

Conferência de Segurança Internacional do Forte | *Forte International Security Conference*



XXI FORTE



SEM SAÍDA? NAVEGANDO NA INSEGURANÇA GLOBAL

NO WAY OUT? NAVIGATING GLOBAL INSECURITY

POLICY
PAPERS
2024

ORGANIZERS:





Conferência de Segurança Internacional do Forte | *Forte International Security Conference*

SEM SAÍDA? NAVEGANDO NA
INSEGURANÇA GLOBAL

NO WAY OUT? NAVIGATING
GLOBAL INSECURITY

POLICY PAPERS
2024

Rio de Janeiro, 2024

Editor **Editor**
Maximilian Hedrich

Coordenação editorial **Project Coordination**
Reinaldo Themoteo

Tradução e revisão **Translation and Revision**
Leslie Sasson Cohen

Projeto Gráfico **Design**
Daniela Knorr

Fotografia **Photo**
Página *Page* 7 **diegograndi/iStock**

www.kas.de/brasil



ISSN 2176-297X

Sem saída? Navegando na Insegurança Global **No way out? Navigating Global Insecurity**

©2024 Konrad Adenauer Stiftung e.V.

Fundação Konrad Adenauer
Rua Guilhermina Guinle, 163
Botafogo CEP: 22270-060
Rio de Janeiro, RJ – Brasil
Tel: (+55/21) 2220-5441
Fax: (+55/21) 2220-5448

www.kas.de/brasil

 [kas.brasil](https://www.facebook.com/kas.brasil)

 [kasbrasil](https://www.instagram.com/kasbrasil)

Todos os direitos desta edição são reservados à Fundação Konrad Adenauer. Autores podem ser citados indicando a revista como fonte. As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores e não necessariamente representam as opiniões da Fundação Konrad Adenauer. All rights are reserved to Konrad Adenauer Foundation. Authors may be quoted if the publication name is referred as source. The opinions expressed in this publication are the sole responsibility of the authors and do not necessarily represent the views of the Konrad Adenauer Foundation.

SUMÁRIO SUMMARY

Fundação Konrad Adenauer (KAS) Konrad Adenauer Foundation (KAS)	5
Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) Brazilian Center for International Relations (CEBRI)	10
União Europeia (UE) European Union (EU)	15
Forjando novos caminhos para o Multilateralismo Forging new paths for Multilateralism	
Forjando novos caminhos para o multilateralismo: qual o papel da América Latina? Forging new paths for multilateralism: What is Latin America's Role? Marianna Albuquerque	23
Crime Organizado e Democracia: a escala global do estado paralelo Organized Crime and Democracy: The Global Scale of the Shadow State	
"Crime Organizado e Democracia: A Escala Global do Estado Paralelo" "Organized Crime and Democracy: The Global Scale of the Parallel State" Anaís Medeiros Passos	43
Além das Fronteiras: o alcance global do crime organizado Beyond Borders: The Global Reach of Organized Crime Melina Ingrid Risso	59
O Clima encontra a Segurança: ameaças locais, impactos globais Climate Meets Security: Local Threats, Global Impacts	
Reenergizando a UE durante a crise energética Re-energizing the EU during the energy crisis Matilde de Souza e Leandro Gomes Ferreira	77

SUMÁRIO SUMMARY

Clima e Segurança na América Latina: ameaças globais, impactos locais
Climate and Security in Latin America: Global Threats, Local Impacts
Beatriz Rodrigues Bessa Mattos

99

No Horizonte: Entendendo a Escalada das Tensões Geopolíticas On the Horizon: Understanding the Escalation of Geopolitical Tensions

No Horizonte: Entendendo a Escalada das Tensões Geopolíticas
On the Horizon: Understanding the Escalation of Geopolitical Tensions
Filipe Figueiredo

117

Iniciativas de Governança para a Segurança e Defesa Interagências
nas Fronteiras do Brasil
Governance Initiatives for Interagency Security and Defense
on Brazil's Borders
Carolina Ambinder

139

Introdução Policy Papers 2024

Organizada pela Fundação Konrad Adenauer no Brasil (KAS Brasil) em parceria com o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e a Delegação da União Europeia no Brasil, a Conferência de Segurança Internacional do Forte é um projeto concebido como um fórum de diálogo entre a América Latina e a Europa, sendo atualmente o maior evento de segurança internacional da América Latina. O seu objetivo é reunir participantes das mais diversas origens profissionais e públicas para discutir questões atuais relacionadas com a segurança internacional de interesse para os parceiros de ambos os lados do Atlântico. A conferência é aberta ao público e os participantes são incentivados a participar ativamente das discussões. A participação de um público plural e engajado nos debates muito contribui para o êxito crescente da Conferência do Forte. A audiência é convidada a avaliar o evento e tem também a oportunidade de indicar os assuntos que considera mais pertinentes da área para serem discutidos na edição seguinte. Esta ampla troca de conhecimento e experiências está em consonância com os principais desafios

Introduction Policy Papers 2024

Organized by the Konrad Adenauer Foundation in Brazil (KAS Brazil) in partnership with the Brazilian Center for International Relations (CEBRI) and the Delegation of the European Union to Brazil, the Forte International Security Conference is a project conceived as a forum for dialogue between Latin America and Europe, and is currently the largest international security event in Latin America. Its objective is to bring together participants from a wide range of professional and public backgrounds to discuss current issues related to international security that are of interest to partners on both sides of the Atlantic. The conference is open to the public, and participants are encouraged to actively take part in the discussions. The participation of a diverse and engaged audience in the debates greatly contributes to the growing success of the Forte Conference. The audience is invited to evaluate the event and also has the opportunity to indicate the topics they consider most relevant in the area to be discussed in the next edition. This broad exchange of knowledge and experiences is in line with the main challenges concerning the various countries

concernentes aos diversos países representados nos painéis por oradores oriundos da União Europeia, da América Latina e de outros locais do globo.

Em 2024, será realizada a vigésima primeira edição da Conferência do Forte, cujo tema é “Sem saída? Navegando na Insegurança Global”. O cenário global atual apresenta um aumento significativo nos conflitos internacionais, como demonstrado pelas guerras entre a Rússia e a Ucrânia e entre Israel e o Hamas. A complexa conjuntura geopolítica aumenta a incerteza e desafia o delicado equilíbrio global. Para agravar esses problemas, há a dinâmica acelerada do crime organizado na América Latina e a crescente influência de grupos criminosos internacionais. Esses grupos estimulam a violência e ameaçam a estabilidade social e política das nações, particularmente na América Latina. Essas organizações criminosas estão se multiplicando em novos mercados e ampliando sua atuação, tornando-se um fenômeno global. Diante de um cenário complexo e incerto, os pilares tradicionais do multilateralismo estão sob pressão, lutando para lidar efetivamente com a variedade de desafios. Isso coloca em risco a ordem liberal pós-Guerra Fria, pois a eficácia dos esforços de colaboração global é questionada.

Em um esforço para enfrentar desafios urgentes, o G20 desempenha um papel crucial na promoção do consenso

representado nos painéis por speakers from the European Union, Latin America and other parts of the world.

The twenty-first edition of the Forte Conference will be held in 2024, with the theme “No Way Out? Navigating Global Insecurity”. The current global scenario is marked by a significant increase in international conflicts, as demonstrated by the wars between Russia and Ukraine and between Israel and Hamas. The complex geopolitical situation increases uncertainty and challenges the delicate global balance. Compounding these problems are the accelerated dynamics of organized crime in Latin America and the growing influence of international criminal groups. These groups promote violence and threaten the social and political stability of nations, particularly in Latin America. These criminal organizations are multiplying in new markets and expanding their operations, thus, becoming a global phenomenon. Faced with a complex and uncertain scenario, the traditional pillars of multilateralism are under pressure, struggling to deal effectively with the variety of challenges. This puts the post-Cold War liberal order at risk, as the effectiveness of global collaboration efforts is questioned.

In an effort to address pressing challenges, the G20 plays a crucial role in fostering consensus and discussing relevant global issues. The leaders of the world’s twenty largest economies,



e na discussão de questões globais relevantes. Os líderes das vinte maiores economias do mundo, juntamente com a União Europeia e a União Africana, se reúnem anualmente para discutir os principais pontos da ordem internacional. A próxima cúpula do G20, realizada no Rio de Janeiro, tem um significado especial como um momento crucial para o diálogo internacional em meio à crescente desconfiança nas instituições de governança global e no multilateralismo. A Conferência de Segurança Internacional do Forte surge com uma missão distinta, de lançar luz sobre os principais desafios da segurança internacional, com foco na Europa e na América Latina. Centrando-se no contexto mais amplo dos desafios globais que afetam a ordem internacional atual, a conferência se alinha com o G20 Brasil. Como a maior conferência de segurança internacional da América Latina, a Forte International Security Conference vem, há mais de duas décadas, promovendo discussões significativas sobre questões comuns de segurança, em colaboração com a Europa. Este ano, a Conferência do Forte expande seu escopo para se engajar em um diálogo que transcende as fronteiras regionais e busca caminhos comuns para navegar no cenário de segurança internacional em evolução.

Almejamos, com este novo número da série Policy Papers, oferecer aos participantes do evento uma publicação de alto nível, a fim de acompanhar as

together with the European Union and the African Union, meet annually to discuss key issues of the international order. The upcoming G20 summit, to be held in Rio de Janeiro, holds special significance as a pivotal moment for international dialogue amid growing distrust in global governance institutions and in multilateralism. The Forte International Security Conference has a distinct mission to shed light on key international security challenges, with a focus on Europe and Latin America. Revolving around the broader context of global challenges affecting the current international order, the conference aligns with the G20 Brazil. As the largest international security conference in Latin America, the Forte International Security Conference has, for over two decades, promoted meaningful discussions on common security issues, in collaboration with Europe. This year, the Fort Conference expands its scope to engage in a dialogue that transcends regional boundaries and seeks common ways to navigate the evolving international security landscape.

With this new issue of the Policy Papers series, we aim to provide event participants with a high-quality publication to follow the topics discussed at the conference. This volume is composed of seven chapters dedicated to four topics: Forging New Paths for Multilateralism, Organized Crime and Democracy: The Global Scale of the Shadow State, Climate Meets Security:

temáticas discutidas na conferência. Este volume é composto por sete capítulos dedicados a quatro tópicos: Forjando novos caminhos para o Multilateralismo, Crime Organizado e Democracia: a escala global do Estado paralelo, O Clima encontra a Segurança: Ameaças Locais, Impactos Globais, e No Horizonte: Entendendo a Escalada das Tensões Geopolíticas. O formato de Policy Papers traz uma linguagem mais direta e prática, com a qual tencionamos assinalar desafios e apresentar recomendações políticas. O público-alvo desta publicação é constituído por pesquisadores, membros das forças armadas, tomadores de decisão, parlamentares, corpo diplomático, acadêmicos de diversas áreas, e estudantes de Relações Internacionais e áreas correlatas. As edições anteriores da publicação sobre Segurança Internacional da Conferência do “Forte” podem ser acessadas na página oficial da KAS Brasil (www.kas.de/brasil). Assim como a Conferência, esta coleção de Policy Papers, além de ser bilíngue, traz em reflexão seus temas centrais, como os diversos desafios em nível internacional, bem como possíveis caminhos para as soluções, que demandam trabalho articulado entre diversos players, os quais atuam em diversos níveis, fóruns e contextos.

Local Threats, Global Impacts, and On the Horizon: Understanding the Escalation of Geopolitical Tensions. The Policy Papers format provides a more direct and practical language, with which we intend to highlight challenges and present policy recommendations. The target audience for this publication are researchers, members of the armed forces, decision-makers, parliamentarians, diplomatic corps, academics from various fields, and students of International Relations and related disciplines. Previous editions of the publication on International Security from the “Forte” Conference can be accessed on the official KAS Brazil website (www.kas.de/brasil). Like the Conference, this collection of Policy Papers, in addition to being bilingual, reflects on its central topics, such as the various challenges at the international level, as well as possible paths to solutions, which require coordinated work between various players, who operate at different levels, forums and contexts.

CEBRI

Rethink Tank

O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) foi fundado em 1998 e atualmente é o segundo think tank mais relevante da América Latina e Caribe, sendo o primeiro na categoria de defesa e segurança internacional. No Brasil, é o principal think tank dedicado exclusivamente às relações internacionais e à política externa brasileira. Conectado a uma ampla rede de think tanks, instituições, fundações e organizações ao redor do mundo, o CEBRI tem na cooperação internacional um dos pilares de seus projetos e iniciativas. Neste particular, destaca-se a longa parceria com a Fundação Konrad Adenauer (KAS), para a organização da Conferência de Segurança Internacional do Forte de Copacabana, e para a promoção do diálogo entre a América do Sul e a Europa, promovendo a reflexão conjunta diante de desafios comuns e oportunidades de cooperação.

Desde 2004, o CEBRI, a KAS, e a Delegação da União Europeia no Brasil organizam o principal fórum sobre segurança internacional da América Latina, que tem a tradição de contar com contribuições de altos funcionários de governos, políticos, acadêmicos, empresários, representantes da sociedade civil e membros das forças

The Brazilian Center for International Relations (CEBRI) was founded in 1998 and is currently the second most important think tank in Latin America and the Caribbean, and the first in the category of defense and international security. In Brazil, it is the main think tank dedicated exclusively to international relations and Brazilian foreign policy. CEBRI is connected to a broad network of think tanks, institutions, foundations and organizations around the world, and has international cooperation as one of the pillars of its projects and initiatives. In this regard, it is worth highlighting the long-standing partnership with the Konrad Adenauer Foundation (KAS) for the organization of the International Security Conference 'Forte de Copacabana' and for the promotion of dialogue between South America and Europe, fostering joint reflection on common challenges and opportunities for cooperation.

Since 2004, CEBRI, KAS, and the Delegation of the European Union to Brazil have organized the main forum on international security in Latin America. The Forte Conference traditionally receives contributions from high-ranking government officials, politicians, academics, business leaders, civil

armadas de países sul-americanos e europeus. A agenda de defesa e segurança internacional é prioritária para o CEBRI, que tem um dos seus 14 núcleos temáticos dedicados exclusivamente ao tema. A produção de conhecimento e conteúdo do Núcleo é realizada pelo Sênior Fellow Paulo Sérgio Melo de Carvalho, General de Divisão da Reserva do Exército Brasileiro, pelo Sênior Fellow Ronaldo Carmona, Professor da Escola Superior de Guerra, pelo Pesquisador Sênior Ernesto Mané, Diplomata e Doutor em Física Nuclear e pela Pesquisadora Sênior Louise Marie Hurel, Pesquisadora de cibersegurança do *Royal United Services Institute* (RUSI). A coordenação entre o Conselho Curador do CEBRI e o Núcleo Defesa e Segurança Internacional é conduzida pelo Conselheiro André Clark, General Manager da Siemens Energy no Brasil.

O Núcleo Defesa e Segurança Internacional do CEBRI tem por objetivo ampliar a reflexão e a análise crítica sobre os principais desafios da segurança internacional e da defesa nacional, sobretudo com o aumento e diversificação das questões securitárias transfronteiriças. Temas como terrorismo, narcotráfico, guerras químicas, biológicas e radiológicas, e segurança cibernética são abordados desde uma perspectiva que busca integrar segurança coletiva global e necessidade de adaptação de políticas nacionais. Em especial, o Núcleo Defesa e Segurança Internacional instituiu

society representatives, and members of the armed forces of South American and European countries. The defense and international security agenda is a priority for CEBRI, which has one of its 14 thematic centers dedicated exclusively to the topic. The Center's knowledge and content production is carried out by Senior Fellow Paulo Sérgio Melo de Carvalho, a Reserve Major General of the Brazilian Army; Senior Fellow Ronaldo Carmona, a Professor at the Brazilian War College (*Escola Superior de Guerra*); Senior Researcher Ernesto Mané, a Diplomat and PhD in Nuclear Physics; and Senior Researcher Louise Marie Hurel, a Cybersecurity Researcher at the *Royal United Services Institute* (RUSI). Coordination between CEBRI's Board of Trustees and the Defense and International Security Center is led by Advisor André Clark, General Manager of Siemens Energy in Brazil.

CEBRI's Defense and International Security Center aims to expand reflection and critical analysis on the main challenges of international security and national defense, especially with the increase and diversification of cross-border security issues. Topics such as terrorism, drug trafficking, chemical, biological and radiological warfare, and cybersecurity are addressed from a perspective that seeks to integrate global collective security and the need to adapt national policies. In particular, the Defense and International Security Center established the Cybersecurity

o Grupo de Análise de Segurança Cibernética (Grupo Cyber) para promover a conscientização da urgência de um amplo debate público sobre a segurança cibernética.

A XXI edição da Conferência de Segurança Internacional do Forte “No Way Out? Navigating Global Insecurity” oferece um espaço oportuno para o debate das principais questões de segurança internacional da atualidade. Nos últimos anos, observou-se a aceleração das transformações na ordem internacional a partir de novas conjunturas, o que traz novos desafios, vulnerabilidades e riscos à segurança internacional. No ano em que o Brasil ocupa a presidência do G20, a discussão sobre segurança global deve incluir as dificuldades derivadas de um sistema multilateral em plena transformação. Tendo em vista a redistribuição de poder que ocorre atualmente no sistema internacional, torna-se indispensável discutir como e quanto essas flutuações afetarão questões já existentes no tabuleiro da segurança internacional. Nesse contexto, a XXI Conferência do Forte se propõe a debater as principais questões securitárias em andamento no mundo em sinergia com as grandes dificuldades e expectativas que circundam os chefes de Estado integrantes do G20 em 2024.

Somam-se, no cenário de segurança atual, rivalidades entre Grandes Potências, conflitos armados de

Analysis Group (Cyber Group) to promote awareness on the urgency of a broad public debate on cybersecurity.

The 21st edition of the Forte International Security Conference, “No Way Out? Navigating Global Insecurity,” offers a favorable space to discuss today’s main international security issues. In recent years, the international order has been quickly changing based on new circumstances, bringing new challenges, vulnerabilities, and risks to international security. This year, when Brazil holds the presidency of the G20, the discussion on global security must include the difficulties arising from a multilateral system undergoing a full transformation. Given the redistribution of power currently taking place in the international system, it is essential to discuss how and to what extent these fluctuations will affect issues already existing on the international security board. In this context, the 21st Forte Conference aims to debate the world’s main security issues in synergy with the great difficulties and expectations that surround the heads of state that are members of the G20 in 2024.

In addition to the current security scenario, there are rivalries between Great Powers, high-intensity armed conflicts (Russia-Ukraine and Israel-Hamas), and the rise of transnational crimes. Ranging from cybercrime to the radical and unsustainable exploitation of natural resources, transnational

alta intensidade (Rússia-Ucrânia e Israel-Hamas), e a escalada de crimes transnacionais. Abrangendo desde o cibercrime até a exploração radical e insustentável de recursos naturais, os crimes transnacionais se impõem como um obstáculo não apenas para a segurança internacional, mas para a própria estrutura política dos países e de seus sistemas democráticos. Sob forte influência de ações de grupos criminosos que atuam internacionalmente, como gangues, milícias e grupos terroristas, uma crescente de violência e insegurança contribui para o agravamento de crises humanitárias. Soluções para esses problemas passam, portanto, pelo estabelecimento de cooperações também transfronteiriças.

O cenário descrito é ainda mais tensionado pelas consequências da aceleração das mudanças climáticas em curso no planeta. Crimes e conflitos dividem espaço com catástrofes naturais no rol das ameaças à vida humana. A crescente preocupação com as seguranças energética e alimentar tem contribuído para o endurecimento dos discursos geopolíticos que mitigam as vias de cooperação, indispensáveis para o enfrentamento da crise climática. No centro dessa dinâmica geopolítica, emergem não apenas a disputa por recursos naturais, mas também ideologias dissonantes. Soma-se a esse contexto, o surgimento e espraiamento cada vez mais acelerado de tecnologias disruptivas como a inteligência artificial

crimes pose an obstacle not only to international security, but also to the very political structure of countries and their democratic systems. Under the strong influence of the actions of criminal groups that operate internationally, such as gangs, militias and terrorist groups, increasing violence and insecurity contribute to the worsening of humanitarian crises. Therefore, solutions to these problems require the establishment of cross-border cooperation.

The scenario described is further complicated by the consequences of climate change, which is currently intensifying. Crimes and conflicts are now on the same level as natural disasters in the list of threats to human life. Growing concerns about energy and food security have contributed to the hardening of geopolitical discourses that obstruct the paths of cooperation that are essential to confronting the climate crisis. At the center of this geopolitical dynamic, we see the emergence not only of the dispute over natural resources but also of dissonant ideologies. Added to this context is the emergence and increasingly accelerated spread of disruptive technologies such as generative artificial intelligence, which makes the global phenomenon of data and information digitalization a source of threats to global, national and personal security.

generativa, que faz do fenômeno global de digitalização de dados e informações uma fonte de ameaças à segurança global, nacional e pessoal.

Em 2024, mais uma vez, a Conferência de Segurança Internacional do Forte reunirá uma pluralidade de vozes - altos funcionários de governos, políticos, acadêmicos, empresários, representantes da sociedade civil e membros das forças armadas de países sul-americanos e europeus - com o objetivo de fomentar um debate a respeito da paz e da segurança internacional. Com um repertório ampliado, enriquecido pelas discussões em torno do multilateralismo e das pressões pungentes do crime organizado transnacional e da crise climática, a XXI edição do Forte irá endereçar a segurança internacional com a complexidade de um olhar transdisciplinar.

In 2024, the Forte International Security Conference will once again bring together a plurality of voices - senior government officials, politicians, academics, business leaders, civil society representatives and members of the armed forces of South American and European countries - with the aim of fostering a debate on international peace and security. With an expanded repertoire, enriched by discussions around multilateralism and the poignant pressures of transnational organized crime and the climate crisis, the 21st edition of Forte will address international security with the complexity of a transdisciplinary perspective.



Em um mundo marcado por mudanças de poder e incerteza, por guerras de alta intensidade e ameaças híbridas, o conceito de segurança tem evoluído em uma dimensão cada vez mais multifacetada e exigente de abordagens integradas.

O tradicional paradigma de segurança e sua projeção nas relações internacionais mostram-se inadequados frente à rapidez desestabilizadora de desafios globais sem precedentes.

As mudanças geopolíticas e econômicas, em que as relações entre os principais atores tornam-se crescentemente confrontacionistas, apontam para um mundo mais fraturado e turbulento. Os riscos são reais e as responsabilidades são sérias.

Os últimos anos foram uma dura chamada de atenção para a fragilidade dos esforços de manutenção da paz, prevenção de conflitos e promoção da estabilidade global. Diferentes agendas e visões sobre a ordem mundial têm competido entre si, ao mesmo tempo em que desafios globais têm exigido mais multilateralismo e cooperação internacional.

In a world marked by shifts in power and uncertainty, by high-intensity wars and hybrid threats, the concept of security has evolved into an increasingly multifaceted and demanding dimension requiring more integrated approaches.

The traditional security paradigm and its projection onto international relations are proving inadequate in the face of the destabilizing speed of unprecedented global challenges.

Geopolitical and economic changes, in which relations between the main players are becoming increasingly confrontational, point to a more fractured and turbulent world. The risks are real and the responsibilities are serious.

The last few years have been a stark reminder of the fragility of efforts to maintain peace, prevent conflicts and promote global stability. Different agendas and visions of the world order have competed with each other, while global challenges have required more multilateralism and international cooperation.

In this context of uncertainty and urgency that affects the entire

Diante desse contexto de incerteza e urgência que alcança toda a comunidade internacional, a Europa enfrenta escolhas claras: fazer frente ao mundo ameaçador que nos rodeia de forma isolada, ou ser ousada em sua ambição e soberana em sua ação, trabalhando em conjunto com seus parceiros em nível global.

Frente a desafios de segurança, a União Europeia tem impulsionado sua autonomia estratégica em paralelo à promoção de conexões globais mais sólidas e eficazes. A União Europeia empenha-se em fortalecer a paz, a segurança e a estabilidade internacionais, e em defender a ordem internacional baseada em regras definidas pela Carta das Nações Unidas. Por meio de seu apoio à mediação e prevenção de conflitos, resposta a crises, capacitação e provisão de ajuda humanitária, a União Europeia há anos vem intercedendo pela paz e pela cooperação internacional em um mundo cada vez mais multipolar e menos multilateral.

O multilateralismo tem sido e continuará sendo o princípio fundamental da União Europeia. Ele é o meio mais eficaz para governar as relações globais de uma forma mutuamente benéfica. Assim, a consolidação da União Europeia como polo geopolítico não se contrapõe ao seu alinhamento com o multilateralismo, por tratar-se de condição indispensável para a construção de um ambiente internacional seguro e inclusivo.

international community, Europe faces clear choices: to confront the threatening world around us in isolation, or to be bold in its ambition and sovereign in its action, working together with its partners at the global level.

Faced with security challenges, the European Union has been boosting its strategic autonomy while promoting stronger and more effective global connections. The European Union strives to strengthen international peace, security and stability, and to defend the rules-based international order defined by the UN Charter. Through its support for conflict mediation and prevention, crisis response, capacity building and the provision of humanitarian aid, the European Union has for years interceded for peace and international cooperation in a world that has become increasingly multipolar and less multilateral.

Multilateralism has been and will remain the fundamental principle of the European Union. It is the most effective way of governing global relations in a mutually beneficial way. Thus, the consolidation of the European Union as a geopolitical hub does not oppose its alignment with multilateralism, as it is a vital condition for building a secure and inclusive international environment.

Two years after the start of Russia's war of aggression against Ukraine and ten years after Russia's illegal annexation of Crimea, both in blatant violation of

Dois anos após o início da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e dez anos após a anexação ilegal da Crimeia pela Rússia, ambas em violação manifesta das obrigações sob a Carta da ONU e do direito internacional, a arquitetura de segurança europeia, as fronteiras da Europa e, no limite, a própria paz europeia foram profundamente alteradas.

A União Europeia permanece determinada a continuar fornecendo à Ucrânia todo o apoio político, financeiro, econômico, humanitário, militar e diplomático pelo tempo e intensidade que forem necessários. Adicionalmente, a União Europeia tem buscado avançar na cooperação com seus parceiros de todas as regiões do mundo para garantir o mais amplo apoio internacional possível para uma paz abrangente, justa e duradoura, em conformidade com os princípios e objetivos fundamentais da Fórmula de Paz da Ucrânia.

No Oriente Médio, a União Europeia continua comprometida com uma paz duradoura e sustentável baseada na solução de dois Estados por meio de esforços revigorados no processo de paz para a região. Tais esforços incluem, necessariamente, o engajamento construtivo da totalidade das partes envolvidas na promoção e manutenção da paz e da estabilidade regionais e a proteção das populações civis no efetivo respeito ao direito humanitário internacional.

obligations under the UN Charter and international law, the European security architecture, Europe's borders and, ultimately, European peace itself have been profoundly altered.

The European Union remains determined to continue providing Ukraine with all political, financial, economic, humanitarian, military and diplomatic support for as long and as intensively as necessary. In addition, the European Union has sought to advance cooperation with its partners from all regions of the world to ensure the broadest possible international support for a comprehensive, just and lasting peace, in accordance with the fundamental principles and objectives of The Ukrainian Peace Formula.

In the Middle East, the European Union remains committed to a lasting and sustainable peace based on the two-state solution through reinvigorated efforts in the peace process for the region. Such efforts necessarily include the constructive engagement of all parties involved in the promotion and maintenance of regional peace and stability and the protection of civilian populations with effective respect for international humanitarian law.

In recent years, the European Union has fundamentally reshaped its relationship with the Global South. Through the Global Gateway strategy, we aim to achieve transformative impact

Nos últimos anos, a União Europeia reformulou fundamentalmente a maneira como se relaciona com o Sul Global. Através da estratégia Global Gateway, pretendemos alcançar impacto transformador no enfrentamento de desafios globais e na consolidação de parcerias internacionais para a paz e prosperidade, somando esforços para colocar a luta contra desigualdades econômicas e sociais e a promoção da democracia e dos direitos humanos no centro da agenda internacional.

A implementação dos quatro pilares do quadro estratégico de enfrentamento de ameaças e desafios (“Strategic Compass”) permitiu-nos materializar uma visão estratégica comum para a nossa política de segurança e defesa, alcançar resultados concretos e tornar a União Europeia um provedor de segurança mais forte e capaz. A decisão de ampliar nossas capacidades de defesa para além do quadro institucional existente e em reforço a ele, contribuirá positivamente para nossa própria segurança, para a segurança de nossos parceiros e para a paz e segurança internacionais.

A cooperação com nossos parceiros nos diferentes continentes está no cerne da visão da União Europeia nos âmbitos da segurança e da defesa. A criação do “Forum Schuman de Segurança e Defesa” configura iniciativa relevante para permitir à União Europeia e aos nossos principais parceiros discutir

in addressing global challenges and consolidating international partnerships for peace and prosperity, joining efforts to put the fight against economic and social inequalities and the promotion of democracy and human rights at the heart of the international agenda.

The implementation of the four pillars of the Strategic Compass for facing threats and challenges has allowed us to embody a common strategic vision for our security and defence policy, achieve concrete results and make the European Union a stronger and more capable security provider. The decision to expand our defense capabilities beyond the existing institutional framework and reinforcing it, will contribute positively to our own security, to the security of our partners and to international peace and security.

Cooperation with our partners from different continents is at the heart of the European Union’s vision in the areas of security and defense. The creation of the “Schuman Forum on Security and Defense” is a relevant initiative to enable the European Union and our main partners to discuss the full range of international security threats and challenges facing all of us and to define the best approach to jointly tackle and overcome them.

With regard to Latin America, the European Union remains open to broad security and defense cooperation in

toda a gama de ameaças e desafios de segurança internacional com os quais todos nos defrontamos e definir a melhor abordagem conjunta para seu enfrentamento e superação.

Com relação à América Latina, a União Europeia permanece aberta a uma ampla cooperação em segurança e defesa em áreas de interesse comum. Além de aprofundar os diálogos políticos, de segurança e de defesa existentes, podemos reforçar a cooperação para trabalhar coletivamente com os nossos parceiros regionais para combater ameaças híbridas, ataques cibernéticos e o crime organizado, bem como nos envolvermos em diálogo e ação sobre mudanças climáticas e segurança marítima.

Ao longo de suas 21 edições anuais, a Conferência de Segurança Internacional Forte de Copacabana tem se firmado como destacado fórum de debate sobre os desafios de segurança mais relevantes nos contextos regional e global. A crescente incorporação das diferentes dimensões de segurança e das múltiplas visões sobre o futuro da ordem internacional por ela proporcionada contribui para traçar o promissor percurso de cooperação entre a União Europeia e a América Latina com o objetivo final de promover paz, segurança e democracia.

areas of common interest. In addition to deepening existing political, security and defense dialogues, we can strengthen cooperation in order to work collectively with our regional partners to counter hybrid threats, cyber attacks and organized crime, as well as engage in discussions and action on climate change and maritime security.

Throughout its 21 annual editions, the Forte International Security Conference has established itself as an outstanding forum for debate on the most relevant security challenges in the regional and global contexts. The growing incorporation of the different dimensions of security and the multiple visions of the future of the international order that it provides contributes to tracing the promising path of cooperation between the European Union and Latin America with the ultimate goal of promoting peace, security and democracy.

A world map in a light orange color, overlaid with a grid of thin orange lines. Several thicker, curved orange lines arc across the map, suggesting global connectivity or trade routes. The text is centered on the map.

Forjando novos caminhos
para o Multilateralismo

Forging new paths
for Multilateralism

Marianna Albuquerque

Professora do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID-UFRJ). Coordenadora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA). Realizou pós-doutorado em Ciências Militares na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), e é doutora e mestra em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj).

Professor at the Institute of International Relations and Defense of the Federal University of Rio de Janeiro (IRID-UFRJ). Coordinator of the South American Political Observatory (OPSA). She completed a postdoctoral degree in Military Sciences at the Army Command and General Staff College (ECEME), and holds a PhD and a master's degree in Political Science from the Institute of Social and Political Studies of the State University of Rio de Janeiro (IESP-UERJ).

Forjando novos caminhos para o multilateralismo: qual o papel da América Latina?

Forging new paths for multilateralism: What is Latin America's Role?


Marianna Albuquerque

Introdução: Multilateralismo e a anatomia de uma crise

Desde a formação do sistema de Estados nacionais, a centralidade estatal como unidade de análise fez com que a cooperação entre os atores fosse subutilizada para projetos coletivos e voltada, sobretudo, para atender interesses nacionais. Para além de colaborações sob a forma de alianças militares ou trocas comerciais, discussões sobre coordenação a nível político eram marginais, alcançando importância apenas após a Primeira Guerra Mundial. O conflito expôs à comunidade internacional os riscos associados às ações unilaterais, à falta de transparência e à ausência de mecanismos de interação entre os Estados. É nesse contexto que surgem os primeiros impulsos para a criação de organizações e fóruns

Introduction: Multilateralism and the anatomy of a crisis

Since the configuration of the system of nation states, the centrality of the state as a unit of analysis has made cooperation between actors to be underutilized for collective projects and be focused primarily on serving national interests. Notwithstanding collaborations in the form of military alliances or trade, discussions on coordination at the political level were marginal, only gaining importance after the First World War. The conflict exposed the international community to the risks associated with unilateral actions, the lack of transparency and the absence of mechanisms for interaction between states. It is in this context that the first impulses emerged for the creation of multilateral organizations and forums,



which could function as a space for debate and the building of mutual trust. The term “multilateralism” therefore became progressively central in international relations, with the creation of the League of Nations as a concrete example.

Based on the classic definition by Robert Keohane (1990), the concept of multilateralism is described as the practice of coordinating national policies in groups of three or more states. Although it is an important conceptual basis, looking at multilateralism only by the number of participants does not fully capture the qualitative meaning embedded in the concept. Defining it only by number hides the fact that agreements of three or more members can function, in practice, as unilateral or bilateral accords (RUGGIE, 1992).

Thus, in addition to the number of stakeholders involved, there are principles that structure the practice of multilateralism, such as indivisibility – meaning that approved agreements apply to all participants – and reciprocity. In this way, multilateralism is best described as an institutional and historical construction that minimizes transaction costs, encourages cooperation and peer learning, makes the decision-making process more transparent and democratic, and establishes values and norms that are essential for the legitimacy of the international system – that is, it establishes a balance between national interests and collective rules (FONSECA Jr., 1998). If these principles are observed, multilateralism is, in theory, an adequate mechanism for decision-making in the international system. However, historically, practice has not fully met expectations. On several specific occasions, the objectives of multilateralism have been distorted and decisions have been made unilaterally or by small groups, to the detriment of collective action.

In the meantime, there is a growing perception that multilateralism is in crisis. I argue, however, that multilateralism, especially that which was institutionalized through international organizations, has experienced crises since its inception, for reasons arising from changes in international political configurations and institutional gaps inherent in the institutions’ own mandates. The League of Nations was unable to prevent the Second World War or sustain its functioning after the outbreak of the conflict; the United Nations (UN), created in 1945, has been receiving criticism and calls for reform since before its first day of operation; and the number of agreements effectively approved within the framework of the World Trade Organization (WTO) is far below the regime’s needs.

It would be naive, however, not to recognize that the current aspect of the crisis of multilateralism brings new elements with disruptive potential. Below, I highlight four

multilaterais que pudessem funcionar como um espaço de debates e de construção de confiança mútua. O termo “multilateralismo” passou a ser, portanto, progressivamente central nas relações internacionais, sendo a criação da Liga das Nações um exemplo concreto.

Se partimos da definição clássica de Robert Keohane (1990), o conceito de multilateralismo é descrito como a prática de coordenar políticas nacionais em grupos de três ou mais Estados. Embora seja uma base conceitual importante, olhar para o multilateralismo apenas pela quantidade de participantes não capta totalmente o significado qualitativo incorporado no conceito. Definir apenas pelo número esconde o fato de que os acordos de três ou mais membros podem funcionar, na prática, como unilaterais ou bilaterais (RUGGIE, 1992).

Assim, para além do número de partes interessadas envolvidas, existem princípios que estruturam a prática do multilateralismo, como a indivisibilidade - o que significa que os acordos aprovados se aplicam a todos os participantes - e a reciprocidade. Dessa forma, o multilateralismo é melhor descrito como uma construção institucional e histórica que minimiza os custos de transação, incentiva a cooperação e a aprendizagem entre pares, torna o processo de decisão mais transparente e democrático, e estabelece valores e normas essenciais para a legitimidade do sistema internacional - ou seja, estabelece um equilíbrio entre os interesses nacionais e as regras coletivas (FONSECA Jr., 1998). Se estes princípios forem observados, o multilateralismo é, em teoria, um mecanismo adequado para a tomada de decisões no sistema internacional. No entanto, historicamente, a prática não tem correspondido plenamente às expectativas. Em várias ocasiões concretas, os objetivos do multilateralismo foram desvirtuados e as decisões foram tomadas unilateralmente ou por grupos restritos, em detrimento da ação coletiva.

Nesse ínterim, surge uma crescente percepção de que o multilateralismo está em crise. Argumento, no entanto, que o multilateralismo, sobretudo aquele institucionalizado por meio de organizações internacionais, experimentou crises desde a sua gênese, por motivos advindos das mudanças nas configurações políticas internacionais e por lacunas institucionais inerentes aos próprios mandatos das instituições. A Liga das Nações não conseguiu evitar a Segunda Guerra Mundial nem sustentar seu funcionamento após a eclosão do conflito; a Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1945, recebe críticas e pedidos de reforma desde antes mesmo de seu primeiro dia de funcionamento; e o número de acordos efetivamente aprovados no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) é altamente inferior às necessidades do regime.

elements that characterize the current moment of uncertainty, which has been going on since the early 2000s and deepened after the 2008 financial crisis:

1) Universality x Diversity: in its origins, multilateralism was based on principles such as universality and the adoption of values that responded to the liberal paradigm, under the wing of power of the United States and its Western allies. Gradually, however, new principles, values, and regulatory frameworks began to reverberate in other poles of power in the system, without, however, being absorbed and welcomed by the current format of multilateral composition. The rise of China is the most illustrative example of this phenomenon, as it marks not only a reconfiguration of forces between the Atlantic and the Pacific but also exemplifies a change in the concepts of center and periphery (JAGUARIBE, 2022). The emergence of other regional powers, such as India and Brazil, also places the Global South in a position to demand greater participation in the system.

2) Revival of authoritarian nationalisms: although nationalist and authoritarian political projects are nothing new, there has been a recent convergence of antidemocratic governments in countries that are central to the functioning of multilateral institutions. As a common narrative, the appeal to exacerbated patriotism has generated isolationist policies and criticism of collective deliberations in multilateral spaces. The election of Donald Trump in the United States and Jair Bolsonaro in Brazil are examples of this phenomenon.

3) Resurgence of regionalism: given the difficulties associated with the functioning of broad-based multilateral organizations, many states have prioritized regional arrangements, in which there is greater convergence of values and common priorities, as well as greater flexibility and agility. The deepening and expansion of the European Union stands out in this regard, but Asia has also proposed different perspectives on regionalism, institutionalism and sovereignty, which tend to be increasingly influential in international politics (JAGUARIBE, 2021).

4) Proliferation of plurilateral or minilateral arrangements: international challenges require increasingly rapid solutions (see the example of the need for coordinated emergency action in the Covid-19 pandemic), and multilateral institutions have shown a relative inability to deliver results in the short term. Many have a centralized, top-down process for reforming and changing their rules and procedures, which makes the inclusion of necessary updates a slow and politically costly process. The solution to get around these constraints has been the development of informal groups with a reduced number of members, which

Seria ingênuo, no entanto, não reconhecer que a atual faceta da crise do multilateralismo traz elementos novos, com potencial disruptivo. Destaco, abaixo, 4 elementos que caracterizam o atual momento de incerteza, que se estende desde o início dos anos 2000, e se aprofundou após a crise financeira de 2008:

1) Universalidade x Diversidade: em sua origem, o multilateralismo fundamentou-se em princípios como a universalidade e a adoção de valores que respondiam ao paradigma liberal, sob a égide do poder dos Estados Unidos e de seus aliados ocidentais. Progressivamente, no entanto, novos princípios, valores e marcos regulatórios começaram a reverberar em outros polos de poder no sistema, sem terem sido, no entanto, absorvidos e acolhidos pelo atual formato de composição multilateral. A ascensão da China é o exemplo mais ilustrativo desse fenômeno, pois ela marca não só uma reconfiguração de forças entre o Atlântico e o Pacífico como exemplifica uma alteração nos conceitos de centro e periferia (JAGUARIBE, 2022). A emergência de outros poderes regionais, como a Índia e o Brasil, também colocam o Sul Global como demandante de maior participação no sistema.

2) Retomada dos nacionalismos autoritários: apesar de projetos políticos nacionalistas e autoritários não serem uma novidade, houve uma convergência recente de governos antidemocráticos em países centrais para o funcionamento das instituições multilaterais. Como narrativa comum, o apelo ao patriotismo exacerbado gerou políticas isolacionistas e críticas das deliberações coletivas em espaços multilaterais. A eleição de Donald Trump, nos Estados Unidos, e de Jair Bolsonaro, no Brasil, são exemplos desse fenômeno.

3) Ressurgimento do regionalismo: com as dificuldades associadas ao funcionamento das organizações multilaterais de composição ampla, muitos Estados têm priorizado arranjos regionais, no qual há maior convergência de valores e de prioridades comuns, bem como maior flexibilidade e agilidade. O aprofundamento e a expansão da União Europeia destacam-se nesse ponto, mas a Ásia também tem proposto perspectivas diferentes sobre regionalismo, institucionalismo e soberania, que tendem a ser cada vez mais influentes na política internacional (JAGUARIBE, 2021).

4) Proliferação de arranjos plurilaterais ou minilaterais: os desafios internacionais exigem soluções cada vez mais rápidas (vide o exemplo de necessidade de ação emergencial coordenada na pandemia de Covid-19), e as instituições multilaterais têm demonstrado uma relativa incapacidade de apresentar resultados a curto prazo. Muitas têm um processo centralizado e “de cima para baixo” para

operate outside institutional spaces or create their own institutional framework (ALBUQUERQUE, 2022).

Like other phenomena that affect the international system, the elements mentioned above also have different impacts on regions, states and actors, depending on exogenous factors - such as their relative position of power in the system, which determines their vulnerability to external shocks - and endogenous factors, such as the degree of regional integration and the commitment to strengthening multilateralism. In this sense, the next section will analyze how the current crisis of multilateralism impacts Latin America.

Implications for Latin America

In international relations, the undeniable importance of geography signifies that the neighborhood and surrounding areas are a strategic zone of interdependence for nation states. Thus, there are historical examples of regional integration practices that precede broader efforts. In the Americas, for example, the International Union of American Republics dates back to the 19th century; in Europe, the European Coal and Steel Community, created after World War II, stands out. Proximity makes regulating relations and trade flows between neighbors necessary to articulate common interests and defense from external threats.

If we consider that the region can function as a first level of coordination of multilateral positions, normally more agile, more dynamic and more homogeneous, Latin America currently finds itself in a fragile position. After World War II, in 1948, the Organization of American States (OAS) was created, comprising all the American countries, including the United States. Although it remains active and operating, the organization is widely criticized for its politicization, especially for its support of anti-communist actions in the context of the Cold War, which culminated in the suspension of Cuba, and, more recently, for its positions regarding Venezuela, in contrast to its leniency regarding human rights violations in the United States. The presence of the United States in the OAS, therefore, conditions and limits the autonomous articulation of Latin America.

On the other hand, attempts at coordination by Latin American countries lack institutional frameworks and are therefore highly dependent on the political will of the countries. In 1960, the Latin American Free Trade Association (LAFTA) was proposed and later expanded in 1980 to become the Latin American Integration


reformular e alterar suas regras e procedimentos, o que torna a inclusão das atualizações necessárias um processo moroso e politicamente dispendioso. A solução para contornar estes constrangimentos tem sido o desenvolvimento de grupos informais com um número reduzido de membros, que operam fora dos espaços institucionais ou criam a sua própria institucionalidade (ALBUQUERQUE, 2022).

Assim como os demais fenômenos que afligem o sistema internacional, os elementos mencionados acima também impactam de forma diferenciada regiões, Estados e atores, a depender de elementos exógenos - como sua posição relativa de poder no sistema, que condiciona sua vulnerabilidade a choques externos -, e elementos endógenos, como o grau de integração regional e o empenho para o fortalecimento do multilateralismo. Nessa linha, a próxima seção irá analisar como a atual crise do multilateralismo impacta a América Latina.

Implicações para a América Latina

Nas relações internacionais, o inegável peso da geografia faz com que a vizinhança e os arredores sejam uma zona estratégica de interdependência para os Estados nacionais. Por isso, há exemplos históricos de exercícios de integração a nível regional que precedem esforços mais ampliados. Nas Américas, por exemplo, a União Internacional das Repúblicas Americanas data do século XIX; na Europa, destaca-se a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, criada no pós-Segunda Guerra Mundial. A proximidade faz com que a regulação das relações e dos fluxos comerciais entre os vizinhos seja necessária para articular interesses comuns e defender-se de ameaças externas.

Se pensarmos que a região pode funcionar como um primeiro nível de coordenação de posições multilaterais, normalmente mais ágil, mais dinâmico e mais homogêneo, a América Latina encontra-se, atualmente, em uma posição de fragilidade. No pós-Segunda Guerra, foi criada, em 1948, a Organização dos Estados Americanos (OEA), composta por todos os países americanos, incluindo os Estados Unidos. Apesar de seguir ativa e atuante, a organização é amplamente criticada por sua politização, sobretudo pelo apoio a ações anticomunistas no contexto da Guerra Fria, que culminaram na suspensão de Cuba, e, no período mais recente, pelas posições em relação à Venezuela, em contraste com a leniência em relação à violação de direitos humanos nos Estados Unidos. A presença deste país na OEA, portanto, condiciona e limita uma articulação autônoma da América Latina.



Association (ALADI/LAIA). In the 1990s, countries reduced the scope of integration projects (Brazil, for example, began to prioritize South America), and Latin America ceased to be the priority area of interest. The next step was only taken in the 2000s, with the creation of the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC).

The lack of a consistent coordination mechanism between Latin American countries has detrimental effects on the region's international integration, both as a group and at the national level. If we consider their relative positions of power in the international system, most Latin American countries do not find themselves in a privileged stratum. Thus, the search for participation, reciprocity and democratization of international relations that multilateralism brings about is a common objective of the region. Because they provide for principles, rules, regulations and predictability, the strengthening of multilateral mechanisms emerges as a rational strategy – and, therefore, their absence in Latin America is noteworthy. There is an underutilized potential not only to coordinate and strengthen relations and position in the region, but also for the region to act jointly in global forums, thus expanding its room for maneuver.

There are several possible interpretations for the reasons behind this gap. An economic interpretation points to the fact that, as a result of colonization, our axes of interaction and our political and commercial references have always been outside the region, initially in Europe, then in the United States and, recently, in China (LIMA and MILANI, 2022). External economic dependence means that the countries in the region are exposed not only to external shocks but also to the effects of competition between the US and China, which limits our strategic autonomy.

Furthermore, the dependence on the political will and leadership of some Latin American states to articulate the process has led to some intermittency. The case of Brazil is noteworthy. As the largest country in the region, Brazil's encouragement or lack thereof has a major impact on the potential success of the integration project. During the Cold War, for example, Brazil opted for broader coalitions in favor of development, which included, but were not limited to, Latin America, with the G77 being the main example. During this period, the country also experienced ups and downs in its relationship with Argentina, another country that played a crucial role in the success of regional integration.


In the 1990s, we turned our attention to South America. The creation of Mercosur in 1991, followed by the proposal to create the South American Free Trade Area (ALCSA) in 1993, are emblematic. This reduction in the area of interest has a pragmatic

Já as tentativas de coordenação dos países latino-americanos carecem de institucionalidade e, por isso, são altamente dependentes da vontade política dos países. Em 1960, foi proposta a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), posteriormente ampliada, em 1980, para a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Nos anos 1990, os países reduziram o escopo dos projetos de integração (o Brasil, por exemplo, passou a priorizar a América do Sul), e a América Latina deixou de ser a área prioritária de interesse. O passo seguinte ocorre apenas nos anos 2000, com a criação da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC).

A ausência de um mecanismo consistente de articulação entre os países latino-americanos possui efeitos deletérios para a inserção internacional da região, seja em conjunto, seja a nível nacional. Se pensarmos por meio das posições relativas de poder no sistema internacional, a maior parte dos países da América Latina não se encontra em um estrato privilegiado. Dessa forma, a busca pela participação, pela reciprocidade e pela democratização das relações internacionais que o multilateralismo enseja é um objetivo comum da região. Por preverem princípios, regras, regulações e previsibilidade, o fortalecimento de mecanismos multilaterais desponta como uma estratégia racional – e, por isso, a sua ausência na América Latina é digna de nota. Há um potencial subaproveitado de não só coordenar e fortalecer relações e posição na região, como também de a região atuar conjuntamente em fóruns globais, ampliando, assim, sua margem de manobra.

Podemos tecer algumas interpretações para os motivos dessa lacuna. Uma interpretação econômica aponta para o fato de que, por herança da colonização, nossos eixos de interação e nossos referentes políticos e comerciais estiveram sempre fora da região, inicialmente na Europa, depois dos Estados Unidos e, recentemente, na China (LIMA e MILANI, 2022). A dependência econômica externa faz com que os países da região estejam expostos não só a choques externos como aos efeitos da competição entre EUA e China, o que limita nossa autonomia estratégica.

Além disso, a dependência da vontade política e da liderança de alguns Estados latino-americanos para articular o processo gerou algumas intermitências. O caso do Brasil é ilustrativo. Como maior país da região, o estímulo ou a ausência do Brasil impactam sobremaneira o potencial de sucesso do projeto de integração. Durante a Guerra Fria, por exemplo, o Brasil optou por coalizões mais amplas em prol do desenvolvimento, que incluíam, mas não se limitavam à América Latina, sendo o G77 o principal exemplo. No período, o país também passou por altos e baixos em sua relação com a Argentina, outro país com papel fundamental no sucesso da integração regional.



explanation. With the accession of the United States, Canada and Mexico to the North American Free Trade Agreement (NAFTA), trade integration efforts in Latin America that included Mexico would indirectly bring the other North American countries into their fold, which would generate distortions and asymmetries given the uneven development between these and the other Latin American countries.

In the 2000s, during the period known as the pink wave, in which there was a convergence of center-left governments in South America, efforts at the Latin American level were also limited, with CELAC being the most notable result. Its effects are, however, still modest, mostly due to by Brazil's absence from the mechanism between 2020 and 2023, under the argument of politicization and linking CELAC to a left-wing ideology.

Therefore, in a context in which regions are playing a central role in defining multilateral directions, Latin America is at risk of losing opportunities and increasing its vulnerabilities due to the weaknesses of regional institutions. The combination of the crisis of global multilateralism and the absence of regional multilateral mechanisms, which should be a scenario to be avoided, has, in practice, been the reality in Latin America.

Another aspect of the crisis of multilateralism affecting the region is the proliferation of minilateral arrangements. On the one hand, these have been used to break the institutional rigidity of formal organizations and seek agreements between like-minded countries. There are positive examples of the adoption of these mechanisms, especially when the group, despite being more restricted, still includes a certain degree of diversity, as is the case with the G20. On the other hand, the priority recourse to flexible groupings can lead to the weakening of multilateralism, with impacts such as the transfer of discussions from almost universal forums to small groups, generating a decision-making space that is simultaneously exclusive and exclusionary. In this scenario, countries of the Global South, in general, and Latin America, in particular, would increasingly face obstacles to overcome structural limitations and ensure an influential role in negotiations.

Nos anos 90, voltamos nosso interesse para a América do Sul. A criação do Mercosul, em 1991, seguida pela proposta da criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), em 1993, são ilustrativas. Essa redução da área de interesse possui uma explicação pragmática. Com a adesão de Estados Unidos, Canadá e México ao Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA, da sigla em inglês), esforços de integração comercial na América Latina que contassem com o México trariam, indiretamente, os demais países norte-americanos em seu bojo, o que geraria distorções e assimetrias dado o desnível de desenvolvimento entre estes e os demais países latinos.

Nos anos 2000, no período conhecido como onda rosa, no qual houve uma convergência de governos de centro-esquerda na América do Sul, os esforços a nível latino-americano também foram limitados, sendo a CELAC o resultado de maior destaque. Seus efeitos são, no entanto, ainda modestos, fato para o qual contribuiu a ausência do Brasil no mecanismo entre 2020 e 2023, sob o argumento de politização e vinculação da CELAC a uma ideologia de esquerda.

Dessa forma, em um contexto no qual as regiões passam a ter um papel central na definição dos rumos multilaterais, a América Latina corre o risco de perder oportunidades e ampliar suas vulnerabilidades devido às fragilidades das instituições regionais. A conjunção da crise do multilateralismo global e da ausência de mecanismos multilaterais regionais, que deveria ser um cenário a ser evitado, tem sido, na prática, a realidade latino-americana.

Outra faceta da crise do multilateralismo que afeta a região é a multiplicação dos arranjos minilaterais. Estes, por um lado, têm sido utilizados para romper a rigidez institucional das organizações formais e buscar acordos entre *like-minded countries*. Há exemplos positivos da adoção desses mecanismos, sobretudo quando o grupo, apesar de mais restrito, ainda comportar certo grau de diversidade, como é o caso do G20. Por outro lado, o recurso prioritário a agrupamentos flexíveis pode gerar o enfraquecimento do multilateralismo, com impactos como a transferência de debates de fóruns quase universais para pequenos grupos, gerando um espaço de decisão simultaneamente exclusivo e excludente. Nesse cenário, os países do Sul Global, em geral, e da América Latina, em particular, enfrentariam cada vez mais obstáculos para ultrapassar as limitações estruturais e garantir um papel influente nas negociações.

Final considerations and recommendations

As explained in the previous sections, a crisis of multilateralism is underway, characterized by a combination of factors such as demands for diversity, the challenges brought about by the growth of authoritarian nationalism, the emergence of regionalism as a form of integration, and the spread of minilateral groups. In order to seek possible solutions and alternative paths, a first topic that needs to be addressed is the fact that the transfer of economic power from the West to Asia reveals a myriad of new political realities. Therefore, multilateral agreements can only have their effects maximized if they consider the acceptance and accommodation of the diversity of political and economic regimes as a fundamental value, breaking Western and liberal hegemony.

Some of the most controversial impasses in multilateral organizations have to do with resistance and the maintenance of the *status quo* by some of the great powers of the past and their hegemonic power alliances. Historically, multilateral cooperation has been based on the concerns and interests of Western countries, portrayed as universal interests. We are faced with a situation in which there is no longer agreement on what constitutes universal multilateral values – or even whether multilateralism should be guided by values. The reality is that there is a stark contrast – as never seen before, I would add – between the current distribution of power embedded in international institutions and the reality of an evolving multipolar world.

To deal with this context some recommendations can be preliminarily proposed, subject to subsequent studies and analyses to complement them:

- Agree on dialogue mechanisms between multilateral and plurilateral agreements, to ensure that consensus on minimum rules is reached in the most representative forum, with the most restricted groups only being responsible for specific or sectoral regulations (VALLS, 2020). To this end, multilateral agreements could progressively adopt the format of “Framework Agreements”, with minimum and basic commitments, which would condition the other groups to have a common starting point from which there is no room for regression, and clear limits on what can be regulated in other forums. This would help minimize the risks of decisions taken by great powers in their like-minded groups having deleterious effects on third parties.
- Ensure the implementation of reforms to the multilateral system that allow for a reduction in asymmetries between developed and developing countries – which


Considerações finais e recomendações

De acordo com o exposto nas seções anteriores, está em curso uma crise do multilateralismo que possui como característica a conjunção de fatores como as demandas por diversidade, os desafios trazidos pelo crescimento de nacionalismos autoritários, a emergência do regionalismo como forma de integração e o alastramento de grupos minilaterais. Para buscarmos possíveis saídas e caminhos alternativos, um primeiro tópico que precisa ser equacionado é o fato de que a transferência de poder econômico do Ocidente para a Ásia revela uma miríade de novas realidades políticas. Com isso, os acordos multilaterais só poderão ter seus efeitos maximizados se estes considerarem a aceitação e a acomodação da diversidade dos regimes políticos e econômicos como um valor fundamental, rompendo a hegemonia ocidental e liberal.

Alguns dos impasses mais controversos nas organizações multilaterais estão relacionados com a resistência e a manutenção do *status quo* por parte de algumas das grandes potências do passado e das suas alianças de poder hegemônico. Historicamente, a cooperação multilateral tem-se baseado nas preocupações e nos interesses dos países ocidentais, retratados como interesses universais. Estamos perante uma situação em que já não existe acordo sobre o que constituem os valores multilaterais universais - e mesmo se o multilateralismo deve ser orientado por valores. A realidade é que existe um contraste gritante - como nunca antes, acrescentaria eu - entre a atual distribuição de poder encravada nas instituições internacionais e a realidade de um mundo multipolar em evolução.

Para lidar com esse contexto, algumas recomendações podem ser propostas preliminarmente, cabendo estudos e análises posteriores para complementá-las:

- Acordar mecanismos de interlocução entre acordos multilaterais e plurilaterais, para garantir que consensos sobre regras mínimas sejam acordados no fórum mais representativo, cabendo aos grupos mais restritos apenas regulações específicas ou setoriais (VALLS, 2020). Para isso, os acordos multilaterais poderiam adotar, progressivamente, o formato de "*Framework Agreements*", com compromissos mínimos e basilares, que condicionariam os demais grupos a terem um ponto de partida comum no qual não caberia retrocesso, e limites claros para o que pode ser regulado em outros fóruns. Isso ajudaria a minimizar os riscos de as decisões tomadas por grandes potências em seus *like-minded groups* terem efeitos deletérios sobre terceiros.



would also benefit Latin America. In this sense, some proposals include reviewing the budgets of multilateral organizations, both to correct distortions in countries' mandatory and voluntary contributions and to ensure greater transparency in capital allocation; and ensuring that there is representation in decision-making forums, either by reforming the composition of the body (the emblematic case is the United Nations Security Council) or by streamlining the nationalities of people chosen to occupy certain positions (such as the concentration of Americans and Europeans in the top echelons of the Bretton Woods financial institutions) (MAHBUBANI, 2021).

- Use the multilateral system to reform the system itself, and prevent reform agreements from being made in unrepresentative spaces. An important opportunity are the conferences and summits convened by the UN to compile reform proposals, such as the World Summit in 2005 and the Future Summit in September 2024.
- Encourage Latin America to adopt a strategy of “active neutrality” regarding disputes between China and the United States, to prevent “choosing sides” from limiting spaces for regional insertion (LIMA and MILANI, 2021). Individually, Latin American countries have limited room for maneuver in relation to the political weight of the United States in our territories and China’s growing economic presence. A regional alliance could increase the scale of negotiation and generate regional benefits. To this end, we could explore existing mechanisms, such as CELAC, going beyond trade aspects and strengthening the community as a political grouping.
- Streamline and rationalize resources and diplomatic capital through the use of niche diplomacy and strategic alliances. Within a highly heterogeneous region, Latin American countries should identify the issues in which their joint action would have the greatest meaning and potential, such as reducing social inequalities, promoting economic development, and environmental, climate, and energy transition issues. Based on this identification, Latin American countries could also approach other regions and/or groups with similar interests, to multiply and amplify the role of international coalitions.

- Garantir a implementação das reformas do sistema multilateral que permitam uma redução das assimetrias entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento – o que beneficiaria também a América Latina. Nesse sentido, algumas propostas incluem a revisão dos orçamentos das organizações multilaterais, tanto para corrigir distorções nas contribuições obrigatórias e voluntárias dos países quanto para haver maior transparência na alocação de capital; e garantir que haja representatividade nos fóruns de tomada de decisão, seja reformando a composição do órgão (o caso emblemático é o Conselho de Segurança das Nações Unidas), seja dinamizando as nacionalidades das pessoas escolhidas para ocupar certos cargos (a exemplo da concentração de estadunidenses e europeus no alto escalão das instituições financeiras de Bretton Woods) (MAHBUBANI, 2021).
- Utilizar o sistema multilateral para reformar o próprio sistema, e evitar que os acordos sobre a reforma sejam feitos em espaços pouco representativos. Uma oportunidade de relevo são as conferências e cúpulas convocadas pela ONU para compilar propostas de reforma, a exemplo do World Summit, de 2005, e da Cúpula do Futuro, em setembro de 2024.
- Estimular que a América Latina adote uma estratégia de “neutralidade ativa” em relação às disputas entre China e Estados Unidos, para evitar que a escolha de lados limite os espaços de inserção regional (LIMA e MILANI, 2021). Individualmente, os países latino-americanos possuem margem de manobra limitada em relação ao peso político dos Estados Unidos em nossos territórios e da crescente presença econômica da China. Uma aliança regional poderia aumentar a escala de negociação e gerar benefícios regionais. Para tal, poderíamos explorar mecanismos já existentes, como a CELAC, indo além de aspectos comerciais e fortalecendo a comunidade enquanto agrupamento político.
- Dinamizar e racionalizar recursos e capital diplomático por meio do emprego da diplomacia de nicho e das alianças estratégicas. Dentro de uma região altamente heterogênea, os países latino-americanos deveriam identificar os temas nos quais sua atuação conjunta seria dotada de maior sentido e potencial, a exemplo da redução das desigualdades sociais, da promoção do desenvolvimento econômico, e de temas ambientais, climáticos e da transição energética. A partir dessa identificação, os países latino-americanos também poderiam se aproximar de outras regiões e/ou agrupamentos com interesses semelhantes para multiplicar e amplificar o papel das coalizões internacionais.

References

ALBUQUERQUE, M. Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1946-2012). Curitiba: Appris, 2022.

FONSECA JR., G. A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

JAGUARIBE, A. Introdução. In JAGUARIBE, A. (org.) Realinhamentos Políticos e Econômicos Globais Implicações para o Brasil. Rio de Janeiro: CEBRI/KAS, 2022. Available at: https://cebri.org/media/documentos/arquivos/Papers_KAS2021_BILINGUE_Colec.pdf

_____. Intervenção durante o webinar “Multilateralismo hoje: novas condições políticas e narrativas dos diferentes atores”, organizado pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e a Fundação Korand Adenauer (KAS), 2021. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=gtke-7BoiYk&t=5s>

KEOHANE, R. Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal*, v. 45, n. 4, p. 731-764, 1990.

LIMA, M.R.S.; MILANI, C. Transição de poder e disputas hegemônicas entre EUA e China: implicações para o desenho de organizações multilaterais. Rio de Janeiro: CEBRI/KAS, 2021. Available at: https://cebri.org/media/documentos/arquivos/Papers_KAS2021_PT_Lima&Milani.pdf

MAHBUBANI, K. Intervenção durante o webinar “Multilateralismo hoje: novas condições políticas e narrativas dos diferentes atores”, organizado pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e a Fundação Korand Adenauer (KAS), 2021. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=gtke-7BoiYk&t=5s>

RUGGIE, J. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. *International Organization*, v. 46, n. 3, p. 561-598, 1992.

VALLS, L. Desafios para a construção de um sistema multilateral de comércio no século XXI. Rio de Janeiro: CEBRI/KAS, 2021. Available at: https://cebri.org/media/documentos/arquivos/Papers_KAS2020_1_5_PT_Desafios.pdf

Referências

ALBUQUERQUE, M. Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1946-2012). Curitiba: Appris, 2022.

FONSECA JR., G. A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

JAGUARIBE, A. Introdução. In JAGUARIBE, A. (org.) Realinhamentos Políticos e Econômicos Globais Implicações para o Brasil. Rio de Janeiro: CEBRI/KAS, 2022. Disponível em: https://cebri.org/media/documentos/arquivos/Papers_KAS2021_BILINGUE_Colec.pdf

_____. Intervenção durante o webinar “Multilateralismo hoje: novas condições políticas e narrativas dos diferentes atores”, organizado pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e a Fundação Korand Adenauer (KAS), 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gtke-7BoiYk&t=5s>

KEOHANE, R. Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal*, v. 45, n. 4, p. 731-764, 1990.

LIMA, M.R.S.; MILANI, C. Transição de poder e disputas hegemônicas entre EUA e China: implicações para o desenho de organizações multilaterais. Rio de Janeiro: CEBRI/KAS, 2021. Disponível em: https://cebri.org/media/documentos/arquivos/Papers_KAS2021_PT_Lima&Milani.pdf

MAHBUBANI, K. Intervenção durante o webinar “Multilateralismo hoje: novas condições políticas e narrativas dos diferentes atores”, organizado pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e a Fundação Korand Adenauer (KAS), 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gtke-7BoiYk&t=5s>

RUGGIE, J. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. *International Organization*, v. 46, n. 3, p. 561-598, 1992.

VALLS, L. Desafios para a construção de um sistema multilateral de comércio no século XXI. Rio de Janeiro: CEBRI/KAS, 2021. Disponível em: https://cebri.org/media/documentos/arquivos/Papers_KAS2020_1_5_PT_Desafios.pdf



Crime Organizado e Democracia:
a escala global do Estado Paralelo

**Organized Crime and Democracy:
The Global Scale of the Shadow State**

Anaís Medeiros Passos

Professora Adjunta do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política. Doutora em Ciência Política, menção Sociologia Política Comparada, pela Sciences Po Paris. Pesquisa sobre políticas de segurança, Forças Armadas, militares e militarização.

Adjunct Professor in the Department of Sociology and Political Science at the Federal University of Santa Catarina (UFSC) and in the Graduate Program in Sociology and Political Science. PhD in Political Science, with a specialization in Comparative Political Sociology, from Sciences Po Paris. Research on security policies, the Armed Forces, the military and militarization.

“Crime Organizado e Democracia: A Escala Global do Estado Paralelo”

“Organized Crime and Democracy: The Global Scale of the Parallel State”

Anaís Medeiros Passos

Embora o termo “crime organizado” seja dominante nas abordagens de políticas públicas de segurança na região latino-americana, a popularização do seu uso ignora, muitas vezes, a diversidade de atores criminosos e formas de operar que são potencialmente abrangidos pela categoria. Além disso, o termo pressupõe uma hierarquia e uma organização interna que não necessariamente correspondem à atuação destes atores não-estatais violentos (VILLA; BRAGA; FERREIRA, 2021). Neste capítulo, abordo algumas das características de grupos armados eventualmente classificados assim no Brasil, no México e na Colômbia, acentuando as consequências que a sua atuação e as políticas repressivas para combatê-los implicam para a qualidade democrática. Finalmente, busco traçar eventuais recomendações de políticas públicas alternativas.

The term “organized crime” is dominant in public policy approaches to security in the Latin American region. However, its popularization often ignores the diversity of criminal actors and ways of operating that are potentially covered by the category. Furthermore, the term presupposes a hierarchy and internal organization that do not necessarily correspond to the actions of these violent non-state actors (VILLA; BRAGA; FERREIRA, 2021). In this chapter, I discuss some of the characteristics of armed groups that may be classified as such in Brazil, Mexico and Colombia, emphasizing the consequences that their actions and the repressive policies to combat them have on the quality of democracy. Finally, I try to outline possible recommendations for alternative public policies.

The political process of the war on drugs is not well addressed by literature, which, in turn, contributes to reproducing the narrative of public officials that state that by using the armed forces or militarized police,¹ they are simply reacting to the increase in violence in an automatic manner. In fact, the so-called new transnational threats gained relevance on the governmental agenda after the end of the Cold War without any critical evaluation (FAVAREL-GARRIGUES, 2002). The argument goes that, since criminal actors have become more powerful with globalization, the only alternative that heads of state have is to also increase the military intensity of the security response. This narrative of automatism can easily be found in the discourse of police and military agents involved in anti-drug policy².

However, to draw up and implement a public policy is to formulate a response from a set of available instruments, leaving out other responses. It is true that the term organized crime justifies allocating high budgets for security agencies and the armed forces (PASSOS, 2022), although it has been shown that policies focused on repression have little impact on the continuity or elimination of these groups, which have a great capacity for malleability, renewal and unrestricted use of violence, based on the gaps left after the arrest or death of leaders targeted by police operations (for example, see JONES, 2013; LESSING, 2017).

The militarized prohibitionist approach implies problems for the quality of democracy, especially the robustness of fundamental rights and freedoms of the population in the periphery, who are treated as second-class citizens. With regard to the “militarization” of responses to the problem, literature has increasingly analyzed the modifications that the police profession has experienced globally since at least the 1990s, encompassing the use of military training, weapons, uniforms and the development of an applied internal war mentality (ALVARADO, 2009; MOREIRA ALVES; EVANSON, 2012), as well as an increase in the employment of armed forces as law enforcement (ACÁCIO et al., 2022; SAMPÓ; ALDA, 2019) in urban peripheries in the context of the war on drugs. These processes, although not limited to Latin America, have particularly impacted the region, generating shootings, illegal arrests, aggressions and death (MAGALONI; RAZU, 2018; SILVA FORNÉ; PADILLA OÑATE, 2020; IMDH, 2023). Militarized policies have killed black

¹ I consider a police force to be militarized when it borrows war techniques, when police officers see themselves as crime fighters waging a war on crime and use high-calibre weaponry and wear typical war uniforms. (PASSOS, 2022).

² For example, see: https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20130228_art008POR.pdf. Accessed August 16, 2024.

Existe uma falta de atenção na literatura sobre o processo político da guerra às drogas, o que, por sua vez, contribui para reproduzir a narrativa dos agentes públicos de que, utilizando as forças armadas ou polícias militarizadas,¹ estão simplesmente reagindo ao aumento da violência de maneira automática. De fato, as chamadas novas ameaças transnacionais ganharam relevância na agenda governamental após o fim da Guerra Fria sem uma avaliação crítica (FAVAREL-GARRIGUES, 2002). O argumento seria que, uma vez que os atores criminosos se tornaram mais poderosos com a globalização, a única alternativa que os chefes de Estado têm é aumentar também a intensidade militar da resposta securitária. Esta narrativa de automatismo pode ser facilmente encontrada no discurso de agentes policiais e militares envolvidos na política de combate às drogas.²

No entanto, elaborar e implementar uma política pública é formular uma resposta, a partir de um conjunto de instrumentos disponíveis, deixando de fora outras respostas. É certo que o termo crime organizado justifica orçamento para os órgãos de segurança e forças armadas (PASSOS, 2022), embora esteja demonstrado que políticas focadas na repressão têm pouco impacto no que diz respeito à sobrevivência ou eliminação destes grupos, os quais apresentam uma grande capacidade de maleabilidade, renovação e uso irrestrito da violência, a partir dos vazios deixados após a prisão ou morte de líderes visados pelas operações policiais (por exemplo, ver JONES, 2013; LESSING, 2017).

A abordagem proibicionista militarizada implica em problemas para a qualidade da democracia, especialmente a robustez dos direitos e liberdades fundamentais na periferia, onde os moradores são tratados como cidadãos e cidadãs de segunda classe. No que diz respeito à “militarização” das respostas ao problema, a literatura tem, cada vez mais, analisado as modificações que a profissão policial tem experimentado globalmente desde, ao menos, os anos 1990, abrangendo o uso de treinamento militar, armas, uniforme e o desenvolvimento de uma mentalidade de guerra interna aplicada (ALVARADO, 2009; MOREIRA ALVES; EVANSON, 2012), bem como um aumento do emprego de forças armadas como polícia (ACÁCIO et al., 2022; SAMPÓ; ALDA, 2019) nas periferias urbanas no contexto da guerra às drogas. Estes processos, embora não circunscritos à América Latina, têm particularmente impactado a região,

¹ Considero que um corpo policial é militarizado na medida em que toma emprestadas técnicas de guerra, os agentes da polícia veem-se a si próprios como combatentes do crime que travam uma guerra contra o crime e usam armamento de alto calibre e uniforme típico de guerra (PASSOS, 2022).

² Por exemplo, ver: https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20130228_artoo8POR.pdf. Acesso em 16 de agosto de 2024.

and indigenous people, producing necropolitics in the peripheries (MEDEIROS, 2018), as well as weakening the fundamental rights of these respective populations, framed as “dangerous” or “suspicious” by security agents (MISSE, 2011; ZALUAR, 1999).

Participation in the economy

Non-state armed groups are intrinsically connected to the “legal” economy, which makes it difficult to trace the money that exclusively results from illicit trafficking (FELTRAN, 2019; MARTINEZ TRUJILLO, 2019). It is also worth mentioning that policies that facilitate the flow of international trade, such as “improving the transport system, liberalizing trade, deregulating maritime transport and privatizing ports” can “unintentionally promote illegal trade” (ANDREAS, 2000, p. 19).

I'll mention a few examples to illustrate this point. The militias (today the criminal group that controls the territories with the largest populations in the city of Rio de Janeiro and the *Baixada Fluminense* (Rio de Janeiro's metropolitan area) according to data from *Fogo Cruzado* (2019)³ are connected to the sale of drinking water, alternative transportation, electricity, gas (LPG) and cable TV services (CANO; DUARTE, 2012). Silva et al. (2008) relate the growth of militias to the practice of land-grabbing on federal land in the city's western neighborhoods and Hirata et al. (2022) point to the participation of militias in the construction, sale and rental of properties under the government's *Minha Casa, Minha Vida* Program.

In the case of Mexico, it is estimated that remnant cells of the *Los Zetas* group (initially the armed branch of the Gulf Cartel, which later began to operate autonomously) control approximately 40% of the sale of illegal fuel, mainly in the states of Tamaulipas and Veracruz, which includes extortion of refinery employees and robberies on the high seas (VIEIRA, 2018). The growth in fuel theft is part of the strategy to diversify funding sources of the organizations dedicated to drug trafficking following the confrontation policy during the government of Felipe Calderón (2006-2012). In addition, they are now also involved in human trafficking, arms trafficking and managing illegal immigration on the northern border with the United States (CORREA-CABRERA, 2017).

³ 33.1% of the population in the city of Rio de Janeiro and 29.2% in the metropolitan area. Available at: <https://fogocruzado.org.br/mapadosgruposarmados.html>. Accessed August 16, 2024.

gerando tiroteios, prisões ilegais, agressões e morte (MAGALONI; RAZU, 2018; SILVA FORNÉ; PADILLA OÑATE, 2020; IMDH, 2023). Políticas militarizadas têm assassinado pretos e indígenas, produzindo uma necropolítica nas periferias (MEDEIROS, 2018), além de debilitar os direitos fundamentais destas respectivas populações, enquadradas como “perigosas” ou “suspeitas” por agentes de segurança (MISSE, 2011; ZALUAR, 1999).

Participação na economia

Grupos armados não-estatais estão intrinsecamente conectados com a economia “legal”, o que dificulta o rastreamento do dinheiro exclusivamente resultante do tráfico de ilícitos (FELTRAN, 2019; MARTINEZ TRUJILLO, 2019). Cabe também mencionar que políticas que facilitam o fluxo do comércio internacional, como a “melhoria do sistema de transporte, a liberalização do comércio, a desregulamentação do transporte marítimo e a privatização dos portos” podem “involuntariamente promover o comércio ilegal” (ANDREAS, 2000, p. 19, tradução da autora).

Cito alguns exemplos para ilustrar este ponto. As milícias - hoje o grupo criminoso que controla os territórios com a maior população no Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense, segundo dados do Fogo Cruzado (2019)³ - estão conectadas com a venda de água potável, o transporte alternativo, a energia elétrica, a venda de gás e o serviço de TV a cabo (CANO; DUARTE, 2012). Silva et al. (2008) relacionam o crescimento das milícias à prática da grilagem em terrenos da União no oeste da cidade e Hirata et al. (2022) assinalam a participação de milicianos nos mercados de construção, venda e aluguel de imóveis do Programa Minha Casa, Minha Vida.

No caso do México, estima-se que células remanescentes do grupo *Los Zetas* (inicialmente o braço armado do Cartel do Golfo que depois passou a operar com autonomia) controlam aproximadamente 40% da venda de combustível ilegal, principalmente nos estados de Tamaulipas e Veracruz, o que inclui a extorsão de funcionários de refinarias e roubos em alto mar (VIEIRA, 2018). O crescimento do roubo de combustível integra a estratégia de diversificação de fontes de recursos das organizações dedicadas ao tráfico de drogas após a política de enfrentamento durante o governo de Felipe Calderón (2006-2012). Além disso, dedicam-se, atualmente, também ao tráfico humano, ao tráfico de armas e à gestão da imigração ilegal na fronteira norte com os Estados Unidos (CORREA-CABRERA, 2017).

³ 33,1% da população na cidade do Rio de Janeiro e 29,2% na região metropolitana. Disponível em: <https://fogocruzado.org.br/mapadosgruposarmados.html>. Acesso em 16 de agosto de 2024.

In Colombia, the new paramilitary groups or BACRIM (*bandas criminales*, which include both former paramilitaries who have not joined the demobilization process and new criminal groups linked to illicit drug trafficking) are also a branch of organized crime whose source of funding has diversified to include the illegal exploitation of gold, silver and control over daily food products in urban and rural communities (WIENAND; TREMARIA, 2017). These groups are involved in arms smuggling and extortion of residents, as well as selling protection against petty theft (FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ; USAID, 2015). Many communities report having been threatened or even forced to leave their homes by individuals linked to the *Autodefensas Gaitanistas de Colombia* (considered to be one of the largest paramilitary groups) to allow the construction of large mining projects (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2024). In short, when we talk about “organized crime” in the Latin American region, we are often referring to non-state armed groups whose income comes only partially from the sale, distribution and trafficking of drugs, since these groups are intertwined with the legal circuits of the economy.

Colluding with the State

The market for “extortion and bribery” develops around illicit economies and, in this sense, there is also a “political-administrative game” (FELTRAN, 2019) that develops involving criminals, politicians and state agents. In other words, instead of an “absence of the State”, the illicit trade has historically been nourished by the State’s direct or indirect participation. Since their inception, militias have featured the “public participation of armed state agents in command positions” (CANO; DUARTE, 2012). Militiamen are associated with the practice of election rigging in territories under their control. As early as 2008, the report of the Parliamentary Inquiry Committee (2008, p. 41) on militias pointed to a “disproportionate” vote for militia candidates. Also colluding with state agents, the initial group that formed *Los Zetas* was made up of deserters from the Mexican Army’s *Grupo Aeromóviles de Fuerzas Especiales*. The Arellano Felix criminal organization, which dominated the northwest border for decades, cultivated a network of collusion with the municipal and state police and the State Attorney General’s Office, which ensured their complicity in territorial control of the lucrative trafficking route to the consumer market on the west coast of the United States (BLANCORNELAS, 2002).

Similarly, in Colombia, the co-optation of members of the police and military has been important to protect the territorial dominance of the BACRIM. Violence produces internally displaced people, including social leaders, teachers, journalists and human

Na Colômbia, os novos grupos paramilitares ou BACRIM (*bandas criminales*, que incluem desde antigos paramilitares que não aderiram ao processo de desmobilização e os novos grupos criminosos ligados ao tráfico de drogas ilícitas) também constituem uma vertente de crime organizado cuja fonte de financiamento se diversificou, incluindo a exploração ilegal do ouro, da prata, e o controle sobre produtos de alimentação diária em comunidades urbanas e rurais (WIENAND; TREMARIA, 2017). Estes grupos estão envolvidos no contrabando de armas e na extorsão de moradores, assim como na venda de proteção contra pequenos furtos (FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ; USAID, 2015). Muitas comunidades relatam terem sido ameaçadas ou mesmo forçadas a deixarem suas casas por indivíduos ligados às *Autodefensas Gaitanistas de Colombia* (considerada como um dos maiores grupos paramilitares) para permitir a construção de grandes projetos de mineração (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2024). Em suma, quando falamos em “crime organizado” na região latino-americana, muitas vezes nos referimos a grupos armados não estatais cujas rendas provêm apenas parcialmente da venda, distribuição e tráfico de drogas, visto que estes grupos se encontram mesclados com os circuitos legais da economia.

Colusão com o Estado

O mercado de “extorsões e suborno” se desenvolve ao redor das economias ilícitas e, neste sentido, ocorre um “jogo político-administrativo” (FELTRAN, 2019), que envolve criminosos, políticos e agentes do Estado. Em outras palavras, ao invés do “vazio do Estado”, o comércio ilícito historicamente se nutre da participação direta ou indireta do mesmo. Desde a sua origem, as milícias apresentam a “participação pública de agentes armados estatais em posições de comando” (CANO; DUARTE, 2012). Milicianos são associados à prática de curral eleitoral em territórios sob o seu controle. Já em 2008, o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (2008, p. 41) sobre as milícias apontou uma votação “desproporcional” para candidatos milicianos. Também em uma vertente de colusão com agentes do Estado, o grupo inicial que formou *Los Zetas* era integrado por desertores do *Grupo Aeromóviles de Fuerzas Especiales* do Exército Mexicano. A organização criminosa Arellano Felix que dominou por décadas a fronteira noroeste cultivou uma rede de colusão na polícia municipal, estadual e na Procuradoria do Estado que garantiu a cumplicidade para o controle territorial da lucrativa rota de tráfico para o mercado consumidor da costa oeste dos Estados Unidos (BLANCORNELAS, 2002).

Da mesma maneira, na Colômbia a cooptação de membros da polícia e de militares tem sido importante para proteger o domínio territorial das BACRIM. A violência

rights activists forced to live under criminal rule (WIENAND; TREMARIA, 2017). Following the historical criminal participation in Colombian politics, the BACRIM have focused on collusion with local political offices to guarantee access to coca crops and international maritime smuggling routes (PACHICO, 2013). In the Colombian Caribbean, the Gulf Clan exercises control by using different forms of violence and co-opting civil and official institutions, which has allowed the group to win elections and gain the support of local organizations (A PARAPOLÍTICA CONTINUA VIVA, 2024).

Thus, the power of these armed groups implies the loss of fundamental political rights for the populations living in territories under their control. The right to vote and to be voted for are controlled, as are freedom of thought and association, since civil society is constrained and repressed by the actions of criminal groups when it is understood that their actions could harm the economic interests at stake.

The policy of militarized repression also fuels a process of fragmentation of crime in reaction. According to data from the Brazilian Public Security Forum (2024), today there are approximately 72 criminal organizations operating in Brazilian territory. Similarly, estimates by the International Crisis Group indicate that the number of criminal organizations doubled in Mexico between 2010 and 2020 after the use of high-impact military operations, reaching 200 organizations⁴.

The expansion and fragmentation of heavily armed groups is causing spirals of violence. In Latin America and the Caribbean, UNDOC (2023) estimates that around half of homicidal violence is currently related to organized crime. There is no single command of the militias, which have entered into violent disputes with each other over territorial control⁵. A survey by the *Fogo Cruzado* Institute found that between January 1st and October 20th, 2023, there were 241 homicides in the western area of Rio de Janeiro, an increase of 129.5% over violent deaths during the same period of 2022 (MONTEIRO, 2024). The BACRIM, which are present in 31 of Colombia's 32 departments (INDEPAZ, 2016), do not have a centralized structure and a defined direction, as was the case with the *Autodefensas Unidas de Colombia* (WIENAND; TREMARIA, 2017). In turn, the *Los Zetas* group entered a process of fragmentation after the arrest of its leaders, giving rise to approximately 12 criminal groups, including the *Cartel del Noreste*, which today dominates the illicit trafficking route in the northeast of the country (AGUAYO; DAYÁN, 2020).

⁴ <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/latin-america-wrestles-new-crime-wave>. Accessed August 18, 2024.

⁵ <https://extra.globo.com/rio/casos-de-policia/noticia/2024/01/espolio-do-miliciano-zinho-e-decidido-atras-das-grades.ghtml>. Accessed August 18, 2024.


produz deslocados internamente, incluindo líderes sociais, professores, jornalistas e defensores de direitos humanos obrigados a viver sob o domínio do crime (WIENAND; TREMARIA, 2017). Seguindo a histórica participação de organizações criminosas na política colombiana, as BACRIM têm se centrado na colusão com cargos políticos locais para garantir o acesso aos cultivos de coca e às rotas marítimas internacionais de contrabando (PACHICO, 2013). No Caribe Colombiano, o Clã do Golfo exerce controle por meio do uso de diferentes formas de violência e de cooptação de instituições civis e oficiais, o que tem permitido ao grupo ganhar eleições e conseguir o apoio de organizações locais (A PARAPOLÍTICA CONTINUA VIVA, 2024). Sendo assim, o poderio destes grupos armados implica a perda de direitos políticos fundamentais para as populações vivendo em territórios sob seu controle. Os direitos de votar e de ser votado são controlados, bem como a liberdade de pensamento e de associação, visto que a sociedade civil é constrangida e reprimida pela ação de grupos criminosos quando se entende que a sua ação pode prejudicar interesses econômicos em jogo.

A política de repressão militarizada também alimenta um processo de fragmentação do crime em reação. Segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2024), hoje, são aproximadamente 72 organizações criminais operando em território brasileiro. Da mesma maneira, estimativas da International Crisis Group apontam que o número de organizações criminosas dobrou no México entre 2010 e 2020 após o emprego de operações militares de alto impacto, atingindo a marca de 200 organizações.⁴

A expansão e fragmentação de grupos altamente armados está na causa de espirais de violência. Na América Latina e Caribe, a UNDOC (2023) estima que, atualmente, cerca de metade da violência homicida está relacionada ao crime organizado. Não há comando único das milícias, que têm entrado em disputas violentas entre si pelo controle territorial.⁵ Um levantamento do Instituto Fogo Cruzado apontou que entre 10 de janeiro e 20 de outubro de 2023, ocorreram 241 homicídios na zona oeste carioca, um aumento de 129,5% sobre o número de mortes violentas no mesmo período de 2022 (MONTEIRO, 2024). Já as BACRIM, presentes em 31 dos 32 departamentos colombianos (INDEPAZ, 2016), tampouco possuem uma estrutura centralizada e uma direção definida, como era o caso das *Autodefensas Unidas de Colombia* (WIENAND; TREMARIA, 2017). Por sua vez, o grupo *Los Zetas* entrou em um processo

⁴ <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/latin-america-wrestles-new-crime-wave>. Acesso em 18/08/2024.

⁵ <https://extra.globo.com/rio/casos-de-policia/noticia/2024/01/espolio-do-miliciano-zinho-e-decidido-atras-das-grades.ghml>. Acesso em 18/08/2024.



Increasing the efficiency of police investigation and intelligence services is crucial to dismantling the power of crime. Police reforms have been neglected for decades, favoring a harsh, media-driven approach that ignores the complexity of so-called organized crime, in close collusion with the formal economy, state agents and politicians. High-impact police approaches can fuel a sense of revenge among young people in the peripheries, who may decide to take up crime in response to unjust police attacks on their families and friends (IMDH, 2023). Increasing the perceived legitimacy of the State's presence and strategies through public health, employment and education policies may seem like insignificant measures, but they are crucial to preventing vulnerable young people from getting involved in crime in the first place. The idea of community policing in the peripheries has been completely swept from public discussion in recent years in favor of a militaristic and weaponized approach. However, scientific evidence peremptorily rules out that militarizing public security is effective in reducing violence (ABT; WINSHIP, 2016). Strategies to prevent entry into crime and prevent violent events from occurring are very effective in this regard (ibid.). For this reason, the idea of community policing as the basis of any public security policy needs to be revived, restricting the action of special police forces or paramilitary units to events of high danger circumscribed in time and space. The basis of organized crime lies in vulnerable societies and the violent and corrupt presence of state agents. Strengthening local democracy at grassroots level, in parallel with the construction and sustainable financing of public security policies that integrate the actors impacted by police operations in the implementation and evaluation of their programs, are necessary measures if we are to begin to chart ways forward towards fairer and safer societies.

de fragmentação após a prisão de lideranças, dando origem a aproximadamente 12 grupos criminosos, incluindo o *Cartel del Noreste*, que hoje domina a rota de tráfico de ilícitos no nordeste do país (AGUAYO; DAYÁN, 2020).

Aumentar a eficiência dos serviços de investigação e inteligência das polícias é fundamental para dismantlar o poder do crime. As reformas policiais têm sido negligenciadas há décadas, favorecendo uma abordagem dura e midiática que ignora a complexidade do chamado crime organizado, em estreita colusão com a economia formal, com agentes do Estado e com políticos. Abordagens policiais de alto impacto podem alimentar o sentimento de revanchismo dos jovens nas periferias, que podem decidir entrar para o crime em resposta às agressões injustas da polícia contra seus familiares e amigos (IMDH, 2023). Aumentar a legitimidade percebida da presença e das estratégias do Estado via políticas públicas de saúde, emprego e educação podem parecer medidas irrisórias, porém são cruciais para a prevenção da entrada de jovens vulneráveis no crime em primeiro lugar. A ideia de um policiamento comunitário nas periferias foi completamente varrida da discussão pública nos últimos anos em prol de uma abordagem militarista e armamentista. No entanto, as evidências científicas descartam peremptoriamente a militarização da segurança pública como forma eficaz de diminuir a violência (ABT; WINSHIP, 2016). Estratégias de prevenção à entrada no crime e à ocorrência de eventos de violência são bastante eficazes neste sentido (Ibidem). Por isto, a ideia do policiamento comunitário como base de qualquer política de segurança pública precisa ser retomada, restringindo a ação de forças especiais da polícia ou de unidades paramilitares a eventos de alto perigo circunscritos no tempo e no espaço. A base do crime organizado está em sociedades vulneráveis e na presença violenta e corrupta de agentes do Estado. Fortalecer a democracia local nas bases em paralelo à construção e financiamento sustentável de políticas de segurança pública que integrem os atores impactados pelas operações policiais na implementação e avaliação dos seus programas, são medidas necessárias para começarmos a traçar saídas em prol de sociedades mais justas e seguras.

References

- A parapólitica continua viva, denuncia Leon Valencia. **CE Notícias Financeiras**, 23 jun. 2024.
- ABT, T.; WINSHIP, C. **What Works In Reducing Community Violence: A Meta-Review And Field Study For The Northern Triangle**. 2016. Disponível em: <www.democracyinternational.com>.
- ACACIO, I.; PASSOS, A. M.; PION-BERLIN, D. Military Responses to the COVID-19 Pandemic Crisis in Latin America: Military Presence, Autonomy, and Human Rights Violations. **Armed Forces & Society**, 2022.
- AGUAYO, S.; DAYÁN, J. **Reconquistando la laguna. Los zetas, el estado y la sociedad organizada, 2007-2014**. Ciudad de Mexico: El Colegio de Mexico, 2020.
- ALVARADO M, A. La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente a América Latina. **El Cotidiano**, v. 24, n. 153, p. 63-72, 2009.
- ANDREAS, P. **Border Games. Policing the US-Mexico Divide**. Ithaca and London: Cornell University Press, 2000.
- BLANCORNELAS, J. **El cártel. Los Arellano Félix: la mafia más poderosa en la historia de América Latina**. Barcelona: Plaz, 2002.
- CANO, I.; DUARTE, T. **No Sapatinho. A evolução das milícias no Rio de Janeiro**. 2012.
- CARTA CAPITAL. O que são as milícias e como elas evoluíram no Rio de Janeiro. **Carta Capital**, 24. out. 2023.
- COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ação de milícias no âmbito do Estado do Rio de Janeiro**. 2008.
- CORREA-CABRERA, G. **Los Zetas INC. Criminal Corporations, Energy and Civil War in Mexico**. Austin: University of Texas Press, 2017.
- FAVAREL-GARRIGUES, G. La criminalité organisée transnationale : un concept à enterrer ? **L Économie politique**, v. 15, n. 3, p. 8, 2002.
- FELTRAN, G. (Il)licit Economies in Brazil: An Ethnographic Perspective. **Journal of Illicit Economies and Development**, v. 1, n. 2, p. 145-154, 2019. LSE Press.
- FOGO CRUZADO. **Mapa Histórico dos Grupos Armados do Rio de Janeiro**. 2019.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Segurança Pública e Crime Organizado no Brasil**. 2024.
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ; USAID. **Institucionalidad Sovacada. Justicia local, territorio y conflicto**. Bogota, 2015.
- HIRATA, D. V.; CARDOSO, A.; GRILLO, C. C.; et al. The Expansion of Milícias in Rio de Janeiro. Political and Economic Advantages. **Journal of Illicit Economies and Development**, v. 4, n. 3, p. 257-271, 2022.
- INSTITUTO MEMÓRIA E DIREITOS HUMANOS. **Representações da violência policial: rodas de conversa com comunidades de Florianópolis**. 2023.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **The Unsolved Crime in "Total Peace": Dealing with Colombia's Gaitanistas**. 2024.
- JONES, N. The unintended consequences

Referências

- A parapolítica continua viva, denuncia Leon Valencia. **CE Notícias Financeiras**, 23 jun. 2024.
- ABT, T.; WINSHIP, C. **What Works In Reducing Community Violence: A Meta-Review And Field Study For The Northern Triangle**. 2016. Disponível em: <www.democracyinternational.com>.
- ACACIO, I.; PASSOS, A. M.; PION-BERLIN, D. Military Responses to the COVID-19 Pandemic Crisis in Latin America: Military Presence, Autonomy, and Human Rights Violations. **Armed Forces & Society**, 2022.
- AGUAYO, S.; DAYÁN, J. **Reconquistando la laguna. Los zetas, el estado y la sociedad organizada, 2007-2014**. Ciudad de Mexico: El Colegio de Mexico, 2020.
- ALVARADO M, A. La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente a América Latina. **El Cotidiano**, v. 24, n. 153, p. 63-72, 2009.
- ANDREAS, P. **Border Games. Policing the US-Mexico Divide**. Ithaca and London: Cornell University Press, 2000.
- BLANCORNELAS, J. **El cártel. Los Arellano Félix: la mafia más poderosa en la historia de América Latina**. Barcelona: Plaz, 2002.
- CANO, I.; DUARTE, T. **No Sapatinho. A evolução das milícias no Rio de Janeiro**. 2012.
- CARTA CAPITAL. O que são as milícias e como elas evoluíram no Rio de Janeiro. **Carta Capital**, 24. out. 2023.
- COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ação de milícias no âmbito do Estado do Rio de Janeiro**. 2008.
- CORREA-CABRERA, G. **Los Zetas INC. Criminal Corporations, Energy and Civil War in Mexico**. Austin: University of Texas Press, 2017.
- FAVAREL-GARRIGUES, G. La criminalité organisée transnationale : un concept à enterrer ? **L Économie politique**, v. 15, n. 3, p. 8, 2002.
- FELTRAN, G. (Il)licit Economies in Brazil: An Ethnographic Perspective. **Journal of Illicit Economies and Development**, v. 1, n. 2, p. 145-154, 2019. LSE Press.
- FOGO CRUZADO. **Mapa Histórico dos Grupos Armados do Rio de Janeiro**. 2019.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Segurança Pública e Crime Organizado no Brasil**. 2024.
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ; USAID. **Institucionalidad Sovacada. Justicia local, territorio y conflicto**,. Bogota, 2015.
- HIRATA, D. V.; CARDOSO, A.; GRILLO, C. C.; et al. The Expansion of Milícias in Rio de Janeiro. Political and Economic Advantages. **Journal of Illicit Economies and Development**, v. 4, n. 3, p. 257-271, 2022.
- INSTITUTO MEMÓRIA E DIREITOS HUMANOS. **Representações da violência policial: rodas de conversa com comunidades de Florianópolis**. 2023.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **The Unsolved Crime in "Total Peace": Dealing with Colombia's Gaitanistas**. 2024.
- JONES, N. The unintended consequences

of kingpin strategies: Kidnap rates and the Arellano-Felix Organization. **Trends in Organized Crime**, v. 16, n. 2, p. 156–176, 2013.

LESSING, B. Counterproductive punishment: How prison gangs undermine state authority. **Rationality and Society**, v. 29, n. 3, p. 257–297, 2017.

MARTINEZ TRUJILLO, M. T. **Businessmen and Protection Patterns in Dangerous Contexts Putting the Case of Guadalajara**. Mexico into Perspective. 2019. Sciences Po Paris, 2019.

MAGALONI, B.; MAGALONI, A. L.; RAZU, Z. Política y gobierno la tortura como método de investigación criminal el impacto de la guerra contra las drogas en México. **Política y Gobierno**, v. XXV, n. 2, p. 223–261, 2018.

MEDEIROS, F. O morto no lugar dos mortos: classificações, sistemas de controle e necropolítica no Rio de Janeiro. **Revista M. Estudos sobre morte, os mortos e o morrer**, p. 72–91, 2018.

MISSE, M. “Autos De Resistência”: Uma Análise Dos Homicídios Cometidos Por Policiais Na Cidade Do Rio De Janeiro (2001-2011). 2011.

MONTEIRO, SERGIO. Guerra das Milícias no RJ: entenda a disputa entre os bandos de Zinho e Sérgio Bomba. **CNN**, 28. mar. 2024.

MOREIRA ALVES, M. H.; EVANSON, P. **Living in the Crossfire: Favela Residents, Drug Dealers and Police Violence in Rio de Janeiro**. Temple University Press, 2012.

PACHICO, E. La Nueva Cara Política de los Grupos Narcotraficantes en Colombia. , 15. abr. 2013. InSight Crime.

PASSOS, A. M. **Democracies at War Against Drugs: The Military Mystique in Brazil and Mexico**. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2022.

SAMPÓ, C.; ALDA, S. **La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado**. Madrid; Lima: Real Instituto elcano; Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, 2019.

SILVA FORNÉ, C.; PADILLA OÑATE, S. Tortura en la guerra contra el narcotráfico en México, entre la militarización, el control político y el nuevo sistema de justicia penal. **Latin American Law Review**, n. 4, p. 107–128, 2020.

SILVA, J. DE S.; FERNANDES, F. L.; BRAGA, R. W. Grupos criminosos armados com domínio de território Reflexões sobre a territorialidade do crime na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: Justiça Global (Org.); **Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro**. p.16–24, 2008. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.

UNODC. **Global Study on Homicide 2023. Homicide and Organized Crime in Latin America and the Caribbean**. 2023.

VIEIRA, J. I. M. **Expansión del robo de combustible en México: de actividad delictiva a fenómeno criminal**. 2018.

VILLA, R. D.; BRAGA, C. DE M.; FERREIRA, M. A. S. V. Violent nonstate actors and the emergence of hybrid governance in south america. **Latin American Research Review**, v. 56, n. 1, p. 36–49, 2021.

WIENAND, S.; TREMARIA, S. Paramilitarism in a Post-Demobilization Context? Insights from the Department of Antioquia in Colombia. **Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe**, v. 103, n. January-June, p. 22–50, 2017.

ZALUAR, A. Um debate disperso. Violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 3, 1999.

- of kingpin strategies: Kidnap rates and the Arellano-Felix Organization. **Trends in Organized Crime**, v. 16, n. 2, p. 156–176, 2013.
- LESSING, B. Counterproductive punishment: How prison gangs undermine state authority. **Rationality and Society**, v. 29, n. 3, p. 257–297, 2017.
- MARTINEZ TRUJILLO, M. T. **Businessmen and Protection Patterns in Dangerous Contexts Putting the Case of Guadalajara**, Mexico into Perspective. 2019. Sciences Po Paris, 2019.
- MAGALONI, B.; MAGALONI, A. L.; RAZU, Z. Política y gobierno la tortura como método de investigación criminal el impacto de la guerra contra las drogas en México. **Política y Gobierno**, v. XXV, n. 2, p. 223–261, 2018.
- MEDEIROS, F. O morto no lugar dos mortos: classificações, sistemas de controle e necropolítica no Rio de Janeiro. **Revista M. Estudos sobre morte, os mortos e o morrer**, p. 72–91, 2018.
- MISSE, M. **"Autos De Resistência": Uma Análise Dos Homicídios Cometidos Por Policiais Na Cidade Do Rio De Janeiro (2001-2011)**. 2011.
- MONTEIRO, SERGIO. Guerra das Milícias no RJ: entenda a disputa entre os bandos de Zinho e Sérgio Bomba. **CNN**, 28. mar. 2024.
- MOREIRA ALVES, M. H.; EVANSON, P. **Living in the Crossfire: Favela Residents, Drug Dealers and Police Violence in Rio de Janeiro**. Temple University Press, 2012.
- PACHICO, E. La Nueva Cara Política de los Grupos Narcotraficantes en Colombia. , 15. abr. 2013. InSight Crime.
- PASSOS, A. M. **Democracies at War Against Drugs: The Military Mystique in Brazil and Mexico**. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2022.
- SAMPÓ, C.; ALDA, S. **La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado**. Madrid; Lima: Real Instituto elcano; Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, 2019.
- SILVA FORNÉ, C.; PADILLA OÑATE, S. Tortura en la guerra contra el narcotráfico en México, entre la militarización, el control político y el nuevo sistema de justicia penal. **Latin American Law Review**, n. 4, p. 107–128, 2020.
- SILVA, J. DE S.; FERNANDES, F. L.; BRAGA, R. W. Grupos criminosos armados com domínio de território Reflexões sobre a territorialidade do crime na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: Justiça Global (Org.); **Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro**. p.16–24, 2008. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.
- UNODC. **Global Study on Homicide 2023. Homicide and Organized Crime in Latin America and the Caribbean**. 2023.
- VIEIRA, J. I. M. **Expansión del robo de combustible en México: de actividad delictiva a fenómeno criminal**. 2018.
- VILLA, R. D.; BRAGA, C. DE M.; FERREIRA, M. A. S. V. Violent nonstate actors and the emergence of hybrid governance in south america. **Latin American Research Review**, v. 56, n. 1, p. 36–49, 2021.
- WIENAND, S.; TREMARIA, S. Paramilitarism in a Post-Demobilization Context? Insights from the Department of Antioquia in Colombia. **Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe**, v. 103, n. January-June, p. 22–50, 2017.
- ZALUAR, A. Um debate disperso. Violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 3, 1999.

Melina Íngrid Risso

Melina Risso é doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e coautora do livro “Segurança Pública para Virar o Jogo”. Com mais de 20 anos de atuação, ela se destaca na liderança de organizações da sociedade civil e na colaboração com instituições públicas em temas essenciais como segurança pública, segurança climática, crimes ambientais, crime organizado, lavagem de dinheiro e governança digital.

Atualmente, Melina é diretora de pesquisa do Instituto Igarapé e conselheira de renomadas organizações do terceiro setor. Convidada frequentemente para eventos nacionais e internacionais, sua expertise é amplamente reconhecida. Além disso, integra o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Sua trajetória é marcada pelo compromisso com o desenvolvimento de criação de políticas públicas inovadoras e na formulação de estratégias eficazes para enfrentar os desafios da segurança contemporânea.

Melina Risso holds a PhD in Public Administration and Government from the Getúlio Vargas Foundation (FGV) and is the co-author of the book “Segurança Pública para Virar o Jogo”. With more than 20 years of experience, she has excelled in leading civil society organizations and collaborating with public institutions on key issues such as public safety, climate security, environmental crimes, organized crime, money laundering and digital governance.

Melina is currently research director at the Igarapé Institute and an advisor to renowned third sector organizations. Frequently invited to national and international events, her expertise is widely recognized. She is also a member of the National Council for Public Security and Social Defense of the Ministry of Justice and Public Security. Her career is marked by her commitment to developing innovative public policies and formulating effective strategies to meet the challenges of contemporary security.

Além das Fronteiras: o alcance global do crime organizado

Beyond Borders: The Global Reach of Organized Crime

Melina Íngrid Risso

Os níveis de criminalidade aumentaram significativamente nos últimos anos. Os recentes choques globais causados pela pandemia da COVID-19 e por diversos conflitos ajudam a explicar esse fenômeno, pois provocaram crises humanitárias, afetaram a circulação de bens e pessoas, aumentaram a escassez de alimentos e elevaram a demanda por armas. Nesse contexto, o crime organizado floresceu, respondendo rapidamente às novas demandas e explorando as oportunidades que surgiram em situações de extrema vulnerabilidade. Além disso, o avanço da tecnologia e da digitalização continua a abrir novos caminhos para a prática criminosa (GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX, 2023).

A capacidade de adaptação e a agilidade desses grupos fazem do crime

Crime rates have increased significantly in recent years. Recent global shocks caused by the COVID-19 pandemic and various conflicts help explain this phenomenon, as they have caused humanitarian crises, affected the movement of goods and people, increased food shortages and increased the demand for weapons. In this context, organized crime has flourished, responding quickly to new demands and exploiting opportunities that have arisen in situations of extreme vulnerability. In addition, advances in technology and digitalization continue to open up new avenues for criminal activity (GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX, 2023).

The adaptability and agility of these groups make organized crime one of the top ten criminal threats faced by countries around the world (INTERPOL,

2022). Organized crime is typically motivated by economic interests, involving illegal activities that require a certain degree of organization to generate profit. Several dynamics can drive the growth of illicit economies, many of which are occurring right now in different parts of the world, such as economic recession, unemployment, cyber insecurity, involuntary migration, and state violence (WORLD ECONOMIC FORUM, 2024). The analysis of trends that could fuel the exponential growth of organized crime, as outlined in the World Economic Forum's 2024 Global Risks Report, is alarming and highlights the need to anticipate the impacts of social fragility resulting from geopolitical, socioeconomic and environmental vulnerabilities, technological advances that will reduce the opportunity cost and barriers to entry into the digital world, and the erosion of legitimate trust and governance that could create a power vacuum. The consequences of these combined trends could create a "perfect storm" in which organized crime can operate unchallenged.

This policy paper aims to shed light on the different ways of analyzing organized crime and its impacts, presenting the European context and highlighting the need to use multiple instruments to tackle the problem.

The multiple facets of organized crime

Organized crime is defined by its structure, that is, it is a crime committed by an organized group of people with the clear purpose of committing serious crimes. In general, the analysis of organized crime is based on the characteristics and motivations of these groups, rather than a list of specific behaviors, which can vary and evolve quickly, making such list obsolete even before institutions are able to update it.

The Palermo Convention defines the contours (BRAZIL, 2004):

- A structured group of three or more people;
- The group exists for a period of time;
- Acts as a group with the aim of committing at least one serious crime;
- To obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit.

It should be noted that there is no mention of the use of violence or drug trafficking, which are characteristics often associated with organized crime in the Latin American popular imagination. For the Global Organized Crime Index, organized crime is defined as "illegal activities, conducted by groups or networks that act together, involving violence, corruption or related activities to obtain, directly or

organizado uma das dez principais ameaças criminais enfrentadas pelos países ao redor do mundo (INTERPOL, 2022). O crime organizado é tipicamente motivado por interesses econômicos, envolvendo atividades ilegais que requerem um certo grau de organização para gerar lucro. Diversas dinâmicas podem impulsionar o crescimento das economias ilícitas, muitas das quais estão ocorrendo neste exato momento em diferentes partes do globo, como recessão econômica, desemprego, insegurança cibernética, migração involuntária e violência estatal (WORLD ECONOMIC FORUM, 2024). A análise das tendências que podem fomentar o crescimento exponencial do crime organizado, conforme apontado no relatório de riscos globais do Fórum Econômico Mundial de 2024, é alarmante e destaca a necessidade de antecipar os impactos da fragilidade social, resultante de vulnerabilidades geopolíticas, socioeconômicas e ambientais, dos avanços tecnológicos, que reduzirão o custo de oportunidade e barreiras de entrada no mundo digital, e da erosão da confiança e governança legítimas que podem criar um vácuo de poder. As consequências dessas tendências combinadas podem criar uma "tempestade perfeita" na qual o crime organizado possa operar sem resistência.

Este policy paper tem como objetivo iluminar as diferentes formas de análise do crime organizado e seus impactos, apresentando o contexto europeu e destacando a necessidade de utilizar múltiplos instrumentos para seu enfrentamento.

As múltiplas facetas do crime organizado

O crime organizado é definido pela sua estrutura, ou seja, trata-se de um crime cometido por um grupo organizado de pessoas com o claro propósito de praticar crimes graves. Em geral, a análise do crime organizado é baseada nas características e motivações desses grupos, em vez de uma lista de condutas específicas, que podem variar e evoluir rapidamente, tornando-a obsoleta antes mesmo de as instituições serem capazes de atualizá-la.

A Convenção de Palermo define os contornos (BRASIL, 2004):

- Um grupo estruturado de três ou mais pessoas;
- O grupo existe por um período de tempo;
- Atua em conjunto com o objetivo de cometer pelo menos um crime grave;
- Para obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material.

Note-se que não há menção ao uso de violência ou ao tráfico de drogas, características

indirectly, a financial or material benefit. Such activities can be carried out both within a country and transnationally” (GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX, 2023, our translation). This definition adds new contours, means employed such as violence and corruption, and the scope of the activities, national or transnational.

Considering the different definitions, the analysis and understanding of organized crime usually encompasses two dimensions: (i) criminal groups and (ii) the illegal markets exploited by these groups.

Criminal groups are analyzed in terms of organization, functioning (vertical hierarchy, horizontal networks, etc.), composition, size, activity (whether or not there is territorial control) and connections. Illegal activities can be divided into different types: (i) provision of illicit services, (ii) provision of illicit goods and (iii) infiltration of legitimate companies and governments (UNODC, SI) or illicit markets, such as drug trafficking, arms trafficking, human trafficking, environmental crimes, product counterfeiting, among others (UNODC, SI; GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX, 2023).

For being outlawed and not complying with established rules, organized crime often causes invisible and unaccounted for damage, such as damage to health due to non-compliance with health regulations, losses to the legal market due to unfair competition and foreign exchange evasion, in addition to democratic erosion and loss of legitimacy resulting from state infiltration and corruption.

In addition to these damages, violence often increases, as these groups use it to intimidate, impose their “rules” and dispute territories. It is estimated that organized crime was responsible for 65,000 murders per year worldwide between 2000 and 2017, the same number of deaths observed in armed conflicts during that period (UNODC, 2019). Violence is not the only direct impact on people and threat to human rights. In 2020, smuggling and human trafficking were the most widespread criminal activities in the world and continue to grow (GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX, 2023).

Corruption is one of the main drivers of organized crime. It is through corruption that the activities of criminal groups become viable. Infiltration of companies and governments necessarily depends on corruption, both in the public and private sectors. It is also present in failed states, which become more vulnerable to the actions of organized crime due to their low institutional capacity to enforce the law. The connection is so strong that the Palermo Convention proposes classifying corruption as a crime (BRASIL, 2004).

frequentemente associadas ao crime organizado no imaginário popular latino-americano. Já para o Índice Global de Crime Organizado, o crime organizado é definido como “atividades ilegais, conduzidas por grupos ou redes que atuam em conjunto, envolvendo violência, corrupção ou atividades relacionadas para obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou material. Tais atividades podem ser realizadas tanto dentro de um país quanto de forma transnacional” (GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX, 2023, tradução nossa). Nesta definição, são agregados novos contornos, meios empregados como violência e corrupção, e alcance das atividades, nacional ou transnacional.

Considerando as diferentes definições, a análise e compreensão do crime organizado costuma abranger duas dimensões: (i) os grupos criminais, e (ii) os mercados ilegais que esses grupos exploram.

Os grupos criminais são analisados em termos de organização, funcionamento (hierarquia vertical, redes horizontais, etc), composição, tamanho, atuação (se há domínio de território ou não) e conexões. Já as atividades ilegais podem ser divididas em tipos: (i) provisão de serviços ilícitos, (ii) provisão de bens ilícitos, e (iii) infiltração em empresas e governos legítimos (UNODC, SI) ou mercados ilícitos, como tráfico de drogas, armas, pessoas, crimes ambientais, falsificação de produtos, entre outros (UNODC, SI; GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX, 2023).

Por estar fora da legalidade e não cumprir as regras estabelecidas, o crime organizado causa danos frequentemente invisíveis e não contabilizados, como danos à saúde por não cumprimento à regulamentação sanitária, prejuízos ao mercado legal por concorrência desleal e evasão de divisas, além da corrosão democrática e perda de legitimidade decorrentes da infiltração no Estado e da corrupção.

Além desses danos, a violência muitas vezes aumenta, já que esses grupos a utilizam para intimidar, impor suas “regras” e disputar territórios. Estima-se que o crime organizado foi responsável por 65.000 assassinatos, por ano, no mundo, entre 2000 e 2017, o mesmo número de mortes em conflitos armados no período (UNODC, 2019). A violência não é o único impacto direto nas pessoas e ameaça aos direitos humanos. Em 2020, o contrabando e o tráfico de seres humanos foram as atividades criminosas mais difundidas no mundo e continuam em crescimento (GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX, 2023).

A corrupção é um dos principais motores do crime organizado. É por meio dela que a atuação dos grupos criminosos se torna viável. A infiltração em empresas e governos

Another point worth highlighting is the relationship between authoritarian states and organized crime. The 2023 Global Organized Crime Index revealed that liberal democracies have higher levels of resilience to organized crime compared to authoritarian states (GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX, 2023). Therefore, understanding organized crime, its impacts, and coping mechanisms needs to consider all of these aspects.

The characteristics of organized crime in Europe

Europe stands out as the continent most resilient to the actions of organized crime, especially in aspects such as international cooperation, national policies and laws, and territorial integrity (GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX, 2023). However, it is not immune to the action of organized criminal groups. An analysis conducted by Europol released in 2024 revealed the presence of 821 criminal groups or networks considered to be high threats operating in European territory, totaling more than 25,000 members (EUROPOL, 2024). For comparative purposes, it is estimated that the *Primeiro Comando da Capital* (PCC) in Brazil has 42,000 members (RIBEIRO, FREITAS, GARCIA, 2024).

This analysis considered four main dimensions to characterize these groups as highly threatening: (i) agility, referring to their ability to adapt and use legitimate means such as business and money laundering; (ii) international reach, indicating their operation beyond national borders; (iii) control capacity, with a tendency to specialize in their criminal markets and strong leadership; and (iv) significant impact on the internal security of the European Union, the rule of law and the economy, intensifying the damage to the lives of citizens (EUROPOL, 2024).

Half of these groups focus on drug trafficking, with 36% operating exclusively in this market and cocaine being the main trafficked substance. The majority (82%) operate in a single illicit market, controlling all related criminal activities vertically. Almost 96% of these groups engage in money laundering, 71% engage in corruption, and 86% use legitimate business structures. Only 18% of networks operate in multiple illicit markets, such as drug trafficking combined with extortion or migrant smuggling.

Murders in Europe, unlike what is often observed in Latin America, are directly connected to these criminal networks that operate illegal markets (EUROPOL, 2024).

depende necessariamente da corrupção, tanto no setor público quanto no privado. Ela também está presente em Estados falidos, que se tornam mais vulneráveis à ação do crime organizado, devido à baixa capacidade institucional de aplicação da lei. Tamanha é a conexão, que a Convenção de Palermo propõe a tipificação da corrupção como crime (BRASIL, 2004).

Outro ponto que merece destaque é a relação entre Estados autoritários e crime organizado. O Índice Global de Crime Organizado, de 2023, revelou que democracias liberais apresentam maiores níveis de resiliência à atuação do crime organizado em comparação com Estados autoritários (GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX, 2023). Portanto, a compreensão sobre o crime organizado, seus impactos e mecanismos de enfrentamento precisa considerar todos esses aspectos.

As características do crime organizado na Europa

A Europa se destaca como o continente mais resiliente à atuação do crime organizado, especialmente em aspectos como cooperação internacional, políticas e leis nacionais e integridade territorial (GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX, 2023). No entanto, não está imune à ação de grupos criminosos organizados. Uma análise conduzida pela Europol lançada em 2024, revelou a presença de 821 grupos ou redes criminosas considerados de alta ameaça operando no território europeu, somando mais de 25.000 integrantes (EUROPOL, 2024). Para fins comparativos, estima-se que o Primeiro Comando da Capital (PCC), no Brasil, tenha 42.000 membros (RIBEIRO, FREITAS, GARCIA, 2024).

Essa análise considerou quatro dimensões principais para caracterizar esses grupos como altamente ameaçadores: (i) agilidade, referindo-se à sua capacidade de adaptação e uso de meios legítimos como negócios e lavagem de dinheiro; (ii) alcance internacional, indicando sua operação além das fronteiras nacionais; (iii) capacidade de controle, com tendência à especialização em seus mercados criminais e forte liderança; e (iv) impacto significativo na segurança interna da União Europeia, no estado de direito e na economia, intensificando os danos à vida dos cidadãos (EUROPOL, 2024).

Metade desses grupos foca no tráfico de drogas, com 36% operando exclusivamente neste mercado, sendo a cocaína a principal substância traficada. A maioria (82%) atua em um único mercado ilícito, controlando verticalmente todas as atividades criminais relacionadas. Quase 96% desses grupos praticam lavagem de dinheiro, 71% se envolvem em corrupção, e 86% utilizam estruturas empresariais legítimas.

The internationalization of these groups is analyzed from several angles. There are groups with a wide diversity of nationalities, with 68% of them composed of members from different countries, while 32% have members from only one country. In total, 112 nationalities were identified among the 821 groups/networks operating both in European Union member countries and in non-member countries. The European Union's open borders may be one of the factors driving this international activity. Despite their international scope, the geographic reach of these organizations is relatively limited, with 76% operating in around 2 and 7 countries, mainly within the bloc. Most of these groups have between 8 and 38 members and a strong leadership, with 82% of the leadership located in the group's main country of operation or in the country of origin of its members. The resilience of these groups is also notable, with 34% of them remaining active for more than ten years (EUROPOL, 2024).

From the perspective of the criminal markets exploited, the second most common illicit activity, operated by a fifth of the groups, is fraud of various types, from online scams to tax fraud. These activities rarely involve violence. The third most common activity involves crimes against property, such as robberies and vehicle thefts. This is followed by migrant smuggling and human trafficking, in addition to groups involved in cybercrime, environmental crime, arms trafficking and product counterfeiting (EUROPOL, 2024).

Some of these groups are present in Latin America, which has established itself as a crucial route for drug trafficking, connecting these markets, particularly in countries such as Colombia - one of the world's main cocaine producers - and Brazil. Notable among these groups are the 'Ndrangheta, a mafia group involved in drug and arms trafficking, and fraud, which cooperates with the Colombian Gulf clan, and the Brazilian PCC group, as well as several criminal networks associated with the western Balkans region. These networks include participants from the former Yugoslav republics such as Slovenia, Croatia, Bosnia and Herzegovina, Serbia and Montenegro, involved in large-scale drug trafficking operations, including the financing and distribution of cocaine from South America to various destinations in Europe (EUROPOL, 2024).

As has been shown, numerous organized criminal groups operate in Europe, where the degree of internationalization represents a significant challenge that requires coordinated action between countries. In addition to the Palermo Convention, which has promoted regulatory harmonization and fostered international cooperation in combating transnational organized crime, Europol, the European Union Agency for

Apenas 18% das redes operam em múltiplos mercados ilícitos, como tráfico de drogas combinado com extorsão ou contrabando de migrantes.

Os assassinatos na Europa, diferentemente do que muitas vezes se observa na América Latina, estão diretamente conectados a essas redes criminais que operam mercados ilegais (EUROPOL, 2024).

A internacionalização desses grupos é analisada sob vários ângulos. Existem grupos com uma diversidade ampla de nacionalidades, com 68% deles compostos por membros de diferentes países, enquanto 32% têm membros de apenas um país. No total, foram identificadas 112 nacionalidades entre os 821 grupos/redes, operando tanto em países membros da União Europeia quanto em países não membros. A característica da União Europeia de operar sem fronteiras pode ser um dos fatores que impulsionam essa atuação internacional. Apesar da abrangência internacional, o alcance geográfico dessas organizações é relativamente limitado, com 76% atuando entre 2 a 7 países, principalmente dentro do bloco. A maioria desses grupos têm entre 8 e 38 membros e uma liderança forte, com 82% das lideranças localizadas no principal país de atuação do grupo ou no país de origem de seus membros. A resiliência desses grupos também é notável, com 34% deles ativos há mais de dez anos (EUROPOL, 2024).

Do ponto de vista dos mercados criminais explorados, a segunda atividade ilícita mais comum, operada por um quinto dos grupos, é a fraude de diferentes naturezas, desde golpes online até fraudes fiscais. Essas atividades raramente envolvem violência. A terceira atividade mais comum envolve crimes contra o patrimônio, como roubos e furtos de veículos. Seguem-se o contrabando de migrantes e o tráfico de pessoas, além de grupos envolvidos em crimes cibernéticos, ambientais, tráfico de armas e falsificação de produtos (EUROPOL, 2024).

Alguns desses grupos têm presença na América Latina, que se consolidou como uma rota crucial para o tráfico de drogas, conectando esses mercados, particularmente em países como a Colômbia - um dos principais produtores de cocaína do mundo - e Brasil. Entre esses grupos destacam-se a 'Ndrangheta, um grupo mafioso envolvido no tráfico de drogas, armas e fraudes, que coopera com o clã do Golfo colombiano, e o grupo brasileiro PCC, além de várias redes criminosas associadas à região dos Balcãs ocidentais. Essas redes incluem participantes das ex-repúblicas iugoslavas como Eslovênia, Croácia, Bósnia e Herzegovina, Sérvia e Montenegro, envolvidas em operações de tráfico de drogas em larga escala, incluindo financiamento e distribuição de cocaína da América do Sul para diversos destinos na Europa (EUROPOL, 2024).

Law Enforcement Cooperation, plays a key role in facilitating collaboration between the police forces of the EU's 27 Member States and intensifying the exchange of information.

Conclusion

Organized crime adapts quickly to global scenarios, exploiting vulnerabilities and expanding its activities in times of crisis. The flexibility of these organizations, combined with technological advances, allows for a diversification of operations, making the fight against organized crime a growing challenge for States. In Europe, despite its high resilience, it is crucial to understand the internal and transnational dynamics that fuel these criminal networks.

Organized criminal groups in Europe demonstrate a remarkable capacity for adaptation and internationalization, operating in multiple illicit markets and often across borders. Cooperation between States and the action of agencies such as Europol are essential to mitigate these threats, but an ongoing approach is needed to understand the new ways in which these networks operate, including the use of technology to evade detection and launder illicit funds. The complexity of these organizations requires a multilateral and integrated strategy, taking into account economic, social and technological aspects.

Combating organized crime requires an in-depth analysis of trends and the strengthening of national and international strategies. Policies must be constantly updated to anticipate new types of crime, and collaboration between countries must be intensified to effectively address transnational threats. Only a comprehensive and coordinated approach will be able to contain the spread of organized crime and protect the integrity of societies. To achieve this, we recommend:

- **Continuous risk analysis:** Implementing ongoing risk analyses to identify the potential entry of organized crime into different markets, supporting the creation of preventive regulations that protect vulnerable sectors. Risk analyses should also consider the operational capacity of different groups. These analyses need to be shared with society.
- **Diversifying forms of accountability:** expand the forms of accountability of criminal organizations, incorporating not only traditional criminal responses,

Como evidenciado, numerosos grupos criminosos organizados atuam na Europa, onde o grau de internacionalização representa um desafio significativo que exige uma atuação coordenada entre os países. Além da Convenção de Palermo, que promoveu a harmonização normativa e fomentou a cooperação internacional no combate à criminalidade organizada transnacional, a Europol, Agência da União Europeia para a Cooperação Policial, desempenha um papel fundamental, facilitando a colaboração entre as polícias dos 27 Estados-Membros da União Europeia e intensificando a troca de informações.

Conclusão

O crime organizado adapta-se rapidamente aos cenários globais, explorando vulnerabilidades e expandindo suas atividades em contextos de crise. A flexibilidade dessas organizações, aliada ao avanço tecnológico, permite uma diversificação de operações, tornando o combate ao crime organizado um desafio crescente para os Estados. Na Europa, apesar da alta resiliência, é crucial entender as dinâmicas internas e transnacionais que alimentam essas redes criminosas.

Os grupos criminosos organizados na Europa demonstram uma capacidade notável de adaptação e internacionalização, operando em múltiplos mercados ilícitos e, frequentemente, cruzando fronteiras. A cooperação entre Estados e a atuação de agências como a Europol são essenciais para mitigar essas ameaças, mas é necessária uma abordagem contínua para compreender as novas formas de operação dessas redes, incluindo o uso de tecnologia para evitar detecção e lavagem de recursos ilegais. A complexidade dessas organizações exige uma estratégia multilateral e integrada, levando em conta os aspectos econômicos, sociais e tecnológicos.

O enfrentamento ao crime organizado requer uma análise aprofundada de suas tendências e o fortalecimento das estratégias nacionais e internacionais de combate. As políticas devem ser constantemente atualizadas para antecipar novas modalidades de crime, e a colaboração entre países deve ser intensificada para enfrentar efetivamente as ameaças transnacionais. Somente com uma abordagem abrangente e coordenada será possível conter o avanço do crime organizado e proteger a integridade das sociedades. Para que isso seja alcançado, recomenda-se:

- **Elaboração contínua de análises de risco:** implementar análises de risco permanentes para identificar potenciais entradas do crime organizado em diferentes mercados, embasando a criação de regulamentações preventivas que protejam

but also economic sanctions and asset recovery measures. The three pillars of accountability - criminal, civil and administrative - must be used.

- **Strengthening international cooperation:** increasing the capacity for cooperation between countries, promoting real-time information sharing and coordinating joint operations to dismantle transnational criminal networks.
- **Investing in cutting-edge technology:** investing in advanced technologies to intercept and break encrypted communications used by criminal organizations, hindering their ability to coordinate and operate, can be a powerful tool, as demonstrated in a recent operation.
- **Training of local authorities:** developing training programs for local authorities, providing the tools and knowledge necessary to identify and respond effectively to organized crime. International treaties and international cooperation have limits on action. Effective work takes place within each country, with coordinated action between different authorities.

References

BRASIL. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulgates the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Available at: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Accessed September 3, 2024.

EUROPOL. *Decoding the EU's Most Threatening Criminal Networks.* 2024. Available at: <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol%20report%20on%20Decoding%20the%20EU-s%20most%20threatening%20criminal%20networks.pdf>. Accessed September 3, 2024.

EUROPOL. *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*

Crime in the age of technology. 2017. Available at: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/report_socta2017_1.pdf. Accessed September 3, 2024.

GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX. *The global Illicit Economy in 2022: A year of division.* 2023. Available at: <https://ocindex.net/report/2023/01-global-illicit-economy.html>. Accessed September 3, 2024.

INTERPOL. *2022 Interpol Global Crime Trend Summary Report.* 2022. Available at: <https://www.interpol.int/en/content/download/18350/file/Global%20Crime%20Trend%20Summary%20Report%20EN.pdf>. Accessed September 3, 2024.

setores vulneráveis. As análises de risco também devem considerar a capacidade de operação dos diferentes grupos. Essas análises precisam ser compartilhadas com a sociedade.

- **Diversificação das formas de responsabilização:** ampliar as formas de responsabilização das organizações criminosas, incorporando não apenas respostas penais tradicionais, mas também sanções econômicas e medidas de recuperação de ativos. O tripé de responsabilização - penal, civil e administrativo - deve ser empregado.
- **Fortalecimento da cooperação internacional:** aumentar a capacidade de cooperação entre países, promovendo o compartilhamento de informações em tempo real e coordenando operações conjuntas para dismantlar redes criminosas transnacionais.
- **Investimento em tecnologia de ponta:** investir em tecnologias avançadas para interceptar e quebrar comunicações criptografadas usadas por organizações criminosas, dificultando sua capacidade de coordenação e operação, pode ser uma poderosa ferramenta, como demonstrado por recente operação.
- **Capacitação das autoridades locais:** desenvolver programas de capacitação para as autoridades locais, fornecendo ferramentas e conhecimentos necessários para identificar e responder efetivamente ao crime organizado. Os tratados internacionais e a cooperação internacional possuem limites para atuação. O trabalho efetivo acontece dentro de cada país com uma atuação coordenada entre diferentes autoridades.

Referências

BRASIL. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 03 set. 2024.

EUROPOL. *Decoding the EU's Most Threatening Criminal Networks.* 2024. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol%20report%20on%20Decoding%20the%20EU-s%20most%20threatening%20criminal%20networks.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

RIBEIRO, Aline; FREITAS, Hyndara; GARCIA, Rafael. *PCC já atua em 24 países, soma mais de 40 mil membros e envia drogas aos cinco continentes.* O Globo, [S.l.], 9 jun. 2024. Available at: <https://oglobo.globo.com/brasil/especial/pcc-ja-atua-em-24-paises-soma-mais-de-40-mil-membros-e-envia-drogas-aos-cinco-continentes.ghtml>. Accessed September 3, 2024.

UNODC. *Global Study on Homicide.* Viena: UNODC, 2019. Available at: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>. Accessed September 3, 2024.

UNODC. *Teaching Module Series: Organized Crime.* Available at: <https://sherloc.unodc.org/cld/en/education/tertiary/organized-crime.html>. Accessed September 3, 2024.

WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Risks Report 2024. Insight report, 19th edition.* 2024. Available at: https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf. Accessed September 3, 2024.

EUROPOL. *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) Crime in the age of technology.* 2017. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/report_socta2017_1.pdf. Acesso em: 3 set. 2024.

GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX. *The global Illicit Economy in 2022: A year of division.* 2023. Disponível em: <https://ocindex.net/report/2023/01-global-illicit-economy.html>. Acesso em: 3 set. 2024.

INTERPOL. *2022 Interpol Global Crime Trend Summary Report.* 2022. Disponível em: <https://www.interpol.int/en/content/download/18350/file/Global%20Crime%20Trend%20Summary%20Report%20EN.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

RIBEIRO, Aline; FREITAS, Hyndara; GARCIA, Rafael. *PCC já atua em 24 países,*

soma mais de 40 mil membros e envia drogas aos cinco continentes. O Globo, [S.l.], 9 jun. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/especial/pcc-ja-atua-em-24-paises-soma-mais-de-40-mil-membros-e-envia-drogas-aos-cinco-continentes.ghtml>. Acesso em: 3 set. 2024.

UNODC. *Global Study on Homicide.* Viena: UNODC, 2019. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

UNODC. *Teaching Module Series: Organized Crime.* Disponível em: <https://sherloc.unodc.org/cld/en/education/tertiary/organized-crime.html>. Acesso em: 3 set. 2024.

WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Risks Report 2024. Insight report, 19th edition.* 2024. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf. Acesso em: 3 set. 2024.



O Clima encontra a
Segurança: ameaças locais,
impactos globais

**Climate Meets
Security: Local Threats, Global
Impacts**

Matilde de Souza

Matilde de Souza - professora do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas. Doutora e mestra em Ciências Sociais pela UFMG. Coordena o Grupo de Pesquisa do CNPq Instituições Internacionais e Segurança. Integra o grupo Research Fellows do Earth System Governance Project. Principais tópicos: meio ambiente, instituições internacionais, cooperação internacional, mudanças climáticas e governança de águas transfronteiriças.

Professor at the Department of International Relations at PUC Minas. PhD and Master's degree in Social Sciences from UFMG. Coordinates the CNPq Research Group on International Institutions and Security. Member of the Research Fellows group of the Earth System Governance Project. Main topics: environment, international institutions, international cooperation, climate change and transboundary water governance.

Leandro Gomes Ferreira

Leandro Gomes Ferreira é bolsista de pós-doutorado junto ao Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas. Doutor e Mestre em Relações Internacionais pela PUC Minas e Doutor em Economia da Inovação pela FSU Jena. Membro do Grupo de Pesquisa do CNPq Instituições Internacionais e Segurança. Integrante do Sustainability Transitions Research Network. Principais tópicos: energia, big data, transições sustentáveis, cooperação internacional, integração e regionalismo.

Leandro Gomes Ferreira is a postdoctoral fellow at the Department of International Relations at PUC Minas. PhD and Master's degree in International Relations from PUC Minas and PhD in Economics of Innovation from FSU Jena. Member of the CNPq Research Group on International Institutions and Security. Member of the Sustainability Transitions Research Network. Main topics: energy, big data, sustainable transitions, international cooperation, integration and regionalism.

Reenergizando a UE durante a crise energética

Re-energizing the EU during the energy crisis

Matilde de Souza e Leandro Gomes Ferreira

RESUMO

Este *policy paper* apresenta a conjuntura das políticas para o setor de energia da Europa, analisando a nova concepção de transição energética que contempla a inovação social e a transição justa. São analisados dois dos principais instrumentos para melhoramento do setor de energia, o Green Deal e o Horizon Europe. Ao se considerar os dilemas apresentados no atual contexto de conflito regional europeu e seus impactos na matriz energética dos países membros, estes instrumentos permanecem relevantes com a adição de novas funções: o REpowerEU e as cinco áreas missões. Estas, por sua vez, podem,

Palavras-chave: transição energética, segurança energética, União Europeia

SUMMARY

This policy paper presents the current state of policies for the energy sector in Europe, analyzing the new concept of energy transition that includes social innovation and a just transition. It also analyzes two of the main instruments for improving the energy sector, the Green Deal and Horizon Europe. Considering the dilemmas presented in the current context of European regional conflict and its impacts on the energy mix of member countries, these instruments remain relevant with the addition of new functions: REpowerEU and the five mission areas. These, in turn, can, among other issues, direct the European

Key words: energy transition, energy security, European Union

Union (EU) towards improvements in just energy transition policies and reduction of its dependence on Russia¹.

Socially just energy transition

From the nuclear accident in Fukushima in 2011 to the Paris Agreement in 2015, energy transition policies have been pushing experts, industry, academia and governments towards a green economic model (MAZZUCATO, 2015). Recently, these policies have been anchored in two main pillars: growing investments in renewable energy to increase its contribution to the energy mix; and the replacement of oil in the energy system (FERREIRA, 2021).

The first pillar is driven by climate change (CM) and its effects. CM catalyzes the acceleration of the transition process in energy generation, redefining international power dynamics, given that the urgency to mitigate its impacts puts pressure on governments, companies and societies and leads them to reconsider the state of their energy dependence (CRIEKEMANS, 2018). The energy transition is a response to the climate crisis. Alternative sources promise a future of cleaner energy without the negative implications of fossil fuels. It should be understood as a technological and geopolitical revolution that will reshape the global economy and the power relationship between nations, implying geopolitical risks and opportunities: those who lead this revolution will gain power and influence (idem).

The second pillar is motivated by energy security, implying overcoming dependence on gas and oil, access to renewable energy technologies and resilience in the face of crises (RABBI et al., 2022). Dependent on imports of fossil fuels, mainly from Russia, the European Union (EU) becomes more vulnerable due to the war between Russia and Ukraine. The rise in energy prices and supply interruptions during the Covid-19 pandemic and its consequences highlight the same problem, considering tensions between the need to ensure stability in supply and the EU's commitment to reducing emissions. Alternative energy sources are more sustainable and less sensitive to geopolitical issues. However, there is the challenge of ensuring that all EU countries have access to such technologies, in addition to their effective implementation and guaranteed access, involving investments in research, development and distribution of new technologies (RABBI et al., 2022).

¹ This article was produced with the support of FAPEMIG for the project: ICE - International cooperation for energy transition in Minas Gerais (FAPEMIG - BPD 00440-22). Pontifical Catholic University of Minas Gerais/ Postgraduate Program in International Relations

dentre outras questões, direcionar a União Europeia (UE), para melhorias nas políticas de transição energética justa e redução da dependência russa.¹


Transição Energética Socialmente Justa

Desde o acidente nuclear em Fukushima, em 2011, ao Acordo de Paris, em 2015, políticas de transições energéticas têm arrastado especialistas, indústria, academia e governos em direção a um modelo econômico verde (MAZZUCATO, 2015). Recentemente, estas políticas se ancoram em dois pilares principais: o aumento dos investimentos em energias renováveis para aumentar sua contribuição na matriz energética; e a substituição do petróleo no sistema energético (FERREIRA, 2021).

O primeiro pilar é motivado pelas mudanças climáticas (MC) e seus efeitos. As MCs catalisam a aceleração do processo de transição na geração de energia, redefinindo dinâmicas de poder internacional, dado que a urgência em mitigar seus impactos pressiona governos, empresas e sociedades e os leva a reconsiderar o estado de sua dependência energética (CRIEKEMANS, 2018). A transição energética é uma resposta à crise climática. Fontes alternativas prometem um futuro de energia mais limpa e sem as implicações negativas dos combustíveis fósseis. Ela deve ser entendida como uma revolução tecnológica e geopolítica que remodelará a economia global e a relação de poder entre as nações, implicando riscos e oportunidades geopolíticas: aqueles que liderarem essa revolução ganharão poder e influência (idem).

O segundo pilar é motivado pela segurança energética, implicando superação da dependência de gás e óleo, acesso às tecnologias de energia renovável e resiliência frente a crises (RABBI et al., 2022). Dependente da importação de fontes fósseis, principalmente da Rússia, a União Europeia (UE) torna-se mais vulnerável em razão da guerra entre Rússia e Ucrânia. A alta dos preços de energia e interrupções do fornecimento durante a pandemia de Covid-19, e em consequência dela, destacam o mesmo problema, considerando tensões entre a necessidade de garantir estabilidade no fornecimento e o compromisso da UE com a redução de emissões. Fontes alternativas de energia são mais sustentáveis e menos sensíveis a questões geopolíticas. Contudo, há o desafio de garantir que todos os países da UE tenham acesso a tais tecnologias, além de sua implementação eficaz e garantia de acesso,

¹ Este artigo foi produzido com o apoio da FAPEMIG ao projeto: ICE - International cooperation for energy transition in Minas Gerais (FAPEMIG - BPD 00440-22). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais/ Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais



During the pandemic, energy policies did not undergo many changes. Given the high dependence on information and communication technologies at the time, there was an acceleration of digitalization policies and an unexpected increase in the mobilization of energy for big data servers and technological infrastructure (TIAN et al., 2022). This period represented an obstacle to the energy transition, but it opened up opportunities to accelerate digitalization and energy efficiency policies and contributed to a more resilient economy.

However, the digitalization process does not resolve the trade-off between climate change and energy security, which involves environmental protection, reduction of GHG emissions and of the exploitation of natural resources vis-à-vis the search for greater availability of energy and broad access to it. This trade-off must consider aspects of region, race, class, gender; electrification of all human activities and greater efficiency of electrical devices (LEFEVRE, 2007; IEA 2024). Digitalization is strongly related to long-term investments in innovation and accelerates alternatives that propose more effective solutions for the trade-off.

Social innovation is essential in the context of the energy transition: the changes needed to achieve low-carbon systems cannot depend exclusively on technological innovation. Such a transition involves social and behavioral challenges, such as the acceptance of new energy technologies by the population and the mobilization of communities to actively participate in the transition process.

Hoppe & De Vries (2018) define social innovation as actions that are social in their means and that contribute to the low-carbon energy transition, civic empowerment and the achievement of social goals related to the well-being of communities. It is understood that social innovation has an important role in the energy transition, introducing new forms of organization, governance and encouraging behavioral change, which include community-oriented initiatives.

By fostering civic engagement and collaboration, social innovation facilitates the adoption of renewable energy technologies, while also addressing social goals such as reducing energy poverty. A socially just energy transition that prioritizes inclusion and social innovation is essential in this process. By integrating social goals into the energy transition, social innovation ensures that the transition brings equitable and sustainable technological and social advances for all (HOPPE & DE VRIES, 2018).

envolvendo investimentos em pesquisa, desenvolvimento e distribuição de novas tecnologias (RABBI et al., 2022).

Durante a pandemia, as políticas energéticas não sofreram tantas alterações. Dada a alta dependência das tecnologias de informação e comunicação à época, registrou-se aceleração das políticas de digitalização e aumento inesperado na mobilização de energia para servidores de *big data* e infraestrutura tecnológica (TIAN et al., 2022). Esse período representou um obstáculo à transição energética, mas abriu oportunidades para acelerar políticas de digitalização e eficiência energética, e contribuiu para uma economia mais resiliente.

Mas o processo de digitalização não resolve o *trade-off* entre MC e segurança energética que envolve a proteção ambiental, redução de emissões de GEE e da exploração dos recursos naturais *vis a vis* a busca por maior disponibilidade de energia e amplo acesso a ela. Nesse *trade-off* devem ser considerados aspectos de região, raça, classe, gênero; eletrificação de todas as atividades humanas e maior eficiência dos dispositivos elétricos (LEFEVRE, 2007; IEA 2024). A digitalização tem forte relação com investimentos duradouros em inovação e acelera alternativas que propõem soluções mais efetivas para o *trade-off*.

A inovação social é fundamental no contexto da transição energética: mudanças necessárias para o alcance de sistemas de baixa emissão de carbono não podem depender exclusivamente da inovação tecnológica. Tal transição envolve desafios sociais e comportamentais, como a aceitação de novas tecnologias energéticas por parte da população e a mobilização de comunidades para participar ativamente do processo de transição.

Hoppe & De Vries (2018) definem como inovação social aquelas ações que são sociais em seus meios e que contribuem para a transição energética de baixo carbono, o empoderamento cívico e a consecução de metas sociais relacionadas ao bem-estar das comunidades. Entende-se que a inovação social tem um importante papel na transição energética, introduzindo novas formas de organização, de governança e de incentivo à mudança comportamental, incluindo iniciativas orientadas para a comunidade.

Ao fomentar o envolvimento cívico e a colaboração, a inovação social facilita a adoção de tecnologias de energias renováveis, abordando também objetivos sociais, como a redução da pobreza energética. Uma transição energética socialmente justa, que priorize a inclusão e a inovação social, é essencial neste processo. Ao integrar

Energy security dilemmas in the European Union

the EU has been facing energy security dilemmas, exacerbated by the war between Russia and Ukraine and the challenges posed by the COVID-19 pandemic. During the pandemic, the bloc faced price fluctuations and supply chain disruptions in the sector, which hampered investment and increased the vulnerability of the energy system (ROKICKI et al., 2023). The energy transition was hampered by short-term responses that prioritized fossil fuels to ensure immediate energy security (HEFFRON et al., 2021).

Furthermore, the EU's dependence on Russian natural gas and oil leaves the region in a vulnerable position, especially with the sanctions imposed on Russia. In response to this situation, the EU presented the REPowerEU plan, aiming to reduce this dependence by diversifying suppliers and increasing energy efficiency. However, in the short term, the use of fossil fuels clashes with sustainability goals, creating a contradiction between energy security and the decarbonization targets (SIDDI, 2023).

The transition to renewable sources also faces challenges, such as its volatility and high implementation costs in contexts of economic crisis. The EU's dependence on intermittent renewable technologies generates instability in electricity markets, requiring large investments in infrastructure and new regulations to ensure continuity in energy supply. At the same time, there is a need for greater coordination of energy policies among the bloc's countries, to ensure energy security and economic competitiveness (IRIANI, 2022). These challenges are exacerbated by climate change in the region.

In a 2022 report, the World Meteorological Organization (WMO) points to rising temperatures across Europe, higher than the global average since the 1980s, with historical records of forest fires, droughts and heat waves that have caused more than 16,000 deaths. With these conditions and below-average precipitation levels across much of Europe, there has been record ice loss from glaciers in the European Alps and a progressive reduction in the Greenland ice sheet. The North Atlantic has experienced the highest temperatures ever recorded and maritime heat waves have affected regional ecosystems, with warming rates exceeding the global average. In view of this, the energy transition is a crucial response to climate change.

Horizon Europe (HE) is a fundamental proposal to advance innovations in the energy sector while maintaining a focus on the social aspect. In its 9th edition, it has a contribution of 95 billion euros to finance innovation projects in the EU and

objetivos sociais à transição energética, a inovação social garante que a transição traga avanços tecnológicos e sociais equitativos e sustentáveis para todos. (HOPPE & DE VRIES, 2018).

Dilemas de segurança energética na União Europeia

A UE tem enfrentado dilemas de segurança energética acentuados pela guerra entre a Rússia e a Ucrânia e pelos desafios apresentados pela pandemia da Covid-19. Durante a pandemia, o bloco enfrentou flutuações de preços e interrupções nas cadeias de suprimentos no setor, o que dificultou investimentos e aumentou a vulnerabilidade do sistema energético (ROKICKI et al., 2023). A transição energética foi dificultada pelas respostas de curto prazo que priorizaram combustíveis fósseis para garantir segurança energética imediata (HEFFRON et al., 2021).

Ademais, a dependência da UE do gás natural e do petróleo russos condiciona a região a uma posição vulnerável, especialmente com as sanções impostas à Rússia. Respondendo a tal situação, a UE apresentou o plano REPowerEU, visando reduzir essa dependência pela diversificação de fornecedores e aumento da eficiência energética. Contudo, no curto prazo, o uso de fontes fósseis colide com metas de sustentabilidade, gerando uma contradição entre a segurança energética e os objetivos de descarbonização (SIDDI, 2023).

A transição para fontes renováveis também enfrenta desafios, como a sua volatilidade e altos custos de implementação em contextos de crise econômica. A dependência da UE de tecnologias renováveis intermitentes gera instabilidade nos mercados de eletricidade, exigindo grandes investimentos em infraestrutura e novas regulamentações para garantir continuidade no fornecimento de energia. Ao mesmo tempo, há necessidade de maior coordenação das políticas energéticas entre os países do bloco para garantir segurança energética e competitividade econômica (IRIANI, 2022). Esses desafios se agravam face às tendências das MCs na região.

Em relatório de 2022, a Organização Meteorológica Mundial (OMM) destacou tendências de aumento das temperaturas em toda a Europa, maiores do que a média global desde a década de 1980, com registro de incêndios florestais, secas e ondas de calor que causaram mais de 16 mil mortes. Com essas condições e os níveis de precipitação inferiores à média em grande parte da Europa, houve perda recorde de gelo nos glaciares dos Alpes europeus e progressiva redução do manto de gelo da Groenlândia. O Atlântico Norte acusou as temperaturas mais quentes jamais

in cooperation with partners. It has three pillars: Academic excellence; Global challenges and European industrial competitiveness; and Innovative Europe. This edition's novelty is the addition of the five Missions: 1 - Adaptation to climate change, including social transformations; 2 - Cancer; 3 - Healthy oceans, seas, coasts and water resources; 4 - Climate neutrality and smart cities; and 5 - Soil health and food (EUROPEAN COMMISSION, 2024 A).

Mission 1 highlights the effort to ensure positive social effects through the technologies produced within the context of the program. This stimulus to social innovations aims to accelerate the sustainable transition and produce social transformations. Above all, the program involves a gradual increase in international technical cooperation to achieve its missions and objectives (EUROPEAN COMMISSION, 2024 B).

With the exception of mission 2, on cancer, the other four profoundly influenced the design of the Green Deal (GD) a political strategy to transform the EU into a modern, resource-efficient and competitive economy, ensuring: zero net GHG emissions by 2050; economic growth decoupled from resource use; and that no person or region is left behind.

Since its launch in 2019, the Green Deal has been enhanced by the arrival of Horizon Europe. Through the EU's own funding program, the European Commission has strengthened its commitment to members and international partners in promoting new technologies for a sustainable and just energy transition. This effort has expanded with the energy crisis triggered by the Russia-Ukraine conflict (URBANO, 2023). This crisis has affected the structures of the energy sector so much that, in 2022, the European Parliament suggested to the European Commission the urgent development of a package of measures, REPowerEU, to save energy, diversify energy resources, and produce and consume clean energy.

This package, although it achieved good results in reducing the dependence on Russia, resulted in the return of coal, by around 12%, to supply independence, and in the increase in emissions. Investment in Liquefied Natural Gas (LNG), a project for 2030, was suspended and imports from partners fell by around 50% (URBANO, 2023).

REPowerEU's proposal to end the EU's 27 Member-States' dependence on Russia has created long-term distortions for some countries. The promotion of renewables is evident, but comes at the same time as the restart of some nuclear plants. Decarbonization is a goal of EU institutions and members, but the Baltic and Eastern European countries, which were highly dependent on and profited

registradas, e as ondas de calor marítimas afetaram ecossistemas regionais, com taxas de aquecimento excedendo a média global. Em vista disso, a transição energética é resposta fundamental às MCs.

O Horizon Europe (HE) é uma proposta fundamental para avançar nas inovações do setor energético, mantendo o foco no aspecto social. Em sua 9ª edição, ele conta com aporte de 95 bilhões de euros para financiar projetos de inovação na UE e em cooperação com parceiros. Ele apresenta três pilares: Excelência acadêmica; Desafios globais e industrialização competitiva europeia; e Europa Inovadora. A inovação desta edição são as 5 Missões: 1 - Adaptação às MCs, incluindo transformações sociais; 2 - Câncer; 3 - Oceanos, mares, costas e recursos hídricos saudáveis; 4 - Neutralidade climática e smart-cities; e 5 - Saúde do solo e alimentação (EUROPEAN COMMISSION, 2024 A).

A missão 1 destaca o esforço em garantir efeitos sociais positivos através das tecnologias produzidas no contexto do programa. Esse estímulo a inovações sociais objetiva acelerar a transição sustentável e produzir transformações sociais. Sobretudo, o programa implica aumento paulatino da cooperação técnica internacional para atingir suas missões e objetivos (EUROPEAN COMMISSION, 2024 B).

Com exceção da missão 2, sobre o câncer, as demais influenciaram profundamente a concepção do Green Deal (GD), estratégia política para transformar a UE em uma economia moderna, eficiente na utilização dos recursos e competitiva, garantindo zero emissões líquidas de GEE até 2050; crescimento econômico dissociado da utilização de recursos; e que nenhuma pessoa ou região fique para trás.

Desde seu lançamento em 2019, o GD se nobilitou com a chegada do HE. A partir do programa de financiamento da própria UE, a Comissão Europeia reforçou seu compromisso com os membros e parceiros internacionais na promoção de novas tecnologias para a transição energética sustentável e justa. Esse esforço se expandiu com a crise energética desencadeada pelo conflito entre Rússia e Ucrânia (URBANO, 2023). Essa crise afetou tanto as estruturas do setor energético que, em 2022, o Parlamento Europeu sugeriu à Comissão Europeia o desenvolvimento urgente de um pacote de medidas, o REPowerEU, para economizar energia, diversificar os recursos energéticos, e produzir e consumir energia limpa.

Este pacote, embora tenha alcançado bons resultados na redução da dependência da Rússia, implicou a volta do carvão, em cerca de 12%, para suprir a independência e levou ao aumento das emissões. O investimento em Gás Natural Liquefeito (GNL)

from pipelines connecting Russia to Central Europe, have seen their revenues reduced by the new package.

Situation analysis and recommendations

Horizon Europe and the Green Deal are programs developed in a peculiar context in Europe: immediately after the pandemic, in a slow return to in-person activities, with signs of a permanent increase in energy demand, and before the crisis between Russia and Ukraine. This crisis directly impacted the Green Deal, making it difficult to achieve carbon neutrality and energy accessibility for all EU sub-regions for the three years covered by this analysis, as shown in Table 1.

Table 1 – Energy indicators

Indicator	2019	2020*	2021*
CO ₂ (Mt) Emmission	3,820,1	3,502,6 (-9%)	3,739,9 (+6%)
Sharing of fossils in the matrix	72%	70%	70%
Energy intensity (MJ/million USD)	275	258 (-7%)	276 (+6%)
Electricity consumption (TWh)	4,078,1	3,959,9 (-3%)	4,126,4 (+5%)
Total energy production (TJ)	81,617,685	76,861,761	81,061,358
Total energy consumption	58,490,070	55,683,072	58,975,075

*The number in parentheses is the comparison to the previous year

Source: IEA (2024)

Due to the crisis, fossil fuels are returning to the production mix to make up for the interruption in energy trade with Russia. This return, coupled with the expansion of digitalization and electricity consumption, leads the EU to face one of the conditions presented in the scenarios below:

- 1) Restarting nuclear power plants to supply electricity. This would reduce fossil fuels in the energy mix and invigorate the expansion of renewables. However, the environmental movement and the European Parliament's green group could make it

uma aposta para 2030, foi suspenso e as importações dos parceiros caíram em torno de 50% (URBANO, 2023).

A proposta do REPowerEU de encerrar a dependência dos 27 membros da UE em relação à Rússia criou distorções de longo prazo para alguns países. A promoção de renováveis é evidente, mas ocorre junto com o religamento de algumas usinas nucleares. A descarbonização é um objetivo das instituições e membros da UE, mas Países Bálticos e do Leste Europeu, que eram altamente dependentes e lucravam com os dutos de conexão entre Rússia e região centro europeia, tiveram redução de receitas por causa do novo pacote.

Análise da situação e recomendações

O HE e o GD são programas desenvolvidos em um contexto peculiar da Europa: logo após a pandemia, em um lento retorno das atividades presenciais, com indícios do permanente aumento da demanda de energia, e antes da crise entre Rússia e Ucrânia. Tal crise impactou diretamente o GD, dificultando a consecução da neutralidade de carbono e de acessibilidade à energia para todas as sub-regiões da UE, conforme mostra a Tabela 1, para os três anos em foco nesta análise.

Tabela 1 – Indicadores de energia

Indicador	2019	2020*	2021*
Emissão de CO ₂ (Mt)	3.820.1	3.502.6 (-9%)	3.739.9 (+6%)
Compartilhamento de fósseis na matriz	72%	70%	70%
Intensidade energética (MJ/milhão USD)	275	258 (-7%)	276 (+6%)
Consumo de eletricidade (TWh)	4.078.1	3.959.9 (-3%)	4.126.4 (+5%)
Produção total de energia (TJ)	81.617.685	76.861.761	81.061.358
Consumo total de energia	58.490.070	55.683.072	58.975.075

*A comparação entre parêntesis é feita em relação ao ano anterior

Fonte: IEA (2024)

difficult to negotiate climate policies and promote green energy. Transition policies are anchored in decisions to phase out nuclear power plants and promote massive investment in new green technologies, led by Germany, followed by France.

2) Maintain the nuclear phase-out and resort to fossil fuels. This would increase energy accessibility and avoid multiple blackouts and shortages. It would keep the EU competitive and strengthen digitalization. However, it would jeopardise the achievement of the emissions reduction and energy transition targets set by the Green Deal and REpowerEU.

In both scenarios, investment in green technologies has financial and infrastructure support from Horizon Europe. Of the €95 billion budget to finance innovative projects, the two highest-value allocations, which are related to missions 1 and 4, mentioned above, are directly related to the energy sector: 1. Digitalization, Industry and Space – €15.349 billion; 2. Climate, Energy and Mobility – €15.123 billion.

The duration of projects approved by the HE varies from 3 to 5 years. Therefore, from 2024 onwards, it is already possible to observe the launch and acceleration of new and more efficient technologies for renewable sources. However, many of these projects lack technology transfer², due to the association with universities and research centers. An alternative would be for the European Research Council to open calls for proposals for the continuation of projects already approved by Horizon Europe, and in their final phase, aiming to make them applicable to the public or private sectors and to society. The prerequisite for these projects would be to meet the SDGs, with emphasis on the continuity of social relief projects aligned with the Green Deal, especially in countries outside Central Europe.

The Horizon Europe and Green Deal programmes are long-standing but have been shaken by the health and geopolitical crises. However, their goals and missions have remained and are robust enough to guide the EU on its path towards energy transition. However, not all countries are able to keep up with the political and economic guidelines, as shown in Figure 1.

² Knowledge and technology transfer (KTT) is the term used both for the communication and absorption of academic discoveries by society and economic sectors, and for the way in which technology produced is translated between sectors. In other words, how each actor in each of these areas absorbs the innovation and uses it in a particular way.

Mediante a crise, registra-se retorno dos combustíveis fósseis na matriz de produção para suprir a interrupção do comércio de energia com a Rússia. Esse retorno, atrelado à expansão da digitalização e do consumo de eletricidade, condiciona a UE ao enfrentamento de uma das condições apresentadas pelos cenários abaixo:

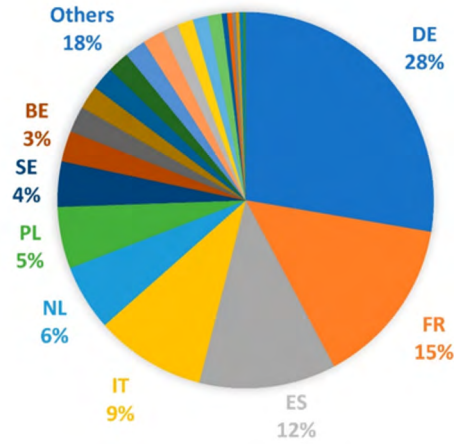
- 1) Retomada das usinas de energia nuclear para suprir a disponibilidade de energia elétrica. Isto reduziria as fontes fósseis na matriz e revigoraria a expansão das renováveis. Porém, o movimento ambientalista e a bancada verde do Parlamento Europeu podem dificultar o andamento das barganhas sobre políticas climáticas e de promoção da energia verde. Políticas de transição são ancoradas nas decisões de *phase-out* das usinas nucleares e no massivo investimento em novas tecnologias verdes, liderado pela Alemanha, seguida pela França.
- 2) Manter o *phase-out* nuclear e recorrer ao uso de fontes fósseis. Isto aumentaria a acessibilidade de energia e evitaria diversos *blackouts* e “apagões”; manteria a UE competitiva e fortaleceria a digitalização. Porém, comprometeria a consecução das metas de redução das emissões e as de transição energética, estipuladas pelo GD e pelo REpowerEU.

Em ambos os cenários, o investimento em tecnologias verdes tem suporte financeiro e de infraestrutura do HE. Do orçamento de 95 bilhões de euros para financiar projetos inovadores, as duas destinações com maior valor, e que se relacionam com as missões 1 e 4, citadas anteriormente, estão diretamente relacionadas ao setor de energia: 1. Digitalização, Indústria e Espaço – 15,349 bilhões de euros; 2. Clima, Energia e Mobilidade – 15,123 bilhões de euros.

A duração dos projetos aprovados no HE varia de 3 a 5 anos. Portanto, a partir de 2024, já é possível observar o lançamento e a aceleração de novas e mais eficientes tecnologias para fontes renováveis. Mas muitos desses projetos carecem de transferência tecnológica², devido à associação com universidades e centros de pesquisa. Uma alternativa seria a abertura, pelo Conselho de Pesquisa Europeu, de editais para a continuidade de projetos já aprovados pelo HE, e em fase final, visando torná-los aplicáveis ao setor público ou privado e à sociedade. O pré-requisito desses projetos seria atender aos ODS, com destaque para a continuidade de projetos de alívio social alinhados ao GD, especialmente em países fora da Europa Central.

² Transferência tecnológica e de conhecimento (Knowledge and technology transfer - KTT) é o termo usado tanto para a comunicação e absorção das descobertas acadêmicas pela sociedade e setores econômicos, quanto a forma como se traduz a tecnologia produzida entre os setores. Ou seja, como cada ator de cada uma dessas áreas absorve a inovação e a toma com um uso peculiar.

Figure 1 – Percentage of power generation capacity³



Source: URBANO, 2023

The two main renewable technologies financed and encouraged in the European transition are, respectively, Wind and Solar power. This incentive is verified with the growing installed capacity of these technologies even in a context of regional crises. As Table 2 shows, the overall installed capacity of the EU grew with the implementation of the REPowerEU package.

Table 2 – Installed renewable capacity

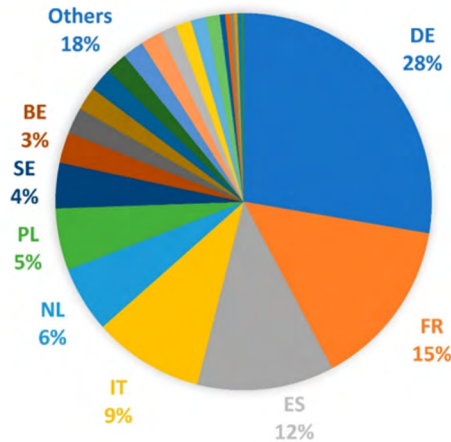
Technology	2021	2022	2023	REPowerEU 2030 Goal
Solar	164 GW	204 GW	259 GW	600 GW
Wind	188 GW	204 GW	221 GW	480 GW

Source: European Commission, 2024 B; Wind Europe 2022

³ Translation of country acronyms: DE – Germany; FR – France; ES – Spain; IT – Italy; NL – Netherlands; PL – Poland; SE – Sweden; BE – Belgium; Others -Other countries

Os programas HE e GD são longevos, mas foram abalados pelas crises sanitária e geopolítica. Porém, suas metas e missões permaneceram e são suficientemente robustas para orientar a UE no caminho rumo à transição energética. Contudo, nem todos os países conseguem acompanhar as diretrizes políticas e econômicas, conforme mostra a Figura 1.

Figura 1 – Percentual de capacidade de geração de energia³



Fonte: URBANO, 2023

As duas principais tecnologias renováveis financiadas e incentivadas na transição europeia são, em ordem, a Eólica e a Solar. Este incentivo é verificado com a crescente capacidade instalada destas tecnologias, ainda que num contexto de crises regionais. Como mostra a Tabela 2, a capacidade geral instalada da UE cresceu com a aplicação do pacote REPowerEU.

Tabela 2 – Capacidade instalada de renováveis

Tecnologia	2021	2022	2023	Meta REPowerEU 2030
Solar	164 GW	204 GW	259 GW	600 GW
Eólica	188 GW	204 GW	221 GW	480 GW

Fonte: European Commission, 2024 B; Wind Europe 2022

³ Tradução das siglas dos países: DE – Alemanha; FR – França; ES – Espanha; IT – Itália; NL – Holanda; PL – Polônia; SE – Suécia; BE – Bélgica; Others -Outros países



Based on Figure 1 and Table 2, the EU faces a major challenge in equalizing installed capacities and ensuring energy security. Obviously, each country has its own economic performance. However, it is clear that crises, packages, and programmes have different impacts on the European subregions. The EU's central region is driven by Germany and France, due to their investments in green technologies. In 2022 and 2023, these countries increased their share of renewables. However, looking at the Baltic regions and Eastern Europe, there is a different distribution of capacities and financing.

Absorbing Horizon Europe incentives requires a lot of bureaucracy, a condition met by Germany, due to its tradition. The same does not occur in some Eastern European and Baltic countries, which are unable to provide an established and continuous organizational structure. In many cases, this discourages the absorption of resources to promote green technologies, which has an impact on the progress of REPowerEU. Thus, since the package uses existing infrastructure, and is a path-dependent policy, many countries do not have the conditions to access financing. Therefore, the destabilization of the polluting sector will not be achieved. This impacts the regional transition model, even though the EU has financing and policies in place to support this.

To achieve a just energy transition, ensuring the availability and accessibility of new technologies at affordable prices for different countries, one alternative would be to invest in broader policies on three fronts:

- 1) Expansion of the carbon tax;
- 2) New incentives, subsidies and tariffs;
- 3) Expansion of electric mobility.

On the first front, the Green Deal imposed reforms in the carbon market, increasing the annual compensation of participants with a programmed reduction of quotas for each company. However, the expansion occurred only for the maritime, road transport and residential heating sectors, leaving out sectors with high emissions, such as the food and pharmaceutical industries. The food industry is paradigmatic, with emissions in agriculture, livestock, transport of inputs and inadequate disposal of waste. A solution could be to direct the tax balance to investments in clean technologies for this same sector, encouraging it to research and innovate, considering the dynamics of its own production cycle. In addition, partnerships are proposed with education and research institutions, which produce results in projects financed by Horizon Europe.

Regarding the second front, despite the controversies, it is important to discuss

Com base na Figura 1 e na Tabela 2, a UE tem um grande desafio para equalizar capacidades instaladas e garantir segurança energética. Obviamente, cada país tem seu próprio desempenho econômico. Contudo, identifica-se que crises, pacotes e programas têm impactos distintos nas sub-regiões europeias. A região central da UE é estimulada pela Alemanha e França, por seus investimentos em tecnologias verdes. Em 2022 e 2023, esses países aumentaram o compartilhamento de renováveis. Contudo, observando-se as regiões bálticas e o Leste Europeu, há diferente distribuição das capacidades e dos financiamentos.

Absorver incentivos do HE requer muita burocracia, condição atendida pela Alemanha, por sua tradição. O mesmo não ocorre em alguns países do Leste Europeu e Bálticos, que não conseguem prover estrutura organizativa estabelecida e contínua. Em muitos casos, isso desestimula a absorção de recursos para promover tecnologias verdes, repercutindo no andamento do REPowerEU. Desse modo, como o pacote usa a infraestrutura existente, e sendo uma política *path dependent*, muitos países não possuem as condições para acessar financiamento. Portanto, a desestabilização do setor poluente não será alcançada. Isso impacta o modelo de transição regional, ainda que a UE disponha de financiamento e de políticas nesse sentido.

Para atingir uma transição energética justa, garantindo disponibilidade e acessibilidade às novas tecnologias com preços acessíveis a países diversos, uma alternativa seria apostar em políticas mais amplas em três frentes:

- 1) Ampliação de imposto sobre o carbono;
- 2) Novos incentivos, subsídios e tarifas;
- 3) Expansão da mobilidade elétrica.

Sobre a primeira frente, o GD impôs reformas no mercado de carbono, aumentando a compensação anual dos participantes com redução programada de quotas para cada empresa. Contudo, a ampliação ocorreu apenas para os setores marítimo, transporte rodoviário e aquecimento residencial, deixando de fora setores com altas emissões, como as indústrias alimentícia e farmacêutica. A alimentícia é paradigmática, com emissões na agricultura, pecuária, transporte de insumos e descarte inadequado de rejeitos. Propõe-se o direcionamento do saldo do imposto para investimentos em tecnologias limpas para esse mesmo setor, estimulando-o a pesquisar e inovar, considerando a dinâmica do seu próprio ciclo produtivo. Além disso, propõem-se parcerias com instituições de educação e pesquisa, e que produzam resultados em projetos financiados pelo HE.

Quanto à segunda frente, apesar das controvérsias, importa discutir incentivos

incentives and subsidies for industries, aiming to recover the energy sector through REPowerEU and reduce emissions. Two lines of incentives are proposed: for companies that adopt sustainable practices and promote the decarbonization of their production chains; and for decentralized energy generation. Germany remodeled this policy, which dates back to the 1980s, for the installation of photovoltaic plants in households with government subsidies, and in companies with reduced rates. Subsidies or incentives for small-scale renewable energy systems expand the adoption of clean energy and support the goals of REPowerEU, increasing society's participation in a just energy transition.

Regarding the third front, reforming electricity tariffs to make renewables more attractive would encourage countries with fewer resources to increase their installed capacity and ensure supply with increased demand. This measure would be linked to the electrification of the public transport sector. To generate the infrastructure needed for this reform, institutions applying for Horizon Europe's resources could develop projects to improve or create battery charging infrastructure and to produce longer-lasting batteries, aiming for more incentives from REPowerEU. This measure could accelerate the transition in the sector, given that electric vehicles are a major bet in the fight against climate change, but their prices make them inaccessible to a large portion of the population.

References

- Criekemans, D. (2018). Geopolitics of the renewable energy game and its potential impact upon global power relations. In *The geopolitics of renewables* (pp. 37–73). Springer.
- European Commission. HORIZON EUROPE. Available at: <https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en?prefLang=pt> Accessed: 21/AUG/2024 A
- European Commission. EUROPEAN GREEN DEAL. Available at: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en> Accessed: 21/AUG/2024 B
- Ferreira, L. G. (2021). *FROM INNOVATION TO SOCIO-POLITICAL CHANGE The European Union renewable energy innovation network mobilized for sustainability transition*. Thesis (Ph.D. in International Relations) International Relations Chair, PUC MINAS.
- Heffron, R., Körner, M., Schöpf, M., Wagner, J., & Weibelzahl, M. (2021). The role of flexibility in the light of the COVID-19 pandemic and beyond: Contributing to a sustainable and resilient energy future in Europe. *Renewable*

e subsídios para indústrias, objetivando recuperar o setor de energia a partir do REPowerEU e reduzir emissões. Propõem-se duas linhas de incentivos: para as empresas que adotam práticas sustentáveis e promovem a descarbonização de suas cadeias produtivas; e para a geração descentralizada de energia. A Alemanha remodelou essa política, que é da década de 1980, para a instalação de usinas fotovoltaicas em residências com subsídios do governo, e em empresas com redução de taxas. Subsídios ou incentivos para sistemas de energia renovável em pequena escala ampliam a adoção de energias limpas e sustentam as metas do REPowerEU, aumentando a participação da sociedade na transição energética justa.

Quanto à terceira frente, a reforma de tarifas de eletricidade para tornar atrativas as renováveis, incentivaria países com menos recursos a aumentar sua capacidade instalada e garantir abastecimento com aumento da demanda. Tal medida estaria atrelada à eletrificação do setor de transporte público. Para gerar infraestruturas necessárias a essa reforma, as instituições que pleiteiam recursos no HE poderiam elaborar projetos para melhorar ou criar infraestrutura de carregamento de baterias, e para produzir baterias mais duradouras, visando mais incentivos do REPowerEU. Tal medida poderia acelerar a transição no setor, dado que os veículos elétricos são uma grande aposta no combate às MCs, mas os preços são ainda inacessíveis a grande parte da população.

Referências

Criekemans, D. (2018). Geopolitics of the renewable energy game and its potential impact upon global power relations. In *The geopolitics of renewables* (pp. 37-73). Springer.

European Commission. HORIZON EUROPE. Disponível em: <https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding-and-innovation/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en?prefLang=pt> Acessado em 21/08/2024 A

European Commission. EUROPEAN GREEN DEAL. Disponível em: <<https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/>

priorities-2019-2024/european-green-deal_en> Acessado em 21/08/2024 B

Ferreira, L. G. (2021). *FROM INNOVATION TO SOCIO-POLITICAL CHANGE The European Union renewable energy innovation network mobilized for sustainability transition*.

Thesis (Ph.D. in International Relations) International Relations Chair, PUC MINAS.

Heffron, R., Körner, M., Schöpf, M., Wagner, J., & Weibelzahl, M. (2021). The role of flexibility in the light of the COVID-19 pandemic and beyond: Contributing to a sustainable and resilient energy future in Europe. *Renewable*

& *Sustainable Energy Reviews*, 140, 110743. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2021.110743>

Hoppe, T. & De Vries, G. (2018). Social innovation and the energy transition.

IEA. "Europe." *Agência Internacional de Energia*. Available at: <<https://www.iea.org/regions/europe>> Accessed: August 23, 2024

Iriani, M. L. (2022). *The Energy Transition Dilemma in European Union (EU) Region*. *Jurnal Dinamika Global*. DOI: 10.36859/jdg.v7i01.980.

Lefevre, N. (2007). Energy security and climate policy: assessing interactions. IEA/OECD.

Mazzucato, M. (2015). The green entrepreneurial state. In *The politics of green transformations* (pp. 152–170). Routledge.

Rabbi, M. F., Popp, J., Máté, D., & Kovács, S. (2022). Energy security and energy transition to achieve carbon neutrality. *Energies*, 15(21), 8126.

Rokicki, T., Bórawski, P., & Szeberényi, A. (2023). The Impact of the 2020–2022 Crises on EU Countries' Independence from Energy Imports, Particularly from Russia. *Energies*, 16(1866), 629. <https://doi.org/10.3390/en16186629>

Siddi, M. (2023). *Europe's Energy Dilemma*. *Current History*. DOI: 10.1525/curh.2023.122.842.83.

Tian, J., Yu, L., Xue, R., Zhuang, S., & Shan, Y. (2022). Global low-carbon energy transition in the post-covid-19 era. *Applied energy*, 307, 118205

Urbano, Eva M., Konstantinos Kampouropoulos, and Luis Romeral. 2023. "Energy Crisis in Europe: The European Union's Objectives and Countries' Policy Trends—New Transition Paths?" *Energies* 16, no. 16: 5957. <https://doi.org/10.3390/en16165957>

Wind Europe. (2022). *North Sea offshore wind to help repower the EU*. Available at: <North Sea offshore wind to help repower the EU | WindEurope> Accessed: August 23, 2024

World Meteorological Organization (WMO). (2022). *State of the Climate in Europe 2022*. Geneva: WMO. Available at: https://library.wmo.int/viewer/66206?medianame=1320_State_of_the_Climate_in_Europe_2022_en_#page=1&viewer=picture&o=bookmark&n=0&q=. Accessed: August 05, 2024.

- & *Sustainable Energy Reviews*, 140, 110743. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2021.110743>
- Hoppe, T. & De Vries, G. (2018). Social innovation and the energy transition.
- IEA. "Europe." *Agência Internacional de Energia*. Disponível em <<https://www.iea.org/regions/europe>> Acessado em 23 de agosto de 2024
- Iriani, M. L. (2022). The Energy Transition Dilemma in European Union (EU) Region. *Jurnal Dinamika Global*. DOI: 10.36859/jdg.v7i01.980.
- Lefevre, N. (2007). Energy security and climate policy: assessing interactions. IEA/OECD.
- Mazzucato, M. (2015). *The green entrepreneurial state. In The politics of green transformations* (pp. 152–170). Routledge.
- Rabbi, M. F., Popp, J., Máté, D., & Kovács, S. (2022). Energy security and energy transition to achieve carbon neutrality. *Energies*, 15(21), 8126.
- Rokicki, T., Bórawski, P., & Szeberényi, A. (2023). The Impact of the 2020–2022 Crises on EU Countries' Independence from Energy Imports, Particularly from Russia. *Energies*, 16(1866), 629. <https://doi.org/10.3390/en16186629>
- Siddi, M. (2023). *Europe's Energy Dilemma*. *Current History*. DOI: 10.1525/curh.2023.122.842.83.
- Tian, J., Yu, L., Xue, R., Zhuang, S., & Shan, Y. (2022). Global low-carbon energy transition in the post-covid-19 era. *Applied energy*, 307, 118205
- Urbano, Eva M., Konstantinos Kampouropoulos, and Luis Romeral. 2023. "Energy Crisis in Europe: The European Union's Objectives and Countries' Policy Trends—New Transition Paths?" *Energies* 16, no. 16: 5957. <https://doi.org/10.3390/en16165957>
- Wind Europe. (2022). *North Sea offshore wind to help repower the EU*. Disponível em <North Sea offshore wind to help repower the EU | WindEurope> Acessado em em 23 de agosto de 2024
- World Meteorological Organization (WMO). (2022). *State of the Climate in Europe 2022*. Genebra: WMO. Disponível em https://library.wmo.int/viewer/66206?medianame=1320_State_of_the_Climate_in_Europe_2022_en_#page=1&viewer=picture&bookmark&n=0&q=. Acesso em 05 de agosto de 2024.

Beatriz Mattos

Beatriz Rodrigues Bessa Mattos é Doutora em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica - IRI/ PUC-Rio e Mestre em Relações Internacionais e Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro da Universidade Cândido Mendes - IUPERJ/UCAM. Atualmente, é Coordenadora de Pesquisa da Plataforma CIPÓ e Professora Assistente do curso de Relações Internacionais da Universidade Veiga de Almeida -UVA.

+

Beatriz Rodrigues Bessa Mattos holds a PhD in International Relations from the Institute of International Relations of the Pontifical Catholic University - IRI/PUC-Rio and a Master's degree in International Relations and Political Science from the University Research Institute of Rio de Janeiro at the Cândido Mendes University - IUPERJ/UCAM. She is currently the Research Coordinator of the CIPÓ Platform and Assistant Professor of the International Relations course at Veiga de Almeida University -UVA.

Clima e Segurança na América Latina: ameaças globais, impactos locais

Climate and Security in Latin America: Global Threats, Local Impacts

Beatriz Rodrigues Bessa Mattos

Introdução

Impulsionadas pelas emissões antrópicas de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera, as mudanças climáticas são frequentemente apontadas como a maior ameaça de nossos tempos (ONU, 2021). Embora se trate de um desafio de natureza global, com repercussões para a segurança em suas mais diversas escalas - incluindo a segurança humana, estatal e planetária - os riscos climáticos se manifestam de forma assimétrica pelas diversas regiões do mundo. (IPCC, 2023)

Ainda que não se situem entre os maiores emissores históricos de GEE, países em desenvolvimento, como os latino-americanos, estão entre os mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas. A desproporção em termos de vulnerabilidade se deve não apenas a

Introduction

Driven by anthropogenic emissions of greenhouse gases (GHG) into the atmosphere, climate change is often referred to as the greatest threat of our time (UN, 2021). Although it is a global challenge, with repercussions for security at its various scales - including human, state and planetary security - climate risks manifest asymmetrically across the world's regions. (IPCC, 2023)

Albeit not being among the largest historical GHG emitters, developing countries, such as those in Latin America, are among the most vulnerable to the effects of climate change. This disproportionate vulnerability is due not only to geographical factors, but above all to pre-existing challenges, such as persistently high levels of poverty and

inequality, low governance capacity and a lack of financing for climate adaptation policies. (IPCC, 2022a)

By understanding that climate change is a global phenomenon that has more severe implications in regions such as Latin America, this article aims to situate the issue as a security issue, without, however, defending the securitization of climate change (BUZAN et. al, 1998) in the region. Considering the unconventional profile of the climate threat and the risks associated with a securitization process (WAEVER, 1995), the article proposes a movement to climatize public policies (MOBJÖRK, 2016; MATTOS, 2023) so that the problem is framed in a transversal, structuring and discussed way, in national and regional initiatives, aiming at more comprehensive, effective and fair climate adaptation and mitigation actions.

In order to facilitate this climate change process, the article presents policy recommendations to be implemented simultaneously at the international, regional and national levels. These are:

1. Advancing multilateral negotiations aimed at complying with the provisions of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and its Paris Agreement, with an emphasis on climate financing and the transfer and co-development of technologies for developing countries;
2. Restoring Latin American regionalism and intensify cooperation ties in key areas for climate adaptation and mitigation;
3. Strengthening domestic governance structures, incorporating climate risks into public policies and promoting new development models for Latin American countries.

Climate and (in)security in Latin America

The main climate risks attributed to Central and South America include frequent and extreme droughts associated with food and nutritional insecurity; increased risks of floods and landslides with the potential to affect human safety and critical infrastructure; changes in precipitation patterns leading to scenarios of water insecurity; proliferation of infectious diseases and overload of health systems; deterioration of biomes and ecosystems in the region, especially the Amazon and coral ecosystems, and coastal erosion generating greater vulnerability to extreme climate events. (IPCC, 2022b)

fatores geográficos, mas sobretudo a desafios pré-existentes, como a persistência de altos índices de pobreza e desigualdade, baixa capacidade de governança e carência de financiamento direcionado a políticas de adaptação climática. (IPCC, 2022a)


Compreendendo as mudanças climáticas como um fenômeno global, mas com implicações mais severas em regiões como a América Latina, este artigo tem como objetivo situar o tema como uma questão de segurança, sem, contudo, defender a securitização das mudanças climáticas (BUZAN *et. al*, 1998) na região. Considerando o perfil não convencional da ameaça climática e os riscos associados a um processo de securitização (WAEVER, 1995), o artigo propõe um movimento de climatização das políticas públicas (MOBJÖRK, 2016; MATTOS, 2023), de modo que o problema seja enquadrado, de forma transversal, estruturante e dialogada, nas iniciativas nacionais e regionais, mirando ações de adaptação e mitigação climática mais compreensivas, efetivas e justas.

Visando facilitar esse processo de climatização, o artigo apresenta recomendações políticas a serem implementadas simultaneamente nos níveis internacional, regional e nacional. São essas:

1. Avanço das negociações multilaterais visando o cumprimento dos dispositivos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e de seu Acordo de Paris, com ênfase no financiamento climático e na transferência e co-desenvolvimento de tecnologias para os países em desenvolvimento;
2. Resgate do regionalismo latino-americano e intensificação dos laços de cooperação em áreas-chave para a adaptação e a mitigação climática;
3. Reforço das estruturas de governança doméstica, incorporação dos riscos climáticos nas políticas públicas e promoção de novos modelos de desenvolvimento para os países latino-americanos.

Clima e (in)segurança na América Latina

Os principais riscos climáticos atribuídos à América Central e do Sul incluem secas frequentes e extremas associadas a quadros de insegurança alimentar e nutricional; maiores riscos de enchentes e deslizamentos com potencial de afetar a segurança humana e as infraestruturas essenciais; mudanças nos padrões de precipitação acarretando cenários de insegurança hídrica; proliferação de doenças infecciosas



Some of these risks are exacerbated by activities such as fires and deforestation, which contribute to the accelerated loss of biodiversity and the increase in GHG emissions. In addition, the predominance of unsustainable development patterns, based on the unbridled exploitation of natural resources for the production and export of commodities, makes Latin American economies and jobs extremely vulnerable to climate impacts. (WMO, 2021; LEBDIOUI, 2024)

The IMF (2021) estimates that the costs of achieving regional mitigation goals, aimed at reducing GHG emissions, and adaptation goals, aimed at strengthening the resilience of communities, ecosystems and infrastructure to the effects of climate change, range between 90 and 110 billion dollars annually. These exorbitant amounts exceed the financing capacity of these countries, which already face challenges in ensuring public policies in basic areas such as education and health.

It is also worth mentioning that even mitigation initiatives can generate dynamics of human and environmental insecurity in Latin America if they are not conducted with due diligence. Examples include the exploration of critical minerals and the construction of solar and wind power plants, activities considered priorities for the energy transition, but which can pose risks to biodiversity and the socio-environmental rights of local populations (IEA, 2022; POPE, SMITH, 2023).

The tendency for the adverse impacts of climate change to widen inequalities, disproportionately affecting the most vulnerable groups is an additional concern for Latin America and the Caribbean. The region is the second most unequal in the world and also the second most affected by natural disasters (UNDP, 2023; OCHA, 2020). The World Bank (2018) predicts that by 2050, climate change could generate 17 million internally displaced people in Latin America, requiring additional efforts by local authorities to receive and accommodate them.

Furthermore, although they are not considered isolated causes of violent conflicts (IPCC, 2022b), climate effects can aggravate hostilities, especially in a region already marked by socio-environmental tensions, high levels of violence and the presence of organized crime (ABDENUR et. al, 2019; UNDP, 2023). According to Forbes (2023), the interaction between these factors can result in a “no war, no peace” scenario in Latin America. Such contexts tend to weaken local governance capacities, making it difficult to implement climate mitigation and adaptation actions and aggravating social, economic and environmental challenges, thus reinforcing a vicious cycle between climate change, inequalities and insecurity dynamics. (UNDP, 2023)

e sobrecarga dos sistemas de saúde; deterioração de biomas e ecossistemas da região, em especial da Amazônia e dos ecossistemas de corais, e erosão costeira gerando maior vulnerabilidade a eventos climáticos extremos. (IPCC, 2022b)

Alguns desses riscos são potencializados por atividades como queimadas e desmatamento, que contribuem para a perda acelerada da biodiversidade e a elevação das emissões de GEE. Além disso, a predominância de padrões insustentáveis de desenvolvimento, baseados na exploração desenfreada de recursos naturais voltada à produção e exportação de *commodities*, torna as economias e os empregos latino-americanos extremamente vulneráveis aos impactos climáticos. (WMO, 2021; LEBDIOUI, 2024)

O FMI (2021) estima que os custos de ações para alcançar os objetivos regionais de mitigação, destinadas à redução de emissões de GEE, e de adaptação, voltadas ao fortalecimento da resiliência das comunidades, ecossistemas e infraestruturas aos efeitos das mudanças climáticas, variem entre 90 e 110 bilhões de dólares anuais. Os valores exorbitantes estão muito além das capacidades de financiamento desses países, que já enfrentam desafios para assegurar políticas públicas em áreas básicas, como educação e saúde.

Vale mencionar, ainda, que até mesmo iniciativas de mitigação podem gerar dinâmicas de insegurança humana e ambiental na América Latina caso não sejam conduzidas com a devida diligência. Exemplos incluem a exploração de minerais críticos e a construção de plantas de energia solar e eólica, atividades apontadas como prioritárias para a transição energética, mas que podem representar riscos à biodiversidade e aos direitos socioambientais das populações locais (AIE, 2022; POPE, SMITH, 2023).

A tendência de que os impactos adversos das mudanças climáticas ampliem desigualdades, afetando desproporcionalmente os grupos mais vulneráveis, é uma preocupação adicional para a América Latina e o Caribe. A região é a segunda mais desigual do mundo e também a segunda mais afetada por desastres naturais (PNUD, 2023; OCHA, 2020). O Banco Mundial (2018) prevê que, até 2050, as mudanças climáticas poderão gerar 17 milhões de deslocados internos na América Latina, exigindo esforços adicionais das autoridades locais para sua recepção e acomodação.

No mais, embora não se coloquem isoladamente como causa de conflitos violentos (IPCC, 2022b), os efeitos climáticos podem agravar hostilidades, especialmente em uma região já marcada por tensões socioambientais, altos índices de violência e presença de crime organizado (ABDENUR *et. al.*, 2019; PNUD, 2023). Segundo Forbes (2023), a interação entre esses fatores pode resultar em um cenário de “no war, no peace” na América

However, it is possible to reverse this situation. It is essential that the countries of the region adopt an integrated and preventive security approach focused on reducing climate risks and promoting a lasting, inclusive and sustainable development model. This approach, which differs from conventional securitization dynamics, must be based on a holistic and comprehensive perspective, which considers the security of individuals, ecosystems, countries and the planet as interdependent dimensions of security.

Climate Securitization vs. Climatization of Public Policies

Although climate change is increasingly being included in strategic security and defense documents of States and regional organizations, indicating an ongoing process of securitization of climate change, climate risks are unlikely to be mitigated through security practices that are of an exceptional and militarized nature. (BUZAN et. al, 1998; WAEVER, 1995)

Although climate risks represent direct and indirect risks to human, national, regional and international security, they have specific characteristics that make it impossible to neutralize through the use of traditional power resources, especially in regions already marked by inequalities and tensions such as Latin America. Among the specific characteristics that give climate change the status of an unconventional threat are the impossibility of identifying a single individual responsible for the climate threat, its multiplier effect on risks that spread geographically and over time, assuming a cross-border and intergenerational nature, and the demand for robust and coordinated cooperation actions between countries. (MOBJÖRK, 2016)

Therefore, the complexity of climate risks requires the formulation of comprehensive and innovative security policies and strategies capable of addressing the growing challenges arising from a climate emergency scenario in a preventive, integrated and multidimensional manner. In the academic literature, there is a growing awareness of proposals that point to the “climatization of public policies”. In contrast to the dynamics traditionally triggered by the securitization process (C.A.S.E., 2006), the climatization of public policies requires considerations on how climate change can trigger situations of insecurity, in order to enable climate risks to be addressed in a transversal manner by a wide range of sectoral policies (MOBJÖRK, 2016; MATTOS, 2023).

The climatization process enables mitigation and adaptation efforts to be incorporated in a coordinated manner into public policies aimed at sectors such

Latina. Tais contextos tendem a enfraquecer as capacidades de governança local, dificultando a implementação de ações de mitigação e adaptação climática e agravando desafios sociais, econômicos e ambientais, de modo a reforçar um ciclo vicioso entre mudanças climáticas, desigualdades e dinâmicas de insegurança. (PNUD, 2023)

No entanto, é possível reverter esse quadro. É essencial que os países da região adotem uma abordagem de segurança integrada e preventiva, focada na redução dos riscos climáticos e na promoção de um modelo de desenvolvimento duradouro, inclusivo e sustentável. Esta abordagem, que se diferencia das dinâmicas convencionais de securitização, deve se alicerçar em uma perspectiva holística e abrangente, que considere a segurança dos indivíduos, dos ecossistemas, dos países e do planeta como dimensões interdependentes da segurança.

Securitização Climática x Climatização das Políticas Públicas

Embora se observe a crescente inclusão das mudanças climáticas em documentos estratégicos de segurança e defesa de Estados e organizações regionais, indicando um processo em andamento de securitização das mudanças climáticas, os riscos climáticos dificilmente serão mitigados por meio de práticas de segurança que se revestem de caráter excepcional e militarizado. (BUZAN et. al, 1998; WAEVER, 1995)

Ainda que representem riscos diretos e indiretos para a segurança humana, nacional, regional e internacional, os riscos climáticos guardam especificidades que impossibilitam sua neutralização mediante o emprego de recursos tradicionais de poder, em especial em regiões já marcadas por desigualdades e tensões como a América Latina. Entre as especificidades que conferem às mudanças climáticas o status de uma ameaça não convencional estão a impossibilidade de identificação de um sujeito responsável pela ameaça climática, seu efeito multiplicador de riscos que se propagam geograficamente e ao longo do tempo, assumindo caráter transfronteiriço e intergeracional, e a demanda por ações de cooperação robustas e coordenadas entre os países. (MOBJÖRK, 2016)

A complexidade dos riscos climáticos exige, portanto, a formulação de políticas e estratégias de segurança compreensivas e inovadoras, capazes de abordar de maneira preventiva, integrada e multidimensional os crescentes desafios que emanam de um cenário de emergência climática. Em meio à literatura acadêmica, nota-se o amadurecimento de propostas que apontam para a “climatização das políticas públicas”. Em contraste com as dinâmicas tradicionalmente desencadeadas pelo processo de securitização (C.A.S.E., 2006), a climatização das políticas públicas requer

as agriculture, sanitation, energy, infrastructure, transportation, environmental and climate preservation, health, education, science and technology, industrial production, and even security and defense. In addition to prioritizing the well-being of individuals, the protection of natural ecosystems, and the right to truly sustainable development, the climatization of public policies tends to avoid overlapping efforts and reduces the chances of adopting contradictory and incoherent initiatives.

To be successful in the Latin American context, the process of climatization of public policies requires coordinated actions at three levels: international, regional and national. These actions will be presented in more detail in the next section, dedicated to presenting policy recommendations.

Policy Recommendations

1. Advancing multilateral negotiations aimed at complying with the provisions of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and its Paris Agreement, with an emphasis on climate financing and the transfer and co-development of technologies for developing countries:

In the context of an unprecedented worsening of the climate crisis, limiting global temperature rise to 1.5°C above pre-industrial levels, as established by the Paris Agreement, requires ambitious climate mitigation and adaptation actions. For these actions to be achieved, it is essential that developed countries lead a rapid transition to a low-carbon energy mix, in addition to offering climate finance and the transfer and co-development of technologies that meet the urgent adaptation and mitigation needs of developing countries. Although supported by the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities (CBDR-RC), which recognizes the historical responsibilities of industrialized countries in the face of the climate crisis, these actions have never been effectively carried out, making it impossible to implement robust climate initiatives in regions that are disproportionately vulnerable to climate risks, such as Latin America.

2. Restoring Latin American regionalism and intensifying cooperation ties in key areas for climate adaptation and mitigation

In view of the multiple regional challenges aggravated by the climate crisis, it is essential that Latin American countries strengthen cooperation ties in the most diverse areas, in order to facilitate: a) the integration of warning and monitoring

considerações sobre como as mudanças climáticas podem desencadear situações de insegurança, de forma a possibilitar que os riscos climáticos sejam abordados de forma transversal por uma ampla gama de políticas setoriais (MOBJÖRK, 2016; MATTOS, 2023).

O processo de climatização possibilita que esforços de mitigação e adaptação sejam incorporados de forma coordenada a políticas públicas destinadas a setores como agricultura, saneamento, energia, infraestrutura, transporte, preservação ambiental e climática, saúde, educação, ciência e tecnologia, produção industrial e até mesmo segurança e defesa. Além de priorizar o bem-estar dos indivíduos, a proteção dos ecossistemas naturais e o direito a um desenvolvimento verdadeiramente sustentável, a climatização das políticas públicas tende a evitar a sobreposição de esforços e reduzir as chances de adoção de iniciativas contraditórias e incoerentes.

Para que seja bem-sucedido no contexto latino-americano, o processo de climatização das políticas públicas requer ações coordenadas em ao menos três níveis: o internacional, o regional e o nacional. Essas ações serão apresentadas de forma mais detalhada na próxima seção, dedicada à apresentação de recomendações políticas.

Recomendações Políticas

1. Avanço das negociações multilaterais visando o cumprimento dos dispositivos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e de seu Acordo de Paris, com ênfase no financiamento climático e transferência e co-desenvolvimento de tecnologias para os países em desenvolvimento:

No contexto de agravamento sem precedentes da crise climática, limitar a elevação da temperatura global a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, conforme estabelecido pelo Acordo de Paris, exige ações ambiciosas de mitigação e adaptação climática. Para que essas ações se concretizem, é essencial que os países desenvolvidos liderem uma rápida transição para uma matriz energética de baixo carbono, além de oferecer financiamento climático e transferência e co-desenvolvimento de tecnologias que atendam às urgentes necessidades de adaptação e mitigação dos países em desenvolvimento. Embora respaldadas pelo princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades (CBDR-RC, na sigla em inglês), que reconhece as responsabilidades históricas dos países industrializados diante da crise climática, essas ações nunca foram efetivamente realizadas, inviabilizando a execução de iniciativas climáticas robustas em regiões desproporcionalmente vulneráveis aos riscos climáticos como a América Latina.

systems for extreme climate events; b) the fight against cross-border crimes, such as deforestation, land grabbing, illegal mining and drug trafficking, through inter-agency operations; c) the exchange of knowledge, technologies and successful case studies with regard to food and water security, increasing climate resilience, energy transition, combating inequalities and promoting sustainable development; d) strengthening humanitarian aid.

For these cooperation initiatives to become a reality, it is crucial to reinvigorate regional bodies such as the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO), the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) and MERCOSUR. Furthermore, it is essential that the region's countries ratify and comply with the Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, known as the Escazú Agreement, which aims to strengthen regional cooperation to protect the right of present and future generations to live in a healthy environment and achieve truly sustainable development.

3. Strengthening domestic governance structures, incorporating climate risks into public policies and promoting new development models in Latin American countries:

An effective movement to climatize Latin American public policies requires the strengthening of national and local governance structures, involving broad social participation so that climate considerations are integrated into decision-making processes in the most diverse areas in order to build effective, fair and inclusive responses to the challenges posed by climate change.

The climatization of public policies must occur together with the promotion of new development models, paving the way for sustainable production processes and forms of income generation that do not perpetuate the predatory exploitation of natural resources, are less intensive in GHG emissions and capable of addressing the challenges related to poverty and inequalities that plague the region.

2. Resgate do regionalismo latino-americano e intensificação dos laços de cooperação em áreas-chave para a adaptação e a mitigação climática

Frente aos múltiplos desafios regionais agravados pelo contexto de crise climática, é fundamental que os países latino-americanos reforcem os laços de cooperação nas mais diversas áreas, de maneira a facilitar: a) a integração de sistemas de alerta e monitoramento de fenômenos climáticos extremos, b) o combate a crimes transfronteiriços, como o desmatamento, a grilagem de terras, o garimpo ilegal e o narcotráfico, por meio de operações interagências; c) o intercâmbio de conhecimentos, tecnologias e experiências bem-sucedidas no que se refere à segurança alimentar e hídrica, o incremento da resiliência climática, a transição energética, o combate às desigualdades e à promoção do desenvolvimento sustentável; d) o reforço à ajuda humanitária.

Para que essas iniciativas de cooperação se tornem realidade, é crucial revitalizar instâncias regionais como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e o MERCOSUL. Além disso, é fundamental que os países da região ratifiquem e cumpram o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, conhecido como Acordo de Escazú, que visa fortalecer a cooperação regional para proteger o direito das gerações presentes e futuras de viver em um meio ambiente saudável e alcançar um desenvolvimento verdadeiramente sustentável.

3. Reforço das estruturas de governança doméstica, incorporação dos riscos climáticos nas políticas públicas e promoção de novos modelos de desenvolvimento nos países latino-americanos:

Um movimento efetivo de climatização das políticas públicas latino-americanas requer o fortalecimento das estruturas de governança nacionais e locais, envolvendo ampla participação social para que as considerações climáticas sejam integradas nos processos de tomada de decisão das mais diversas áreas, de modo a construir respostas efetivas, justas e inclusivas aos desafios impostos pelas mudanças climáticas.

A climatização das políticas públicas deve ocorrer simultaneamente à promoção de novos modelos de desenvolvimento, abrindo caminho para processos produtivos e formas de geração de renda sustentáveis, que não perpetuem a exploração predatória de recursos naturais, sejam menos intensivos em emissões de GEE e capazes de endereçar os desafios relacionados à pobreza e às desigualdades que assolam a região.

References

- Abdenur, Adriana; Kuele, Giovanna; Amorim, Alice. **Climate and Security in Latin America and the Caribbean**. Instituto Igarapé, 2019.
- IEA – International Energy Agency. The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions. **World Energy Outlook Special Report**, 2022. Available at: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ffd2a83b-8c30-4e9d-980a-52b6d9a86fdc/TheRoleofCriticalMineralsinCleanEnergyTransitions.pdf>
- Germany. **White Paper 2016**: On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. The Federal Government, 2017.
- Buzan, Barry; Waeber, Ole; Wilde, Jaap. **Security**: a new framework for analysis. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- C.A.S.E. Collective 'Critical Approaches to Security in Europe: a network manifesto', **Security Dialogue**, 37(4), 2006.
- CEPAL/ECLAC - Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, 2018.
- USA - United States of America. National Security Strategy, 2022.
- Forbes, Adam. **No war, no peace, and a changing climate**: four things you need to know about Climate, Peace and Security in Latin America and the Caribbean. September, 2023. Available at: <https://www.undp.org/latin-america/blog/no-war-no-peace-and-changing-climate-four-things-you-need-know-about-climate-peace-and-security-latin-america-and-caribbean>
- France (2022) National Strategic Review. Available at: <https://nsarchive.gwu.edu/document/29550-41-national-strategic-review-2022>
- IPCC – The Intergovernmental Panel on Climate Change. **Summary for Policymakers**, 2023. Available at: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf
- IPCC – The Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Available at: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/chapter/chapter-8/>
- Ivanova, Anna; Kozack; Julie; Roldós, Jorge; Muñoz, Sònia. Climate Change in Latin America and the Caribbean Challenges and Opportunities. **International Monetary Fund**, October 28. Available at: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/10/28/blog-climate-change-latin-america-the-caribbean-challenges-and-opportunities>
- Lebdoui; Amir. **Survival of the Greenest**: Economic Transformation in a Climate-conscious World, Cambridge University Press, 2024.
- Mattos, Beatriz. 'Do desenvolvimento sustentável à luta pela justiça ambiental: os desafios das mudanças climáticas para a segurança e o desenvolvimento'. **Diálogos Soberania e Clima**, 2(8), 2023.
- Mobjörk, Malin. 'Integrated policy responses

Referências Bibliográficas

- Abdenur, Adriana; Kuele, Giovanna; Amorim, Alice. **Climate and Security in the Latin America and the Caribbean**. Instituto Igarapé, 2019.
- AIE – Agência Internacional de Energia. The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions. **World Energy Outlook Special Report**, 2022. Disponível em: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ffd2a83b-8c30-4e9d-980a-52b6d9a86fdc/TheRoleofCriticalMineralsinCleanEnergyTransitions.pdf>
- Alemanha. **White Paper 2016: On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr**. The Federal Government, 2017.
- Buzan, Barry; Waeber, Ole; Wilde, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- C.A.S.E. Collective 'Critical Approaches to Security in Europe: a network manifesto', **Security Dialogue**, 37(4), 2006.
- CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, 2018.
- EUA – Estados Unidos da América. National Security Strategy, 2022.
- Forbes, Adam. **No war, no peace, and a changing climate: four things you need to know about Climate, Peace and Security in Latin America and the Caribbean**. September, 2023. Disponível em: <https://www.undp.org/latin-america/blog/no-war-no-peace-and-changing-climate-four-things-you-need-know-about-climate-peace-and-security-latin-america-and-caribbean>
- França (2022) National Strategic Review. Disponível em: <https://nsarchive.gwu.edu/document/29550-41-national-strategic-review-2022>
- IPCC – The Intergovernmental Panel on Climate Change. **Summary for Policymakers**, 2023. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf
- IPCC – The Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/chapter/chapter-8/>
- Ivanova, Anna; Kozack; Julie; Roldós, Jorge; Muñoz, Sònia. Climate Change in Latin America and the Caribbean Challenges and Opportunities. **International Monetary Fund**, October 28. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/10/28/blog-climate-change-latin-america-the-caribbean-challenges-and-opportunities>
- Lebdioui; Amir. **Survival of the Greenest: Economic Transformation in a Climate-conscious World**, Cambridge University Press, 2024.
- Mattos, Beatriz. 'Do desenvolvimento sustentável à luta pela justiça ambiental: os desafios das mudanças climáticas para a segurança e o desenvolvimento'. **Diálogos Soberania e Clima**, 2(8), 2023.
- Mobjörk, Malin. 'Integrated policy responses for addressing climate related security risks', **SIPRI Policy Brief**, 2016. Disponível em:

for addressing climate related security risks', **SIPRI Policy Brief**, 2016. Available at: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Integrated-policy-responses-for-addressing-climate-related-security-risks.pdf>

OCHA – United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. **Natural disasters in Latin America and the Caribbean 2000-2019**. Bogotá, 2020. Available at: <https://reliefweb.int/report/world/natural-disasters-latin-america-and-caribbean-2000-2019>

ONU (2021) Climate Change 'Biggest Threat Modern Humans Have Ever Faced', World-Renowned Naturalist Tells Security Council, Calls for Greater Global Cooperation. **Press Release**. Security Council SC/14445, 23 February 2021. Available at: <https://press.un.org/en/2021/sc14445.doc.htm>

NATO Climate Change and Security Action Plan, 2012. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185174.htm

Pope, Nicholas; Smith, Peter. 'Minerais críticos e estratégicos do Brasil em um mundo em transformação', Igarapé, October 3rd, 2023. Available at: <https://igarape.org.br/minerais-criticos-e-estrategicos-do-brasil-em-um-mundo-em-transformacao/>

Silva, Peterson. 'Mudança climática e a 'climatização' do debate internacional sobre segurança e defesa', **Diálogos Soberania e Clima**, 1(2), 2022.

EU - European Union. **A Strategic Compass for Security and Defence**: For a European Union that protects its citizens, values and

interests and contributes to international peace and security, 2022. Available at: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

UNDP - United Nations Development Programme. **Trapped: High Inequality and low growth in Latin America and the Caribbean. Regional Human Development Report**, 2021.

UNDP - United Nations Development Programme. **Climate, Peace and Security in Latin America and the Caribbean**. Guidance Note, 2023. <https://www.undp.org/latin-america/publications/guidance-note-climate-peace-and-security-latin-america-and-caribbean#:~:text=Yet%2C%20the%20global%20evidence%20base%20on%20climate-related%20security,Caribbean%20%28LAC%29%20and%20identify%20possible%20points%20of%20entry.>

UNDDR - United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). **Overview of disasters in Latin America and the Caribbean 2000-2022**, 2023.

Waeber, Ole. 'Securitization and Desecuritization,' in **On Security**, edited by Ronnie D. Lipschutz. New York: Columbia University Press, 1995.

World Bank Group. **Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration**. Washington, DC: **The World Bank**, 2018.

WMO - World Meteorological Organization. **State of the Climate in Latin America and the Caribbean 2020**. Geneva: WMO, 2021.

<https://www.sipri.org/sites/default/files/Integrated-policy-responses-for-addressing-climate-related-security-risks.pdf>

OCHA – United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

Natural disasters in Latin America and the Caribbean 2000-2019. Bogotá, 2020.

Disponível em: <https://reliefweb.int/report/world/natural-disasters-latin-america-and-caribbean-2000-2019>

ONU (2021) Climate Change ‘Biggest Threat Modern Humans Have Ever Faced’, World-Renowned Naturalist Tells Security Council, Calls for Greater Global Cooperation. **Press Release.** Security Council SC/14445, 23 February 2021. Disponível em: <https://press.un.org/en/2021/sc14445.doc.htm>

OTAN. NATO Climate Change and Security Action Plan, 2012. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185174.htm

Pope, Nicholas; Smith, Peter. ‘Minerais críticos e estratégicos do Brasil em um mundo em transformação’, Igarapé, 3 de outubro de 2023. Disponível em: <https://igarape.org.br/minerais-criticos-e-estrategicos-do-brasil-em-um-mundo-em-transformacao/>

Silva, Peterson. ‘Mudança climática e a ‘climatização’ do debate internacional sobre segurança e defesa’, **Diálogos Soberania e Clima**, 1(2), 2022.

UE - União Europeia. **A Strategic Compass for Security and Defence:** For a European Union that protects its citizens, values and

interests and contributes to international peace and security, 2022. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

UNDP - United Nations Development Programme. Trapped: High Inequality and low growth in Latin America and the Caribbean. **Regional Human Development Report**, 2021.

UNDP - United Nations Development Programme. **Climate, Peace and Security in Latin America and the Caribbean.** Guidance Note, 2023. <https://www.undp.org/latin-america/publications/guidance-note-climate-peace-and-security-latin-america-and-caribbean#:~:text=Yet%2C%20the%20global%20evidence%20base%20on%20climate-related%20security,Caribbean%20%28LAC%29%20and%20identify%20possible%20points%20of%20entry.>

UNDRR - United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). **Overview of disasters in Latin America and the Caribbean 2000-2022**, 2023.

Waeber, Ole. ‘Securitization and Desecuritization,’ in **On Security**, edited by Ronnie D. Lipschutz. New York: Columbia University Press, 1995.

World Bank Group. Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration. Washington, DC: **The World Bank**, 2018.

WMO - World Meteorological Organization. **State of the Climate in Latin America and the Caribbean 2020**. Geneva: WMO, 2021.



No Horizonte: Entendendo a Escalada das Tensões Geopolíticas

On the Horizon: Understanding the Escalation of Geopolitical Tensions

Felipe Figueiredo

Filipe Figueiredo é historiador formado em História pela Universidade de São Paulo. Professor de História Contemporânea para candidatos à carreira de diplomata, também faz parte do canal educativo Nerdologia no YouTube. Criador do site e podcast Xadrez Verbal, dedicado à política internacional. Colunista e comentarista de política internacional em diversos meios de comunicação, atualmente no jornal O Estado de S. Paulo.

Filipe Figueiredo is a historian with a degree in History from the University of São Paulo. He teaches Contemporary History to candidates for a career as a diplomat and is also part of the educational channel Nerdologia on YouTube. He is the creator of the website and podcast Xadrez Verbal, dedicated to international politics. He is a columnist and commentator on international politics in various media outlets, currently for the newspaper O Estado de S. Paulo.

No Horizonte: Entendendo a Escalada das Tensões Geopolíticas

On the Horizon: Understanding the Escalation of Geopolitical Tensions

Filipe Figueiredo

Introdução

Após a Guerra Fria, intelectuais do campo das Relações Internacionais têm se dedicado ao debate (Art e Jervis, 2011) sobre a ordem mundial pós-1991 ser uma ordem unipolar, dominada por uma superpotência, os Estados Unidos da América (EUA), ou uma ordem multipolar, com diferentes centros de poder, como os EUA, a Federação Russa (Rússia) e a União Europeia (UE). Com a ascensão da República Popular da China como segunda maior economia nacional do mundo em Produto Interno Bruto (PIB) nominal, somada à influência regional e multilateral chinesa, o debate ganhou nova vertente, a de que o mundo teria retornado a uma ordem bipolar (KUPCHAN, 2022).

Introduction

After the Cold War, intellectuals in the field of International Relations devoted themselves to the debate (Art and Jervis, 2011) as to whether the post-1991 world order would be a unipolar order, dominated by a superpower, the United States of America (USA), or a multipolar order, with different centers of power, such as the USA, the Russian Federation (Russia) and the European Union (EU). With the rise of the People's Republic of China as the second largest national economy in the world in nominal Gross Domestic Product (GDP), combined with China's regional and multilateral influence, the debate took on a new direction: that the world would have returned to a bipolar order (KUPCHAN, 2022).

A widely present element in this debate is the definition of the role of the European continent and the EU. Adding all its twenty-seven Member States, the EU would be the second largest economy in the world in nominal GDP¹. One of its Member States, France, is a permanent member of the United Nations Security Council (UNSC) and is a nuclear-weapon state recognized by the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT). The euro, the official currency of the EU's institutions and of twenty of its Member States, is the world's second-largest reserve currency².

Even with these attributes, the EU's qualification as a center of power is sometimes questioned, as is its ability to face the current geopolitical tensions. This paper will present an overview of this debate and these geopolitical challenges, with three brief sections: The impact of the Russian invasion of Ukraine and the consequent European policies; European challenges in its regional geographic and strategic environment; and European policy of valuing democracy and internal and external challenges.

The Russian invasion of Ukraine and the European Union as a center of power

Russia's invasion of Ukraine on February 24, 2022 can be considered the greatest test for European security since the Cold War (GRAND, 2024). It can also be an opportunity to deepen European political cohesion and its joint defense capabilities, whose shortcomings can be interpreted as obstacles to a unanimous recognition of the EU as a consolidated center of power or even a superpower (BRZEZINSKI, 2012).

The war in Ukraine was condemned by the vast majority of the international community, including all EU Member States, in the UN General Assembly vote on Resolution ES-11/1 on March 2nd of that year. On June 25, 2024, Ukraine's accession negotiations with the EU officially began, simultaneously with the Republic of Moldova. These are just two examples of the EU's institutional support for Ukraine after its invasion.

¹ INTERNATIONAL MONETARY FUND. World Economic Outlook (April 2024) - GDP, current prices. Available at: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/EU/CHN>

² INTERNATIONAL MONETARY FUND Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserve. IMF Data. Available at: <https://data.imf.org/?sk=e6a5f467-c14b-4aa8-9f6d-5a09ec4e62a4>

Elemento largamente presente nesse debate é a definição do papel do continente europeu e da UE. Somando-se todos os seus vinte e sete Estados-membros, a UE seria a segunda maior economia do mundo em PIB nominal¹. Um de seus Estados-membros, a França, é membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU) e é um Estado com armas nucleares reconhecido pelo Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). O Euro, moeda oficial das instituições da UE e de 20 de seus Estados-membros, é a segunda maior moeda de reserva do mundo².

Mesmo com tais atributos, a qualificação da UE como centro de poder é por vezes questionada, assim como sua capacidade de enfrentar as atuais tensões geopolíticas. Este trabalho apresentará um panorama desse debate e desses desafios geopolíticos, com três breves seções: O impacto da invasão russa da Ucrânia e as consequentes políticas europeias; os desafios europeus em seu entorno regional geográfico e estratégico e; a política europeia de valorização da democracia e os desafios internos e externos.

A invasão russa da Ucrânia e a União Europeia como centro de poder

A invasão da Ucrânia pela Rússia, em 24 de fevereiro de 2022, pode ser considerada o maior teste para a segurança da Europa desde a Guerra Fria (GRAND, 2024). Pode ser também oportunidade para aprofundamento da coesão política europeia e de suas capacidades conjuntas de defesa, cujas deficiências podem ser interpretadas como obstáculos para um reconhecimento unânime da UE como um centro de poder consolidado ou até mesmo uma superpotência (BRZEZINSKI, 2012).

A guerra na Ucrânia foi condenada pela grande maioria da comunidade internacional, inclusive por todos os Estados-membros da UE, no voto da Resolução ES-11/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2 de março daquele ano. Em 25 de junho de 2024, iniciaram-se oficialmente as negociações de adesão da Ucrânia à UE, simultaneamente com a República da Moldova. Esses são apenas dois exemplos do apoio institucional da UE à Ucrânia após sua invasão.

¹ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. World Economic Outlook (April 2024) - GDP, current prices. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/EU/CHN>

² FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserve. IMF Data. Disponível em: <https://data.imf.org/?sk=e6a5f467-c14b-4aa8-9f6d-5a09ec4e62a4>

The EU's economic and military support for Ukraine stands out. According to the European Commission, between February 24, 2022 and August 7, 2024, 107 billion euros in aid were made available to Ukrainians³. Of this amount, 39 billion euros were allocated for military aid. According to the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)⁴, as a consequence of the Russian invasion of Ukraine, the defense budget of Central and Western European countries increased by 16% between 2022 and 2023.

The increase in the defense budget of European countries reflects the fact that most defense investments are still almost exclusively under the responsibility of the Member States, and not of the EU (CEPPARULO and PASIMENI, 2024). The implementation of the European Common Defense and Security Policy, introduced by the 2009 Lisbon Treaty, faces several challenges (TARDY, 2018), in addition to difficulties in calibrating European cooperation with the North Atlantic Treaty Organization (NATO) military alliance (TARDY and LINDSTROM, 2019).

Of the 27 EU Member States, only four are not also part of NATO: Ireland, Austria, Cyprus and Malta, for different reasons. The integration of most European countries into NATO is a European asset, but it also makes Europe vulnerable, with its security dependent on the US (GRAND, 2024). An uncooperative government in Washington could pose a risk to European security. The deepening of the EU as well as a military and defense alliance would therefore likely bring benefits to the EU.

This position is highlighted by European leaders such as French President Emmanuel Macron, in a speech⁵ on April 25, 2024. While the war in Ukraine presents an opportunity to deepen European collective security and common defense policy, it also exposes some of the challenges to this strengthening, especially problems of political cohesion, exemplified in complaints from European leaders that not all Member States were acting proportionately to their resources during the crisis,

³ EUROPEAN UNION. Recovery and reconstruction in Ukraine. Available at: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/recovery-and-reconstruction-ukraine_en

⁴ STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). Global military spending surges amid war, rising tensions and insecurity. 2024. Available at: <https://www.sipri.org/media/press-release/2024/global-military-spending-surges-amid-war-rising-tensions-and-insecurity>

⁵ FRENCH MINISTRY FOR EUROPE AND FOREIGN AFFAIRS. Speech on Europe by the President of the French Republic, April 25, 2024. Available at: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/france-and-europe/events-and-news-relating-to-france-s-european-policy/news/article/speech-on-europe-by-the-president-of-the-french-republic-25-04-24>

Destaca-se o apoio econômico e militar da UE à Ucrânia. Segundo a Comissão Europeia, entre 24 de fevereiro de 2022 e 7 de agosto de 2024, foram disponibilizados 107 bilhões de euros em ajuda aos ucranianos³. Desse montante, 39 bilhões de euros foram alocados para o auxílio militar. Segundo o Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo (SIPRI, no acrônimo em inglês)⁴, como consequência da invasão russa da Ucrânia, o orçamento de defesa dos países da Europa Central e Ocidental cresceu 16% entre 2022 e 2023.

O aumento no orçamento de defesa dos países europeus reflete o fato de que a maior parte dos investimentos em defesa ainda é responsabilidade quase exclusiva dos Estados-membros, e não da UE (CEPPARULO e PASIMENI, 2024). A implementação da Política de Defesa e de Segurança Comum europeia, introduzida pelo Tratado de Lisboa de 2009, sofre diversos desafios (TARDY, 2018), além de dificuldades em calibrar a cooperação europeia com a aliança militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte -OTAN (TARDY e LINDSTROM, 2019).

Dos 27 Estados-membros da UE, apenas quatro não fazem também parte da OTAN: Irlanda, Áustria, Chipre e Malta, por diferentes razões. A integração entre a maioria dos países europeus e a OTAN é um ativo europeu, mas também torna a Europa vulnerável, com sua segurança dependente dos EUA (GRAND, 2024). Um governo pouco cooperativo em Washington poderia representar risco para a segurança europeia. O aprofundamento da UE como também uma aliança militar e defensiva possivelmente traria, então, benefícios à UE.

Tal posição é destacada por lideranças europeias como o presidente francês Emmanuel Macron, em discurso⁵ de 25 de abril de 2024. Ao mesmo tempo em que a guerra na Ucrânia apresenta oportunidade de aprofundamento da segurança coletiva europeia e da política de defesa comum, também expõe alguns dos desafios a esse aprofundamento. Especialmente problemas de coesão política, exemplificados em queixas de governantes europeus de que nem todos os Estados-membros

³ UNIÃO EUROPEIA. Recovery and reconstruction in Ukraine. Disponível em: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/recovery-and-reconstruction-ukraine_en

⁴ STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). Global military spending surges amid war, rising tensions and insecurity. 2024. Disponível em: <https://www.sipri.org/media/press-release/2024/global-military-spending-surges-amid-war-rising-tensions-and-insecurity>

⁵ MINISTÉRIO FRANCÊS PARA A EUROPA E RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso sobre a Europa pelo Presidente da República Francesa, 25 abr. 2024 Disponível em: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/france-and-europe/events-and-news-relating-to-france-s-european-policy/news/article/speech-on-europe-by-the-president-of-the-french-republic-25-04-24>

and dissenting positions adopted by some leaders, such as Hungary's Viktor Orbán (GRZYMAŁA-BUSSE, 2024).

In addition to the challenge posed by Russian aggression, the war in Ukraine has also led to a deepening of relations between Russia and China, which both states describe as a "partnership without limits." This deepening presents challenges for Europe, which must balance its relations with China on the one hand, and its support for the Ukrainians on the other. In May 2024, Chinese President Xi Jinping visited France, Hungary and Serbia. The following month, on July 10, 2024, NATO published its Washington Declaration⁶.

The document accuses China of "ambitious and coercive policies" that challenge "our interests, security and values." The strategic partnership between China and Russia is accused of seeking to "undermine and reshape the international order." China is classified as a "facilitator" of the Russian war effort and that this could have "negative impact on its interests and reputation." The document also states that China "poses systemic challenges to Euro-Atlantic security."

The consolidation of China as a center of power, together with the war in Ukraine, presents perhaps the main geopolitical challenge for the EU. Even before the conflict, in its Strategic Outlook published in 2019, the EU already classified China as a "systemic rival". This relationship also represents a central topic in Europe's international projection and in defining the role that the EU wants to play in the international order by accepting bipolarity or building multipolarity. Maintaining balanced relations between China and the US may be beneficial, but this objective becomes even more complicated by China's apparent interest in getting closer to the EU with the aim of distancing the bloc from the US (YU, 2024).

Geopolitical challenges and tensions in the European regional and strategic environment

As of August 2024, there are nine states formally candidates for EU membership: Albania, Bosnia and Herzegovina, Georgia, Moldova, Montenegro, North Macedonia, Serbia, Turkey and Ukraine. With the exception of the former Soviet republics of Georgia, Moldova and Ukraine, all have at least part of their territory in the Balkan

⁶ NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. Washington Summit Declaration, July 10, 2024. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm

estariam agindo proporcionalmente aos seus recursos durante a crise, ou posturas dissidentes adotadas por alguns governantes, como o húngaro Viktor Orbán (GRZYMAŁA-BUSSE, 2024).

Além do desafio imposto pela agressão russa, a guerra na Ucrânia também motivou o aprofundamento das relações entre Rússia e China, classificada pelos dois Estados como uma “parceria sem limites”. Tal aprofundamento apresenta desafios para a Europa, que precisa equilibrar suas relações com a China de um lado com o apoio aos ucranianos do outro. Em maio de 2024, o presidente chinês Xi Jinping visitou a França, a Hungria e a Sérvia. No mês seguinte, em 10 de julho de 2024, a OTAN publicou sua Declaração de Washington⁶.

No texto, a China é acusada de “ambições e políticas coercitivas” que desafiam “nossos interesses, segurança e valores”. A parceria estratégica entre a China e a Rússia é acusada de tentar “minar e remodelar a ordem internacional”. A China é classificada como “facilitadora” do esforço de guerra russo e que isso pode ter “impacto negativo em seus interesses e reputação”. O documento também afirma que a China “apresenta desafios sistêmicos à segurança euro-atlântica”.

A consolidação da China como um centro de poder apresenta, junto com a guerra na Ucrânia, talvez o principal desafio geopolítico para a UE. Mesmo antes do conflito, em seu Panorama Estratégico publicado em 2019, a UE já classificava a China como “rival sistêmico”. Tal relação representa também tópico central na projeção internacional europeia e na definição do papel que a UE quer desempenhar na ordem internacional, aceitando uma bipolaridade ou construindo a multipolaridade. Manter relações equilibradas entre China e EUA pode ser benéfico, mas tal objetivo torna-se ainda mais complicado pelo aparente interesse chinês em se aproximar da UE com o objetivo de afastá-la dos EUA (YU, 2024).

Desafios e tensões geopolíticas no entorno regional e estratégico europeu

Em agosto de 2024, existem nove Estados formalmente candidatos à adesão à UE: Albânia, Bósnia e Herzegovina, Geórgia, Moldova, Montenegro, Macedônia do Norte, Sérvia, Turquia e Ucrânia. Com exceção das ex-repúblicas soviéticas da Geórgia,

⁶ ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Washington Summit Declaration, 10 jul. 2024. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm

peninsula, making this region a necessary point of European attention and a possible focus of geopolitical crises in the near future. Two regional cases can be highlighted.

Bosnia and Herzegovina, as a result of different historical processes, is a federal republic composed of two entities with political autonomy: the Federation of Bosnia and Herzegovina, also called the Bosnian-Croat Federation, and the Serbian Republic, also called the *Republika Srpska*. All federal institutions in the country are tripartite, including the presidency of the republic, representing the three main national groups, Bosniaks, Bosnian Croats and Bosnian Serbs.

In recent years, secessionism and nationalism have returned to the forefront of Bosnian politics, ranging from greater representation for Bosnian Croats (LESS, 2016) to Bosnian-Serb separatism (FELLA, 2024). Such sentiments, although derived from local historical processes, can be encouraged and manipulated by other international actors, such as Russia (Idem), interested in deepening a crisis in the EU's regional environment that can negatively affect Europe.

A deep European engagement with Bosnia and Herzegovina, correcting past and current policy mistakes (BORJA LASHERAS, 2014), would be important not only for principles such as the construction of a democratic European order, but also for Europe's interest in avoiding a possible crisis or even an armed conflict, in its surroundings. The issue of Bosnia and Herzegovina is related to the regional case of Serbia, a country with deep political and cultural ties with Russia (SZPALA, 2014).

In addition to its close ties with Russia, Serbia is strengthening its relations with China, including in the defense market. Serbian President Aleksandar Vučić stated in May 2024, when hosting his Chinese counterpart Xi Jinping, that "the sky is the limit" in Sino-Serbian relations. On the other hand, trade relations between Serbia and the EU are seven times larger than those between Serbia and China, and fourteen times larger than those between Serbia and Russia⁷. Geographical and commercial proximity could allow for the EU to play a greater role in the region, although such engagement also faces obstacles, such as the Kosovo issue.

⁷ INTERNATIONAL MONETARY FUND. Direction of Trade Statistics - Ranking of Partners - IMF Data. Available at: <https://data.imf.org/?sk=25e2925d-a116-4c23-8d70-5282f4634fab&width=670&height=475>

Moldova e Ucrânia, todos possuem ao menos parte de seu território na península dos Balcãs, fazendo dessa região um necessário ponto de atenção europeu e possível foco de crises geopolíticas no futuro próximo. Dois casos regionais podem ser destacados.

A Bósnia e Herzegovina, como consequência de diferentes processos históricos, é uma república federal composta por duas entidades dotadas de autonomia política. A Federação da Bósnia e Herzegovina, também chamada de Federação Croato-Bosníaca, e a República Sérvia, também chamada de República Srpska. Todas as instituições federais do país são tripartites, incluindo a presidência da república, representando os três principais grupos nacionais, bosníacos, bósnio-croatas e bósnio-sérvios.

Nos últimos anos, o separatismo e o nacionalismo voltaram ao protagonismo da política bósnia, incluindo desde maior representação para os bósnio-croatas (LESS, 2016) até o separatismo bósnio-sérvio (FELLA, 2024). Tais sentimentos, embora derivados de processos históricos locais, podem ser incentivados e manipulados por outros atores internacionais, como a Rússia (Idem), interessados em aprofundar uma crise no entorno regional da UE que afete negativamente a Europa.

Um profundo engajamento europeu com a Bósnia e Herzegovina, corrigindo erros de políticas passadas e atuais (BORJA LASHERAS, 2014), seria importante não apenas por princípios como a construção de uma ordem europeia democrática, mas também por seus interesses de evitar uma possível crise, até mesmo um conflito armado, em seu entorno regional. A questão de Bósnia e Herzegovina se relaciona com outro caso regional, da Sérvia, país com profundas relações políticas e culturais com a Rússia (SZPALA, 2014).

Além de sua proximidade com a Rússia, a Sérvia intensifica suas relações com a China, incluindo no mercado de defesa. O presidente sérvio Aleksandar Vučić afirmou, em maio de 2024, ao receber seu homólogo chinês Xi Jinping, que “o céu é o limite” nas relações sino-sérvias. Por outro lado, as relações comerciais entre a Sérvia e a UE são sete vezes maiores do que as entre Sérvia e China, e catorze vezes maiores do que as entre Sérvia e Rússia⁷. A proximidade geográfica e comercial poderia permitir maior papel da UE na região, embora tal engajamento também enfrente entraves, como a questão de Kosovo.

⁷ INTERNATIONAL MONETARY FUND. Direction of Trade Statistics - Ranking of Partners - IMF Data. Disponível em: <https://data.imf.org/?sk=25e2925d-a116-4c23-8d70-5282f4634fab&width=670&height=475>

The potential complications of constructive engagement in the Balkans can be illustrated by the Prespa Agreement between Greece and North Macedonia. The agreement represented a solution to the historical and cultural heritage dispute over the name Macedonia and established a strategic partnership between the two countries. The signing ceremony on 17 June, 2018 was attended by UN negotiator Matthew Nimetz and the then High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Federica Mogherini.

While the agreement provided a solution and progress towards North Macedonia's European integration, it also became a source of domestic political dispute and tension both in North Macedonia (NEOFOTISTOS, 2022) and in Greece (SKOULARIKI, 2022). A notable example of these disputes was the fact that Siljanovska-Davkova, when sworn in as president of North Macedonia, did not use the country's new constitutional name, prompting a note from the EU's diplomatic service on May 12, 2024.

In addition to the Balkans, another region with a candidate country for EU membership is the South Caucasus, with Georgia. Georgia, like many countries that were formerly part of the USSR, has a domestic political debate marked by the clash between, on the one hand, sectors that advocate greater ties with the US and the EU and, on the other, those that advocate maintaining strong ties with Russia (TOAL, 2019). The recent "Foreign Agents Law" in Georgia is an example of this power struggle that is also marked by historical and geographical aspects.

On June 24, 2024, Josep Borrell, the EU's High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, stated that political contacts with Georgia would be "downgraded" as a consequence of the law's approval. While the South Caucasus can be considered geographically distant from Europe (GRANEY, 2019), making engagement between the EU and countries in the region difficult, the South Caucasus also poses some of the most pressing security challenges to the current international order. These include the Georgian regions of Abkhazia and South Ossetia, which have declared independence and have Russian military forces on their territory, and the search for peace and normalization between Armenia and Azerbaijan.

In the case of Armenia, the country maintains the Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement (CEPA) with the EU, signed in 2017. On March 13, 2024, the European Parliament passed a resolution stating that Armenia meets the necessary requirements and could apply for EU membership. While the South Caucasus countries see their situation as one of seeking to maintain sovereignty in the face of

As eventuais complicações do engajamento construtivo nos Balcãs podem ser exemplificadas com o Acordo de Prespa, entre a Grécia e a Macedônia do Norte. O acordo representou uma solução para a disputa de herança histórica e cultural sobre o nome Macedônia e estabeleceu uma parceria estratégica entre os dois países. A cerimônia de assinatura do texto, em 17 de junho de 2018, contou com a presença do negociador das Nações Unidas, Matthew Nimetz e da então Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Federica Mogherini.

Ao mesmo tempo em que o acordo direcionou uma solução e um avanço para a integração europeia da Macedônia do Norte, tornou-se também motivo de disputa política doméstica e de tensão tanto na Macedônia do Norte (NEOFOTISTOS, 2022), quanto na Grécia (SKOULARIKI, 2022). Notável exemplo dessas disputas foi o fato de que Siljanovska-Davkova, ao ser empossada presidente da Macedônia do Norte, não utilizou o novo nome constitucional do país, motivando uma nota do serviço diplomático da UE no dia 12 de maio de 2024.

Além dos Balcãs, outra região com um país candidato à adesão à UE é o Cáucaso do Sul, com a Geórgia. A Geórgia, como muitos países anteriormente parte da URSS, possui um debate político doméstico demarcado pelo embate entre, de um lado, setores defensores de maiores laços com os EUA e com a UE e, do outro, defensores da manutenção de fortes laços com a Rússia (TOAL, 2019). A recente “Lei de Agentes Estrangeiros” na Geórgia é exemplo dessa disputa de forças, marcada também por aspectos históricos e geográficos.

Em 24 de junho de 2024, Josep Borrell, Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança da UE, afirmou que, como consequência da aprovação da lei, os contatos políticos com a Geórgia seriam “rebaixados”. Enquanto o Cáucaso do Sul pode ser considerado geograficamente distante demais da Europa (GRANEY, 2019), dificultando o engajamento entre UE e os Estados da região, o Cáucaso do Sul também representa alguns dos principais desafios de segurança da ordem internacional vigente. Destacam-se as regiões georgianas da Abcásia e da Ossétia do Sul, que declararam independência e possuem forças militares russas em seu território, e a busca por paz e normalização entre a Armênia e o Azerbaijão.

No caso da Armênia, o país mantém com a UE o Acordo de Parceria Abrangente e Aprimorado (CEPA), celebrado em 2017. Em 13 de março de 2024, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução afirmando que a Armênia cumpre os requisitos necessários e poderia candidatar-se à adesão à UE. Enquanto os Estados do Cáucaso do Sul enxergam sua situação como a da busca por manutenção de soberania frente

strong external influences (GRANEY, 2019), there is also a legitimate popular aspiration among the populations of Georgia⁸ and Armenia⁹ for greater ties with the EU.

The active engagement of the EU and European countries in the region can also contribute to international security and respect for human rights. On February 22, 2023, the International Court of Justice (ICJ), a UN jurisdictional body, ordered the Republic of Azerbaijan to stop any blockade of the so-called “Lachin corridor”, which connects the territory of the Republic of Armenia with the territory corresponding to the former Soviet *oblast* of Nagorno-Karabakh, populated mainly by Armenians. Despite this decision and repeated calls for action by the EU, the blockade has been maintained.

As a direct consequence of the blockade, around 110,000 people were left in a situation of food insecurity and lack of medicine supplies. The blockade directly resulted in people’s death, according to the Armenian government. After months of blockade, in September 2023, more than 100,000 ethnic Armenians were displaced from the territory, following an Azerbaijani military offensive. This process was classified as both genocide (OCAMPO, 2023) and ethnic cleansing. Such actions can be avoided or prevented with greater European engagement in the region.

Another region geographically close to the EU is North Africa, comprising the five African countries that are part of the Mediterranean basin: Morocco, Algeria, Tunisia, Libya and Egypt. The EU’s relations with North Africa are not cohesive and suffer divergences due to the different interests of the Member States (DWORKIN, 2024). Migration and energy issues are the main European interests in North Africa (idem). Current European engagements with North African countries have been criticized for lack of transparency by organizations such as Amnesty International and for possibly benefiting governments considered authoritarian, a criticism made by Nicolas Schmit¹⁰, European Commissioner for Employment and Social Rights.

⁸ EUROPEAN UNION. Annual Survey 2023: Georgia. 2023. Available at: <https://euneighbourseast.eu/news/publications/annual-survey-2023-georgia/>

⁹ ZARTONK MEDIA. New poll reveals 56.7% of Armenians support EU membership, 80.3% oppose constitutional changes. July 10, 2024. Available at: <https://zartonkmedia.com/2024/07/10/new-poll-reveals-56-7-of-armenians-support-eu-membership-80-3-oppose-constitutional-changes/>

¹⁰ European Commissioner Nicolas Schmit lambasts migration deal with Tunisia. Politico, 26 July 2024. Available at: <https://www.politico.eu/article/europe-commissioner-nicolas-schmit-lambasts-migration-deal-tunisia/>

às fortes influências externas (GRANEY, 2019), há também uma legítima aspiração popular nas populações da Geórgia⁸ e da Armênia⁹ por maiores laços com a UE.

O engajamento ativo da UE e dos Estados europeus na região também pode contribuir para a segurança internacional e para o respeito aos Direitos Humanos. Em 22 de fevereiro de 2023, a Corte Internacional de Justiça (CIJ), órgão jurisdicional da ONU, determinou que a República do Azerbaijão interrompesse qualquer bloqueio do chamado “corredor de Lachin”, que ligava o território da República da Armênia ao território correspondente ao antigo *oblast* soviético de Nagorno-Karabakh, povoado em maioria por armênios. Mesmo com essa decisão, e repetidos chamados à ação pela UE, o bloqueio foi mantido.

Como consequência direta do bloqueio, cerca de 110 mil pessoas ficaram em situação de insegurança alimentar, além de falta de abastecimento de remédios. O bloqueio acarretou diretamente a morte de pessoas, segundo o governo armênio. Após meses de bloqueio, em setembro de 2023, mais de cem mil pessoas etnicamente armênias foram deslocadas do território após ofensiva militar azerbaijana. Esse processo foi classificado tanto como genocídio (OCAMPO, 2023) quanto como limpeza étnica. Tais ações podem ser evitadas ou prevenidas com um maior engajamento europeu na região.

Outra região geograficamente próxima da UE é o Norte da África, com os cinco países africanos que fazem parte da bacia do Mediterrâneo: Marrocos, Argélia, Tunísia, Líbia e Egito. As relações da UE com o Norte da África não são coesas e sofrem divergências devido aos diferentes interesses dos Estados-membros (DWORKIN, 2024). Questões migratórias e energéticas podem ser destacadas como os principais interesses europeus no Norte da África (idem). Os presentes engajamentos europeus com Estados do Norte da África foram criticados por falta de transparência por organizações como a Anistia Internacional e por possivelmente beneficiarem governos considerados autoritários, crítica feita por Nicolas Schmit¹⁰, Comissário europeu para o Emprego e Direitos Sociais.

⁸ UNIÃO EUROPEIA. Annual Survey 2023: Georgia. 2023. Disponível em: <https://euneighbourseast.eu/news/publications/annual-survey-2023-georgia/>

⁹ ZARTONK MEDIA. New poll reveals 56.7% of Armenians support EU membership, 80.3% oppose constitutional changes. 10 jul. 2024. Disponível em: <https://zartonkmedia.com/2024/07/10/new-poll-reveals-56-7-of-armenians-support-eu-membership-80-3-oppose-constitutional-changes/>

¹⁰ European Commissioner Nicolas Schmit lambasts migration deal with Tunisia. Politico, 26 jul. 2024. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/europe-commissioner-nicolas-schmit-lambasts-migration-deal-tunisia/>

The European valuing of democracy and its challenges

The EU has democracy, respect for human rights and the defense of fundamental freedoms as some of its existential pillars. At the same time, as an international actor and center of power, the EU needs to engage with other international actors that often rely on authoritarian governments. Engagement between international actors that rely on democratic institutions and those with authoritarian governments is complex and requires careful approaches to avoid legitimizing authoritarianism (CHEESEMAN and DESROSIERS, 2023).

At the same time, isolation and distancing are not tools that prevent the strengthening of authoritarianism (*idem*). European engagement with authoritarian actors in its strategic environment must, therefore, be well calculated. Both the lack of engagement and the wrong approaches can cause or intensify crises and be a potential source of future instability, such as waves of refugees, organized crime, international trafficking in drugs, people or weapons, among others.

Following the Russian invasion of Ukraine, the EU sought to diversify its suppliers of hydrocarbons needed for power generation. Such diversification would serve to offset the unavailability of hydrocarbons from Russia, an industry heavily sanctioned by the EU¹¹, accounting for 90% of the EU's pre-war imports of Russian oil. The search for diversification resulted, for example, in an agreement for the supply of natural gas, signed on July 19, 2022 with the State of Azerbaijan, classified by the EU as a "crucial energy partner" and whose government is considered authoritarian by the main democratic evaluation indices¹².

One of the risks of legitimizing the authoritarianism of a government is to weaken one's position in the face of the authoritarianism of domestic actors or a third state. A European foreign policy that combines defense, security, and the defense of democratic values is possible and desirable (FARINHA and YOUNGS, 2024). The agreement also illustrates some of the main dilemmas of EU leaders, such as balancing disparate interests within the Union, of countries such as Slovakia, virtually dependent on natural gas imports via Ukraine, and of countries such as France, where different political leaders criticized the agreement with Azerbaijan.

¹¹ EUROPEAN UNION. Sanctions on energy sector. Available at: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine/sanctions-energy_en

¹² FREEDOM HOUSE. Azerbaijan. Disponível em: <https://freedomhouse.org/country/azerbaijan>

A valorização europeia da democracia e seus desafios

A UE possui na democracia, no respeito aos Direitos Humanos e na defesa das liberdades fundamentais alguns de seus pilares existenciais. Simultaneamente, como ator internacional e centro de poder, a UE precisa se engajar com atores internacionais que, muitas vezes, contam com governos autoritários. O engajamento entre atores internacionais que contam com instituições democráticas e atores internacionais com governos autoritários é complexo e implica em abordagens cuidadosas para evitar a legitimação do autoritarismo (CHEESEMAN e DESROSIERS, 2023).

Ao mesmo tempo, o isolamento e o distanciamento também não são ferramentas que evitam o fortalecimento do autoritarismo (idem). O engajamento europeu com atores autoritários em seu entorno estratégico precisa, então, ser bem calculado. Tanto a falta de engajamento quanto abordagens equivocadas podem causar ou intensificar crises e serem potencial fonte de instabilidades futuras, como ondas de refugiados, crime organizado, tráfico internacional de entorpecentes, de pessoas ou de armamentos, dentre outros.

Após a invasão russa da Ucrânia, a UE buscou diversificar seus fornecedores de hidrocarbonetos necessários para a geração de energia. Tal diversificação serviria para equilibrar a indisponibilidade de hidrocarbonetos de origem russa, indústria alvo de fortes sanções pela UE¹¹, abrangendo 90% das importações pré-guerra de petróleo russo pela UE. A busca por diversificação resultou, por exemplo, em acordo de fornecimento de gás natural assinado em 19 de julho de 2022 com o Estado do Azerbaijão, classificado pela UE como “parceiro energético crucial” e cujo governo é considerado autoritário pelos principais índices de avaliação democrática¹².

Um dos riscos de legitimar o autoritarismo de algum governo é enfraquecer sua posição perante o autoritarismo de atores domésticos ou de um terceiro Estado. É possível e desejável uma política externa europeia que una defesa, segurança e defesa de valores democráticos (FARINHA e YOUNGS, 2024). O acordo ilustra também alguns dos principais dilemas das lideranças da UE, como equilibrar interesses díspares internos à União, de países como a Eslováquia, virtualmente dependente de importação de gás natural via Ucrânia, e de países como a França, onde diferentes lideranças políticas criticaram o acordo com o Azerbaijão.

¹¹ UNIÃO EUROPEIA. Sanctions on energy sector. Disponível em: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine/sanctions-energy_en

¹² FREEDOM HOUSE. Azerbaijan. Disponível em: <https://freedomhouse.org/country/azerbaijan>

Final Remarks

It is important to highlight that this article does not intend to exhaust the topic addressed, prioritizing the most serious tensions and crises, such as the war in Ukraine, and those in the European regional environment, such as the Balkans. Almost thirty years after its establishment, with the adoption of the Maastricht Treaty, the European Union finds itself decisively involved in the escalation of global geopolitical tensions. The invasion of Ukraine by Russia, the consolidation of China as a center of power and crises in Europe's strategic environment represent risks and challenges for the EU. They also present costs of the most varied types. At the same time, this scenario of insecurity presents opportunities for the EU, which could result in the deepening of its joint defense capabilities.

By engaging deeply and constructively with its strategic environment, the EU can also contribute to the defense and expansion of democratic values and the active promotion and protection of fundamental rights. Such engagement can help avoid or prevent crises in its regional environment that would have negative consequences. Any such measure, however, will only be possible with European political cohesion, especially in a common foreign and security policy, balancing the different interests of each of the Member States.

References

- ART, Robert J.; JERVIS, Robert. *International politics: enduring concepts and contemporary issues*. Boston, Longman, 2011
- KUPCHAN, Cliff. Bipolarity is Back: Why It Matters. *The Washington Quarterly*, v. 44, n. 4, p. 123-139, 2021. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0163660X.2021.2020457>
- GRAND, Camille. *Defending Europe with less America*. European Council on Foreign Relations, 2024. Available at: <https://ecfr.eu/publication/defending-europe-with-less-america/>
- BRZEZINSKI, Zbigniew. *Strategic vision: America and the crisis of global power*. New York: Basic Books, 2012.
- CEPPARULO, Alessandra; PASIMENI, Paolo. *Defence spending in the European Union*. European Economy Discussion Papers, n. 2024, 2024. Available at: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/defence-spending-european-union_en
- TARDY, Thierry. *Does European defence really matter? Fortunes and misfortunes of the Common Security and Defence Policy*. *European Security*, v. 27, n. 2, p. 119-137, 2018.

Considerações finais

É importante destacar que esse artigo não pretende esgotar o tema abordado, priorizando as tensões e crises mais graves, como a guerra na Ucrânia, e as do entorno regional europeu, como nos Balcãs. Quase trinta anos após seu estabelecimento, com a adoção do Tratado de Maastricht, a União Europeia se vê como ator envolto de forma decisiva na escalada das tensões geopolíticas globais. A invasão da Ucrânia pela Rússia, a consolidação chinesa como um centro de poder e crises em seu entorno estratégico representam riscos e desafios para a UE. Também apresentam custos dos mais variados tipos. Ao mesmo tempo, esse cenário de insegurança apresenta oportunidades para a UE, podendo resultar em aprofundamento de suas capacidades conjuntas de defesa.

Ao se engajar de maneira profunda e construtiva com seu entorno estratégico, a UE pode também colaborar para a defesa e expansão de valores democráticos e por uma promoção e proteção ativa dos direitos fundamentais. Tal engajamento pode contribuir para evitar ou prevenir crises em seu entorno regional, com consequências negativas. Toda e qualquer medida desse tipo, entretanto, somente será possível com a coesão política europeia, especialmente em uma política externa e de segurança comum, equilibrando os diferentes interesses de cada um dos Estados-membros.

Bibliografia

ART, Robert J.; JERVIS, Robert. *International politics: enduring concepts and contemporary issues*. Boston, Longman, 2011

KUPCHAN, Cliff. *Bipolarity is Back: Why It Matters*. *The Washington Quarterly*, v. 44, n. 4, p. 123-139, 2021. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0163660X.2021.2020457>

GRAND, Camille. *Defending Europe with less America*. *European Council on Foreign Relations*, 2024. Disponível em: <https://ecfr.eu/publication/defending-europe-with-less-america/>

BRZEZINSKI, Zbigniew. *Strategic vision: America and the crisis of global power*. New York: Basic Books, 2012.

CEPPARULO, Alessandra; PASIMENI, Paolo. *Defence spending in the European Union*. *European Economy Discussion Papers*, n. 2024, 2024. Disponível em: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/defence-spending-european-union_en

TARDY, Thierry. *Does European defence really matter? Fortunes and misfortunes of the Common Security and Defence Policy*. *European Security*, v. 27, n. 2, p. 119-137, 2018.

Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2018.1454434>

TARDY, Thierry; LINDSTROM, Gustav. The scope of EU-NATO cooperation. NATO Defense College, 2019. Available at: <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep19964.6.pdf>

GRZYMAŁA-BUSSE, Anna. How Ukraine Divides Postcommunist Europe. *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, v. 35, n. 1, p. 74-86, 2024. Available at: <https://muse.jhu.edu/pub/1/article/915350/summary>

YU, Jie. Xi Jinping hopes to improve EU-China relations and drive a wedge between Europe and the US. Chatham House, Maio 2024. Available at: <https://www.chathamhouse.org/2024/05/xi-jinping-hopes-improve-eu-china-relations-and-drive-wedge-between-europe-and-us>

LESS, Timothy. The dysfunction of the Balkans. *Foreign Affairs*, 20 dez. 2016. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/bosnia-herzegovina/2016-12-20/dysfunction-balkans>

FELLA, Stefano. Bosnia and Herzegovina: secessionism in the Republika Srpska. House of Commons Library, 29 abr. 2024. Available at: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10013/CBP-10013.pdf>

BORJA LASHERAS, Francisco de. Eight inconvenient truths on Bosnia and EU policy in the Western Balkans. European Council on Foreign Relations, 2014. Available at: https://ecfr.eu/article/commentary_eight_inconvenient_truths_on_bosnia_and_eu_policy_in_the_west333/

SZPALA, Marta. Russia in Serbia – soft power and hard interests. OSW

Ośrodek Studiów Wschodnich, 2014. Available at: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2014-10-29/russia-serbia-soft-power-and-hard-interests>

GRAAN, Andrew. Seeing double: Political polarization and identity politics in Macedonia, before and after the Prespa Agreement. In: NEOFOTISTOS, Vassilis (Org.). *Macedonia and identity politics after the Prespa Agreement*. Londres: Routledge, 2022

SKOULARIKI, Athena. Political Polarisation in Greece: The Prespa Agreement, Left/Right Antagonism and the Nationalism/Populism Nexus. In: BOSCO, Anna e VERNEY, Susannah (Org.). *The Politics of Polarisation: Conflictual Competition in Italy, Spain and Greece*. Londres: Routledge, 2022

TOAL, Gerard. *Near abroad: Putin, the West, and the contest over Ukraine and the Caucasus*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

GRANEY, Katherine. *Russia, the Former Soviet Republics, and Europe Since 1989: Transformation and Tragedy*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Order of 22 February 2024: Case 180 - Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Armenia v. Azerbaijan*). Available at: <https://www.icj-cij.org/node/202558>

OCAMPO, Luis Moreno. Call what is happening in Nagorno-Karabakh by its proper name. *The Washington Post*, 22 set. 2023. Available at: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/09/22/nagorno-karabakh-genocide-armenia/>

- Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2018.1454434>
- TARDY, Thierry; LINDSTROM, Gustav. The scope of EU-NATO cooperation. NATO Defense College, 2019. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep19964.6.pdf>
- GRZYMAŁA-BUSSE, Anna. How Ukraine Divides Postcommunist Europe. *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, v. 35, n. 1, p. 74-86, 2024. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/pub/1/article/915350/summary>
- YU, Jie. Xi Jinping hopes to improve EU-China relations and drive a wedge between Europe and the US. Chatham House, Maio 2024. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/2024/05/xi-jinping-hopes-improve-eu-china-relations-and-drive-wedge-between-europe-and-us>
- LESS, Timothy. The dysfunction of the Balkans. *Foreign Affairs*, 20 dez. 2016. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/bosnia-herzegovina/2016-12-20/dysfunction-balkans>
- FELLA, Stefano. Bosnia and Herzegovina: secessionism in the Republika Srpska. House of Commons Library, 29 abr. 2024. Disponível em: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10013/CBP-10013.pdf>
- BORJA LASHERAS, Francisco de. Eight inconvenient truths on Bosnia and EU policy in the Western Balkans. European Council on Foreign Relations, 2014. Disponível em: https://ecfr.eu/article/commentary_eight_inconvenient_truths_on_bosnia_and_eu_policy_in_the_west333/
- SZPALA, Marta. Russia in Serbia – soft power and hard interests. OSW Ośrodek Studiów Wschodnich, 2014. Disponível em: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2014-10-29/russia-serbia-soft-power-and-hard-interests>
- GRAAN, Andrew. Seeing double: Political polarization and identity politics in Macedonia, before and after the Prespa Agreement. In: NEOFOTISTOS, Vassilis (Org.). *Macedonia and identity politics after the Prespa Agreement*. Londres: Routledge, 2022
- SKOULARIKI, Athena. Political Polarisation in Greece: The Prespa Agreement, Left/Right Antagonism and the Nationalism/Populism Nexus. In: BOSCO, Anna e VERNEY, Susannah (Org.). *The Politics of Polarisation: Conflictual Competition in Italy, Spain and Greece*. Londres: Routledge, 2022
- TOAL, Gerard. *Near abroad: Putin, the West, and the contest over Ukraine and the Caucasus*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- GRANEY, Katherine. *Russia, the Former Soviet Republics, and Europe Since 1989: Transformation and Tragedy*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Order of 22 February 2024: Case 180 - Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan) Disponível em: <https://www.icj-cij.org/node/202558>
- OCAMPO, Luis Moreno. Call what is happening in Nagorno-Karabakh by its proper name. *The Washington Post*, 22 set. 2023. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/09/22/nagorno-karabakh-genocide-armenia/>
- DWORKIN, Anthony. *The Maghreb maze:*

DWORKIN, Anthony. The Maghreb maze: Harmonising divergent European policies in North Africa. European Council on Foreign Relations, 2024. Available at: <https://ecfr.eu/publication/the-maghreb-maze-harmonising-divergent-european-policies-in-north-africa/>

AMNESTY INTERNATIONAL. In Tunisia, the EU is repeating an old and dangerous mistake. 29 set. 2023. Available at: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/09/in-tunisia-the-eu-is-repeating-an-old-and-dangerous-mistake>

CHEESEMAN, Nic; DESROSIERS, Marie-Eve. How not to engage with authoritarian states. Westminster Foundation for Democracy, 2023. Available at: https://www.wfd.org/sites/default/files/2023-02/how_not_to_engage_with_authoritarian_states_wfd_cheeseman_desrosiers_2023.pdf

COMISSÃO EUROPEIA. EU and Azerbaijan enhance bilateral relations, 18 jul. 2022. available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4550

FARINHA, Ricardo e YOUNGS, Richard. Securitization and European democracy policy. Carnegie Endowment For International Peace, 2024. Available at: <https://carnegieendowment.org/research/2024/04/securitization-and-european-democracy-policy?lang=en¢er=europe>

Harmonising divergent European policies in North Africa. European Council on Foreign Relations, 2024. Disponível em: <https://ecfr.eu/publication/the-maghreb-maze-harmonising-divergent-european-policies-in-north-africa/>

AMNESTY INTERNATIONAL. In Tunisia, the EU is repeating an old and dangerous mistake. 29 set. 2023. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/09/in-tunisia-the-eu-is-repeating-an-old-and-dangerous-mistake>

CHEESEMAN, Nic; DESROSIERS, Marie-Eve. How not to engage with authoritarian states. Westminster Foundation for Democracy, 2023. Disponível em: https://www.wfd.org/sites/default/files/2023-02/how_not_to_engage_with_authoritarian_states_wfd_cheeseman_desrosiers_2023.pdf

COMISSÃO EUROPEIA. EU and Azerbaijan enhance bilateral relations, 18 jul. 2022 Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4550

FARINHA, Ricardo e YOUNGS, Richard. Securitization and European democracy policy. Carnegie Endowment For International Peace, 2024. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/research/2024/04/securitization-and-european-democracy-policy?lang=en¢er=europe>

Carolina Ambinder

Doutora em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Mestre em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (EGN) e Bacharel em Relações Internacionais pela UFF. É Professora da Graduação em Relações Internacionais do Centro Universitário LaSalle do Rio de Janeiro (UniLaSalle-RJ), Pesquisadora de Segurança Global no InterAgency Institute (IA) e Colaboradora da Revista Eletrônica “Defesa Aérea & Naval”. Foi Pesquisadora do Projeto “Prospectiva em Defesa” (Ministério da Defesa - MD & EGN), do Programa de Segurança Digital do Instituto Igarapé, e do Laboratório de Simulações e Cenários (LSC/EGN). Foi também Consultora da Fundação de Estudos do Mar (FEMAR) e do segmento industrial de defesa. Possui experiência internacional na Suécia, como Pesquisadora Visitante da Universidade Sueca de Defesa (Försvarshögskolan - FHS), em Estocolmo, e nos Estados Unidos, na área de pesquisa do Colégio InterAmericano de Defesa (CID)/InterAmerican Defense College (IADC) - Washington, DC - e na Montgomery College (MC).

PhD in Strategic Defense and Security Studies from the Fluminense Federal University (UFF), Master in Maritime Studies from the Naval War College (EGN) and Bachelor in International Relations from UFF. She is a Professor of International Relations at the LaSalle University Center in Rio de Janeiro (UniLaSalle-RJ), a Global Security Researcher at the InterAgency Institute (IA) and a contributor to the electronic magazine “Air & Naval Defense”. She was a Researcher for the “Prospective Defense” Project (Ministry of Defense - MD & EGN), the Digital Security Program of the Igarapé Institute, and the Simulations and Scenarios Laboratory (LSC/EGN). She was also a consultant for the Fundação de Estudos do Mar (FEMAR) and for the defense industry. She has international experience in Sweden, as a Visiting Researcher at the Swedish Defense University (Försvarshögskolan - FHS), in Stockholm, and in the United States, in the research area of the InterAmerican Defense College (IADC) - Washington, DC - and at Montgomery College (MC).

Iniciativas de Governança para a Segurança e Defesa Interagências nas Fronteiras do Brasil

Governance Initiatives for Interagency Security and Defense on Brazil's Borders

Carolina Ambinder

Resumo

Este *policy paper* analisa cronologicamente três iniciativas variadas e relacionadas à governança das fronteiras do Brasil: o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), de caráter institucional; o Curso de Coordenação e Planejamento Interagências da Escola Superior de Defesa/Ministério da Defesa (CCOPI – ESD/MD), voltado a capacitação; e a Política Nacional de Fronteiras (PNFron), documental. Para isso, são definidas, inicialmente, as fronteiras terrestre, marítima e aérea do Brasil, que lembram sua vocação geopolítica, e os conceitos de governança e interagências, seguido da apresentação do PPIF, do CCOPI e da PNFron, respectivamente. Apresenta-se ainda a Operação Ágata, exemplo multirregional de operação interagências. Conclui-se que a governança das

Summary

This policy paper chronologically analyzes three different initiatives related to the governance of Brazil's borders: the Integrated Border Protection Program (PPIF, in Portuguese), which is institutional in nature; the Interagency Planning and Coordination Course of the Brazilian Defense College/Ministry of Defense (CCOPI – ESD/MD, in Portuguese), which is aimed at training; and the National Border Policy (PNFron, in Portuguese), which is documental. To this end, the paper initially defines Brazil's land, sea, and air borders, which are reminiscent of its geopolitical vocation, and the concepts of governance and interagency, followed by a presentation of the PPIF, CCOPI, and PNFron, respectively. It also presents Operation Ágata, a multiregional example of an interagency operation.

It concludes by recognizing that border governance in Brazil has advanced in recent years, but management and interagency capacity must be improved to better combat cross-border and transnational crimes, providing greater defense and security in the country and in South America.

Introduction

Brazil has 8,5 million km² of territory, of which the land border represents approximately 16.9 thousand km. This extension connects the country to ten others in South America (GSI, 2024a), namely: French Guiana¹, Suriname, Guyana, Venezuela, Colombia, Peru, Bolivia, Paraguay, Argentina and Uruguay²; remembering the geopolitical vocation of the region, as highlighted by geopolitician Therezinha de Castro (1997). According to the Federal Constitution, the “border strip” is 150 km wide along the land limit, which includes the permanence and circulation of people, products and resources (BRAZIL, 1988). In this sense, training the Brazilian Land Force is part of the Brazilian Army’s mission. (EB, 2024).

Secondly, in the maritime sphere, Brazil has a coastline that exceeds 7,500 km, being the 16th longest in the world (WPR, 2024), comprising the limits of the Territorial Sea - TS (12 nautical miles or 22.22 km), Contiguous Zone - CZ (24 nautical miles or 44.44 km), Exclusive Economic Zone - EEZ (200 nautical miles or 370.4 km)³ and Continental Shelf - CS (200 meters deep), (GSI, 2024a). Together, these limits form the so-called “Blue Amazon”, a concept developed by the Brazilian Navy (MB), the Brazilian maritime authority, and thus made in reference to the “Green Amazon” and its important biodiversity. The Brazilian maritime area totals 5.7 million km², equivalent to 67% of the national territory (BRAZILIAN NAVY, 2022).

Brazil’s air borders, in turn, are imaginary lines that delimit the area in which the Brazilian Air Force (FAB, in Portuguese) operates through the actions to “*Control, Defend and Integrate*” (FAB, 2024). This action is three-dimensional, as it refers in an orderly manner, to the airspace of the national terrestrial territory, the EEZ (the first two, accounting for 12 million km²), and international waters (20 million km²). Brazilian airspace thus corresponds to a total of 22 million km², more than twice the size of the

¹ Overseas department of France.

² In South America, therefore, the only countries with which Brazil does not share a border are Ecuador and Chile.

³ One nautical mile is equal to 1.852 m.

fronteiras no Brasil desenvolveu-se nos últimos anos, mas deve-se aprimorar a capacidade de gestão e atuação interagências para um maior combate de crimes transfronteiriços e transnacionais, provendo maior defesa e segurança no país e na América do Sul.

Introdução

O Brasil possui 8,5 milhões de km² de território, dentre os quais a fronteira terrestre aponta, aproximadamente, 16,9 mil km. Esta extensão liga o país a outros dez na América do Sul (GSI, 2024a), sendo eles: Guiana Francesa¹, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai²; lembrando a vocação geopolítica da região, como destacado pela geopolítica Therezinha de Castro (1997). De acordo com a Constituição Federal, a “faixa de fronteira” possui largura de 150 km ao longo do limite terrestre, o que inclui a permanência e circulação de pessoas, produtos e recursos (BRASIL, 1988). Nesse sentido, o preparo da Força Terrestre do Brasil é parte da Missão do Exército Brasileiro (EB), (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2024).

Em segundo lugar, no âmbito marítimo, o Brasil possui um litoral que ultrapassa 7.500 km, sendo o 16º mais extenso do mundo (WPR, 2024), onde a fronteira compreende os limites do Mar Territorial – MT (12 milhas náuticas ou 22,22 km), Zona Contígua – ZC (24 milhas náuticas ou 44,44km), Zona Econômica Exclusiva - ZEE (200 milhas náuticas ou 370,4 km)³ e Plataforma Continental – PC (200 metros de profundidade), (GSI, 2024a). Somados, estes limites formam a chamada “Amazônia Azul”, conceito elaborado pela Marinha do Brasil (MB), a autoridade marítima brasileira, e assim feito em referência à “Amazônia Verde” e sua importante biodiversidade. A área marítima brasileira totaliza 5,7 milhões de km², o equivalente a 67% do território nacional (MARINHA DO BRASIL, 2022).

As fronteiras aéreas do Brasil, por sua vez, são linhas imaginárias que delimitam a área na qual a Força Aérea Brasileira (FAB) atua através das ações de “*Controlar, Defender e Integrar*” (FAB, 2024). Essa atuação é tridimensional, pois refere-se, ordenadamente, ao espaço aéreo do território terrestre nacional, da ZEE (estes dois primeiros, contabilizando 12 milhões de km²), e de águas internacionais (20 milhões de km²). O espaço aéreo brasileiro corresponde, assim, ao total de 22 milhões de km²,

¹ Departamento ultramarino da França.

² Na América do Sul, portanto, os únicos países com os quais o Brasil não faz fronteira são o Equador e o Chile.

³ Uma milha náutica equivale a 1,852 m.

European continent (FAB, 2017), with this extension being called “Dimension 22” by the FAB.

Finally, whether land, sea or air, Brazil’s borders are strategic in nature. However, in addition to their potential, they are the scene of numerous cross-border crimes and related illicit activities that fuel regional and global insecurity, such as drug trafficking, trafficking in arms, ammunition, people and natural resources; smuggling and contraband; illegal mining and environmental crimes; illegal fishing; cattle theft; biopiracy; and money laundering (GSI, 2024).

Therefore, coordination (a combination of cooperation and planning) is necessary between agencies, which are defined as any “organization, institution or entity, based on legal and/or regulatory instruments that has specific competences, and may be governmental or non-governmental, military or civil, public or private, national or international” (MINISTRY OF DEFENSE, 2015). This coordination with arrangements then allows the construction of a political-institutional model of decision-making process aimed at assertiveness in public policies (BRAVO, 2022); in other words, efficient governance.

Analysis

Integrated Border Protection Program (PPIF, in Portuguese)

Established by Decree No. 8,903 of November 16, 2016, the Integrated Border Protection Program (PPIF) is coordinated by the Institutional Security Office of the Presidency of the Republic (GSI/PR) and serves to strengthen the prevention, control, inspection, and repression of cross-border crimes, with the motto “*Cooperation, Integration, United for safer borders*”⁴. To this end, the GSI “articulates joint actions between PPIF bodies, promotes information sharing, encourages the implementation of structuring projects and international cooperation with neighboring countries” (GSI, 2024).

Regarding the aforementioned bodies (18), here preferably called agencies, the PPIF is composed of the following, in addition to the GSI itself: Ministry of Defense (MD), Brazilian Army (EB), Brazilian Navy (MB), Brazilian Air Force (FAB), Brazilian Intelligence Agency (ABIN), Federal Public Ministry (MPF), Permanent Commission for the

⁴ Former “Strategic Borders Plan” (Plano Estratégico de Fronteiras) (2011-2016).

mais que o dobro do continente europeu (FAB, 2017), sendo essa extensão chamada pela FAB de “Dimensão 22”.

Por fim, sejam terrestres, marítimas ou aéreas, as fronteiras do Brasil possuem caráter estratégico. No entanto, além de suas potencialidades, elas são palco de inúmeros delitos transfronteiriços e ilícitos conexos que alimentam a insegurança regional e global, como o narcotráfico, o tráfico de armas, munições, pessoas e recursos naturais; o contrabando e o descaminho; a mineração ilegal e os crimes ambientais; a pesca ilegal; o abigeato (furto de gado); a biopirataria; e a lavagem de dinheiro (GSI, 2024).

É necessária, portanto, a coordenação (soma entre cooperação e planejamento) entre agências, definidas como toda “organização, instituição ou entidade, fundamentada em instrumentos legais e/ou normativos que tem competências específicas, podendo ser governamental ou não, militar ou civil, pública ou privada, nacional ou internacional” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015). A referida coordenação com arranjos permite, então, a construção de um modelo político-institucional de processo decisório visando assertividade nas políticas públicas (BRAVO, 2022); em outras palavras, uma eficiente governança.

Análise

Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)

Instituído pelo Decreto N° 8.903, de 16 de novembro de 2016, o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) é coordenado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) e serve ao fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços, possuindo como lema “*Cooperação, Integração, Unidos por fronteiras mais seguras*”⁴. Para isso, o GSI “articula as ações conjuntas entre os órgãos do PPIF, promove o compartilhamento de informações, incentiva a implementação de projetos estruturantes e a cooperação internacional com países vizinhos” (GSI, 2024).

Sobre os referidos órgãos (18), aqui preferencialmente chamados de agência, o PPIF é composto pelos seguintes, além do próprio GSI: Ministério da Defesa (MD), Exército Brasileiro (EB), Marinha do Brasil (MB), Força Aérea Brasileira (FAB), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Ministério Público Federal (MPF), Comissão Permanente para

⁴ Antigo “Plano Estratégico de Fronteiras” (2011-2016).

Development and Integration of the Border Strip (CDIF), Brazilian Federal Revenue Service (RFB), Ministry of Agriculture and Livestock (MAPA), National Secretariat for Drug Policy and Asset Management (SENAD), National Commission for Public Security in Ports, Terminals and Waterways (CONPORTOS), National Secretariat for Penal Policies (SENAPPEN), Federal Highway Police (PRF), Federal Police (PF), National Program to Combat Criminal Organizations (ENFOC Program), Ministry of Justice and Public Security (MJSG) and Ministry of Foreign Affairs (MRE), (GSI, 2024).

The PPIF is the most comprehensive national regulatory instrument for combating cross-border crimes, which requires interagency coordination between the federal, state, and municipal levels, with the participation of Brazilian states in actions related to the Program (GSI, 2024). In addition, the coordination of the Executive Committee's actions is carried out by the Secretariat for Monitoring and Management of Strategic Affairs (SAGAE), through its Department of Affairs of the Chamber of Foreign Affairs and National Defense (DACREDEN), (GSI, 2024). However, the Commission of Foreign Affairs and National Defense (CREDN), of the Legislative Branch, has political rotation, is practically distant from the Ministry of Defense (MD), of the Executive Branch; and combines two extensive thematic areas, making the level of efficiency of the negotiations questionable.

Interagency Coordination and Planning Course - Defense College/Ministry of Defense (CCOPI – ESD/MD)

Commissioned by the GSI, the Interagency Coordination and Planning Course (CCOPI) is an initiative offered annually, since 2021, by the Defense College (ESD), of the Ministry of Defense (MD). The target audience is civilians and officers of the Auxiliary Forces linked to the PPIF institutions, senior officers of the Armed Forces and civilians and senior officers of friendly nations. However, in 2023, for the first time, the Course had academic students contributing to the methodology of interagency action, and a foreign Military Attaché, from Paraguay (ESD, 2022).

The four-week CCOPI aims to develop the skills of PPIF agency members to form interagency planning teams at the operational and tactical levels through lectures, group work, and simulations, with an emphasis on theories of interagency planning and relations (ESD, 2022). Thus, from both a theoretical and practical perspective, the growing number of CCOPI graduates propagate the interagency culture in their respective institutions and in those with whom they work, helping to consolidate the theme in Brazil. Figueiredo and Moreira (2022, p. 279) emphasize that, “although it is

o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), Receita Federal do Brasil (RFB), Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos (SENAD), Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos Terminais e Vias Navegáveis (CONPORTOS), Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Polícia Federal (PF), Programa Nacional de Enfrentamento às Organizações Criminosas (Programa ENFOC), Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSG) e Ministério das Relações Exteriores (MRE), (GSI, 2024).

O PPIF é o instrumento normativo nacional mais abrangente para o combate dos crimes transfronteiriços, o que requer coordenação interagências entre os níveis federal, estadual e municipal, contando com a participação dos estados do Brasil nas ações relacionadas ao Programa (GSI, 2024). Além disso, a coordenação das ações do Comitê Executivo é realizada pela Secretaria de Acompanhamento e Gestão de Assuntos Estratégicos (SAGAE), por meio de seu Departamento de Assuntos da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (DACREDEN), (GSI, 2024). No entanto, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), do Poder Legislativo, possui rotatividade política, distanciamento prático do Ministério da Defesa (MD), do Poder Executivo; e une duas extensas áreas temáticas, sendo questionável o nível de eficiência das tratativas.

Curso de Coordenação e Planejamento Interagências - Escola Superior de Defesa/Ministério da Defesa (CCOPI - ESD/MD)

Encomendado pelo GSI, o Curso de Coordenação e Planejamento Interagências (CCOPI) é uma iniciativa ofertada anualmente, desde 2021, pela Escola Superior de Defesa (ESD), do Ministério da Defesa (MD). O público-alvo são civis e oficiais das Forças Auxiliares vinculados às instituições do PPIF, oficiais superiores das Forças Armadas e civis e oficiais superiores das nações amigas. Contudo, em 2023, o Curso contou pela primeira vez com discentes acadêmicos, contribuindo para a metodologia da atuação interagências, e um Adido Militar estrangeiro, do Paraguai (ESD, 2022).

Com duração de quatro semanas, o objetivo do CCOPI é, assim, desenvolver competências dos integrantes das agências do PPIF para comporem equipes de planejamento interagências nos níveis operacional e tático, por meio de aulas expositivas, trabalhos de grupo e simulações, com ênfase nas teorias de relações e doutrina de planejamento interagências (ESD, 2022). Com isso, tanto pela perspectiva teórica quanto prática, os crescentes formados no CCOPI propagam a cultura interagências

not a new phenomenon, the interagency theme has perhaps never before been as relevant as it is now, given the emergence of complex problems to be faced at the dawn of the third decade of the 21st century.”

The interagency culture, however, has a series of challenges, which Sandes (2023, p. 57) names: Organizational culture and trust; sharing and compartmentalization of information; semantic interoperability (use of language); sharing of resources; doctrines, standards and protocols; bottom-up and top-down relationships/hierarchy; and continuity of processes. These are, therefore, challenges to be overcome both in the tactical field and at the political-strategic level.

Based on reports from students trained at CCOPI, including the present author, it is observed that the course helps to mitigate the challenges mentioned, but there are still issues to be considered regarding it, such as extending its duration and the agencies involved (today, only the agencies that are part of the PPIF are commonly indicated, when others also contribute directly or indirectly to border security, such as teaching and research institutions that collect and monitor strategic data from the regions).

National Border Policy (PNFron)

In May 2024, Brazilian Decree No. 12,038 established the National Border Policy (PNFron) and its National Committee, with the purpose of guiding the actions of the federal Executive Branch for coordinated action with federative entities and private institutions (Brazil, 2024). The Policy’s primary objective is to “strengthen and improve the structures for prevention, control, inspection and repression of transnational illicit activities and environmental crimes at the borders” (BRAZIL, 2024).

International cooperation is noteworthy among the various principles that permeate the PNFron, because, when dealing with borders, there will be communication with at least two or three countries (BRAZIL, 2024)⁵. In addition to the need for joint action to address issues that occur on the borders of these countries and impact their territories, these issues can also be transregional, such as drug trafficking in South America, for which one of the main destinations is Europe. According to the World

⁵ In the case of Brazil, there are nine tri-borders: (1) With Uruguay and Argentina; (2) with Argentina and Paraguay; (3) with Paraguay and Bolivia; (4) with Bolivia and Peru; (5) with Peru and Colombia; (6) with Colombia and Venezuela; (7) with Venezuela and Guyana; (8) with Guyana and Suriname; and (9) with Suriname and French Guiana (France).

em suas respectivas instituições e naquelas com quem lidam, auxiliando a consolidação da temática no Brasil. Figueiredo e Moreira (2022, p. 279) ressaltam que, “mesmo não sendo um fenômeno novo, a temática interagências talvez nunca tenha antes possuído tamanha relevância quanto agora, em face da emergência dos problemas complexos a serem enfrentados no alvorecer da terceira década do século XXI”.

A cultura interagências possui, entretanto, uma série de desafios, os quais Sandes (2023, p. 57) elenca: Cultura organizacional e confiança; compartilhamento e compartimentação de informações; interoperabilidade semântica (uso da linguagem); compartilhamento de recursos; doutrinas, normas e protocolos; relação *bottom-up* (de baixo para cima) e *top-down* (de cima para baixo)/hierarquia; e continuidade dos processos. São, portanto, desafios a serem superados tanto no campo tático, quanto no nível político-estratégico.

A partir de relatos dos discentes formados no CCOPI, incluindo a presente autora, observa-se que o curso auxilia na mitigação dos desafios mencionados, mas ainda há questões a serem pensadas sobre o mesmo, a exemplo da ampliação da duração e das agências envolvidas (hoje, apenas as agências integrantes do PPIF são comumente indicadas, quando outras também contribuem direta ou indiretamente para a segurança das fronteiras, como instituições de ensino e pesquisa que levantam e acompanham dados estratégicos das regiões).

Política Nacional de Fronteiras (PNFron)

Em maio de 2024, o Decreto Nº 12.038 instituiu no Brasil a Política Nacional de Fronteiras (PNFron) e o seu Comitê Nacional, tendo como finalidade a orientação das ações do Poder Executivo federal para a atuação coordenada com os entes federativos e instituições privadas (Brasil, 2024). O objetivo primário da Política é “fortalecer e aprimorar as estruturas de prevenção, de controle, de fiscalização e de repressão aos ilícitos transnacionais e delitos ambientais nas fronteiras” (BRASIL, 2024).

Entre os variados princípios que permeiam a PNFron, destaca-se a cooperação internacional, visto que, tratando-se de fronteiras, haverá comunicação entre dois ou três países, minimamente (BRASIL, 2024)⁵. Pois, além da necessidade de atuação conjunta

⁵ No caso do Brasil, há nove tríplices fronteiras: (1) Com o Uruguai e a Argentina; (2) com o Argentina e o Paraguai; (3) com o Paraguai e a Bolívia; (4) com a Bolívia e o Peru; (5) com o Peru e a Colômbia; (6) com a Colômbia e a Venezuela; (7) com a Venezuela e a Guiana; (8) com a Guiana e o Suriname; e (9) com o Suriname e a Guiana Francesa (França).

Drug Report 2024, by the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), there has been a 20% increase in global drug consumption in the last decade (UNODC, 2024).

In this sense, keeping in mind that the essence of a Policy is to establish goals and principles, that is, what “must be done”, it is also necessary to establish a Strategy, i.e., a document that establishes how these goals and principles will be achieved, the actions to be taken. The PNFRon foresees the coordination and elaboration of the National Border Strategy (ENaFRon), (BRAZIL, 2024), which will be submitted for approval by the Chamber of Foreign Affairs and National Defense (CREDEN).

Finally, each with its particularities, all three initiatives described (Integrated Border Protection Program, Coordination and Planning Course, and National Border Policy) aim to improve Interagency Operations, and Operation Ágata is a prominent example of this in Brazil.

Operation Ágata

According to the document “Interagency Operations” (MD33-M-12), by the Ministry of Defense, these operations are defined as the “interaction of the Armed Forces with other agencies, with the purpose of reconciling interests and coordinating efforts to achieve convergent objectives or purposes that serve the common good, avoiding duplication of actions, dispersion of resources and divergence of solutions with efficiency, effectiveness and lower costs” (MINISTRY OF DEFENSE, 2017, p. 17)⁶. In this context, Operation Ágata is an interagency operation coordinated by the Joint Chiefs of Staff of the Armed Forces (EMCFA) that, since 2011, has been carried out in the border regions of Brazil (Ágata Norte, Amazônia, Oeste and Sul) to “prevent and repress criminal operations on the border of Brazil with ten South American countries” (MINISTRY OF DEFENSE, 2024).

The Operation is carried out mainly by the Brazilian Armed Forces (FFAA) - Brazilian Army (EB), Brazilian Navy (MB) and Brazilian Air Force (FAB) - but also involves the participation of twelve Ministries and nearly twenty other government agencies, such as the Federal Police (PF), Federal Highway Police (PRF), National Public Security Force

⁶ Ferreira (2022, p. 12) points out that the “...doctrinal gap regarding the planning of interagency operations, since” this unique manual by the Ministry of Defense on the subject “... has little applicability to internal public policies, being more focused on interagency work in United Nations peacekeeping operations”.

para tratar questões que ocorrem na faixa de fronteira destes países e impactam os seus territórios, estas questões também podem ser transregionais, como o tráfico de drogas na América do Sul, em que a Europa é um dos principais destinos. Segundo o Relatório Mundial sobre Drogas 2024, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (*United Nations Office on Drugs and Crime/UNODC*), houve um aumento de 20% no consumo global de drogas na última década (UNODC, 2024).

Nesse sentido, lembrando que a essência de uma Política é o estabelecimento dos objetivos e princípios, ou seja, do que “deve ser feito”, é necessário ter também uma Estratégia, documento que estabelece como esses objetivos e princípios serão realizados, ou seja, as ações a serem tomadas. A PN Fron prevê, então, a coordenação e elaboração da Estratégia Nacional de Fronteiras (ENaFron), (BRASIL, 2024), que será submetida à aprovação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN).

De acordo com suas particularidades, finalmente, todas as três iniciativas descritas (Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, Curso de Coordenação e Planejamento, e Política Nacional de Fronteiras) almejam o aperfeiçoamento de Operações Interagências, sendo um exemplo de destaque no Brasil a Operação Ágata.

Operação Ágata

Conforme o documento “Operações Interagências” (MD33-M-12), do MD, estas definem-se como a “interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017, p. 17)⁶. Nesse contexto, a Operação Ágata é uma operação interagências coordenada pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) que, desde 2011, é realizada nas regiões de fronteira do Brasil (Ágata Norte, Amazônia, Oeste e Sul) para “prevenir e reprimir a ação de criminosos na divisa do Brasil com dez países sul-americanos” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2024).

⁶ Ferreira (2022, p. 12) aponta, entretanto, para a “...lacuna doutrinária quanto ao planejamento de operações interagências, uma vez que” este único manual do MD sobre o assunto “... tem pouca aplicabilidade para as políticas públicas internas, sendo mais voltado para o trabalho interagências em operações de paz das Organizações das Nações Unidas”.

(FNSP), Brazilian Intelligence Agency (ABIN), Brazilian Institute of the Environment and Renewable Natural Resources (IBAMA), National Foundation for Indigenous Peoples (FUNAI), Brazilian Federal Revenue Service (RFB) and security agencies of the states in the border regions (MINISTRY OF DEFENSE, 2024).

Considering that the *Ágata* Operations have a set time frame, their implementation depends directly on budgetary forecasts. In addition, one challenge is preserving the surprise factor, preventing criminals from interrupting their actions or changing their locations during the Operation. Even so, the *Ágata* Operations have a positive balance, such as patrolling long stretches of lakes and rivers, seizing or reporting vessels, vehicles, products, drugs, weapons and cash; destroying runways; inspecting mines; providing medical support; and improving the capabilities of the Armed Forces, with its actions and use of resources, and interagency practices (SANDES, 2023, p. 52).

Recommendations

Brazil is the largest country in South America, with extensive land, sea and air borders, as well as nine tri-borders. This scenario demands complex governance, as seen in three initiatives: the Integrated Border Protection Program, the Interagency Coordination and Planning Course and the National Border Policy. These initiatives influence operations such as Operation *Ágata*. However, despite the growing governance initiatives for interagency security and defense on Brazil's borders in recent years, attention must be paid to the existing flaws and gaps. After all, as highlighted throughout this policy paper, when it comes to borders, there will be, first of all, national and international agencies, and, within these, civilian and military agencies, and at various levels, federal, state and municipal.

Thus, the Integrated Border Protection Program is the broadest of the initiatives in the area, with eighteen agencies, which makes integration between them difficult. Furthermore, the Program has been operating as such since 2016, and is still only a few years old, especially when considering the strategic nature of the borders and Brazil's territorial extension. It is therefore recommended that the Interagency Coordination and Planning Course be continued and expanded, because, through its implementation and subsequent events with its graduates, promotes increasing integration between the PPIF agencies. However, it is worth noting the opportunity of this Course to encompass agencies outside the Program, as well as the appropriate creation of new interagency initiatives at the national level.

A Operação é realizada, principalmente, pelas Forças Armadas Brasileiras (FFAA) - Exército Brasileiro (EB), Marinha do Brasil (MB) e Força Aérea Brasileira (FAB) - mas envolve também a participação de doze Ministérios e cerca de vinte outras agências governamentais, como a Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), Receita Federal do Brasil (RFB) e órgãos de segurança dos estados das regiões de fronteira (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2024).

Considerando que as Operações Ágata possuem um tempo determinado, sua realização depende diretamente de previsão orçamentária. Além disso, um desafio é a preservação do fator surpresa, evitando que criminosos interrompam suas ações ou alterem seus locais durante a Operação. Mesmo assim, as Operações Ágata possuem um balanço positivo, como o patrulhamento de longas extensões de lagos e rios, apreensão ou notificação de embarcações, veículos, produtos, drogas, armas e dinheiro em espécie; destruição de pistas; fiscalização de garimpos; apoio médico; e aperfeiçoamento das capacidades das FFAA, com sua atuação e uso de meios, e da prática interagências (SANDES, 2023, p. 52).

Recomendações

O Brasil é o maior país da América do Sul, possuindo extensas fronteiras terrestres, marítimas e aéreas, além de nove tríplexes fronteiras. Este panorama demanda complexa governança, o que foi visto em três iniciativas: o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, o Curso de Coordenação e Planejamento Interagências e a Política Nacional de Fronteiras. Estas iniciativas influenciam operações, como a Operação Ágata. No entanto, apesar das crescentes iniciativas de governança para a segurança e defesa interagências nas fronteiras do Brasil nos últimos anos, deve-se atentar para as falhas e lacunas existentes. Afinal, como destacado ao longo deste *policy paper*, tratando-se de fronteiras, haverá, primeiramente, agências nacionais e internacionais, e, nestas, agências civis e militares, e de diversos níveis, federal, estadual e municipal.

Assim, tem-se que o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras é a mais ampla das iniciativas da área, com dezoito agências, o que dificulta a integração entre as mesmas. Além disso, o Programa funciona como tal desde 2016, possuindo ainda poucos anos de existência, principalmente considerando o caráter estratégico das fronteiras e a extensão territorial do Brasil. Recomenda-se, então, a continuidade e ampliação do Curso de Coordenação e Planejamento Interagências que, através

The National Border Policy, in turn, is also a late initiative and should be widely disseminated and absorbed by the agencies that deal with the issue. The National Border Strategy, which is still under development, should also count on the contribution, expertise and experience of the aforementioned agencies. It is a document that should be objective and assertive, facilitating its knowledge and implementation.

Finally, it is worth noting that the more governance initiatives there are on Brazil's borders, both quantitatively and qualitatively, the better the fight against cross-border and transnational crimes, which affect countries in a multidimensional manner, in economic, political, social, environmental and military aspects. Moreover, the efficient governance of Brazil's borders, focused here on South America and its spillovers, such as Europe, strengthens the country's defense and security, its interagency relations and international relations.

References

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.**

Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Accessed Jan. 2024.

BRASIL. Decreto Nº 12.038, de 29 de maio de 2024. **Institui a Política Nacional de Fronteiras e o Comitê Nacional.**

Available at: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.038-de-29-de-maio-de-2024-563051550>. Accessed Jan. 2024.

BRAVO, A. L. **A Operação Acolhida e a Teoria da Governança.** GOVERNANÇA EM DEFESA. Seminário. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais e Defesa. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2022.

CASTRO, Therezinha de. "América do Sul: vocação geopolítica". In: IBGE, Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística.

Geografia e Geopolítica: a Contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. p. 341-366.

ESD, Escola Superior de Defesa.

Brasília, 2022. **Curso de Coordenação e Planejamento Interagências (CCOPI).**

Available at: <https://www.gov.br/esd/pt-br/a-esd/cursos/ccopi>. Accessed Aug. 2024.

EXÉRCITO BRASILEIRO. [s. l], 2024. **Missão e Visão de Futuro.** Available at: <https://www.eb.mil.br/o-exercito/missao-e-visao-do-futuro>. Accessed Aug. 2024.

FAB, Força Aérea Brasileira. [s. l], 2024.

Dimensão 22. Available at: <https://www.fab.mil.br/dimensao22/#:~:text=A%20Dimens%C3%A3o%2022%20corresponde%20a,de%20Controlar%2C%20Defender%20e%20Integrar>. Accessed Aug.

2024.

de sua realização e eventos consequentes com seus formandos, promove a crescente integração entre as agências do PPIF. Lembra-se, porém, a oportunidade deste Curso em abarcar agências fora do Programa, bem como a devida criação de novas iniciativas interagências a nível nacional.

A Política Nacional de Fronteiras, por sua vez, é também uma iniciativa tardia, devendo ser amplamente difundida e absorvida pelas agências que lidam com a temática. A Estratégia Nacional de Fronteiras, então, ainda em elaboração, deve igualmente contar com a contribuição das expertises e experiências das referidas agências. É um documento que deve ser objetivo e assertivo, facilitando o seu conhecimento e implementação.

Por último, lembra-se que, quanto mais iniciativas de governança sobre as fronteiras do Brasil, quantitativamente e qualitativamente, melhor tenderá a ser o combate a crimes transfronteiriços e transnacionais que afetam os países de maneira multidimensional em aspectos econômicos, políticos, sociais, ambientais e militares. A governança eficiente das fronteiras do Brasil, por sua vez, aqui focada na América do Sul e seus transbordamentos, como para a Europa, fortalece a defesa e a segurança do país, suas relações interagências e relações internacionais.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Decreto Nº 12.038, de 29 de maio de 2024. 2024. **Institui a Política Nacional de Fronteiras e o Comitê Nacional.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.038-de-29-de-maio-de-2024-563051550>. Acesso em: jan. 2024.

BRAVO, A. L. **A Operação Acolhida e a Teoria da Governança.** GOVERNANÇA EM DEFESA. Seminário. Rio de Janeiro: Instituto

de Relações Internacionais e Defesa. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2022.

CASTRO, Therezinha de. "América do Sul: vocação geopolítica". "In: IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Geografia e Geopolítica: a Contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro.** Rio de Janeiro: IBGE, 2007. p. 341-366.

ESD, Escola Superior de Defesa. Brasília, 2022. **Curso de Coordenação e Planejamento Interagências (CCOPI).** Disponível em: <https://www.gov.br/esd/pt-br/a-esd/cursos/ccopi>. Acesso em: ago. 2024.

EXÉRCITO BRASILEIRO. [s. l.], 2024. **Missão e**

FAB, Força Aérea Brasileira. **Dimensão 22**. Youtube, 2017. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=Lb2-H34iDyA>. Accessed Aug. 2024.

FERREIRA, Rafael P. **Planejamento Interagências: uma proposta de processo para o gerenciamento de problemas sociais complexos**. 2022. 130 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Estudos Marítimos) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2019. Available at: <https://biblioteca.sdm.mar.mil.br/handle/ripcmb/846998>. Accessed Aug. 2024.

FIGUEIREDO, Thiago M. MOREIRA, Nádia X. Coordenação e planejamento: categorias centrais nas relações interagências. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 56, p. 279 - 293, mai./ago. 2022. ISSN on-line 2316-4891. Available at: <https://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/issue/view/1034>. Accessed Aug. 2024.

GSI, Gabinete de Segurança Institucional. [s. l], 2024. **Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PIF)**. Available at: <https://www.gov.br/gsi/pt-br/assuntos/programa-de-protexao-integrada-de-fronteiras-ppif-1>. Accessed: Aug. 2024.

MARINHA DO BRASIL. **Amazônia Azul**. Youtube, 2022. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=84TpwoVvOFk>. Accessed: Aug. 2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. [s. l], 2024. **Operação Ágata**. Available at: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas/operacao-agata-1>. Accessed: Aug. 2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Operações Interagências**. 2017. Available at: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_eda_2017.pdf. Accessed: Aug. 2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Glossário das Forças Armadas**. 2015. Available at: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf>. Accessed: Aug. 2024.

SANDES, Cintiene. Relações Interagências: Introdução. In: CURSO DE COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS (CCOPI). Apresentação. Brasília: Escola Superior de Defesa, mai. 2023. 61 slides.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. [s. l], 2024. **Relatório Mundial sobre Drogas 2024 do UNODC alerta para o crescimento do problema das drogas no mundo em meio à expansão do uso e dos mercados de drogas**. Available at: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2024/06/relatorio-mundial-sobre-drogas-2024-do-unodc-alerta-para-o-crescimento-do-problema-das-drogas-no-mundo-em-meio--expanso-do-uso-e-dos-mercados-de-drogas.html>. Accessed: Aug. 2024.

WPR, World Population Review. [s. l], 2024. **Countries by Coastline 2024**. Available at: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/countries-by-coastline>. Accessed: Aug. 2024.

Visão de Futuro. Disponível em: <https://www.eb.mil.br/o-exercito/missao-e-visao-do-futuro>. Acesso em: ago. 2024.

FAB, Força Aérea Brasileira. [s. l], 2024.

Dimensão 22. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/dimensao22/#:~:text=A%20Dimens%C3%A3o%2022%20corresponde%20a,de%20Controlar%2C%20Defender%20e%20Integrar>. Acesso em: ago. 2024.

FAB, Força Aérea Brasileira. **Dimensão 22.** Youtube, 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Lb2-H34iDyA>. Acesso em: ago. 2024.

FERREIRA, Rafael P. **Planejamento Interagências: uma proposta de processo para o gerenciamento de problemas sociais complexos.** 2022. 130 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Estudos Marítimos) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.sdm.mar.mil.br/handle/ripcmb/846998>. Acesso em: ago. 2024.

FIGUEIREDO, Thiago M. MOREIRA, Nádia X. Coordenação e planejamento: categorias centrais nas relações interagências. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 56, p. 279 - 293, mai./ago. 2022. ISSN on-line 2316-4891. Disponível em: <https://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/issue/view/1034>. Acesso em: ago. 2024.

GSI, Gabinete de Segurança Institucional. [s. l], 2024. **Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF).** Disponível em: <https://www.gov.br/gsi/pt-br/assuntos/programa-de-protecao-integrada-de-fronteiras-ppif-1>. Acesso em: ago. 2024.

MARINHA DO BRASIL. **Amazônia Azul.** Youtube, 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=84TpwoVvOFk>. Acesso em: ago. 2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. [s. l], 2024. **Operação Ágata.** Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas/operacao-agata-1>. Acesso em: ago. 2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Operações Interagências.** 2017. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_eda_2017.pdf. Acesso em: ago. 2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Glossário das Forças Armadas.** 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf>. Acesso em: ago. 2024.

SANDES, Cintiene. Relações Interagências: Introdução. In: CURSO DE COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS (CCOPI). Apresentação. Brasília: Escola Superior de Defesa, mai. 2023. 61 slides.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. [s. l], 2024. **Relatório Mundial sobre Drogas 2024 do UNODC alerta para o crescimento do problema das drogas no mundo em meio à expansão do uso e dos mercados de drogas.** Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2024/06/relatorio-mundial-sobre-drogas-2024-do-unodc-alerta-para-o-crescimento-do-problema-das-drogas-no-mundo-em-meio--expansao-do-uso-e-dos-mercados-de-drogas.html>. Acesso em: ago. 2024.

WPR, World Population Review. [s. l], 2024. **Countries by Coastline 2024.** Disponível em: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/countries-by-coastline>. Acesso em: ago. 2024.







XXI FORTE

POLICY
PAPERS
2024

