS ampliado exigirão maior coordenação e capacidade de traduzir ambições em resultados concretos. Ao mesmo tempo, a crescente volatilidade internacional, marcada por disputas geoeconômicas e tensões regionais, reforça a necessidade de diversificação de parcerias e fortalecimento das já existentes. Soma-se a isso o cenário doméstico, de incertezas com a corrida presidencial. Assim, 2026 tende a ser um ano decisivo para transformar as tentativas de protagonismo ensaiadas em 2025 em avanços concretos e reduzir vulnerabilidades, visando consolidar uma inserção internacional autônoma, dotada de credibilidade, previsibilidade e capacidade de cooperação – atributos

historicamente associados à diplomacia brasileira e que vêm sendo gradualmente reconstruídos após o desgaste profundo ocorrido no período anterior.

Recebido para publicação em 18 de dezembro de 2025.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Plano Brasil Soberano para proteger exportadores e trabalhadores de sobretaxas dos EUA. Brasília: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/08/governo-lanca-plano-brasil-soberano-para-proteger-exportadores-e-trabalhadores-de-sobretaxas-dos-eua/apresentacao_brasil_soberano.pdf. Acesso em: 08 dez.

CAPPELLI, Paulo. O que Lula e Trump conversaram durante ligação. Metrópoles, 03 dez. 2025. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/paulo-cappelli>. Acesso em: 08 dez.

CNN Brasil. Entenda decisão que coloca fim ao tarifaço dos EUA a produtos brasileiros. CNN Brasil, 21 nov. 2025b. <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/entenda-decisao-que-coloca-fim-ao-tarifaco-dos-eua-a-produtos-brasileiros>. Acesso em: 08 dez.

CNN Brasil. Tarifaço de Trump reduz exportações aos EUA em 25%; China absorve parte. CNN Brasil, 09 nov. 2025a. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/tarifaco-de-trump-reduz-exportacoes-aos-eua-em-25-china-absorve-parte>. Acesso em: 08 dez.

COP30. Coalizão de mercado de carbono recebe adesão de 18 países na COP30. COP30, 15 nov. 2025. Disponível em: <https://cop30.br/pt-br/noticias-da-cop30/coalizao-de-mercado-de-carbono-recebe-adesao-de-18-paises-na-cop30>. Acesso em: 08 dez. 2025.

EBC. Petrobras recebe licença do Ibama para perfurar Margem Equatorial. Agência Brasil, 20 out. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-10/petrobras-recebe-licenca-do-ibama-para-perfurar-margem-equatorial>. Acesso em: 08 dez.

GARCIA, Rafael. OS ALTOS E BAIXOS DA COP30: veja o que avançou e o que empacou. O Globo, 02 dez. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/cop-30-amazonia/noticia/2025/12/02/os-altos-e-baixos-da-cop30-veja-o-que-avancou-e-o-que-empacou.ghtml>. Acesso em: 08 dez.

GONÇALES, Camila; BOTÃO, Gustavo; GALHUMI, Rafaela. Destaques da Declaração Presidencial do BRICS no Rio de Janeiro. Ano VI, n. 106, 24 de julho de 2025. Disponível em: <https://opeb.org/2025/07/24/destaques-da-declaracao-presidencial-do-brics-no-rio-de-janeiro>. Acesso em: 17 dez.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá; KALOUT, Hussein. BRICS em transformação: unidade e multipolaridade. CEBRI-Revista, ano 4, n.13, jan-mar, p. 9-12.

HIRST, Monica. A política externa de Lula 3.0: além do horizonte. Cadernos Adenauer, v. XXIV, n. 1, 2023.

LYRIO, Mauricio. In: FIGUEIREDO, Janaina. ‘Europeus resistiram até o final’, diz negociador do Brasil na COP30. O Globo, 02 dez. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/cop-30-amazonia/noticia/2025/12/02/europeus-resistiram-ate-o-final-diz-negociador-do-brasil-na-cop30.ghtml>. Acesso em: 08 dez. 2025.

_____. In: Ferreira, Rafaela. Brasil apresenta resultados da presidência do BRICS. BRICS Brasil 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/noticias/brasil-apresenta-resultados-da-presidencia-do-brics>. Acesso em: 17 dez.

PEREIRA, Lia Valls Baker. Efeito Trump no comércio mundial e o caso do Brasil. RevistaConjuntura Econômica, FGV, nov. 2025. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rce/article/view/94783>. Acesso em: 12 dez. 2025.

_____. Qual foi a importância da Cúpula do BRICS? Revista Conjuntura Econômica, FGV, jul. 2025. Disponível em: https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/07ce2025_lia_valls.pdf. Acesso em: 17 dez. 2025.

REUTERS. Fazenda vê impacto negativo “modesto” de 0,2 p.p. no PIB até 2026 com tarifaço dos EUA. 11 set. 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/TCMJKHVON5JNTOC2ECUGKMYOZY-2025-09-11/>. Acesso em: 08 dez.

TFFF - Tropical Forests Forever Facility. COP30 ends with over US\$ 6.7 billion for the TFFF. TFFF, 27 nov. 2025. Disponível em: <https://tfff.earth/pt/cop30-ends-with-over-us-6-7-billion-for-the-tfff/>. Acesso em: 08 dez. 2025.

TONI, Ana. In: CBN. ‘COP de Belém é da implementação’, diz CEO da COP 30. CBN, 12 ago. 2025. Disponível em: <https://cbn.globo.com/programas/jornal-da-cbn/entrevista/2025/08/12/cop-de-belem-e-da-implementacao-diz-ceo-da-cop-30.ghtml>. Acesso em: 08 dez. 2025.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 48, n. 2, p. 24–59, 2005.

Capital Azul: A diplomacia ambiental de Estados Insulares

Nathália Magalhães Macedo¹

Larissa Rosevics²

Daniele Dionisio da Silva³

Introdução

Qual o valor do Oceano? Parte-se do princípio de que o Oceano tem um valor multidimensional, que perpassa o econômico, o simbólico, o territorial e o existencial. Do ponto de vista econômico, suas águas são descritas em termos de potencial: pesca, petróleo, transporte e energia. Contudo, o Oceano é, acima de tudo, matriz, porque não só contém vida, mas também a gera; os fluxos marinhos regulam o clima, estabilizam o ciclo do carbono, garantem a umidade atmosférica e sustentam redes alimentares inteiras. A “vida continental” é, em grande parte, dependente dessa maquinaria oceânica invisível, da reprodução da vida em terra firme, das florestas tropicais ao abastecimento hídrico urbano, tudo isto repousa sobre dinâmicas biofísicas profundamente interdependentes com o Oceano (IPCC, 2019, p.456).

Em termos imateriais, o Oceano é aquilo que recusa bordas fixas, isto é, estende a terra para além de si, dissolvendo a ideia de fronteira estável que fundamenta o Estado moderno. Para os Estados insulares, sobretudo os do Pacífico, o Oceano não é um vazio entre territórios, mas o próprio território em fluxo. Logo, ele não apenas provê, como também orienta a vida, representando a cultura, a ancestralidade, um meio através do qual se gera pertencimento. O Oceano é, assim, a própria essência da identidade, nas palavras de Hau’ofa (2008, p.54) “o mar nos define, o que somos e o que sempre fomos. Como disse o grande poeta caribenho, Derek Walcott, o mar é história”.

Nesse sentido, a diplomacia dos países insulares se ancora em um Oceano que não termina na costa, mas começa nela, pois a água os define. Rejeitando a perspectiva que reduz essas nações a minúsculos estados isolados, a diplomacia se baseia na visão holística de uma vasta soberania oceânica e na interdependência que a natureza dinâmica do Oceano exige (Hau’ofa, 2008). “Há um mundo de diferença entre ver o Pacífico como ‘ilhas num mar distante’ e como ‘um mar de ilhas’” (Hau’ofa, 2008, p.31).

¹ Graduanda em Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisadora Discente ao Laboratório de Estudos de Segurança e Defesa (LESD-UFRJ). E-mail: natmagalhaes88@gmail.com

² Professora do Instituto de Relações Internacionais e Defesa (IRID) da UFRJ. Pesquisadora Docente do Laboratório de Estudos de Segurança e Defesa (LESD-UFRJ). E-mail: larissa.rosevics@gmail.com

³ Professora do Instituto de Relações Internacionais e Defesa (IRID) da UFRJ. Coordenadora do Laboratório de Estudos de Segurança e Defesa (LESD-UFRJ). E-mail: danidds@yahoo.com.br

À medida que o mar continua a se elevar, os Estados insulares se vêem diante de uma crise existencial sem precedentes, tendo em vista que parte significativa de seu território está projetado em Zonas Econômicas Exclusivas (ZEEs). Estima-se que, entre 1901 e 2018, o aumento médio global foi de aproximadamente 0,20 metros, podendo ultrapassar 1 metro até o final do século (IPCC, 2021). Tuvalu, um microestado do Pacífico com área total de aproximadamente 25,9 km² e altitude média de 2 m, enfrenta riscos severos de submersão progressiva e erosão costeira. A nação já experimenta inundações recorrentes (NAPA, 2007), e uma avaliação da NASA (2023) indicou que o nível do mar em Tuvalu estava quase 15 cm mais alto do que 30 anos atrás, aumentando a uma taxa média de 5 mm por ano. Ainda, projeções indicam que a taxa de aumento do mar deverá ser 1,5 vezes mais rápida do que a média global, podendo dobrar até 2100 (NASA, 2023). O risco é alto porque projeta que a maior parte da área terrestre e da infraestrutura crítica estará abaixo do nível médio da maré alta até 2050 (NASA, 2023), contribuindo para o aumento do risco de que a maioria dos atóis se torne inabitável em meados do século XXI devido ao agravamento das inundações impulsionadas pelas ondas (NASA, 2023).

Embora os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEIDs) contribuam com menos de 1% das emissões globais (ONU, 2025), paradoxalmente são os primeiros a sofrer os efeitos mais catastróficos da emergência climática, e o fazem com severas limitações técnicas, financeiras e institucionais.

A elevação do nível do mar não apenas invade terras, mas também desloca as gramáticas de pertencimento e de soberania. É nesse intervalo que se inscreve a transformação do Oceano, de um espaço relacional definido, em arena estratégica de disputa por controle e valor. Além disso, o processo de internacionalização das questões ambientais consolidou a retórica de um meio ambiente como um bem comum compartilhado. Nas últimas décadas, o Oceano, em especial, passou a ser reconhecido como o epicentro das disputas geopolíticas, epistêmicas e normativas do século XXI (Dionísio, Medeiros e Carvalho, 2024). Nesse contexto, os ecossistemas marinhos e costeiros passaram a ser valorizados em termos utilitários, relacionados à regulação climática, ao sequestro de carbono, à segurança alimentar e ao ecoturismo.

Ante ao exposto, o objetivo central deste estudo é analisar como os serviços ecossistêmicos marinhos e costeiros, isto é, os benefícios que a sociedade obtém do Oceano, são mobilizados como instrumentos de inserção internacional

pelos Estados de Seychelles, Barbados e Tuvalu. Para tanto, busca-se: i) analisar como esses Estados utilizam seus ecossistemas marinhos e costeiros para construir agendas de diplomacia climática e ambiental; e ii) investigar como os PEIDs interagem com regimes e estruturas de governança ambiental internacional para negociar direitos, financiamento e reconhecimento. A hipótese que orienta esta pesquisa sustenta que o protagonismo conferido à proteção ecológica decorre de uma assimetria estrutural, na qual as capacidades de barganha desses países são mediadas, e frequentemente apropriadas, por mecanismos de governança ambiental internacional que, embora reconheçam sua vulnerabilidade, raramente lhes atribuem papel substantivo na definição das decisões que os afetam.

A metodologia empregada, de caráter interdisciplinar, fundamenta-se em uma abordagem qualitativa com ênfase exploratória, organizada em dois eixos: i) Teórico-analítico: mobilização de autores como Wallerstein (1974), Putnam (1988); ii) Ecológico-Político: diálogo com Escobar (1996; 2005); Hau'ofa (2008), Barnett e Campbell (2010). O recorte empírico comparativo abrange três PEIDs com perfis contrastantes de atuação diplomática: Seychelles, Barbados e Tuvalu. Dessa forma, o artigo organiza-se em duas seções principais. A primeira, intitulada “Entre o Oceano e o mundo: a luta pela sobrevivência dos PEIDs”, examina as vulnerabilidades dos Estados insulares. A segunda seção apresenta uma análise comparativa dos três casos: Seychelles, Barbados e Tuvalu, cada um explorado em um subtópico específico. Por fim, as considerações finais sintetizam os principais achados da pesquisa.

Entre o oceano e o mundo: a luta pela sobrevivência dos PEIDs

A partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) e, sobretudo, após a consolidação da Agenda de Barbados (1994), o termo PEID passou a ser utilizado como uma categoria definida não por coesão geográfica ou econômica, mas por uma condição de vulnerabilidade estrutural compartilhada por esses Estados (UN DESA, 2015, p.7). Entre essas vulnerabilidades destacam-se: insularidade extrema, baixa densidade populacional, dependência excessiva dos ecossistemas marinhos, endividamento crônico e acesso limitado a financiamento climático. Essa designação, embora confira visibilidade, também institucionaliza um lugar periférico e uma condição de dependência prolongada, não apenas material, mas também epistêmica.

Os PEIDs, com frequência, são posicionados, por dinâmicas históricas e estruturais, na periferia do sistema mundo (Wallerstein, 1996). Em resposta a essa marginalização, constroem sua soberania a partir de uma espacialidade fluida, oceânica, que desafia os limites fixos do Estado moderno. O bioma marinho e costeiro abrange manguezais, recifes de coral, ervas marinhas, pesca artesanal e territórios costeiros culturalmente significativos (Barnett e Campbell, 2010), tornando-se não apenas vitais para a segurança alimentar e resiliência climática, mas os únicos ativos politicamente mobilizáveis e com valor internacional reconhecido. Isso ocorre porque, ao contrário de potências médias ou de grandes Estados continentais, a ausência de capacidades materiais relevantes (econômicas, militares ou institucionais), como observa Keohane (1984), condiciona profundamente a posição desses Estados na estrutura internacional, restringindo sua capacidade de influenciar agendas e resultados. No caso dos PEIDs, essa assimetria estrutural limita sua margem de manobra no sistema mundo.

Durante a 26ª Conferência das Partes da Convenção Quadro Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (COP26), o Ministro das Relações Exteriores de Tuvalu, Simon Kofe, afirmou: "nós estamos afundando, mas todos os outros também estão [...]" (Kofe, 2021). A declaração, proferida em um discurso gravado com o ministro dentro do mar, foi concluída com o alerta de que "não podemos esperar por discursos enquanto o mar está subindo ao nosso redor" (Kofe, 2021). Logo, e, a partir da literatura sobre os PEIDs (Barnett; Campbell, 2010), argumenta-se que o que diferencia os PEIDs dos demais países não é o ativo em si, mas a forma como eles o mobiliza na arena internacional, isto é, como trunfo diplomático, expressão de urgência e instrumento de legitimidade moral. Observa-se, portanto, a conversão não apenas de seus recursos ambientais, mas também de suas vulnerabilidades estruturais como moeda política, o que constitui uma forma de barganha que, ao ser mobilizada em fóruns multilaterais, gera visibilidade na medida em que transforma vulnerabilidade em legitimidade.

Para que essa vulnerabilidade seja reconhecida e convertida em ação política é, antes de tudo, necessário que os recursos naturais dos PEIDs sejam traduzidos segundo uma gramática institucional internacionalmente legível. É precisamente aqui que faz sentido revisitar as categorias desenhadas pelo *Millennium Ecosystem Assessment* (2005), a respeito dos serviços ecossistêmicos que, se dividem em: serviços de provisão (como alimentos e

matérias-primas), de regulação (como o sequestro de carbono e o controle de erosão), de suporte (como o berçário de espécies e a manutenção da biodiversidade) e culturais (associados a valores espirituais, estéticos e identitários). Tal classificação não apenas organiza o valor funcional da natureza, mas constitui o léxico técnico por meio do qual os PEIDs articulam suas demandas em regimes multilaterais, traduzindo o valor ecológico de seus ecossistemas marinhos e costeiros em linguagem compatível com mecanismos como o Fundo Verde para o Clima, vigente desde a COP16, de 2010, os Blue Bonds (2018) e os debt-for-nature swaps (1987).

Essa conduta opera dentro de uma estrutura internacional para o clima, composta pela Convenção Quadro Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês), pelo Protocolo de Quioto (1997), pelo Acordo de Paris (COP21) de 2015, e por mecanismos como o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, na sigla em inglês). Esse arranjo assimétrico configura-se como um espaço no qual os PEIDs negociam com o que têm, mesmo que os termos dessa negociação sejam considerados legítimos somente quando guiados por modelos e indicadores reconhecidos por consórcios científicos, operando de forma verticalizada e de cima para baixo (Sullivan, 2014; Escobar, 1996), cujo o valor ecológico é reconhecido quando quantificável. Na prática, a relevância diplomática dos manguezais depende de sua capacidade mensurável de sequestro de carbono; os recifes de coral, de sua função de proteção costeira passível de modelagem; e o ecoturismo, de sua capacidade de gerar retorno financeiro.

Ademais, à luz da teoria de dois níveis de Putnam (1988), a projeção dos PEIDs na arena internacional expõe o paradoxo chamado por *win-sets* domésticos. Longe de refletirem o resultado de negociações políticas internas robustas (nível II), os *win-sets* domésticos são frequentemente construídos a partir da pressão externa por conformidade (nível I). Não se trata de uma arena de deliberação soberana com múltiplas alternativas, mas sim de um espaço estreito, cujas opções viáveis são aquelas que já alinham previamente os critérios aceitos por organismos financeiros e ambientais internacionais. Ou seja, diante da vulnerabilidade estrutural, o conjunto de opções politicamente aceitáveis no plano doméstico é restrito, mas pode ser mobilizado de forma estratégica nas arenas internacionais onde o país exibe sua escassez como trunfo.,

⁴ Para os PEIDs, o total de financiamento público internacional para adaptação (no período de 2017-2021) foi de US\$2,6 bilhões, enquanto o total para todos os países em desenvolvimento foi de US\$95 bilhões, correspondendo a uma porcentagem de cerca de 2,7% para os PEIDs (UNEP, 2023, P.46).

Apesar das reiteradas promessas internacionais, os fluxos de financiamento climático para adaptação nos PEIDs permanecem insuficientes em relação às necessidades projetadas. De acordo com o Relatório sobre a Lacuna de Adaptação (UNEP, 2023), estima-se que os países em desenvolvimento precisem de entre US\$215 a 387 bilhões anuais até 2030 para a adaptação. Entretanto os fluxos atuais em 2021, não ultrapassaram os US\$21 bilhões, dos quais quase 3% foram direcionados a países insulares⁴ (UNEP, 2023, p.11; Roberts et al, 2021). Em termo de perdas e danos, esse financiamento se mostra desproporcional frente aos custos anuais para os Estados Insulares do Pacífico, onde desastres naturais já custam entre 0,5–6,6% do PIB anualmente (IPCC, 2019, p.517). Por exemplo, o Ciclone Pam custou 64% do PIB de Vanuatu em 2015 (IPCC, 2019, p.517). Essas disparidades agravam a situação econômica, uma vez que as perdas econômicas reduzem, em média, o crescimento do PIB *per capita* em um ponto percentual completo por ano, nas economias mais vulneráveis (UNEP, 2023, p.73).

Tal discrepância não pode ser explicada apenas por ineficiências operacionais ou limitações técnicas dos países insulares. Esse fenômeno também revela um arranjo institucional que, embora proclame princípios de equidade e responsabilidades comuns, permanece profundamente assimétrico em sua arquitetura e funcionamento. Mesmo em regimes cooperativos, as instituições internacionais tendem a refletir e consolidar os interesses das potências dominantes que moldam os critérios de acesso, legitimidade e avaliação conforme suas próprias prioridades estratégicas (Keohane, 1984). Para os PEIDs, isso significa submeter-se a métricas exógenas, muitas vezes desprendidas das realidades locais, a fim de se tornarem elegíveis aos escassos recursos disponíveis. Logo, sua performance internacional depende de sua capacidade de se conformar com critérios estruturais que não definem.

Análise dos três casos

Seychelles: a economia azul como vitrine

A República de Seychelles, situada no Oceano Índico Ocidental, possui uma massa continental de 455 km², e uma vasta ZEE com cerca de 1,37 milhão de km². Desta desproporção entre água e terra, surge o “Grande Estado Oceânico”, título pelo qual as Seychelles têm buscado reposicionar sua identidade em torno da centralidade do Oceano. Essa leitura foi explicitamente mobilizada pelo presidente do país, Wavel Ramkalawan, no contexto da COP27 (2022), enfatizando que a principal realidade geopolítica de Seychelles reside menos na terra emersa e mais na vastidão de seu espaço marítimo (Ramkalawan, 2022).

Ao longo das décadas, as Seychelles lideraram iniciativas emblemáticas de inserção ambiental estratégica. O país iniciou sua jornada em 2014, resultando no Planejamento Espacial Marinho (MSP, na sigla em inglês), um produto do premiado *debt-for-nature swap*, co-desenhado pelo governo de Seychelles e *The Nature Conservancy* (State House, 2020). Esse acordo levou à criação do *Seychelles Conservation and Climate Adaptation Trust* (SeyCCAT) e comprometeu o país com a proteção de uma vasta área oceânica. Em 2018, Seychelles lançou o primeiro *Blue Bond* soberano do mundo, arrecadando US\$15 milhões de investidores internacionais, com apoio do Banco Mundial e do GEF (Banco Mundial, 2018), onde seus recursos seriam canalizados e co-gerenciados pelo SeyCCAT. Paralelamente, em março de 2020, o país alcançou um terço (30%) de seu território oceânico, totalizando 410.000 km², como Área Marinha Protegida (State House, 2020). Esse feito, resultado direto do MSP, atingiu a meta global de proteção oceânica 10 anos antes do prazo internacional de 2030 (State House, 2020).

O SeyCCAT, que co-gerencia os fundos do Blue Bond, operacionaliza seus objetivos de financiamento por meio de dois instrumentos: o Fundo de Concessões Azuis e o Fundo de Investimentos Azuis, gerenciados, respectivamente, pelo SeyCCAT e pelo Banco de Desenvolvimento das Seychelles. Os recursos angariados se destinam a apoiar projetos compatíveis com a estratégia nacional, incluindo a expansão das áreas marinhas protegidas, a melhoria da governança das pescarias prioritárias e o desenvolvimento da economia azul de Seychelles (Banco Mundial, 2018). Apesar do sucesso em mobilizar capital e proteger o Oceano, uma perspectiva crítica, amparada em Escobar (2005), aponta para os limites de uma arquitetura ambiental que celebra a inclusão, mas pode reproduzir uma exclusão estrutural, valorizando a natureza como um ativo financeiro (Blue Bond). Isto é, substitui a ontologia relacional da natureza por uma lógica de gestão performativa, marginalizando os saberes ecológicos locais de pescadores e comunidades em favor de um profissionalismo técnico formatado segundo epistemologias exógenas. Isso, levando em consideração que o processo de seleção é condicionado por critérios tecnocráticos padronizados, o histórico institucional sólido, o plano financeiro detalhado, a matriz de indicadores, a avaliação de riscos socioambientais e a capacidade comprovada de mensuração de impactos, cria-se uma estrutura frequentemente inacessível para comunidades costeiras sem assessoria externa qualificada (UNEP, 2024).

Barbados: entre a performance e a contestação

Barbados, nação insular do Caribe, possui uma ZEE de 432 km² e apenas 97 km² de massa terrestre. Essa desproporcionalidade entre água e terra tem orientado uma reconfiguração estratégica de sua política externa, conforme delineado na Roteiro Estratégico para a Economia Azul em Barbados (IDB, 2021). A governança marítima do país transcende a retórica ambiental e se articula como política de Estado, incluindo a criação de um Ministério dos Assuntos Marítimos e da Economia Azul (Nuñez, 2023).

A *Integrated Coastal Zone Management Policy* (2021) reforça essa diretriz ao vincular a conservação costeira à geração de empregos, à segurança alimentar e à redução da pobreza. A economia azul do país está estruturada sobre quatro pilares centrais: i) conservação e restauração marinha; ii) diversificação econômica costeira; iii) valorização da pesca artesanal; e iv) construção de uma infraestrutura legal institucional voltada à governança integrada do espaço oceânico.

A mobilização dessas infraestruturas vivas, como recifes de coral, ervas marinhas, manguezais (classificados como ecossistemas de carbono azul) e biodiversidade pelágica⁵, organiza múltiplas funções utilitaristas, por exemplo, não apenas sustentam o setor turístico (que representa mais de 9% do PIB e 13% dos empregos no Caribe), mas também atuam na contenção da erosão e de ressacas, ajudando a reduzir os custos de impactos climáticos em mais de US\$65 bilhões anuais, e no sequestro de carbono azul (com o oceano absorvendo cerca de 30% do dióxido de carbono produzido por humanos). Portanto, essas infraestruturas são centrais na retórica diplomática e na captação de financiamento climático (Nuñez, 2023).

Esse movimento se intensifica com o apoio de organismos internacionais como PNUD e GEF, com destaque para o Blue Economy Accelerator Lab (Nuñez, 2023), voltado à inovação em governança ecológica e o fortalecimento de cadeias de valor sustentável. No entanto, esse protagonismo institucional está longe de ser isento de contradições, visto que, esses ecossistemas vitais estão sob crescente pressão devido ao crescimento populacional, urbanização, poluição, superexploração de recursos naturais e sobrepesca. É nesse ponto

⁵ Conjunto de espécies que vivem na coluna d'água do Oceano (mar aberto), isto é, fora do fundo marinho e das zonas costeiras diretamente ligadas ao substrato. Peixes migratórios (atum, sardinha, anchova), alguns tubarões, baleias, golfinhos, são alguns exemplos (FAO, 2020).

que a Primeira-Ministra, Mia Mottley, tem se consolidado como uma voz crítica ao regime climático internacional. Como declarou na COP26: “se a nossa existência há de significar alguma coisa, então precisamos existir daqui a 100 anos” (Mottley, 2021). Mais tarde, em 2023, em sua fala no Petersberg Climate Dialogue, criado em 2010, Mottley denunciou os mecanismos de financiamento climático que subordinam os PEIDs a parâmetros técnicos impostos e clama por um Acordo Global para Financiamento e Desenvolvimento, baseado em vulnerabilidade real e não apenas performance mensurável (Mottley, 2023).

Tuvalu: diplomacia da existência

Tuvalu, um dos menores países do mundo em extensão territorial terrestre, com apenas 26 km² de terra firme, é composto por nove atóis e ilhas de baixa altitude. Sua ZEE, no entanto, estende-se por cerca de 900.000 km² (Departamento de Pesca de Tuvalu, 2021). Trata-se, então, de um Estado cuja soberania depende em larga medida de um território oceânico em risco de desaparecer e, essa condição orienta a política ambiental de Tuvalu a partir de uma racionalidade existencial. Mais do que promover o desenvolvimento sustentável, trata-se de sustentar a continuidade do próprio Estado diante de um cenário de iminente submersão (Departamento de Pesca de Tuvalu, 2021).

Tuvalu, então, opera a partir de uma diplomacia de sobrevivência. O país mobiliza os serviços ecossistêmicos marinhos e costeiros não prioritariamente como ativos de mercado, mas como fundamentos ontológicos de sua identidade nacional. O Relatório Anual do Departamento de Pesca de Tuvalu (2021) enfatiza que as atividades de subsistência dominam o setor pesqueiro, sendo o setor de pesca na costa próxima responsável pela maior parte do peixe consumido localmente, sendo o consumo estimado de 72 kg por pessoa/ano (Departamento de Pesca de Tuvalu, 2021). Além disso, os habitats marinhos, incluindo marismas salgadas, manguezais e prados de ervas marinhas, desempenham funções ecológicas fundamentais, como a proteção costeira e habitat para biota⁶ diversificada (IPCC, 2019, p.323). As fontes indicam que estes ecossistemas vegetados contribuem para a adaptação climática ao melhorar habitats críticos e podem reduzir a altura das ondas em 25–45%, protegendo as comunidades contra a elevação do nível do mar e eventos como

⁶ Conjunto de organismos vivos (fauna, flora, microrganismos) (IPBES, 2019).

tempestade (IPCC, 2019, p.494-495).

A Política Ambiental Integrada de Tuvalu (2021-2023) propõe uma abordagem de “ilha inteira” para a proteção de ecossistemas, enfatizando uma compreensão integrada da natureza baseada no manejo comunitário dos recursos, na valorização do conhecimento indígena e local, e no fortalecimento da coordenação multisectorial na governança. Tal abordagem responde a uma condição de vulnerabilidade material imediata, porque em Tuvalu, a infraestrutura crítica, incluindo escolas, hospitais e centros comunitários, encontra-se majoritariamente localizada em zonas costeiras de alta exposição, onde os impactos da elevação do nível do mar e da intensificação de eventos extremos incidem de forma direta sobre a reprodução da vida cotidiana.

Diante desse risco iminente, a política concebe explicitamente a restauração de ecossistemas marinhos como uma forma de infraestrutura adaptativa para a proteção costeira. No entanto, o documento também aponta para os limites do processo, destacando a falta de capacidade científica e técnica em nível local para construir sinergias efetivas entre o conhecimento local e a ciência moderna, o que é considerado um fator que contribui para a perda de serviços ecossistêmicos (Política Ambiental Integrada de Tuvalu, 2020).

Apesar da busca por soluções internas, Tuvalu tem usado a sua posição, como uma das nações mais vocais do mundo, para questionar a arquitetura de governança climática em fóruns globais. Essa atuação transforma o debate em uma questão de justiça histórica em vez de mera eficiência técnica (Tuvalu, 2022). O país defende, desde 2021, o reconhecimento jurídico da continuidade de sua personalidade estatal, mesmo no caso de submersão territorial total, posicionando a sua agência simbólica como uma denúncia pública da arquitetura desigual do regime climático global. Ademais, se posiciona também, à vanguarda de um debate radical sobre soberania e território no Antropoceno (Tuvalu, 2022).

Considerações Finais

É verdade que o Oceano, enquanto bem comum global, recusa as fronteiras artificiais impostas pelos Estados Nação, operando segundo uma lógica ecossistêmica trans-escalar. No entanto, sob o pretexto de sua indivisibilidade ecológica, têm-se verticalizado métricas e modelos de gestão que ignoram as particularidades históricas, ontológicas e culturais dos povos que dele dependem

para existir. Mecanismos como o carbono azul, os *Blue Bonds* ou os fundos climáticos operam segundo parâmetros tecnocráticos que excluem saberes locais e restringem a agência dos PEIDs a formas de performance monitoradas. Isto é, a agência não é negada, mas vigiada; não é reconhecida em sua plenitude, mas filtrada por um vocabulário global que define quem pode existir e como.

Nessa lógica, o reconhecimento formal da vulnerabilidade dos pequenos Estados insulares não se traduz em poder substantivo. A participação dos PEIDs em regimes multilaterais de clima e biodiversidade, embora simbolicamente valorizada, segue condicionada à adesão a normas externas, em geral, construídas por e para os centros de poder global. Mesmo quando há espaço para cooperação, ele ocorre sob arranjos institucionais que reproduzem desigualdades estruturais. Mais do que condição estrutural, a vulnerabilidade orna-se uma identidade política, um enquadramento que naturaliza a pendência e homogeneíza sujeitos e histórias, isto é, discursam sobre “ilhas que afundam”, mas não em comunidades despossuídas, culturas deslocadas ou epistemologias sufocadas. Quando os ecossistemas costeiros e marinhos são abstraídos de seus vínculos relacionais, tornam-se funcionais, porém não mais habitáveis, , mensuráveis, mas não mais significativos.

A análise comparativa entre Seychelles, Barbados e Tuvalu revela três respostas distintas à mesma estrutura internacional desigual. Seychelles opera dentro do sistema, traduzindo sua biodiversidade em ativos diplomáticos sob critérios impostos. Barbados, por sua vez, tensiona o regime com força política e retórica de justiça histórica, sem renunciar à linguagem da performance. Por fim, Tuvalu denuncia os limites da própria arquitetura climática, revelando sua falência moral e jurídica diante do colapso existencial. Cada um, à sua maneira, revela que a conversão dos serviços ecossistêmicos em instrumento de política externa é tão reveladora das capacidades dos PEIDs quanto das barreiras que os mantêm à margem das decisões que moldam seu futuro.

Recebido para publicação em 15 de dezembro de 2025.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. Seychelles launches World's First Sovereign Blue Bond. Washington, D.C.: World Bank, 29 out. 2018. Acesso em: 14 dez. 2025.

BARBADOS. Integrated Coastal Zone Management Policy. Bridgetown: Government of Barbados, 2021.

BARNETT, J.; CAMPBELL, J. Climate Change and Small Island States: Power, Knowledge and the South Pacific. London: Earthscan, 2010.

BINDOFF, N.L. et al. Changing Ocean, Marine Ecosystems, and Dependent Communities. In: PÖRTNER, H.-O. et al. (ed.). IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2019. p. 447–587.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR. Livro Azul: Política Nacional para os Recursos do Mar. Brasília: Marinha do Brasil, 2012.

DIONÍSIO DA SILVA, Daniele; MEDEIROS, Sabrina Evangelista; CARVALHO, C. A. Governing Oceans: Policy Development, Implementation and Evaluation. London: Edward Elgar Publishing Ltd, 2024.

ESCOBAR, Arturo. Constructing nature: Elements for a poststructural political ecology. *Futures*, v. 28, n. 4, p. 325–343, 1996.

ESCOBAR, Arturo. Más allá del Tercer Mundo: globalización y diferencia. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2005.

ESCOBAR, Arturo. Territories of Difference: Place, Movements, Life, Redes. Durham: Duke University Press, 2008.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. The state of world fisheries and aquaculture. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2020.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). Seychelles: 2017 Article IV Consultation. Washington, D.C.: FMI, 2017. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2017/162/article-A001-en.xml>. Acesso em: 28 maio 2025.

HAU'OFA, Epeli. We are the ocean: selected works. Honolulu: University of Hawai'i Press, 2008.

INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK. Strategic Roadmap for the Blue Economy in Barbados. Washington, D.C.: IDB, 2021. Disponível em: <https://sustainableislands.iadb.org/idb-operations/strategic-roadmap-blue-economy-barbados>. Acesso em: 10 jun. 2025.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. [S.I.]: IPCC, 2019. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/srocc/>. Acesso em: 24 maio 2025.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Sixth Assessment Report: Climate Change 2021 – The Physical Science Basis. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

INTERGOVERNMENTAL SCIENCE-POLICY PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES. Global assessment report on biodiversity and ecosystem services. Bonn:IPBES, 2019.

KEOHANE, Robert O. After hegemony: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

MACCE – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, ENERGIA E AÇÃO CLIMÁTICA DAS SEYCHELLES. Climate Action in Seychelles – The NDCs. Victoria: MACCE, [202x]. Disponível em: <https://macce.gov.sc/climate-change-department/climate-action-in-seychelles-the-ndcs/>. Acesso em: 29 maio 2025.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. Washington, D.C.: Island Press, 2005.

MOTTLEY, Mia Amor. Remarks at Petersberg Climate Dialogue. Transcrição de discurso. Petersberg Climate Dialogue, Berlim, 2 maio 2023. Disponível em: Observações no Diálogo Climático de Petersberg – PMO. Acesso em: 14 dez. 2025.

MUIDERMAN, K.; BUURMAN, J.; JANSSEN, P.; VERVOORT, J.; TALEBZADEH, S. A. Four Approaches to Anticipatory Climate Governance: Different Conceptions of the Future and Implications for the Use of Scenarios. *Futures*, v. 117, 2020.

NASA EARTH OBSERVATORY. Funafuti Atoll, Tuvalu. 23 jul. 2024. Acesso em: 12 dez. 2025.

NUÑEZ, Ana María. Harnessing the blue economy for more ambitious climate action in the Caribbean. UNDP Climate Promise, 7 dez. 2023. Disponível em: Aproveitando a economia azul para uma ação climática mais ambiciosa no Caribe | Promessa Climática do PNUD. Acesso em: 14 dez. 2025.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. International Organization, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

Prime Minister of Barbados Mia Mottley's full speech from COP26. 2021 [vídeo], Youtube. 8:29. Doha Debates. Disponível em: <https://youtu.be/mil8xRP4xK4?si=XcRntel-2YGLQbAx>. Acesso em: 15 dez. 2025.

RAMKALAWAN, Wavel. Pronunciamento na 27ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP27). Sharm el-Sheikh, Egito, 2022.

ROBERTS, J. T.; WEIKMANS, R.; KEENAN, J. M.; CARR, E. R. Rebooting a Failed Promise of Climate Finance. Boston: Boston University, 2021.

SULLIVAN, Sian. Banking Nature? The Spectacular Financialisation of Environmental Conservation. Antipode, v. 45, n. 1, p. 198–217, 2013.

SEYCHELLES. Office of the President. Seychelles Designates 30% of its EEZ as Marine Protected Area. State House Seychelles, 26 mar. 2020. Acesso em: 14 dez. 2025.

TUVALU. Integrated Environment & Natural Resources Policy 2021-2023. Funafuti: Government of Tuvalu, 2020.

TUVALU. Ministry of Natural Resources, Environment, Agriculture and Lands. Department of Environment. Tuvalu's National Adaptation Programme of Action. Funafuti: Department of Environment, 2007.

TUVALU FISHERIES DEPARTMENT. Tuvalu Fisheries Department – 2020 Annual Report. Funafuti, Tuvalu, Mar. 2021.

TUVALU. Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme (SPREP). Tuvalu State of Environment Report 2022. Apia, Samoa, 2022

WALLERSTEIN, Immanuel. The modern World-System I: Capitalism Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century. New York: Academic Press, 1974.

"we are sinking": tuvalu minister gives cop26 speech standing in water to highlight sea level rise. 2021. [vídeo], YouTube. 1:28. The Guardian. Disponível em: <https://youtu.be/jBBsv0QyscE?si=kfuPNVIJe4MjoHRO>. Acesso em: 15 dez. 2025.

UNITED NATIONS. Small Island Developing States: Fast Facts. 2025. Disponível em: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/smallislanddevelopingstates_fastfacts_2025-08. Acesso em: 14 dez. 2025.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). Small Island Developing States in Numbers. New York: United Nations, 2015.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). Adaptation Gap Report 2023. Nairobi: UNEP, 2023. Disponível em: Relatório de Lacuna de Adaptação 2023 | PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Acesso em: 28 maio 2025.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Adaptation Gap Report 2024: Come hell and high water — As fires and floods hit the poor hardest, it is time for the world to step up adaptation actions. Nairobi, 2024. Disponível em: Relatório de Lacuna de Adaptação 2024 | PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Acesso em: 18 dez. 2025.

UNESCO; COMISSÃO OCEANOGRÁFICA INTERGOVERNAMENTAL. Decade of Ocean Science for Sustainable Development (2021–2030): Implementation Plan. Paris: IOC–UNESCO, 2021.

O NEAAPE reúne pesquisadoras e pesquisadores dedicados a compreender o processo decisório e os temas que integram as agendas de política externa por meio de estudos e análises sobre distintos países, seja de forma individual ou sob uma perspectiva comparada. O NEAAPE também produz textos, mapas, infográficos, tabelas e entrevistas que ilustram e problematizam este campo de pesquisa e reflexão. Criado em 2016, o Núcleo dá continuidade às pesquisas realizadas no âmbito da extinta Rede de Agendas e Atores de Política Externa que foi responsável, com apoio do CNPq, por avançar a reflexão sobre a política externa como uma política pública.



2025