

ARRANJOS REGIONAIS E COMPETIÇÃO ESTRATÉGICA: ENTRE A CRISE DO REGIONALISMO E A NECESSIDADE DE SUA RECONSTRUÇÃO

REGIONAL ARRANGEMENTS AND STRATEGIC COMPETITION: BETWEEN THE CRISIS OF REGIONALISM AND THE NEED FOR ITS RECONSTRUCTION

LÍVIA PERES MILANI

RESUMO

O contexto internacional contemporâneo, marcado pela competição estratégica entre grandes potências, tem apresentado constrangimentos relevantes para os países sul-americanos, os quais não têm se articulado para responder de forma conjunta aos desafios emergentes, em um cenário de fragmentação e crise do regionalismo. O objetivo deste artigo é analisar implicações geopolíticas advindas dos atuais arranjos regionais – e de seu enfraquecimento – na América do Sul. O texto se divide em duas seções: na primeira, é feita uma revisão da literatura teórico-conceitual sobre a importância do regionalismo e da formação de coalizões, a seguir é feito um panorama do atual estado dos arranjos regionais sul-americanos e são feitos comentários sobre arranjos que poderiam, em razão de sua composição territorial, ganhar destaque no contexto de competição estratégica entre grandes potências, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

PALAVRAS-CHAVE: Regionalismo; Coalizões; Competição Estratégica.

ABSTRACT

The contemporary international scenario, marked by strategic competition between great powers, poses relevant constraints for South American countries. These countries, however, have not articulated themselves to respond jointly to emerging challenges, in a scenario of fragmentation and crisis of regionalism. The objective of this article is to analyze geopolitical implications arising from the current regional arrangements – and their weakening – in South America. The text is divided into two sections: in the first, a review of the theoretical-conceptual literature on the importance of regionalism and formation of coalitions is presented, following this, an overview of the current state of South American regional arrangements is discussed and comments are made on arrangements that could, due to their territorial composition, gain prominence in the context of strategic competition between great powers, the Amazon Cooperation Treaty Organization (OTCA) and the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic (ZOPACAS).

KEYWORDS: Regionalism; Coalitions; Strategic Competition.

A AUTORA

Doutora em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (Universidade Estadual Paulista - UNESP/Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP). Pesquisadora contratada do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP -CEEEx) no ciclo 2023-2024.



1 INTRODUÇÃO

Como discutido em ensaio anterior publicado na revista *Análise Estratégica* (Milani, 2023b, no prelo), o momento contemporâneo caracteriza-se por um acirramento das rivalidades entre grandes potências que opõe Estados Unidos e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), por um lado, e Rússia e China, por outro. Essa dinâmica é impulsionada pela percepção, desde os Estados Unidos, da ascensão de potências não-Ocidentais como uma ameaça, assim como pela resistência da potência em ceder sua posição de hegemonia. Estas dinâmicas podem ser caracterizadas como “competição estratégica”, fazendo referência a “uma situação que amalgama cooperação e conflito entre grandes potências, em um contexto estrutural de diminuição da lacuna de poder entre elas, ao passo que a potência hegemônica não pretende abrir mão de sua primazia.” (Milani, 2023b, no prelo). A competição estratégica envolve aspectos diversos – como rivalidade tecnológica, comercial, ideológica e aumento dos gastos em defesa – e desenrola-se em âmbito global. Tem, portanto, efeitos para os países sul-americanos, que precisam lidar com as mudanças do cenário estratégico internacional.

Neste contexto, os países sul-americanos encontram maiores dificuldades em manter relacionamentos positivos com os Estados Unidos e com países emergentes, contudo, as relações com ambos os polos se mostram relevantes para a região. Apesar da assimetria de poder, os EUA são um parceiro relevante em termos de comércio, investimentos, cooperação técnica, relações militares – além de intercâmbios interpessoais e influência cultural – enquanto a China surge como pujante fonte de comércio e investimentos, tornando-se inescapável para as economias sul-americanas. A formação de arranjos regionais – com a possibilidade de articulação conjunta e resposta comum a este desafio – tende a ser vista pela literatura como um aspecto relevante para aumentar as possibilidades de barganha e a autonomia da região frente às grandes potências.

A formação de arranjos regionais é um aspecto do regionalismo, o qual tende a ser considerado pela literatura latino-americana de Relações Internacionais como basilar para o desenvolvimento econômico, a ampliação de margens de autonomia e a promoção da segurança. De uma perspectiva da Economia Política Internacional, o regionalismo é visto como fonte de concertação para ampliar margens de autonomia, poder de barganha nas negociações internacionais e valorizado por sua potencial contribuição ao desenvolvimento (Briceño Ruiz, 2013; Puig, 1986). Já os Estudos de Segurança Internacional apontam o regionalismo e a integração regional como formas de gerar estabilidade regional e como primeiros passos para a construção de uma comunidade de segurança regional (Flemes, 2007; Flemes; Nolte; Whener, 2011).

Desta forma, o regionalismo teria efeitos internos e externos: tanto seria importante para a estabilidade das relações interestatais e promoção da cooperação entre os países da região, como para a articulação conjunta frente a atores externos. A promoção do regionalismo é parte de uma “geopolítica da integração”, que entende a cooperação como forma de ampliar as possibilidades estratégicas sul-americanas (Puntigliano, 2011).

Assim, é importante analisar como as atuais configurações dos arranjos regionais sul-americanos, e a crise do regionalismo, afetam as possibilidades estratégicas brasileiras. Nos últimos anos, houve a criação de novos blocos regionais, mas estes se caracterizaram pela maior fluidez e pela baixa institucionalidade, tornando-se bastante frágeis (Mariano; Bressan; Luciano, 2021). O cenário atual mostra-se marcado por uma tendência de fragmentação, com sobreposição e desconstrução de iniciativas formuladas em anos anteriores.

Considerando esse contexto, o objetivo neste ensaio é analisar implicações geopolíticas advindas dos arranjos regionais – e da crise do regionalismo - na América do Sul. O artigo se divide em duas seções: na primeira, é feita uma revisão da literatura teórico-conceitual sobre a importância dos arranjos regionais e do regionalismo; a seguir, é feito um panorama do momento atual do regionalismo sul-americano, sua sobreposição com arranjos extrarregionais e comentários sobre arranjos específicos. Foram escolhidos casos de organizações que poderiam, em razão de sua composição territorial, ganhar destaque no contexto de competição estratégica entre grandes potências, como são a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

A OTCA tem ganhado destaque em razão da elevada importância adquirida pelo tema da proteção ambiental em âmbito global. Neste ínterim – sendo conformada apenas por países amazônicos – a organização ocupa lugar privilegiado para conduzir essa discussão de formas responsáveis, porém sem desconsiderar as necessidades locais. No caso da ZOPACAS, que abrange países sul-americanos e africanos banhados pelo Atlântico Sul, o espaço tem se tornado alvo da competição entre grandes potências, ainda que esta ainda se apresente com baixa intensidade. A organização também pode se tornar relevante para demandar priorização de interesses comuns dos países das duas regiões em um contexto do aumento da influência extra regional.

2 Por que o regionalismo e as coalizões importam em um contexto de competição estratégica?

Antes de entrar na discussão sobre a importância do regionalismo e das coalizões, é importante discutir o próprio *status* da América do Sul enquanto região. O estudo clássico dirigido por Barry Buzan e Ole Waever (2003) sobre a formação de complexos regionais de segurança distingue a América do Sul como um complexo em si mesmo. Os autores definem regiões de segurança como “subsistemas nos quais a maior parte das interações em segurança são internas” (Buzan; Waever, 2003, p. 40, tradução nossa). Complexos regionais de segurança são um “conjunto de unidades cujas dinâmicas de segurança estão interligadas e seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de forma separada” (Buzan; Waever, 2003, p. 41, tradução nossa).

Contudo, apesar da visão dos autores, esta definição gera algumas dificuldades para considerar o espaço sul-americano como um complexo de segurança bem delimitado. As dinâmicas internas e as relações interestatais com os vizinhos certamente são de grande relevância para os Estados que compõem o espaço sul-americano, porém, as relações com parceiros extrarregionais e a influência destes também tem grande impacto regional. Este tema, inclusive, tem sido bastante discutido pela literatura atual de Relações Internacionais sobre as Américas (Bernal-Meza, 2020; Gardini, 2021). Assim, análises sobre a segurança regional estariam incompletas se não incluíssem o tema da influência externa.

Buzan e Waever (2003) não negligenciam a influência de grandes potências e apontam que apesar dos complexos regionais de segurança serem definidos por dinâmicas internas, também há uma atuação local de grandes potências – o que os autores chamam de penetração – que se consolida por meio de alinhamentos entre essas e os Estados que compõem o complexo regional (Buzan; Waever, 2003). No caso da América do Sul, historicamente, a região conviveu com disputas por influência entre países europeus e Estados Unidos – e com dependência em relação a eles (Paz, 2012; Rouquié, 1984; Spykman, 1942).

A influência dos Estados Unidos se consolidou no pós-Segunda Guerra Mundial e se estabeleceu de diferentes formas, entre as quais a formação de instituições pan-americanas, como é o caso da Organização dos Estados Americanos (OEA), da Junta Interamericana de Defesa, do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), e da construção de relações bilaterais em defesa e segurança com os países da região. No campo da Defesa e da Segurança, as articulações multilaterais nas Américas ocorriam, em geral, com a presença dos Estados Unidos, inexistindo mecanismos sub-regionais neste tema. Após o final da Guerra Fria, foram iniciadas as Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDA), que ocorrem desde 1995, por intermédio das quais busca-se identificar ameaças comuns aos países do continente americano (Saint-Pierre, 2011)¹.

Por outro lado, nos campos econômico e comercial, há muito existem iniciativas que visam promover articulação de forma exclusiva pelos países sul-americanos, sem a presença da potência. Desde a segunda metade do século XX e dos estudos conduzidos pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) é atribuída ênfase à cooperação e integração regional, vistas como importantes para a promoção do comércio exterior e da industrialização. Naquele momento, foram colocadas em prática políticas econômicas que buscavam a substituição das importações industriais, sendo que a integração econômica era vista como relevante para promover a exportação de produtos industrializados para os países vizinhos. Ainda hoje, o Mercosul é relevante para a economia brasileira em razão da exportação de produtos com maior valor agregado em comparação com as vendas brasileira para outros parceiros e outras regiões.

Ainda nos anos 1980, o jurista e ex-chanceler argentino Juan Carlos Puig afirmava que a integração era necessária para ampliar a autonomia nacional – ou, as margens de decisão própria – e que “[...] o recurso de poder mais formidável que tem a sua disposição os países pequenos e médios é a união” (Puig, 1986, p. 48). Esta busca de autonomia era uma reação à percebida subordinação da região aos Estados Unidos e o regionalismo visto como forma de ampliar o poder de barganha dos países latino-americanos frente às grandes potências.

Importante ressaltar que, na região, a busca por cooperação nem sempre se transforma em promoção da integração regional. Não são todos os arranjos existentes na América do Sul que podem ser entendidos como exemplos de integração, ainda que sejam importantes para o desenvolvimento institucional. Mariano e Ribeiro (2020) chamam atenção para este ponto, defendendo que “integração regional” envolve a construção de organizações que tenham algum grau de autonomia em relação aos governos nacionais. Regionalismo, por sua vez, é um conceito “[...] mais elástico, estando relacionado à noção de pertencimento a um espaço geográfico ou à articulação a partir de um referencial territorial, abarcando um conjunto amplo de possibilidades de cooperação entre os atores [...]” (Pasquariello Mariano; Neto Ribeiro, 2020, P. 43)

A formação de coalizões entre países em desenvolvimento também é descrita pela literatura como um passo para que estes possam aumentar seu peso frente às grandes potências em negociações multilaterais, embora tais processos também gerem custos e limitações para os países envolvidos (Cepaluni, 2010; Narlikar, 2003). Embora os exemplos no caso da Defesa e Segurança sejam mais escassos, a formação de coalizões do Sul Global nas negociações multilaterais foi relevante para que os Estados em desenvolvimento tivessem maior influência em termos como comércio internacional e meio ambiente. O caso do próprio Mercosul é relevante nesse sentido, já que os países do bloco

¹ Saint-Pierre (2011) critica a incorporação acrítica de conceitos discutidos nas reuniões pelos países e pela academia sul-americana, uma vez que as preocupações de segurança da potência e da região são bastante diferentes.

agiram conjuntamente nas negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) – que acabou não se concretizando.

Ademais, em um momento de transição da ordem internacional – marcado pelo acirramento das rivalidades entre grandes potências e demandas pelo alinhamento – o regionalismo pode ser visto também como parte de um esforço mais amplo, de cooperação entre países periféricos para construir um espaço comum e evitar pressões das grandes potências. Nos últimos anos, tem sido discutida a necessidade de formação de um espaço que garanta maior autonomia frente à competição estratégica global, sendo promovido o conceito de “não-alinhamento ativo” (Fortin; Heine; Ominami, 2023).

Este conceito surge como uma resposta à competição sino-americana e como uma tentativa de retomar a articulação entre países em desenvolvimento que surgira no contexto da Guerra Fria – a partir da formação do Movimento dos Não-alinhados, em 1961 – embora os proponentes entendam a necessidade de reformular e adaptar a estratégia ao contexto contemporâneo. Não-alinhamento refere-se à busca de construir um espaço não subordinado às disputas entre grandes potências, o que implica em não-alinhamento militar, defesa do direito internacional e do multilateralismo (Fortin; Heine; Ominami, 2023). De certa forma, trata-se de evitar ter que escolher um dos lados da competição global e criar instrumentos de articulação conjunta que fortaleçam essa posição. Tanto a formação de arranjos com países do Sul-Global, como é o caso do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), como o fortalecimento do regionalismo são entendidos como partes relevantes deste processo.

A busca de autonomia, no entanto, não é a única questão presente na consecução do regionalismo. Ao contrário, o mesmo também foi interpretado pela literatura como uma forma de promover a desconstrução das rivalidades bilaterais regionais, que marcaram a região ao longo do século XX. O processo de criação do Mercosul foi precedido pela aproximação entre Brasil e Argentina, a partir dos anos 1980, que se entende consolidada a partir do processo de integração, o qual fortalece a visão de que ambos os países são aliados (Gardini, 2010). Também em outros casos nos quais há disputas bilaterais, o regionalismo pode ser eficaz em prevenir o surgimento de conflitos e desconstruir percepções de ameaças.

Refletindo avanços da cooperação regional nos anos 2000, Flandes, Nolte e Wehner (2011) caracterizaram a América do Sul como uma comunidade de segurança ascendente – o que acabou não se concretizando nos anos seguintes. O conceito de comunidade de segurança foi inicialmente desenvolvido por Karl Deutsch (1957) e refere-se a um grupo humano que se tornou integrado – havendo um senso de comunidade, instituições e práticas compartilhadas e comum acordo de que as mudanças ocorrerão de forma pacífica. Comunidade de segurança, portanto, é definido como um grupo político no qual existem “garantias reais de que seus membros não lutarão fisicamente uns contra os outros, mas resolverão suas disputas de outras formas” (Deutsch, 1957, p. 5, tradução livre).

A expectativa de que a América do Sul poderia eventualmente se desenvolver em uma comunidade de segurança iniciou-se a partir dos esforços de cooperação bilateral Brasil-Argentina e gerou discussão com a constituição da UNASUL, do papel que esta havia tido em mediar disputas entre Colômbia, Equador e Venezuela, e da formação do Conselho de Defesa Sul-americano (Flandes, 2007; Flandes; Nolte; Whener, 2011).

O Conselho de Defesa da UNASUL foi concebido com base no conceito de segurança cooperativa – que se refere prevenção de conflitos e fortalecimento da confiança mútua. A criação do órgão também refletia a resistência de alguns países, como Brasil e Argentina, em aceitar a definição de um conceito de segurança regional que implicasse o envolvimento das Forças Armadas no combate do narcotráfico e tarefas de segurança pública – de fato, o conceito de segurança multidimensional, privilegiado pela OEA, não apareceu nos documentos do CDS. Outro conceito discutido pela literatura

acadêmica e política sobre órgão foi o de cooperação dissuasória, a ideia de cooperar para dissuadir ameaças externas comuns, envolvendo a prospecção de “vulnerabilidades comuns e a vontade política de lidar com estas de forma conjunta” (Vitelli, 2016, p. 750).

Estes desenvolvimentos geraram a expectativa de que a América do Sul gerisse suas questões por conta própria, sem a influência de potências externas. Por outro lado, nos últimos anos, houve um retrocesso neste processo e aumento da influência externa, tanto norte-americana, como chinesa e, no caso venezuelano, russa. A frustração do processo de construção de uma comunidade de segurança foi desencadeada pela fragmentação regional, erosão da identidade coletiva e dificuldades em definir ameaças em comum (Frenkel; Dasso-Martorell, 2021).

Nos últimos anos, evidencia-se um processo de fragilização do regionalismo sul-americano, com desconstrução de iniciativas anteriores, a exemplo da União Sul-americana de Nações (UNASUL), e formação de instituições mais frouxas, como é o caso do o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), em 2018 (Milani, 2023). As mudanças de governos na região – com respectivas modificações e desacordos em termos de orientação ideológica – também tem repercutido nos processos de cooperação e integração.

A formação de um bloco sul-americano foi obstaculizada pela existência de diferentes agendas nacionais e pela sobreposição com iniciativas pan-americanas (Medeiros Filho, 2017; Vitelli, 2020). Os blocos formados mostraram-se frágeis, refletindo mais projetos e interesses nacionais – ou de governos de turno – do que uma visão compartilhada sobre a região. Apesar da ênfase retórica relativa à importância do regionalismo e da integração, que esteve presente nos anos 2000, a América do Sul tornou-se um “espaço regional fragmentado” e os arranjos regionais mostraram-se insuficientes para lidar com desafios comuns, como foram a pandemia de Covid-19 e a crise política na Venezuela (De Araujo; Neves, 2021, P. 20).

Também o Mercosul tem sido questionado e desvalorizado, existindo críticas à Tarifa Externa Comum que caracteriza o bloco, colocada em xeque pela proposta uruguaia de negociar unilateralmente um acordo de livre-comércio com a China. Ao mesmo tempo, o comércio intrarregional também tem se tornado relativamente menos relevante em termos quantitativos a partir do aumento das trocas comerciais com potências extrarregionais, especialmente a China (Junqueira; Milani, 2019).

Assim, percebe-se que a consolidação da América do Sul como “região” ainda é um processo em construção. Se, como apontam Buzan e Waeber, as regiões de segurança se caracterizam pela relevância das interações internas, o grau de influência de potências extrarregionais revela a ambiguidade da definição do espaço sul-americano como região bem delimitada. No processo de consolidação regional, a formação de arranjos é relevante para a América do Sul – e para o Brasil – em termos de promoção do comércio intrabloco, aumento da intensidade das relações no âmbito regional, possibilidade de ampliar o poder de barganha nas negociações com grandes potências, extensão de espaços de autonomia e desconstrução de rivalidades e desentendimentos no âmbito regional. No entanto, atualmente, a América do Sul é caracterizada por fragmentação, ao mesmo tempo que as tensões bilaterais não foram desfeitas, o comércio inter-regional se torna menos relevante e a potências extrarregionais ampliam sua influência.

3 Os arranjos atuais na América do Sul e sua fragilização

Como destacado, o cenário atual é de crise e enfraquecimento do regionalismo na América do Sul. Esse diagnóstico, contudo, não é óbvio quando são enumerados os arranjos formalmente

existentes na região. No caso do Cone Sul, há o exemplo do Mercado Comum do Sul (Mercosul), do qual fazem parte Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela, esta última suspensa desde decisão de 2016. Formado em 1991, o Mercosul avançou na promoção do comércio entre os países-membros, chegou a um acordo sobre uma tarifa externa comum – levando à uma união aduaneira – e abarca diferentes iniciativas de cooperação, entre as quais as Reuniões de Ministros e as Reuniões Especializadas de alto nível, que contam com a participação de diversas pastas. Existem iniciativas relacionadas ao tema da segurança pública e da cooperação policial, porém chama a atenção a falta de articulação em temas de Defesa. Já no âmbito bilateral, os contatos entre militares de Brasil e Argentina são bastante significativos em termos de intercâmbios educacionais e exercícios conjuntos (FRENKEL, 2019).

Nos Andes, há a Comunidade Andina de Nações (CAN), composta por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, sendo que Chile e Venezuela já integraram o bloco – o primeiro até 1973 e a segunda até 2006. A CAN, criada em 1969, perdeu força nos anos 2000 após mudanças nas orientações de política externa dos países envolvidos e dificuldades bilaterais entre Colômbia e Venezuela. Essa perda de relevância foi reforçada pela formação da Aliança do Pacífico, em 2011, composta por Peru, Chile, Colômbia e México – há, portanto, sobreposição de membros que compõe a CAN e a Aliança do Pacífico. Estas são articulações voltadas principalmente para a promoção do comércio, seja internamente aos países que compõe os blocos, ou por meio da busca de ampliação das trocas com parceiros extrarregionais.

Entre as organizações que buscam lidar com temas políticos e sociais, há a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), composta por Cuba, Venezuela, Bolívia, Nicarágua, Dominica, Antígua e Barbuda, São Vicente e Granadinas, Granada e São Cristóvão e Neves. A União Sul-americana de Nações (UNASUL) – que perdeu relevância após o afastamento seis países membros em 2018 – tinha uma proposta de articulação política e social, com uma estrutura marcada pela formação de Conselhos compostos por ministros de diversas áreas – entre os que mais se desenvolveram foram aqueles referentes à Saúde e à Defesa. A UNASUL é um caso claro de um arranjo de cooperação, que não objetivava a integração regional, já que as decisões eram tomadas pelos presidentes de forma consensual.

No âmbito latino-americano, pode-se destacar a formação da Comunidade de Estados Latino-americanos (CELAC), em 2011, composta pelos 33 países latino-americanos e que também visa à articulação política e cooperação – sem intenção de integração. A CELAC tem dado impulso a diálogos com parceiros extra-hemisféricos, promovendo Cúpulas América Latina-União Europeia e América Latina-China. Estas iniciativas podem se tornar relevantes para o avanço de propostas comuns da região em relação a tais parceiros – embora ainda seja necessário ampliar a coordenação política para fomentar visões e demandas comuns.

A profusão de instituições que ocorreu especialmente nos anos 2000 tem alguns significados. Em primeiro lugar, a composição destas instituições em termos de membros mostra as ambiguidades da definição de América do Sul como região com fronteiras bem delimitadas – são diversas as organizações que incluem a participação de países da América Central, do Norte ou do Caribe. Em segundo lugar, não havia necessariamente coordenação ou articulação entre os diferentes projetos, sendo que interesses e orientações políticas de governos específicos foram relevantes na conformação destes mecanismos. A Alba representava uma iniciativa sob liderança venezuelana, que buscava se consolidar como contra-hegemônica, a UNASUL visava à coordenação política em um momento marcado por um consenso político progressista na região e a Aliança do Pacífico reunia

países cuja orientação em termos de política econômica baseava-se na abertura comercial. Nos dois primeiros casos, as instituições perderam eficiência com a mudança de conjuntura – crise na Venezuela e mudança política regional – e no terceiro caso os objetivos são mais externos que internos.

Mariano e Ribeiro (2020) apontam como essa profusão de iniciativas com pouca articulação entre si – o que denominam “regionalismo sobreposto” – serve “como ferramenta aos interesses políticos dos governos da região, que podem priorizar suas atuações entre os projetos, de acordo com as estratégias daquele determinado momento, evitando o aprofundamento e os consequentes estrangimentos de um projeto integrado.” (Mariano; Ribeiro, 2020, p. 38). A proliferação de iniciativas, portanto, não representa força do regionalismo – ainda mais quando as instituições são fracas e pouco articuladas.

Cabe também retomar uma noção discutida anteriormente: à busca sul-americana por formulação de instituições próprias, são somadas iniciativas pan-americanas, lideradas pelos Estados Unidos. Destaca-se o caso da OEA, exemplo de arranjo político que visa à promoção de diálogos e acordos em campos como democracia, direitos humanos, segurança multidimensional e desenvolvimento sustentável. Em muitos desses temas, a UNASUL se sobrepunha à OEA.

Essa convivência entre iniciativas sul-americanas e pan-americanas é nítida no tema específico da Defesa, já que as instituições sul-americanas existentes pouco trabalharam com esse tema, a exceção foi justamente a UNASUL. Portanto, a cooperação multilateral em Defesa ocorre mais no nível pan-americano que regional. No âmbito sul-americano existem contatos importantes entre os militares da região, por meio de adidância, intercâmbios nas escolas militares, exercícios conjuntos – nos âmbitos bilaterais e multilateral. Falta, no entanto, maior articulação nos níveis de Ministérios de Defesa – incluindo o quadro civil – que seria importante do ponto de vista do planejamento estratégico e tomada de decisões.

A crise do regionalismo sul-americano contribuiu para o aumento da influência de potências extrarregionais e para a percepção de uma competição de baixa intensidade entre estas pela influência regional, como discutimos nos ensaios anteriores publicados nesta revista (Milani, 2023; Milani; forthcoming). O governo atual brasileiro tem buscado uma recomposição e reformulação de iniciativas passadas, como parte da promessa de privilegiar a América do Sul no âmbito da Política Externa. Assim, foi relevante a realização de uma Cúpula com representação de todos os países sul-americanos em maio deste ano, em Brasília. Nestas iniciativas, há a volta de uma agenda de Política Externa que apresenta o Brasil como principal liderança regional, o que se evidencia especialmente do ponto de vista político e discursivo.

Neste contexto, certas sub-regiões têm ganhado destaque e compõe-se como área de interesse estratégico para as grandes potências, havendo tentativas de pautar agendas e discussões. Como parte da busca brasileira de aumentar graus de autonomia – além de protagonismo – nessas regiões, destacamos a importância de uma retomada e fortalecimento dos arranjos regionais como um todo, com destaque para a ZOPACAS e a OTCA.

3.1 OTCA

Nos últimos anos, tem aumentado a atenção internacional relativa à preservação da Amazônia em razão do maior destaque da agenda de mudanças climáticas, preservação ambiental e da importância da floresta tropical neste âmbito. A existência de recursos naturais relevantes é outro fator que gera atenção global relativa à floresta. Assim, no contexto atual, a região amazônica tem

ganhado proeminência estratégica e é necessária maior articulação entre os países da região para combinar a necessária preservação ambiental com as necessidades e prioridades locais, promovendo protagonismo sul-americano na discussão global sobre preservação da Amazônia. Considerando estas questões, Abdenur *et al* (2022) sugerem a formação de um eixo de cooperação sul-americana baseado na UNASUL, Mercosul e OTCA e apontam que

“[...] um fator cada vez mais palpável na configuração geopolítica da região é a crescente rivalidade entre a China e os Estados Unidos. Na agenda climática, é especialmente importante que a região esteja politicamente coordenada para negociar com ambos atores, respectivamente, de forma a garantir que os laços de cooperação, incluídos os investimentos diretos em solo latinoamericano, tragam benefícios amplos para as populações locais. Por exemplo, projetos de infraestrutura de transporte que atravessem fronteiras internacionais, como ferrovias e pontes rodovias [sic], devem ser negociados em coordenação com todos os demais países latino-americanos afetados, com a participação ativa dos governos subnacionais relevantes.”(Abdenur *et al.*, 2022, p. 48-49)

Compatibilizar desenvolvimento sustentável, preservação ambiental, inclusão social e autonomia das populações locais é um dos grandes desafios para o Brasil em um momento de competição estratégica e aumento da importância estratégica da Amazônia. Como proposto por Bertha Becker (2005, p.78), ao se falar em soberania, é necessário lembrar da dimensão interna e da pluralidade da sociedade brasileira e, assim, “reconhecer que o povo não é homogêneo, tem demandas diferentes que não são devidamente atendidas, o que gera conflitos que afetam a governabilidade.”

A Amazônia, contudo, não se resume ao Brasil – o território amazônico está dividido com mais sete países vizinhos: Equador, Peru, Bolívia, Colômbia, Guiana, Suriname, Venezuela, além do território ultramarino da França, a Guiana Francesa. Trata-se de um sistema sub-regional que compartilha desafios comuns e cuja governança deve ser articulada e dividida, visando a que as políticas públicas levem em consideração as populações locais.

Desde o início do governo Lula, tem ganhado força a concepção de que é necessária uma revitalização da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a partir de liderança brasileira, tanto em razão dos desafios crescentes na região – provenientes das mudanças climáticas, da necessidade de proteger a floresta e promover qualidade de vida para a população residente – como pelo aumento da importância estratégica da região. Abdenur *et al* (2022, p. 30) propõe que a “organização deve servir de âncora central para a cooperação regional para a floresta e seus povos.”

A OTCA é um bloco de natureza intergovernamental, definido como socioambiental, e integra todos os países que participam do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA): Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. O TCA foi assinado em 1978, com o objetivo de promoção conjunta do desenvolvimento sustentável na região. Os temas principais do acordo são preservação do meio-ambiente, desenvolvimento e utilização racional dos recursos naturais, mas assuntos como saúde pública, infraestrutura e colaboração técnica e científica também compõe o texto. O documento é bastante enfático sobre o direito soberano dos países membros em explorar recursos naturais (TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA, 1978).

A formação da organização ocorreu em 1998, 20 anos depois da assinatura do tratado, com inclusão de emenda ao texto original e formação de uma Secretaria Permanente; a sede do bloco foi inaugurada em 2002, na cidade de Brasília. Este processo gerou aumento do diálogo e da aproximação entre os países da Pan-Amazônia, mas pouco se avançou em termos de integração regional (Penna Filho, 2015).

Além das questões prementes das mudanças climáticas e do desenvolvimento sustentável, a

região amazônica compartilha desafios comuns em termos de segurança pública, incluindo narcotráfico, grupos armados não-estatais e biopirataria. Neste ponto, cabe destacar o interesse estrangeiro – muitas vezes de empresas transnacionais – por riquezas amazônicas, que se expressa especialmente com a cooptação de saberes locais e na compra de terras. Evitar o uso predatório das riquezas naturais amazônicas e dos saberes populares dos grupos tradicionais que habitam o território é desafio premente para os países que compartilham o bioma (Becker, 2005).

O crime organizado transnacional, incluindo tráfico de drogas, garimpo ilegal, tráfico de animais silvestres é problema crescente na região e há necessidade de cooperação regional para articular resposta comum. Ao tratar desses temas é imprescindível considerar os riscos de militarização e uso excessivo da força, especialmente se tratando de América Latina, uma região marcada historicamente pelo abuso da força estatal (Isacson, 2005; López, 1987; Rouquié, 1984; Saint-Pierre, 2011; Tokatlian, 2015).

É importante pontuar as diferenças de escolhas estratégicas entre os países da região para enfrentar os problemas de segurança que afetam o espaço amazônico. A política de Defesa da Colômbia é marcada por intensa colaboração com os Estados Unidos e por importante militarização da segurança pública, com envolvimento das forças armadas no combate ao crime organizado. Outros países – como Venezuela, Equador e Bolívia – tem uma postura de desconfiança em relação à cooperação em Defesa com os Estados Unidos. No caso da Venezuela, há uma percepção oposta à colombiana, com percepção da potência hegemônica como a própria ameaça (Marques, 2011).

A adoção do Plano Colômbia, no ano 2000, e o conseqüente aumento da presença estadunidense na região são temas que foram percebidos com desconfiança pelos países vizinhos (Penna Filho, 2015). O uso de glisofato para destruir plantações de coca também aprofundou as diferenças regionais por ter gerado a contaminação de solo e águas em países vizinhos. No pós 11 de setembro, a divergência entre a percepção das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) como narco-terroristas pelo governo daquele país e a resistência dos vizinhos em importar a lógica de guerra ao terror foi outro fator que dificultou o relacionamento.

Atualmente, a Colômbia é governada por um presidente de esquerda, progressista, que questiona retoricamente as relações com os Estados Unidos e busca promover reformas nas relações civis-militares, embora pouco tenha sido feito de maneira concreta para revisar os históricos laços militares com a potência. Por outro lado, o governo tem empreendido esforços em prol da “paz total”, buscando colocar fim definitivo ao longo período de guerra civil no país, finalizar o processo de paz com o ELN e concluir o processo de reintegração de ex-guerrilheiros das FARC. Este seria um desenvolvimento relevante para a região – de fato, incidentes envolvendo o transbordamento do conflito geraram importante tensão regional nos anos 2000. A invasão do território equatoriano por agentes colombianos em 2008 gerou conflito regional e foi fator relevante para acelerar o processo de formulação do CDS.

Tendo surgido no final dos anos 1990, a OTCA compõe parte da proliferação de instituições regionais que ocorreu naquele período e nos anos seguintes e não ficou afastada dos problemas relacionados à sobreposição e enfraquecimento de instituições regionais. Embora tenha existido incremento dos diálogos e dos intercâmbios, as escolhas e estratégias são mais nacionais que regionais quando se trata de temas relacionados à Amazônia. Contudo, a importância das pautas relativas ao combate do desmatamento para os governos atuais de Brasil e Colômbia, assim como a melhora das relações diplomáticas entre Colômbia e Venezuela, criou uma oportunidade para a revitalização do bloco.

Assim, entre 08 e 09 de agosto de 2023, em Belém do Pará, foi realizada a chamada “Cúpula da Amazônia”, que reuniu os chefes de estado dos países da OTCA. Chama a atenção que,

desde a assinatura do TCA, esta foi apenas a quarta cúpula presidencial. Durante a reunião, ficaram patentes algumas divergências internas e interestatais que repercutem sobre o bloco. O início de uma série de estudos no Brasil para analisar a possibilidade de exploração de petróleo próximo à Amazônia – tema que já havia causado controvérsia internamente – foi criticado pelo presidente colombiano. Os governos não conseguiram avançar em metas concretas, como seriam a proibição da extração de petróleo na Amazônia ou o desmatamento zero até 2030.

Em seu discurso, o presidente colombiano mencionou que “deveríamos criar [...] um tratado de cooperação militar para interditar tudo o que vá contra a floresta amazônica em todos os nossos países, obviamente respeitando nossas soberanias, mas coordenando o uso da força” (Petro, 2023, tradução nossa). Apesar da proposta de Petro, o documento final não aborda temas relativos à Defesa. Há um capítulo específico sobre “Cooperação policial, judicial e de inteligência no combate a atividades ilícitas, incluindo crimes ambientais”. O documento também propõe a criação de um Centro de Cooperação Policial Internacional da Amazônia, o que caso implementado seria passo importante para abordar de forma conjunta tais problemas de segurança pública.

De forma geral, o documento final da Cúpula, a Declaração de Belém decide

Combinar os esforços [...] no mais alto nível, para fazer avançar uma nova agenda comum de cooperação na Amazônia que seja implementada sob a égide do desenvolvimento sustentável, da conservação e do uso sustentável da biodiversidade, das florestas e da água, da ação urgente para evitar o ponto de não retorno na Amazônia, do combate ao desmatamento e às atividades ilegais na região, do desenvolvimento econômico com inclusão social e geração de renda e emprego, com base em mecanismos de participação social, em especial dos povos indígenas e comunidades locais e tradicionais, e do fortalecimento da OTCA (Brasil, 2023a).

Portanto, a organização mantém seu foco em temas socioambientais e de desenvolvimento. O documento também é enfático sobre a necessidade de contribuição financeira desde o Norte Global para o financiamento climático de países em desenvolvimento. Um desenvolvimento importante, durante a Cúpula, foi a iniciativa de convidar representantes de Indonésia, República Democrática do Congo e República do Congo para a reunião. A ideia é iniciar uma articulação entre países com florestas tropicais, já que há interesses comuns – faz parte, portanto, da consolidação da categoria dos “países florestais em desenvolvimento”. A articulação destes países poderia ser importante para aumentar poder de barganha e protagonismo no relacionamento com o Norte Global.

Por fim, cabe ressaltar que, apesar da importância da Cúpula da Amazônia em termos de primeiro passo para a revitalização da OTCA, o documento final é pouco preciso, não delimita metas nacionais ou compromissos específicos. A OTCA mantém-se como fórum de cooperação (não necessariamente de integração), com objetivos limitados à promoção de diálogo e articulação, especialmente em temas socioambientais.

3.2 ZOPACAS

Nas últimas décadas, a importância geopolítica do Atlântico Sul tem crescido, com o aumento da atenção por parte de potências ocidentais e não ocidentais, que possuem interesses econômicos – incluindo referentes aos fluxos comerciais e a exploração de recursos naturais – e de segurança neste espaço geográfico (Vaz, 2011; Visentini, 2022). À consolidada presença de Estados Unidos, França e Reino Unido, soma-se a influência econômica chinesa e, cada vez mais, sua projeção naval. O aumento da importância estratégica do Atlântico Sul se deve à: aumento do tamanho e número

de cargueiros, o que tem tornado a rota sul de conexão Atlântico-Pacífico mais utilizada, ampliação das exportações e importações desde e para a África Atlântica e América do Sul, descoberta de jazidas de gás e petróleo, relevância dos recursos minerais e da pesca no espaço sul-atlântico (Visentini, 2022).

Trata-se de espaço geográfico de grande importância para o Brasil, que compõe o entorno estratégico do país, como delimitado pela Política e pela Estratégia Nacional de Defesa, por onde passa grande parte do fluxo do comércio exterior brasileiro, além da exploração de petróleo. Como parte do interesse e do protagonismo brasileiro nesse espaço, destaca-se a criação, por iniciativa brasileira, da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), por meio de Resolução 41/11 da Assembleia Geral da ONU, em 1986. A ZOPACAS se tornou o principal fórum de articulação dos países do Atlântico Sul. Central, desde o início da articulação, foi a proposta de afirmar o espaço como uma zona livre de armas nucleares.

O mecanismo envolve reuniões ministeriais com participação dos 24 membros sul-americanos e africanos² que compõe o fórum, contudo não há periodicidade fixa. Trata-se, portanto, de fórum de articulação política entre os países banhados pelo Atlântico Sul na América do Sul e na África Subsaariana – não sendo mecanismo de integração. Costumemente, ao final das reuniões ministeriais, é apresentada uma declaração e um plano de ações. A falta de periodicidade e momentos de hiato e inércia do fórum dificultam, no entanto, seu fortalecimento e a implementação das medidas acordadas.

Nos anos 2000, além da busca de fortalecer a ZOPACAS, houve um aumento da cooperação em defesa entre o Brasil e países da costa atlântica africana, incluindo assinatura de acordos-quadro de cooperação em defesa, treinamento e exercícios conjuntos. Os treinamentos militares foram oferecidos especialmente pela Marinha Brasileira e tiveram como destino especialmente a Marinha da Namíbia. No caso dos exercícios conjuntos, ganha destaque o IBSAMAR, com participação de Índia, Brasil e África do Sul (Costa, 2023). Também cabe reiterar a cooperação entre os Estados que compõe a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), outro fórum importante para reafirmar o diálogo entre Brasil e países africanos de língua portuguesa.

A partir da década seguinte, no entanto, houve uma diminuição da atuação brasileira na região, assim como uma própria desarticulação da ZOPACAS, que ficou paralisada entre 2013 e 2022, período em que não ocorreram reuniões ministeriais. Mesmo nos anos 2000, o fórum já enfrentava dificuldades importantes, inclusive relativas às diferenças de abordagem e preocupações estratégicas dos países que o integram. Escrevendo em 2011, Vaz analisa os casos de Brasil, Argentina e África do Sul e conclui que existem prioridades diferentes: enquanto o Brasil pensa este espaço de uma perspectiva ampla, incluindo vários temas de Política Externa, a Argentina preza pelas questões territoriais e passagens marítimas e a África do Sul pensa o Atlântico Sul de forma secundária à sua projeção no Índico. Nas palavras do autor:

“Se, por um lado, há o reconhecimento da crescente importância do Atlântico Sul no marco de um contexto geopolítico global, por outro não há elementos suficientes que permitam uma abordagem comum aos desafios e aos temas suscitados por essa valoração, tanto na perspectiva de cada país como do ponto de vista mais estrutural de sua atuação no contexto político internacional no que diz respeito a estes temas. Os pontos muito evidentes de convergência não parecem ser suficientes para engendrar uma estratégia comum para os três países [Argentina, África do Sul e Brasil] que tenha como foco o Atlântico Sul.” (Vaz, 2011, 58)

² África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai.

Neste sentido, o que se verificou nos últimos anos foi exatamente um processo de esvaziamento. Em 2021, contudo, foi iniciada uma tentativa de revitalizar o fórum, por meio da Resolução 75/31 da Assembleia Geral da ONU e, em 2023, após 10 anos de hiato, foi realizada reunião ministerial, com participação de Ministros das Relações Exteriores e da Defesa (Brasil, 2023b). Essa foi a oitava reunião ministerial e foi sediada por Cabo Verde, na cidade de Mindelo. No contexto de competição estratégica entre grandes potências, a retomada do fórum e a busca de construir espaços de consenso é imprescindível para evitar que os países sul-atlânticos se comportem de forma passiva, apenas reagindo ou buscando vantagens limitadas da presença de grandes potências. A articulação mostra-se essencial para que interesses próprios dos países sul-atlânticos sejam considerados.

A declaração de 2023, já no início de seu preâmbulo, tangencia o tema da competição estratégica global, ao manifestar a convicção de que a região deve ser “preservada de tensões políticas extrarregionais” (ZOPACAS, 2023a, p.1, tradução nossa) e a “necessidade de construir uma ordem mundial baseadas na multipolaridade, cooperação e solidariedade” (ZOPACAS, 2023a, p. 2, tradução nossa). O documento também aponta a necessidade de que a ZOPACAS promova a cooperação em diversas áreas, incluindo, entre elas, a defesa e a construção de confiança mútua. De forma mais concreta, a declaração assinala a intenção de tornar as reuniões ministeriais um evento bianual, além da realização de reuniões anuais às margens da Assembleia Geral da ONU.

Na reunião ministerial de 2023 houve participação de ministros de defesa e o plano de ação conta com propostas específicas sobre o tema. São apontados os objetivos de aumentar as interações entre as Forças Armadas dos países membros, compartilhar informações em política e estratégia, considerar ações para aumentar capacidades marítimas e aerotransportadoras, promover de exercícios militares conjuntos, implementar grupo de trabalho sobre operações de paz, considerar a proposta de um Colégio de Defesa da ZOPACAS (ZOPACAS, 2023b).

Temas relativos à agenda de paz, defesa e segurança, assim como o tema da não-proliferação, do desarmamento nuclear ocupam um lugar central na declaração. Também outros temas relativos a questões de segurança ganham destaque, especialmente o combate ao crime organizado transnacional, à pirataria e à pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (ZOPACAS, 2023a). Sobre os temas de segurança, o Plano de Ação propõe ampliar a cooperação em controle e vigilância de embarcações, em capacidades de busca e salvamento, colocar em prática ações de prevenção e controle da pirataria, cooperar no combate ao crime organizado, promover cooperação policial e judiciária (ZOPACAS, 2023b).

Os temas acordados em Mindelo representam uma ótima oportunidade de revitalização e aprofundamento do fórum, contudo é necessário que tais ações sejam de fato implementadas e que se evite um padrão comum para essa instituição: a sequência de momentos de adormecimento e tentativas de relançamento. O Brasil tem condições de exercer protagonismo para a continuidade e constância dessa articulação de países do Atlântico Sul.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A competição estratégica global tem aumentado a pressão sobre os países da periferia e, neste contexto, uma estratégia apontada pela literatura como importante para lograr maiores graus de autonomia se refere à construção de arranjos e conexões entre países periféricos. Essas articulações passam pelo regionalismo – visto não apenas como forma de ampliar autonomia, mas também a confiança mútua entre países vizinhos. A busca de concertação pode ir além e significar a ampliação

da articulação política entre países periféricos de regiões diferentes.

No caso da América do Sul, existe um histórico de institucionalização da cooperação regional, que passou pela construção de diversas organizações regionais. A existência de uma miríade de organismos, contudo, não significou o fortalecimento institucional dos mesmos. Nas últimas duas décadas, foi verificada a formação de novas instituições, como o caso da UNASUL, da Aliança do Pacífico e – ampliando um pouco mais o escopo para incluir América Central, do Norte e Caribe – a Alba e a CELAC. Especialmente a UNASUL avançou na cooperação em Defesa, o que foi uma novidade, já que este tema costumava ser trabalhado apenas em instituições pan-americanas, com presença dos Estados Unidos.

Contudo, instituições criadas nas últimas duas décadas sobrepunham-se a outros esforços já existentes e outras não conseguiram fortalecer-se a ponto de resistir a mudanças drásticas de governo. Assim, a região chega fragmentada ao atual momento de acirramento da competição estratégica global, sem articulação ou estratégia comum para resistir à presença de grandes potências. As diferenças de orientação político-estratégica dos países sul-americanos, além das diferenças em termos de relações com potências extrarregionais, no entanto, dificultam a tarefa. Também obstaculiza o processo a histórica tendência de privilegiar a cooperação regional – ou seja, a construção de organizações com pouca autonomia frente aos governos nacionais – evitando processos reais de integração.

Neste contexto, a necessidade de relançamento do regionalismo se torna patente e é buscada pelo governo brasileiro. Contudo, a liderança brasileira, anunciada em diferentes momentos históricos, mostra-se pouco consistente em longo prazo. Essa ideia de liderança brasileira – que já aparecia claramente nos anos 2000 – ficou em segundo plano nos últimos dez anos e parece ser retomada no momento atual. Permanece, contudo, certa hesitação de como e quanto o país está disposto a comprometer-se para fazer avançar tais arranjos, aprofundando-os para além da cooperação. Debates nacionais mais profundos sobre o tema mostram-se necessários para maior consistência da política brasileira ao longo do tempo. Por outro lado, a necessidade de articulação com outros países sul-americanos mostra-se relevante em um período de aumento das tensões e influências externas na América do Sul.

Neste cenário, é importante avançar naqueles temas e espaços nos quais existe abertura e nos quais a articulação é mais urgente. No campo da Defesa, seria possível o aumento dos contatos entre os ministros das pastas, com a convocação de reuniões periódicas no âmbito sul-americano. No âmbito do Atlântico Sul – e, especialmente com a África do Sul – também é importante aumentar as trocas e os contatos no campo da Defesa. Também seria possível investir no aumento da oferta de treinamentos, cursos para os países vizinhos, assim como no envio de oficiais militares para programas de educação militar na vizinhança. A realização de exercícios conjuntos também é relevante para construir a confiança mútua necessária ao fortalecimento da cooperação em Defesa.

Neste texto, foram destacados dois mecanismos de cooperação que envolvem países sul-americanos e que o governo brasileiro teria condições de contribuir para o fortalecimento, a OTCA e a ZOPACAS. Em ambos os casos, são organizações que envolvem cooperação em espaços cuja importância estratégica tem crescido no contexto de transformações globais e que, apesar de já possuírem décadas de existência, ficaram adormecidas nos últimos anos.

A OTCA é uma organização voltada para a cooperação em questões socioambientais entre os países nos quais situa-se a floresta amazônica. A organização – composta apenas por países sul-americanos, já que a França não a integra, apesar do controle da Guiana Francesa – pode ter um papel relevante para que prioridades locais sejam consideradas na adoção de políticas para a preservação e desenvolvimento sustentável da floresta. Na última reunião de chefes de estado da organização,

acordou-se pelo aumento da cooperação judicial e policial para lidar com a presença regional do crime organizado transnacional. Caso seja de fato implementada, essas ações serão um passo importante para lidar com este tema.

Já o caso da ZOPACAS mostra a possibilidade de ir além da América do Sul na construção de espaços comuns, já que a organização congrega também países da África Atlântica. O aumento da cooperação em Defesa e dos contatos entre os militares já é parte das resoluções do fórum, faltando agora a criação de condições para que essa decisão seja implementada. No caso da ZOPACAS, o grande desafio parece ser a diferença de perspectivas estratégicas sobre a importância do Atlântico Sul para os países que compõe o fórum. No entanto, trata-se de um caminho possível e relevante para a formação de arranjos entre países periféricos, com vistas a lidar com o aumento de pressões de fora.

Assim, conclui-se que, neste momento, o relançamento do regionalismo e da cooperação com países do Sul Global é imprescindível para lidar com o contexto de rivalidades sistêmicas. No entanto, também são muitos os desafios para avançar neste caminho – afinal, tentativas passadas foram esquecidas e caíram na inércia, até o momento em que se busca novamente uma revitalização. Fugir desse padrão histórico será um grande desafio para os próximos anos.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, A. et al. **Clima e estratégia internacional: novos rumos para o Brasil**. Plataforma Cipó, 2022. Disponível em: www.climainternacional.plataformacipo.org

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, p. 71–86, 2005.

BERNAL-MEZA, R. Introduction: Understanding China–Latin America Relations as part of the Transition of the World Order. In: BERNAL-MEZA, R.; XING, L. (Eds.). **China–Latin America Relations in the 21st Century**. The Dual Complexities of Opportunities and Challenges. Palgrave Macmillan, 2020. p. 1–27.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração Presidencial por ocasião da Cúpula da Amazônia – IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica**. Nota à Imprensa no 331. Brasília, agosto de 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-por-ocasio-da-cupula-da-amazonia-2013-iv-reuniao-de-presidentes-dos-estados-partes-no-tratado-de-cooperacao-amazonica. Acesso em 03 de outubro de 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Brasília, 25 de setembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/foruns-internacionais-1/zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-ZOPACAS>. Acesso em 03 de outubro de 2023.

BRICEÑO RUIZ, J. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. **Estudios Internacionales**, v. 175, n. 175, p. 9–39, 2013.

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and Powers. The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CEPALUNI, G. Coalizões Internacionais: Revisão da Literatura e Propostas para uma Agenda de

Pesquisa. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, v. 69, n. 1, p. 5–22, 2010.

COSTA, M. G. DA. **Desafios da Revitalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul no Contexto da Década Oceânica (2021-2030)**. Lisboa: Atlantic Center, Policy Brief Issue 16, 2023.

DE ARAUJO, F. L.; NEVES, B. C. Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do COVID-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020). **Conjuntura Austral**, v. 12, n. 58, p. 19–37, 29 abr. 2021.

DEUTSCH, K. W. **Political community and the North American area**. International Organization in the Light of Historic Experience. Princeton: Princeton University Press, 1957.

FLEMES, D. Notas Teóricas sobre a Formação de uma Comunidade de Segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 217–231, 2005.

FLEMES, D.; NOLTE, D.; WEHNER, L. Una comunidad de seguridad regional en formación: la Unasur y su Consejo de Defensa. **Estudios Internacionales**, v. 170, n. 44, p. 105–127, 2011.

FORTIN, C.; HEINE, J.; OMINAMI, C. **Latin American Foreign Policies in the New World Order**. The Active Non-Alignment Option. London: Anthem Press, 2023.

FRENKEL, A. Regionalism and security: the case of Mercosur and the absence of defense issues. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 8, n. 15, p. 203–229, 2019.

FRENKEL, A.; DASSO-MARTORELL, A. Pandemia y desintegración regional: la COVID-19 y el retroceso de la comunidad de seguridad sudamericana. **URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, v. septiembre, n. 1, p. 25–42, 2021.

GARDINI, G. L. **The Origins of Mercosur**. Democracy and Regionalization in South America. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

GARDINI, G. L. **External Powers in Latin America**. New York: Routledge, 2021.

ISACSON, A. Closing the “Seams”: U.S. Security Policy in the Americas. **NACLA Report on the Americas**, v. 38, n. May, p. 13–17, 2005.

JUNQUEIRA, C. G. B.; MILANI, L. P. Regionalismo governamental sul-americano: deficiências institucionais e dependência. **Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP**, v. 2, n. 3, p. 66–88, 2019.

LÓPEZ, E. **Seguridad Nacional y Sedición Militar**. Buenos Aires: Editorial Legasa. Colección Nueva Información, 1987.

MARIANO, K. L. P.; RIBEIRO, C. C. N. A Pluralidade Institucional como Ferramenta Política na América do Sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 35–59, 2020.

MARIANO, K. P.; BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B. T. Liquid regionalism: A typology for regionalism in the americas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 64, n. 2, 2021.

- MARQUES, A. A. Perspectivas dos Países Amazônicos sobre a Amazônia. In: Acioly, L.; Moraes, R. F. De (Eds.). **Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais**. Visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA), 2011. p. 195–204.
- MEDEIROS FILHO, O. A South American Defence Structure: Problems and Prospects. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 3, p. 673–689, dez. 2017.
- MILANI, L. P. América do Sul em Construção: Transformações Internas, Externas e Geopolítica Regional. **Análise Estratégica**, v. 30, n. 3, p. 9–26, 2023.
- MILANI, L. P. A Competição Estratégica Global, o lugar da América do Sul e suas implicações para o Brasil. **Análise Estratégica**, v. 31, n. 4, 2023b (no prelo).
- NARLIKAR, A. **International Trade and Developing Countries**. New York: Routledge, 2003.
- PAZ, G. S. China, United States and Hegemonic Challenge in Latin America: An Overview and Some Lessons from Previous Instances of Hegemonic Challenge in the Region. **The China Quarterly**, v. 209, p. 18–34, 2012.
- PENNAFILHO, P. Interações Regionais e Pressões Internacionais sobre a Pan-Amazônia: Perspectivas Brasileiras. In: Gheller, G. F.; Gonzales, S. L. M. Melo, L. P. **Amazônia e Atlântico Sul : desafios e perspectivas para a defesa no Brasil**. Brasília: Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA), 2015. p. 17–39.
- PETRO, G. **La prosperidad descarbonizada**: otro tipo de sociedad de poder y de economía, propone el presidente Gustavo Petro en Cumbre Amazónica de Belém do Pará. Bogotá, Ministério das Relações Exteriores, 2023. Disponível em: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/prosperidad-descarbonizada-otro-tipo-sociedad-poder-economia-propone-presidente>. Acesso em 03 de outubro de 2023.
- PUIG, J. C. **Integracion y autonomia en America Latina**. Buenos Aires: Integracion Regional, 1986.
- PUNTIGLIANO, A. R. “Geopolitics of integration” and the imagination of South America. **Geopolitics**, v. 16, n. 4, p. 846–864, 2011.
- ROUQUIÉ, A. **O Estado Militar na América Latina**. 1. ed. Santos: Editora Alfa Omega, 1984.
- SAINT-PIERRE, H. L. “Defesa” ou “segurança”? reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 407–433, 2011.
- SPYKMAN, N. J. **America’s Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power**. New York: Institute of International Studies Yale University. Harcourt, Brace and Company, 1942.
- TCA. **Tratado de Cooperação Amazônica**. Brasília, 1978. Disponível em: <http://otca.org/pt/wp-content/uploads/2023/07/3.-PORTUGUES-Tratado-de-Cooperacao-Amazonica-TCA.pdf>. Acesso em 03 de outubro de 2023.

TOKATLIAN, J. G. The War on Drugs and the Role of the SOUTHCOM. In: BAGLEY, B. M.; ROSEN, J. D. (Eds.). **Drug Trafficking, Organized Crime and Violence in the Americas Today**. Gainesville: University Press of Florida, 2015. p. 437.

VAZ, A. C. O Atlântico Sul e as Perspectivas Estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul. In: ACIOLY, L.; MORAES, R. F. DE (Eds.). **Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais**. Visões De Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília, 2011, p. 49–61.

VISENTINI, P. F. O Flanco Leste do Entorno Estratégico do Brasil: o Desafio Securitário do Atlântico Sul e do Litoral da África. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 37, n. 80, p. 94–108, 2022.

VITELLI, M. América Del Sur: De La Seguridad Cooperativa A La Cooperación Disuasoria. **Foro Internacional**, v. 225, n. 3, p. 724–755, 2016.

VITELLI, M. G. The Impossibility of a Defence Policy in the Americas? Comparing Hemispheric and South American Security Concepts and Military Roles. **Contexto Internacional**, v. 42, n. 1, p. 81–102, 2020.

ZOPACAS. **Mindelo Declaration**. Eighth Ministerial Meeting of the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic. Mindelo, 2023a. Disponível em: <gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/foruns-internacionais-1/zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-ZOPACAS/arquivos/mindelo-declaration-final-version.pdf>. Acesso em 03 de outubro de 2023.

ZOPACAS. **Plano de Ação de Mindelo**. Oitava Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Mindelo, 2023b. Acesso em 03 de outubro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/foruns-internacionais-1/zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-ZOPACAS/arquivos/mindelo-plan-of-action-2023-traducao-portugues.pdf>. Acesso em 03 de outubro de 2023.