UFSM

InterAção

ISSN 2357-7975
ACESSO ABERTO

IA., Santa Maria, v. 17, n. 3, e98273, p. 1-20, 2026 • https://dx.doi.org/10.5902/2357797598273
Submissão: 18/08/2026 • Aprovação: 14/09/2026 • Publicação: 02/10/2026

Artigos Dossiê

Trajetórias da cooperação em defesa: ZOPACAS e o Conselho de Defesa Sul-americano

Trajectories of defense cooperation: ZOPACAS and the South American Defense Council

Antonio dos Santos[I]
Fernanda Ramos Konno van Riet[II]
Lídia Maria Ribas[II]

[I]Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, RJ, Brasil
[II]Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, Brasil

Resumo

Este artigo compara as trajetórias de dois mecanismos de cooperação em defesa nascidos sob a premissa de autonomia estratégica regional: a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), criada em 1986, e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), criado em 2008 no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Entre 2018 e 2026, os dois mecanismos seguiram caminhos opostos, pois a ZOPACAS revitalizou-se após uma década de inatividade, culminando na IX Reunião Ministerial do Rio de Janeiro (2026), enquanto o CDS perdeu relevância política após a saída da maioria de seus membros fundadores da UNASUL. O objetivo é identificar os fatores institucionais e político-geográficos que explicam essa divergência. Adotou-se a metodologia de estudo de caso do tipo sistemas mais semelhantes, com base em revisão bibliográfica e levantamento documental. O grau de institucionalização formal, o grau de exposição a rupturas político-ideológicas domésticas e o grau de alinhamento extrarregional dos Estados-membros explicam parte relevante da divergência: mecanismos leves e de baixo comprometimento soberano, como a ZOPACAS, mostram-se mais resilientes a mudanças de governo, enquanto mecanismos densamente institucionalizados, como o CDS, tornam-se mais vulneráveis quando o alinhamento político que os sustenta se desfaz. Conclui-se que essa resiliência tem um custo: a mesma leveza institucional que permite à ZOPACAS sobreviver a longos períodos de inatividade limita sua capacidade de produzir compromissos substantivos em áreas tecnicamente exigentes, revelando um limite estrutural do projeto de autonomia estratégica no Sul Global.

Palavras-chave: Autonomia estratégica; Cooperação Sul-Sul; Regionalismo; Multilateralismo

Artigo publicado por InterAção sob uma licença CC BY-NC-SA 4.0.

Abstract

This article compares the trajectories of two defense cooperation mechanisms born under the premise of regional strategic autonomy: the South Atlantic Peace and Cooperation Zone (ZOPACAS), created in 1986, and the South American Defense Council (SADC), created in 2008 within the framework of the Union of South American Nations (UNASUR). Between 2018 and 2026, the two mechanisms followed opposite paths, as ZOPACAS was revitalized after a decade of inactivity, culminating in the IX Rio de Janeiro Ministerial Meeting (2026), while the SADC lost political relevance after the withdrawal of most of its founding members from UNASUR. The objective is to identify the institutional and political-geographic factors that explain this divergence. A most-similar-systems case study methodology was adopted, based on a literature review and documentary survey. The degree of formal institutionalization, the degree of exposure to domestic political-ideological ruptures, and the degree of extraregional alignment of member states explain a significant part of the divergence: lightweight mechanisms with low sovereign commitment, such as ZOPACAS, prove more resilient to changes in government, while densely institutionalized mechanisms, such as the SADC, become more vulnerable when the political alignment sustaining them dissolves. It is concluded that this resilience comes at a cost: the same institutional lightness that allows ZOPACAS to survive long periods of inactivity limits its capacity to produce substantive commitments in technically demanding areas, revealing a structural limit of the strategic autonomy project in the Global South.

Keywords: Strategic autonomy; South-South cooperation; Regionalism; Multilateralism

1 INTRODUÇÃO

Em abril de 2026, representantes de vinte e um Estados-membros reuniram-se no Rio de Janeiro para a IX Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), da qual resultaram a Declaração e a Estratégia de Cooperação do Rio de Janeiro. O Brasil assumiu a presidência do fórum para o triênio 2026-2029, sucedeu Cabo Verde, consolidando um processo de revitalização iniciado na VIII Reunião Ministerial, realizada na cidade de Mindelo em 2023, após uma década de inatividade.

No mesmo período, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), criado em dezembro de 2008 no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e de gênese semelhante à ZOPACAS, atravessou processo oposto e, desde a saída simultânea da maioria de seus membros fundadores da UNASUL em 2018-2019 e a criação do Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL) como substituto, sem cooperação em defesa equivalente, passou a ter relevância reduzida, mesmo com o retorno do Brasil e da Argentina em 2023.

Esse paradoxo é o ponto de partida deste artigo, pois são dois instrumentos multilaterais de cooperação em defesa, nascidos sob a premissa de autonomia estratégica regional e de resistência a condicionantes externas, isto é, o cerceamento tecnológico, o *gap* tecnológico e a natureza assimétrica das relações interestatais que historicamente marcam a cooperação militar e científica entre países do Sul Global, seguiram, no mesmo período, trajetórias institucionais divergentes.

Sendo assim, o problema de pesquisa que orienta este artigo é compreender quais fatores institucionais e político-geográficos explicam por que a ZOPACAS conseguiu se reativar, enquanto o CDS perdeu tração a partir de 2018, de modo a entender o que essa divergência traz sobre os limites e as condições de sucesso da autonomia estratégica como projeto de cooperação em defesa no Sul Global.

Quanto à metodologia, este artigo adota um estudo de caso comparado do tipo sistemas mais semelhantes[I], no qual os dois casos selecionados (ZOPACAS e CDS) compartilham características que controlam parcialmente por explicações alternativas. Isto é, ambos nasceram de protagonismo diplomático brasileiro, se inserem na família mais ampla de cooperação em defesa Sul-Sul/regional, coexistiram ao longo de praticamente todo o período de 2008 a 2026, e foram, em algum momento, objeto de discurso oficial sobre autonomia estratégica regional.

A principal diferença entre os casos é a variável de interesse, sendo o desenho institucional e o grau de comprometimento exigido, o que permite atribuir parte da divergência observada a essas diferenças. Reconhece-se, desde já, que dois casos não permitem generalização estatística e que fatores idiossincráticos de cada trajetória também precisam ser considerados como esclarecimentos complementares à explicação estrutural aqui privilegiada.

Utilizou-se revisão bibliográfica e levantamento documental, combinando documentos e artigos científicos, sobretudo os estudos de caso e análises já publicados sobre cada mecanismo isoladamente. Dentre as limitações, há uma assimetria de disponibilidade de dados quantitativos porque, enquanto o CDS produziu, ao longo de

[I] Tradução livre de: “most similar systems design”.

sua vigência mais ativa, relatórios metodológicos sobre gastos em defesa dos países-membros, a ZOPACAS, por sua natureza declaratória, dispõe de menos indicadores quantificáveis, exigindo indicadores qualitativos, como frequência de reuniões e número de Estados participantes.

O artigo está organizado em três seções de desenvolvimento, sendo que a próxima apresenta o referencial teórico, tais como os debates sobre autonomia estratégica na política externa brasileira, a teoria dos Complexos Regionais de Segurança, a cooperação em segurança Sul-Sul e as ressalvas ao próprio conceito de Sul Global. Após, reconstrói-se as trajetórias da ZOPACAS (1986-2026) e do CDS (2008-2026). A terceira desenvolve a análise, discutindo explicações alternativas e as implicações para o conceito de autonomia estratégica no Sul Global e para a agenda de cooperação tecnológico-industrial em defesa. Seguem-se as considerações finais.

2 AUTONOMIA ESTRATÉGICA, REGIONALISMO EM DEFESA E COOPERAÇÃO SUL-SUL

O conceito de autonomia convém para compreender a lógica da ZOPACAS e do CDS, ainda que ambos funcionem de formas distintas. Vigevani e Cepaluni (2011, p. 17-18) descrevem diferentes modelos de autonomia, tais como a *autonomia pela distância*, característica da Guerra Fria e marcada pelo distanciamento em relação às potências centrais para preservar margem de manobra; a *autonomia pela participação*, que buscava influenciar regimes internacionais a partir de dentro; e a *autonomia pela diversificação*, combinando engajamento em múltiplos foros, como Sul-Sul, birregionais ou multilaterais.

Essa tipologia importa porque tanto a ZOPACAS, concebida em 1986 sob lógica de distanciamento da Guerra Fria, quanto o CDS, concebido em 2008 sob diversificação e aumento de vínculos regionais, podem ser entendidos como expressões de diferentes momentos desse debate sobre autonomia. Vigevani e Ramanzini Júnior (2014, p. 535-536), quando analisam a autonomia e a integração regional na experiência do Mercado

Comum do Sul (Mercosul) e da UNASUL, apontam que a ideia de autonomia, no quadro sul-americano, incorpora a construção de instituições como meio de ampliar o poder de barganha ante atores extrarregionais.

Em outra ponta, Medeiros, Teixeira Júnior e Reis (2017, p. 117) identificam um paradoxo na política externa brasileira para a UNASUL, no qual o discurso de busca por autonomia coletiva por meio da cooperação regional convive com a fragilidade dos mecanismos de implementação, sobretudo quando testados por mudanças de governo ou por divergências ideológicas entre os países-membros. Nesse sentido, a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança[II] propõe que dinâmicas de segurança tendem a se organizar em torno de conjuntos regionais de Estados cujas preocupações de segurança estão tão interligadas que não podem ser analisadas isoladamente (Buzan; Wæver, 2003, p. 43-44).

Bertolucci, Baptista e Paula (2019, p. 100) aplicam esse instrumental ao caso do esvaziamento do CDS, argumentando que o arranjo de cooperação regional instituído pela UNASUL permanece estruturalmente volátil aos esforços e incentivos dos governos nacionais. Ou seja, a despeito de sua institucionalização formal, o CDS nunca deixou de depender, para seu funcionamento efetivo, de um alinhamento político mínimo entre os governos da região. Dessa conclusão, sugere-se que instituições regionais de segurança no Sul Global podem ser formalmente densas e, ainda assim, politicamente frágeis.

Soma-se, ainda, uma camada histórica porque as instituições internacionais diferem também quanto à sua capacidade de permanecer latentes sem se dissolverem. Quando possuem um baixo custo de manutenção, sem secretaria permanente robusta, orçamento vinculante ou burocracia própria a sustentar, podem entrar em longos períodos de inatividade sem que isso seja lido como falência, uma vez que o custo político de não convocar uma reunião é baixo.

Essa distinção entre instituições que hibernam e que morrem é tratada por Gray (2018, p. 3-5), que propõe justamente uma tipologia da vitalidade de organizações

[II] Tradução livre de: “Regional Security Complex Theory”.

internacionais que vai além da dicotomia simples entre "viva" e "extinta", identificando uma terceira categoria que referida autora chama de organizações "zumbis". São as organizações formalmente existentes e esvaziadas de função, sendo que o que determina se uma organização hiberna, morre ou se torna zumbi é o custo fixo de sua manutenção institucional frente ao interesse político de seus membros em mantê-la ativa.

Essa formulação oferece um entendimento para a década de silêncio da ZOPACAS entre 2013 e 2023, que corresponde ao padrão de hibernação identificado por Gray (2018), enquanto o CDS, ao preservar estrutura formal plena dentro da UNASUL sem função política equivalente após 2018, aproxima-se mais do padrão de organização "zumbi", que é ativa e esvaziada. A diferença entre os dois fóruns é um caso ilustrativo de uma teoria sobre o ciclo de vida de organizações internacionais.

Em contrapartida, instituições com estruturas administrativas permanentes, sedes físicas e orçamento contínuo tendem a interpretar a própria inatividade como crise, pois a manutenção, mesmo ociosa, representa um custo político e financeiro. Além da questão de custo, Kragelund (2026, p. 142-143) argumenta que a cooperação em segurança Sul-Sul é heterogênea e relacional, e chama atenção para a existência de um "Sul de duas velocidades"[III], no qual países de maior porte, mais capazes política e economicamente, atuam como provedores de modelos e apoio para países do Sul Global menores, reproduzindo, em alguma medida, assimetrias de poder internas ao próprio Sul Global.

Essa perspectiva de Kragelund (2026) dialoga com um debate que questiona a própria categoria *Sul Global* como bloco homogêneo de interesses e capacidades convergentes. Isto é, a diferença de trajetória entre ZOPACAS e CDS, ambos mecanismos de cooperação entre países do Sul, é, por si só, um lembrete de que a cooperação Sul-Sul não opera automaticamente, nem produz resultados uniformes apenas por reunir Estados historicamente periféricos no sistema internacional.

[III] Tradução livre do original: "two-speed global South".

Essa heterogeneidade remonta à própria formação da categoria Sul Global como projeto político. Prashad (2007, p. 5-9) reconstrói o Terceiro Mundo como um projeto político deliberadamente construído e consolidado no Movimento dos Países Não Alinhados, sendo o mesmo horizonte histórico que, três décadas depois, informaria a criação da ZOPACAS. Essa genealogia sugere que a heterogeneidade observada hoje entre ZOPACAS e CDS é uma expressão contemporânea de uma tensão constitutiva desse projeto desde sua origem.

A cooperação Sul-Sul sempre reuniu Estados com capacidades, prioridades e inserções internacionais muito distintas sob uma bandeira comum de resistência a hierarquias impostas externamente, e essa heterogeneidade interna é condição estrutural do campo. Reconhecer essa genealogia evita que este artigo trate o insucesso do CDS como exceção a ser lamentada e o sucesso da ZOPACAS como norma a ser generalizada; ambos são resultados possíveis, e historicamente previsíveis, de um mesmo projeto político plural.

A articulação desses referenciais teóricos permite formular as variáveis que orientam a análise comparada pretendida ao longo desta pesquisa. A variável dependente é a trajetória institucional de cada mecanismo, classificada em um espectro que vai da revitalização, que abrange retomada de atividade, adesão de membros, produção de documentos e compromissos, à erosão, que diz respeito à redução de reuniões, perda de membros ativos, irrelevância política crescente, operacionalizada por meio de indicadores como frequência de reuniões, número de Estados participantes e existência, ou não, de documentos vinculantes.

As variáveis independentes propostas são os graus (i) de *institucionalização formal exigido*; se este depende de estrutura permanente robusta (secretaria geral, orçamento próprio etc.) ou se opera por meio de reuniões periódicas de baixo custo político; (ii) de *exposição do mecanismo a rupturas políticas*; se sua legitimidade está associada a um ciclo político específico ou se é relativamente neutra em relação aos governos que dele participam; e (iii) de *alinhamento extrarregional dos Estados-membros*; se a participação é compatível com vínculos de segurança estabelecidos fora da região.

Cabe situar as três variáveis propostas em relação às condicionantes estruturais, como o cerceamento tecnológico, o *gap* tecnológico e a natureza assimétrica das relações interestatais que historicamente marcam a cooperação científica e militar entre países do Sul Global. Essas condicionantes afetam a ZOPACAS e o CDS de forma semelhante e não ajudam a distinguir por que um se revitalizou e o outro não, mas se apresentam como pano de fundo estrutural que ambos compartilham e que nenhum dos dois, isoladamente, foi capaz de superar.

3 TRAJETÓRIAS DA ZOPACAS E CDS/UNASUL (1986-2026)

A ZOPACAS foi criada em 27 de outubro de 1986, por iniciativa diplomática brasileira, e formalizada pela Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em um contexto de intensificação da Guerra Fria e de preocupação brasileira com a militarização do Atlântico Sul por potências extrarregionais (AGNU, 1986; Miyamoto, 1987, p. 21).

O fórum reuniu países da América do Sul e da costa ocidental da África com a proposta de manter o Atlântico Sul livre de "armas nucleares ou outras armas de destruição em massa e a não prorrogação para a região de rivalidades e conflitos que lhe são estranhos"[IV] (AGNU, 1986, p. 21). Trata-se de um modelo de cooperação multilateral e de baixa exigência, uma vez que a ZOPACAS não possui secretaria permanente nem orçamento vinculante, funcionando por reuniões ministeriais periódicas e declarações políticas.

Com sua existência desde 1986, nunca ocorreu uma extinção formal, ainda que o histórico de reuniões da ZOPACAS aponte para um padrão de funcionamento intermitente. A I Reunião Ministerial ocorreu no Rio de Janeiro, em 1988; seguiram-se a II Reunião, em Abuja, na Nigéria (1990); a III, em Brasília (1994); a IV, em Somerset West, na África do Sul (1996); e a V, em Buenos Aires (1998), tendo-se um ritmo aproximadamente bienal ao longo de uma década (Novelli; Pereira, 2020, p. 238-239).

[IV] Tradução livre do original: "*non introduction of nuclear weapons or other weapons of mass destruction and the non-extension into the region of rivalries and conflicts that are foreign to it*".

Tal ritmo se rompeu após 1998, com a VI Reunião Ministerial ocorrendo em 2007, em Luanda, Angola, e a VII, em Montevidéu, em 2013. Contudo, o maior intervalo foi entre a VII Reunião (2013) e a VIII (2023), com dez anos sem qualquer encontro. A retomada da ZOPACAS foi gradual, com a VIII Reunião Ministerial em Mindelo, Cabo Verde (2023), e a presença de representantes de dezessete dos vinte e quatro países integrantes do foro, com recuperação de engajamento após uma década de inatividade (Madeira, 2025, p. 820).

Edwards (2023, p. 180) argumenta que a revitalização foi impulsionada significativamente pelas Forças Armadas brasileiras, interessadas em ampliar a atuação da defesa brasileira no Atlântico Sul frente ao aumento da presença de marinhas extrarregionais na área. O processo de revitalização se consolidou na IX Reunião Ministerial, realizada no Rio de Janeiro em abril de 2026, com a participação de vinte e um Estados-membros, resultando na Declaração e a Estratégia de Cooperação do Rio de Janeiro (Brasil, 2026).

Nessa ocasião, o Brasil assumiu a presidência da ZOPACAS para o triênio 2026-2029, sucedendo Cabo Verde, conforme a prática, já consolidada ao longo dos quarenta anos de existência do mecanismo, de que o país-sede da reunião ministerial assume a presidência rotativa por dois ou três anos (Brasil, 2026).

Já o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) segue uma trajetória com gênese distinta porque foi criado, em dezembro de 2008, no âmbito da UNASUL, em um contexto político dos anos 2000, marcado por governos identificados com um projeto de integração regional autônoma (Pagliari, 2015, p. 27). A estrutura do CDS detinha uma arquitetura regional mais ampla, dotada de secretaria-geral própria e assumiu, desde o início, uma agenda de trabalho relativamente ambiciosa.

A I Reunião de Ministras e Ministros da Defesa do CDS ocorreu em 9 e 10 de março de 2009, em Santiago do Chile, e, a partir daí, o Conselho passou a elaborar Planos de Ação anuais ou bienais, totalizando oito planos entre 2009 e 2017, que incluíam o desenvolvimento de políticas de defesa conjuntas, o intercâmbio de pessoal entre as

Forças Armadas dos países-membros, a realização de exercícios militares conjuntos e a criação de medidas de fortalecimento da confiança baseadas na padronização metodológica dos gastos em defesa dos países-membros (Pagliari, 2015, p. 28-29; Saint-Pierre; Montoya, 2014, p. 23).

Em seu primeiro ano de implementação, o CDS enfrentou o anúncio do acordo militar entre Colômbia e Estados Unidos, que previa o uso de bases militares colombianas por forças norte-americanas, interrompendo o cronograma de implementação do primeiro Plano de Ação do CDS (2009-2010) e evidenciando como o alinhamento de segurança de um Estado-membro com uma potência extrarregional podia colidir diretamente com a lógica de cooperação autônoma que sustentava o Conselho (Saint-Pierre; Montoya, 2014, p. 24-25).

Ainda assim, Medeiros Filho (2017, p. 208) descreve que

> A criação do CDS imprimiu certo ineditismo à geopolítica sul-americana, na medida em que se constituiu em um organismo regional de defesa sem a presença dos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que se evidenciava uma política externa brasileira de caráter mais ofensivo, pela qual o país buscava assumir uma postura de elemento catalisador na América do Sul.

Esse período de maior ativismo do CDS começou a apresentar sinais de desgaste a partir de 2016-2017 e a inflexão ocorreu em abril de 2018, quando Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru anunciaram, de forma coordenada, a suspensão indefinida de sua participação na UNASUL (Bertolucci; Baptista; Paula, 2019, p. 110) e, em março de 2019, o Equador anunciou também sua saída formal do bloco, solicitando também a devolução de prédio que servia como sede (Equador, 2019).

Após as saídas, restaram na UNASUL apenas Bolívia, Guiana, Suriname, Uruguai e Venezuela, nenhum dos quais entre os países de maior capacidade militar da região. Em substituição, os países que se retiraram criaram, em 2019, o Fórum para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), uma organização sem estrutura permanente comparável à da UNASUL e, sobretudo, sem um componente de defesa equivalente ao CDS (Hernández; Mesquita, 2020, p. 542).

Bragatti e Gonçalves (2018, p. 84) explicaram que "o Brasil [...], por sua dimensão e pela força de sua indústria de armamentos, o país com mais capacidades e interesse em desenvolver essa dimensão [de cooperação regional] da Unasul". No entanto, com a saída do Brasil, que havia sido o principal articulador da criação do CDS, retirou-se do Conselho seu ator mais relevante e de peso diplomático regional, registrando um esvaziamento subsequente do órgão (Bertolucci; Baptista; Paula, 2019, p. 111).

É importante esclarecer que esse processo não envolveu a extinção formal do CDS, uma vez que o Conselho continuou a existir enquanto instância da UNASUL, que, apesar da saída da maioria de seus membros fundadores, não foi dissolvida. Ainda assim, a saída simultânea dos países de maior peso militar e diplomático da região reduziu drasticamente a relevância efetiva do órgão, que passou a operar, quando muito, em nível técnico e com agenda reduzida.

Um elemento adicional de tensão geopolítica nesse período foi a aproximação formal da Colômbia com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que em 2018 concedeu ao país o status de *parceiro global*, sendo o primeiro país latino-americano a receber essa classificação (OTAN, 2024). Esse movimento, ocorrido simultaneamente à crise da UNASUL e ecoando a tensão registrada anteriormente com o acordo de bases militares Colômbia-Estados Unidos, sinalizou uma reorientação geopolítica de parte da região em direção a alinhamentos extrarregionais.

O retorno de Brasil e Argentina à UNASUL, anunciado em 2023, não produziu uma reativação equivalente do CDS. Diferentemente da ZOPACAS, cujo retorno à atividade culminou em uma reunião ministerial de grande porte com produção documental, o CDS permanece, até o momento coberto por esta pesquisa, sem um evento de reativação comparável, funcionando com atividade reduzida e sem uma agenda estratégica de médio prazo equivalente à Estratégia de Cooperação do Rio de Janeiro adotada pela ZOPACAS em 2026.

As agendas substantivas também ajudam a explicar sua diferente exposição a rupturas políticas porque a pauta da ZOPACAS é relativamente consensual e de baixa

densidade militar direta, voltada para a não proliferação nuclear, segurança marítima, combate à pirataria e ao tráfico transnacional, proteção ambiental do Atlântico Sul e cooperação científica, dificilmente colocando o Governo em contradição doméstica.

Por outro lado, a agenda do CDS era mais sensível do ponto de vista político-militar em razão de políticas de defesa conjuntas, exercícios militares combinados e, sobretudo, a padronização de metodologias de mensuração de gastos em defesa, um tema que expõe diretamente as prioridades orçamentárias e as capacidades militares de cada país-membro, e que pressupõe um nível de transparência e de confiança mútua mais difícil de sustentar.

Essa diferença temática de pauta ambiental-marítima de baixa controvérsia *versus* pauta estritamente militar de alta sensibilidade é uma dimensão adicional, complementar às três variáveis já discutidas, que ajuda a entender por que a ZOPACAS pôde ser relançada por governos de orientações variadas, enquanto o CDS permaneceu associado a um projeto político específico do qual preferiram se afastar.

A ZOPACAS manteve um ritmo regular de reuniões de sua criação até 1998, atravessou intervalos crescentes entre 1998-2007 e 2007-2013, com uma década de inatividade completa entre 2013 e 2023, e tem se revitalizado de forma consistente entre 2023 e 2026, culminando em um documento estratégico e na assunção da presidência brasileira para um triênio. Já o CDS viveu um período de maior ativismo entre 2009 e 2014 e, entre 2018-2019, teve a saída de seus membros fundadores, não apresentando, até 2026, sinais de recuperação equivalente, apesar do retorno formal de Brasil e Argentina à UNASUL.

4 IMPLICAÇÕES PARA A AUTONOMIA ESTRATÉGICA NO SUL GLOBAL

A comparação apresentada anteriormente permite testar as três variáveis explicativas propostas de grau de institucionalização formal, de exposição a rupturas político-ideológicas domésticas e de alinhamento extrarregional dos Estados-membros. Antes de tratar cada variável isoladamente, explicita-se que a divergência

ZOPACAS-CDS não pode ser atribuída a uma diferença de capacidade material entre os Estados-membros, tendo em vista que o Brasil foi ator em ambos os mecanismos e dispõe da mesma capacidade diplomática e militar para sustentar ambos.

Tampouco se trata de uma diferença cronológica trivial, já que os dois mecanismos coexistiram por praticamente duas décadas (2008-2026) sob os mesmos ciclos globais de conjuntura econômica e geopolítica. Também não se trata de uma diferença de exposição às condicionantes estruturais de cerceamento e *gap* tecnológico discutidas, que afetam igualmente os dois mecanismos. O que resta, portanto, é o conjunto de variáveis institucionais e político-geográficas aqui propostas.

Quanto ao grau de institucionalização formal, observa-se que a ZOPACAS opera sem secretaria permanente, sem orçamento vinculante e sem uma burocracia própria capaz de gerar custos de manutenção durante períodos de baixo engajamento político dos governos-membros. Em certo sentido, trata-se de uma vantagem contraintuitiva, pois, por exigir pouco compromisso contínuo, o fórum pode permanecer formalmente ativo e politicamente dormente, por longos períodos, como de fato ocorreu entre 2013 e 2023, sem representar um custo político alto para os governos que, momentaneamente, não priorizam o tema.

Quando as condições políticas voltam a ser favoráveis, como ocorreu em 2023, o custo de reativação é baixo. Isto é, convoca-se uma reunião e produz-se uma declaração de compromisso, como feito em Mindelo e no Rio de Janeiro. O CDS, ao contrário, nasceu vinculado à UNASUL, com sede física e como organização internacional plena, cujo funcionamento pressupõe engajamento contínuo e recursos permanentes. Com baixo engajamento, tornou-se um passivo e a inatividade pôde ser lida como um esgotamento.

Quanto ao grau de exposição a rupturas políticas domésticas, Medeiros, Teixeira Júnior e Reis (2017, p. 115-16) defendem que o CDS nasceu vinculado ao ciclo político da época e sua legitimidade política, ainda que nunca formalmente condicionada a essa orientação, foi na prática percebida, tanto por apoiadores quanto por críticos, como associada a esse momento específico.

Quando governos de orientação distinta assumiram o poder em Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru, a saída coordenada da UNASUL foi também, como argumentam Bertolucci, Baptista e Paula (2019, p. 110), uma manifestação da volatilidade de um arranjo de cooperação regional cuja coesão sempre dependeu de esforços e incentivos governamentais específicos, inexistindo uma robustez que sobrevivesse a essa mudança de alinhamento.

Por reunir um número mais heterogêneo de Estados, distribuídos entre a América do Sul e a costa ocidental africana, e não ter nascido associada a um ciclo político específico, com uma pauta relativamente consensual e de resistência à militarização extrarregional do Atlântico Sul, a ZOPACAS apresenta uma base de legitimidade política menos vulnerável a alternâncias de governo em qualquer país-membro isoladamente considerado.

Quanto ao grau de alinhamento extrarregional, os dois episódios reconstruídos anteriormente, sendo a disrupção do primeiro Plano de Ação do CDS pelo acordo de bases militares Colômbia-Estados Unidos em 2009 e a adesão da Colômbia à OTAN como parceiro global em 2018, apontam para como a cooperação em defesa no Sul Global compete, e por vezes perde espaço, para vínculos de segurança estabelecidos fora da região.

A ZOPACAS, por reunir Estados de duas regiões distintas sob uma pauta relativamente específica e de baixa controvérsia geopolítica, parece menos exposta a esse tipo de competição direta com alinhamentos extrarregionais, embora não seja imune a ela. Isso porque a própria retomada da ZOPACAS em 2023-2026 tem sido lida também como resposta ao aumento da presença de potências extrarregionais, como Estados Unidos, China e Rússia, no Atlântico Sul, o que sugere que a revitalização do mecanismo não ocorre num vácuo geopolítico, mas é, ela própria, parcialmente reativa a dinâmicas de competição externa.

Tomados em conjunto, são fatores que levam à compreensão de que mecanismos multilaterais de baixa institucionalização formal e de baixo comprometimento soberano

tendem a ser mais resilientes a rupturas políticas domésticas do que mecanismos regionais mais institucionalizados e dependentes de alinhamento político contínuo entre governos, cuja resiliência, contudo, depende também da existência de atores dispostos a mobilizar a oportunidade de reativação.

A própria natureza declaratória e de baixo comprometimento que permite à ZOPACAS sobreviver a décadas de inatividade é a mesma característica que limitou sua capacidade de produzir resultados concretos em áreas como cooperação tecnológico-industrial em defesa. Saint-Pierre e Montoya (2014, p. 32), ao analisarem os gastos em defesa dos países do CDS entre 2006 e 2010, mostram que "59% dos gastos são referentes a pagamento de pessoal, 23,5% são de operações militares, 17,3% de investimentos e outros 0,5% são de pesquisas na área de defesa".

De forma contundente, fica claro um *gap* tecnológico, pois, mesmo tendo sido produzido no contexto do CDS, há uma indicação de a fragilidade da cooperação tecnológico-industrial em defesa no Sul Global decorre da falta de institucionalização multilateral e de um padrão estrutural de alocação orçamentária que nenhum dos dois fóruns aqui analisados, nem o CDS em seu auge, nem a ZOPACAS em sua fase atual de revitalização, conseguiu reverter.

Quando é tratada a cooperação em segurança Sul-Sul, já havia sido chamada a atenção para a heterogeneidade desse campo e para a existência de que a cooperação horizontal convive com assimetrias internas de poder e de capacidade (Kragelund, 2026, p. 143). Acrescenta-se, ainda, uma distinção de natureza institucional, no sentido de que os mecanismos multilaterais amplos, como a ZOPACAS, parecem mais adequados para sustentar continuidade política de longo prazo e sobreviver a ciclos de instabilidade, mas são, por essa mesma razão, menos eficazes na produção de compromissos vinculantes em áreas tecnicamente exigentes, como a cooperação tecnológico-industrial em defesa.

Enquanto isso, mecanismos institucionalizados, como o CDS em seu período de maior atividade, têm maior potencial de produzir esse tipo de compromisso substantivo,

a exemplo de sua própria iniciativa de padronização metodológica dos gastos em defesa. Esse potencial, contudo, tem um custo porque essa capacidade detém um preço de maior fragilidade diante de mudanças no alinhamento extrarregional, como evidenciou a trajetória do CDS. Vale, por fim, retomar as três condicionantes estruturais mencionadas na introdução, que são cerceamento tecnológico, *gap* tecnológico e natureza assimétrica das relações interestatais.

Nenhuma delas foi neutralizada pela revitalização da ZOPACAS, pois o fórum readquiriu capacidade de convocar reuniões, produzir declarações e atrair adesões sem, contudo, desenvolver, ao menos até à IX Reunião Ministerial de 2026, instrumentos vinculantes de transferência de tecnologia ou de coprodução industrial em defesa comparáveis, em ambição, aos que o CDS chegou a esboçar por meio de sua metodologia de padronização de gastos.

Esse contraste aponta que a autonomia estratégica no Sul Global depende de que esses fóruns sejam capazes de traduzir continuidade política em compromissos técnicos. A natureza assimétrica das relações interestatais que caracteriza a cooperação militar e científica Sul-Sul, portanto, é, na melhor das hipóteses, administrada por ela, permanecendo como condicionante estrutural mesmo nos casos de maior sucesso relativo, como o da ZOPACAS entre 2023 e 2026.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo comparou as trajetórias da ZOPACAS e do CDS entre 2008 e 2026, buscando compreender por que dois mecanismos de cooperação em defesa nascidos sob a mesma premissa de autonomia estratégica regional seguiram, no mesmo período, caminhos institucionais opostos. O argumento é que o grau de institucionalização formal, o nível de comprometimento soberano exigido e o grau de exposição a alinhamentos extrarregionais de cada um ajudam a explicar essa divergência, qualificados pela presença ou ausência de atores burocráticos dispostos a mobilizar a oportunidade de reativação.

A ZOPACAS, por sua base de legitimidade mais ampla e menos vinculada a um ciclo político específico, mostrou-se capaz de hibernar por uma década e de se reativar quando as condições políticas se tornaram favoráveis, como demonstrou a sequência que vai da VIII Reunião Ministerial em Mindelo (2023) à IX Reunião Ministerial no Rio de Janeiro (2026). Já o CDS nasceu vinculado a um momento político específico e, já em seu primeiro ano de funcionamento, demonstrou vulnerabilidade a alinhamentos extrarregionais de seus membros, e do qual não se recuperou, apesar do retorno formal de Brasil e Argentina em 2023.

No entanto, a mesma característica que confere resiliência política à ZOPACAS, que é um reduzido comprometimento institucional, aparenta limitar sua capacidade histórica de produzir compromissos substantivos em áreas tecnicamente exigentes, como a cooperação tecnológico-industrial em defesa. Sendo assim, importa dar continuidade às pesquisas porque o presente artigo detém uma limitação que reside em ser uma comparação entre apenas dois casos, o que restringe a possibilidade de generalização.

Como sugestões de pesquisas futuras, sugere-se a extensão desta análise comparada a outros mecanismos de cooperação em defesa e segurança no Sul Global, como as estruturas de cooperação militar no âmbito do IBAS (Índia-Brasil-África do Sul) e do BRICS, ou experiências de cooperação regional em defesa em outras regiões do Sul Global, como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), de modo a testar, em um número maior de casos, se o padrão aqui identificado entre institucionalização formal, alinhamento extrarregional e resiliência política doméstica se sustenta como explicação geral para o desempenho desigual da cooperação em defesa Sul-Sul.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS – AGNU. Resolutions adopted without reference to a Main Committee. **Resolution 41/11**. Zone of peace and co-operation of the South Atlantic. 50th Plenary Meeting, 27 out. 1986. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 1986. p. 21-22. Disponível em: https://docs.un.org/en/A/RES/41/11. Acesso em: 3 jul. 2026.

BERTOLUCCI, Artur Cruz; BAPTISTA, João Victor da Motta; PAULA, Leonardo Dias de. Regionalismo Sul-Americano e defesa: os impactos da inflexão na Unasul e no CDS. **OASIS**, Bogotá, n. 30, p. 97-114, jul./dez. 2019. DOI: 10.18601/16577558.n30.06. Disponível em: https://doi.org/10.18601/16577558.n30.06. Acesso em: 12 jul. 2026.

BRAGATTI, Milton; GONÇALVES, Rubén Miranda. Cooperação na área de defesa na Unasul: um balanço do conselho de defesa sul-americano (CDS) e seus limites atuais. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, Bogotá, v. 13, n. 2, p. 73-95, jul./dez. 2018. DOI: https://doi.org/10.18359/ries.3303. Disponível em: https://doi.org/10.18359/ries.3303. Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. Ministério da Defesa. Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) [*online*]. Publicado em 01 jan. 2016. Atualizado em 11 maio 2026. 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: 14 jul. 2026.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers**: the structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

EDWARDS, Maísa. When defence drives foreign policy: Brazilian military agency in the revitalisation of the ZOPACAS. **Conflict, Security & Development**, Londres, v. 23, n. 2, p. 179-197, 2023. DOI: 10.1080/14678802.2023.2211536. Disponível em: https://doi.org/10.1080/14678802.2023.2211536. Acesso em: 5 jul. 2026.

EQUADOR. **Ecuador sale de la UNASUR**. Quito: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.comunicacion.gob.ec/ecuador-sale-de-la-unasur-y-retirara-de-su-edificio-monumento-de-expresidente-argentino/. Acesso em: 8 ago. 2026.

GRAY, Julia. Life, Death, or Zombie? The vitality of international organizations. **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 62, n. 1, p. 1-13, 2018. DOI: 10.1093/isq/sqx086. Disponível em: https://doi.org/10.1093/isq/sqx086. Acesso em: 8 ago. 2026.

HERNÁNDEZ, Lorena Granja; MESQUITA, Barbara. Da Unasul ao Prosul: (contra)dinâmicas na integração regional e suas consequências acumulativas. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 9, n. 18, p. 538-563, 2020. DOI: 10.30612/rmufgd.v9i18.11972. Disponível em: https://doi.org/10.30612/rmufgd.v9i18.11972. Acesso em: 6 ago. 2026.

KRAGELUND, Peter. South-South cooperation: What can we learn from South-South security cooperation? **European Journal of International Security**, Cambridge, v. 11, p. 134-144, 2026. DOI: 10.1017/eis.2025.4. Disponível em: https://doi.org/10.1017/eis.2025.4. Acesso em: 4 jul. 2026.

MADEIRA, João Paulo. Cabo Verde and Maritime Security in the Atlantic: a geopolitical crossroads. *In*: LEANDRO, Francisco José B. S. *et al.* (Eds.) **The Palgrave Handbook on Geopolitics of Brazil and the South Atlantic**. Singapura: Palgrave Macmillan, 2025. p. 819-854. DOI: 10.1007/978-981-95-1169-3_35. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-981-95-1169-3_35. Acesso em: 13 jul. 2025.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes; REIS, Elton Gomes dos. Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 61, p. 97-123, 2017. DOI: 10.1590/1678-987317256106. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1678-987317256106. Acesso em: 6 jul. 2026.

MEDEIROS FILHO, Oscar. A construção de uma identidade regional de defesa para a América do Sul: agendas e desafios. **Lua Nova**, São Paulo, n. 101, p. 203-220, 2017. DOI: 10.1590/0102-203220/101. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-203220/101. Acesso em: 11 jul. 2026.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Atlântico Sul: zona de paz e de cooperação? **Lua Nova**, São Paulo, v. 3, n. 3, p. 21-23, 1987. DOI: 10.1590/S0102-64451987000100005. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-64451987000100005. Acesso em: 2 jul. 2026.

NOVELLI, Douglas Henrique; PEREIRA, Alexsandro Eugenio. A ZOPACAS como a manifestação de um projeto de construção regional brasileiro para o Atlântico Sul: uma leitura crítica (1986-2013). **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 234-257, 2020. DOI: 10.21530/ci.v15n1.2020.976. Disponível em: https://doi.org/10.21530/ci.v15n1.2020.976. Acesso em: 6 jul. 2026.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE – OTAN. **Relations with Colombia** [*online*]. Atualizado em 3 out. 2024. Disponível em: https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/relations-with-colombia. Acesso em: 2 jul. 2026.

PAGLIARI, Graciela Cristina. Conselho de Defesa Sul-Americano e a adoção de medidas de fortalecimento da confiança. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 10, n. 2, p. 23-40, 2015. DOI: 10.21530/ci.v10n3.2015.307. Disponível em: https://doi.org/10.21530/ci.v10n3.2015.307. Acesso em: 15 jul. 2026.

PRASHAD, Vijay. **The Darker Nations**: A people's history of the Third World. New York: The New Press, 2007.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; MONTOYA, Alberto Montoya Correa. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009-2012). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 1, p. 22-39, 2014. DOI: 10.1590/0034-7329201400102. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-7329201400102. Acesso em: 12 jul. 2026.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira**. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, 2014. DOI: 10.1590/0011-5258201415. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0011-5258201415. Acesso em: 12 jul. 2026.

Autoria

1 Antonio dos Santos

Graduado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras; Pós graduado em Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Guerra; Analista Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; Mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado Maior do Exército; Pesquisador no Laboratório de Simulações e Cenários

https://orcid.org/0009-0007-5151-2646 • czosantos@yahoo.com.br

2 Fernanda Ramos Konno van Riet

Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Advogada; Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Advogada; Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Pesquisadora

https://orcid.org/0000-0002-1707-7587 • fernandakonno@gmail.com

3 Lídia Maria Ribas

Mestre Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Pós-Doutora pela Universidade de Coimbra e pela Universidade Nova de Lisboa; Professora

https://orcid.org/0000-0003-4764-6661 • lidia.ribas@ufms.br

Como citar este artigo

SANTOS, A.; RIET, F. R. K.; RIBAS, L. M. Trajetórias da cooperação em defesa: ZOPACAS e o Conselho de Defesa Sul-americano. **InterAção**, Santa Maria, v. 17, n. 3, e98273, p. 1-20, 2026. DOI 10.5902/2357797598273. Disponível em: https://dx.doi.org/10.5902/2357797598273. Acesso em: dia mês abreviado. ano.