

---

# ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA UNASUL NO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO E AO COMÉRCIO ILÍCITO DE ARMAS DE FOGO<sup>1</sup>

## AN ANALYSIS OF UNASUR'S ACTION IN COMBATING ORGANIZED CRIME AND THE ILLEGAL TRADE OF FIREARMS

---

DOI: 10.5380/cg.v11i1.83373

Elias David Morales Martinez<sup>2</sup>

Taymille Araujo<sup>3</sup>

### Resumo

Este artigo analisa como foi atuação da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) sobre o combate ao crime organizado e ao comércio ilícito de armas de fogo. A UNASUL teve como um de seus objetivos o combate de crimes transnacionais e, reconhecendo a importância, implantou em sua estrutura institucional conselhos setoriais que trataram da coordenação de ações contra a delinquência organizada transnacional. Para tanto, foi verificada a existência gradual de um processo de consolidação do tráfico ilícito de armas de fogo no continente sul-americano e, ao mesmo tempo, foram constatadas ações implementadas pela UNASUL acerca do tema. Nesse contexto, avaliamos a efetividade da instituição no desempenho sobre o comércio ilícito de armas de fogo, assim como os desafios enfrentados durante o período do declínio do funcionamento da instituição.

Palavras-Chave: UNASUL; Crime Organizado; Comércio Ilícito de Armas de Fogo; Segurança Internacional.

### Abstract

This article analyzes how the Union of South American Nations (UNASUR) acted in the fight against organized crime and the illicit trade in firearms. One of UNASUR's objectives was to combat transnational crimes and, recognizing its importance, it implemented sectorial councils in its institutional structure that dealt with the coordination of actions against transnational organized crime. To this target, the gradual existence of a process of consolidation of illicit trafficking in firearms in the South American continent was verified and, at the same time, actions implemented by UNASUR on the subject were observed. In this context, we evaluated the institution's effectiveness in the performance on the illicit trade in firearms, as well as the challenges faced during the period of decline in the institution's functioning.

Keywords: UNASUR; Organized Crime; Arms Trafficking; International Security.

---

<sup>1</sup> Artigo originado de uma pesquisa financiada com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Licenciado sob a [Licença Creative Commons Attribution \(CC BY 4.0\)](#), sendo permitido o compartilhamento com reconhecimento da autoria e publicação inicial nesta revista.

<sup>2</sup> Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e Doutor em Integração da América Latina (Práticas Políticas e Relações Internacionais) pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da pós-Graduação em Relações Internacionais e da pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC. E-mail: [david.morales@ufabc.edu.br](mailto:david.morales@ufabc.edu.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8240-8581>.

<sup>3</sup> Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC. E-mail: [taymillea@gmail.com](mailto:taymillea@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1517-0999>.

## 1. INTRODUÇÃO

O crime organizado é um dos principais problemas de segurança que influencia a economia, a segurança pública e, principalmente, a coesão interna de uma nação, independente de seu grau de desenvolvimento. Dos tipos existentes de crime organizado (tráfico de drogas, tráfico de órgãos, tráfico humano etc.) um chama a atenção por possuir poucas políticas de combate e estudos empíricos reduzidos. Trata-se do tráfico de armas. No que se refere ao Brasil, as pesquisas apresentam dados divergentes sobre a origem, destino e quantidade de equipamentos, geralmente partindo de ONGs (como o Instituto Sou da Paz) e organismos multilaterais (como a Nações Unidas sobre Drogas e Crime - UNODC).

A fim de combater este delito internacionalmente, medidas foram tomadas, a exemplo do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Partes, Componentes e Munições - 2005. Contudo, a eficiência e a eficácia destas ferramentas podem ser questionadas por serem tratados abrangentes, que acabam desconsiderando as especificidades e interesses locais e, também, pela falta de resultados empíricos efetivos, uma vez que armamentos continuam chegando irregularmente nas mãos de jovens nas periferias, de grupos terroristas e de grupos paramilitares.

De acordo com Bandeira (2008), o Brasil, além de rota do tráfico, passou a ter mercado consumidor, tornando a região sul-americana atrativa para o comércio ilegal de armas. A América do Sul está próxima do maior produtor de armas de fogo do mundo, os EUA, e abriga o Brasil, que tem grande exportação de armamentos leves. O continente possui grande capacidade de produção e exportação nesse comércio, levando armamentos para África e Europa, principalmente, além de abastecer o mercado interno.

Nesse contexto emergiram arranjos internacionais com o objetivo de integração política e econômica, com o intuito de alavancar o desenvolvimento e construir um ambiente pacífico, a partir de pensamentos fecundados na própria região. A União de Nações Sul-americanas (UNASUL) foi um exemplo deste tipo de integração regional. Um de seus objetivos, disposto no Artigo 3º da estrutura constitutiva, foi “fortalecer a luta contra [...], o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares [...]” (UNASUL, 2012, s.p.).

O modelo de integração da UNASUL exerceu um significativo papel na luta contra o comércio de armas de fogo na região, por se tratar uma das áreas geográficas que aporta alguns dos maiores exportadores de drogas e armas no mundo. Em contraponto, o combate ao crime organizado foi trabalhado pela instituição e como este afetou os desdobramentos políticos e decisórios da UNASUL para com os países da região, mesmo no meio de circunstâncias desfavoráveis ao processo de integração regional.

Nesse sentido, o propósito deste artigo é verificar a eficácia e a efetividade da UNASUL no combate ao crime organizado e ao comércio ilícito de armas de fogo, uma vez que esses dois elementos são intrínsecos e estão estritamente relacionados nos desdobramentos da segurança regional. Igualmente, pretende-se avaliar como foi essa experiência de atuação da UNASUL, tendo em conta sua estrutura e forma de funcionamento. Assim, a partir destes objetivos, pretendemos contribuir para o esclarecimento do problema central deste artigo: como categorizar a experiência da UNASUL no combate ao crime organizado e ao comércio ilícito de armas de fogo, e de que forma o desmonte desta organização internacional influenciou na continuidade ou ruptura das políticas estabelecidas nestas temáticas?

Esta pesquisa é desenvolvida através de uma análise bibliográfica e documental em três seções. Na primeira parte, analisamos brevemente a trajetória do crime organizado na América do Sul com foco nos grupos que ostentam capacidades de aquisição de armas de fogo. Destacamos aqui a atuação dos carteis das drogas e a evolução do crime organizado na região. Como fonte bibliográfica, utilizamos as contribuições de Lupsha (1996), Chabat (2010), Espuny (2011) e os relatórios da UNODC e da World Drug Report. Na segunda seção, analisamos a integração regional com foco na UNASUL e sua atuação para o combate do crime organizado e o comércio ilícito de armas. Destacamos as contribuições teóricas de Araujo (2010), Seintefus (2012), os próprios documentos da UNASUL e, principalmente, o Plano de Ação e os Comitês propostos para a sua implementação. A terceira seção discutimos a efetividade da UNASUL nesses dois aspectos. Definimos o conceito de *efetividade* com base em Young (2000) e apresentamos as categorias para a mensuração da efetividade de uma organização internacional propostas pelo mesmo autor. Posteriormente, verificamos o impacto do desmonte da UNASUL e as consequências para a integração regional e a implementação de políticas regionais sobre combate ao crime organizado e ao tráfico ilícito de armas de fogo.

## 2. BREVE TRAJETÓRIA DO CRIME ORGANIZADO NA AMÉRICA DO SUL

Conforme aponta Araújo (2010), a definição de ‘crime organizado’ é a maior dificuldade teórica para lidar com o tema, não existindo um significado concreto para o termo, sendo assim, o que há na verdade são debates ideológicos acerca deste. Para avançar no debate teórico, adotaremos neste artigo a definição descrita na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000), conhecida como Convenção de Palermo. No item ‘a’ do artigo 2, entende-se por “Grupo criminoso organizado” (crime organizado):

[...] um grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou

indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material (Nações Unidas, 2000, s.p).

Isto posto, podemos observar que a estrutura de uma organização criminosa não é necessariamente complexa e hierarquizada, muito menos um fenômeno recente em nossa sociedade. Por isso, foi necessário um debate para poder definir ‘crime organizado’ no contexto em que nos encontramos e a partir disso buscar formas de combatê-lo, tal qual foi planejado pela Convenção de Palermo.

Reputando as definições apresentadas pela Convenção, entende-se que o fim do conflito ideológico presente na Guerra Fria e o advento da globalização torna mais evidente a ameaça do crime organizado (CHABAT, 2010). A queda do Muro de Berlim, em 1989, tornou-se um marco no sistema internacional, alterando todas as percepções e conceitos vigentes em relação à maneira dos Estados se relacionam. A partir deste evento, é consenso que a concepção de segurança e violência global mudaram bruscamente e estas se tornaram assimétricas; antes o mundo estava dividido em dois polos, duas ideologias, era possível localizar e determinar o inimigo, agora estes não possuem, necessariamente, localização física e atores padrões.

Anos antes, em 1944, a conferência de Bretton Woods e as instituições que a seguiram iniciaram um processo de expansão do comércio internacional e de liberalização dos mercados internacionais financeiros e de mercadorias, dificultando o controle dos fluxos dos mercados ilícitos. O caráter transnacional das organizações criminosas emerge com a globalização e suas tecnologias, conforme apontam diversos autores, como Pereira:

As reformas econômicas de alcance global, liberalizando mercados e retirando poder regulatório da mão dos governos, dificultam o controle fronteiriço e financeiro, favorecendo tanto a circulação de produtos ilícitos quanto a lavagem de dinheiro que ele engendra (PEREIRA In: AYERBE, 2009, p. 137).

As vantagens trazidas pelo desenvolvimento tecnológico beneficiam não só a sociedade como um todo, mas principalmente são bem empregadas por estes grupos criminosos que foram se atualizando e se adaptando, ficando mais complexos e estruturados, aprofundando o volume dos benefícios e estreitando os laços entre os envolvidos. A partir daí, o crime organizado internacional é potencializado, novas e poderosas organizações surgem, chegando a atuar como grandes corporações empresariais multinacionais, principalmente, através de cartéis de narcóticos ilegais e máfias.

Na década de 1980 o narcotráfico atuava com destaque na América Latina. Entretanto, foi na década de 1990 que poderosos cartéis de drogas emergiram e se consolidaram. As estruturas socioeconômicas da região favoreceram o forte desenvolvimento dessa atividade ilegal, principalmente em relação à produção e exportação. Outro fator importante, é a geografia: a proximidade entre os produtores (Bolívia, Colômbia e Peru) e a rota de exportação (Brasil e Caribe)

tornou-se estratégica para a consolidação e internacionalização do narcotráfico dos cartéis latino-americanos (SANTANA, 1999).

Esses cartéis usaram dos benefícios da expansão e abertura de mercados, além dos avanços tecnológicos, promovidos nos anos 1990, para se expandirem. Em conjunto, a demanda (marcada pelo desejo humano) aumentou e os países sul-americanos assumiram a capacidade de oferta e se desenvolveram para suprir o mercado internacional, tendo como principais destinos Estados Unidos e Europa.

O tráfico de drogas traz outro aspecto em seu desenvolvimento e consolidação na região, a droga foi usada como instrumento de controle social (GÓMEZJARA e MORA, 1992 apud SANTANA, 1999, p. 100). Os cartéis presenciaram o mal-estar social na região e acabaram fornecendo empregos para a sociedade, por exemplo, atuando nas falhas das instituições de seu Estado para se legitimarem com a população. Foi da exploração desse mercado ilegal que cresceram as organizações criminosas na América do Sul e, inclusive, emergiram políticas e intervenções de países estrangeiros para combatê-las.

O *United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention* (UNODC), em seu relatório *World Drug Report* de 2017, analisa que o crime organizado tem sido bem sucedido ao se adaptar às mudanças globais que ocorreram a partir dos anos 1920, tornando-se cada vez mais flexíveis ao diversificar suas atividades. O escritório da ONU traçou uma relação entre o fim da proibição da venda de bebidas alcoólicas nos EUA, nos anos 1930, com os novos mercados que foram explorados por estes grupos, após essa liberalização. Depois de anos se beneficiando do comércio ilegal de alcoólicos nos Estados Unidos, o crime organizado foi atrás de novas “oportunidades de negócio”, conforme o termo adotado pela UNODC. Outra mudança, seria a fase após a queda dos cartéis colombianos (de Cali e de Medellín) de drogas, nos anos 1990, que abriu espaço a novos grupos criminosos já com “portfólio” de atividades diversificado. O crime organizado começa a ter características de fácil movimentação entre os mercados ilícitos, de adoção de modelos hierárquicos horizontais, que se utilizam da tecnologia e da logística para serem competitivos entre si.

Consolidado após a queda do Muro de Berlim, os grupos criminosos são uma das principais ameaças à governabilidade internacional (CHABAT, 2010, p. 3). Beneficiados pelos avanços tecnológicos, pela “ausência” de fronteiras e pela flexibilidade no fluxo financeiro e de pessoas, estas redes criminosas apresentam uma volumosa movimentação financeira e têm relações, diretas ou indiretas, com diversos outros crimes e mercados ilegais (ESPUNY, 2011).

Acompanhando a evolução dos recursos tecnológicos, os grupos criminosos transnacionais têm usufruído dos benefícios anônimos e eficazes das tecnologias de comunicação. Igualmente. Tem-se beneficiado da ciência e tecnologia com sua capacidade de melhoria e redução de custos nos transportes, de produção e venda, inicialmente desenvolvidos para benefício do comércio lícito. As organizações criminosas se adaptam e incorporaram de maneira mais efetiva estes recursos econômicos e políticos, dificultando a ação do Estado no combate às atividades do comércio ilegal.

Pesquisadores, como Araújo (2010), apontam que a globalização tem forte influência nesse impacto violento do crime organizado sobre algumas nações. Contudo, faz-se necessário observar como os Estados estão estruturados economicamente, socialmente e institucionalmente, para entender como cada nação é impactada pelas organizações criminosas. Chabat (2010, p.6) considera duas variáveis que determinam o grau de evolução e intensidade da atuação do crime organizado em um Estado: o tipo de crime e as características socioeconômicas e institucionais dessa nação; estas estão conectadas com a análise de Lupsha de que o crime organizado acontece em três etapas:

[...] a predatória, em que as quadrilhas criminosas estão na fase de gangues que não ameaçam o Estado e que são facilmente controladas pelas forças de segurança; a parasitária, em que o crime organizado corrompe o Estado e tem complicitades dentro dele, o que lhe permite realizar o negócio com sucesso, mas a organização criminosa e o Estado são duas entidades diferentes; e, a simbiótica, onde o crime organizado assume o Estado e o Estado se coloca a serviço do crime. Nesta última etapa, o crime organizado e Estado são praticamente a mesma coisa (LUPSHA, 1996 apud CHABAT, 2010, p. 18)<sup>4</sup>.

Portanto, na fase predatória, as instituições de segurança e justiça são eficientes, acompanhadas de uma estrutura social e econômica que permite a consolidação e a otimização destas, como podemos observar na maior parte dos países europeus (França, Alemanha etc.). Já na fase parasítica, estas instituições são débeis, pois estão num contexto social e econômico que enfraquece sua eficiência, tornando-as precárias e mais corruptíveis, o que propicia a atuação do crime organizado, como acontece em países latino-americanos como Brasil, Bolívia e Colômbia.

Por fim, na fase simbiótica, o Estado está submetido ao crime organizado, funcionando em conjunto; as condições socioeconômicas tornam as instituições completamente suscetíveis à corrupção e as tornam extensões dos grupos criminosos, o que Chabat (2010, p. 10) chama de “Estado-máfia”, a exemplo do Paquistão e Sudão do Sul. Vale ressaltar que na etapa parasita do crime organizado, as conexões políticas e econômicas existentes podem evoluir para a fase simbiótica.

Em suma, a globalização possibilitou ao crime organizado se tornar transnacional, desenvolvendo-se ao longo dos anos, acompanhando a evolução tecnológica e se adaptando às mudanças políticas, sociais e econômicas. Nesse percurso, as atividades exercidas por estes grupos foram diversificando-se, tanto na ampliação das atividades ilícitas quanto no desenvolvimento de atividades lícitas, com um dos objetivos principais de ‘lavagem’ de capitais. As organizações criminosas se beneficiaram, também, de características socioeconômicas e institucionais dos

---

<sup>4</sup> Texto original: “[...] la predatoria, en la cual las bandas criminales están en la etapa de pandillas que no amenazan al Estado y que son fácilmente controlables por los cuerpos de seguridad; la parasítica, en la cual el crimen organizado corrompe al Estado y cuenta con complicitades dentro de éste, lo cual le permite llevar a cabo el negocio de manera exitosa, pero en la cual el crimen y Estado son dos entidades diferentes, y la simbiótica, en donde el crimen organizado se apodera del Estado y éste se pone al servicio de la delincuencia. En esta última etapa el crimen organizado y el Estado son prácticamente lo mismo” (LUPSHA, 1996 apud CHABAT, 2010, p. 18).

Estados para alcançarem (em alguns casos, superarem) o poder estatal, influenciando na estabilidade do país e da região em que atua.

A interesse desta pesquisa, atentemo-nos às características da etapa parasita do crime organizado, pois é essa na qual se encontra grande parte dos Estados da América do Sul, conforme analisamos a contribuição teórica de Chabat (2010), que consta na tabela 1. Em outras palavras, os países sul-americanos possuem características institucionais frágeis e suscetíveis à atuação do crime organizado. Essa informação servirá de base para continuarmos a presente análise nas seguintes seções.

TABELA 1 – ETAPAS DO CRIME ORGANIZADO EM RELAÇÃO ÀS CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS E SOCIOECONÔMICAS DO ESTADO

<i>Predatória</i>	<i>Parasita</i>	<i>Simbiótica</i>
Instituições eficientes	Instituições fragilizadas/suscetíveis	Instituições irrelevantes
Estado tem controle sobre as organizações criminosas	Estado é cúmplice das organizações criminosas	Organizações criminosas superam o Estado
Estrutura socioeconômica favorável às instituições	Estrutura socioeconômica enfraquece as instituições	Estrutura socioeconômica desfavorável às instituições
Exemplo: Alemanha	Exemplo: Brasil	Exemplo: Paquistão

FONTE: Elaboração própria com base em Lupsha (1996) apud Chabat (2010).

### 3. A RELAÇÃO ENTRE O CRIME ORGANIZADO E O TRÁFICO DE ARMAS

As organizações criminosas atuam em mais de uma atividade ilícita. Carrapiço (2005) observa que há ao menos seis áreas distintas: o narcotráfico, os crimes financeiros, o tráfico de seres humanos, a ajuda à imigração, os crimes tecnológicos e o tráfico diversos. Estas áreas, em sua maioria, são interdependentes entre si; ou seja, organizações de narcotraficantes, por vezes, podem recrutar integrantes via imigração ilegal, por exemplo. As correlações seguem em diversas combinações – o importante a ressaltar é que elas não se desenvolvem de forma independente e abrangem toda a sociedade.

A UNODC publicou no *World Drug Report (WDR) 2016* que o comércio ilegal das redes criminosas teve uma renda de mais de US\$ 2 trilhões, considerando a dificuldade de rastrear as atividades ilegais. No relatório WDR 2017, cita-se que “o tráfico de drogas pode servir como uma incubadora para o desenvolvimento de grupos do crime organizado” (UNODC, 2017, p15). O narcotráfico é a principal atividade rentável do crime organizado e a que mais gera ingovernabilidade devido a sua capacidade de penetrar no Estado. O comércio ilícito de drogas tem grande facilidade em desestabilizar Estados e mescla com outras atividades ilegais para expandir sua atuação – as principais são: corrupção e uso da violência.

Podemos observar na tabela (2) a relação entre vítimas de homicídios pelo crime organizado nos países da América. A base de dados é da UNODC e ela é alimentada pelos próprios países, portanto, os dados são as informações que os respectivos Estados se dispuseram a passar à entidade da ONU, sendo necessário considerar as variáveis que dificultam a documentação dos respectivos crimes e as características de cada Estado, de acordo com o que vimos anteriormente sobre a etapa em que o crime organizado se encontra no país.

Segundo as informações obtidas pelo banco de dados da UNODC, a maioria dos países sul-americanos não reportaram seus números até 2012; apesar de ser tendencioso, esses dados servem de guia para políticas estatais e de organizações governamentais (OGs) e são as informações mais concretas que se tem acerca da relação entre o crime organizado e o uso da ferramenta ‘violência’ por grupos criminosos.

TABELA 2 – VÍTIMAS DE HOMICÍDIO INTENCIONAIS, MORTAS POR GANGUES OU GRUPOS CRIMINOSOS ORGANIZADOS COM BASE NA PORCENTAGEM DO TOTAL DE VÍTIMAS DE HOMICÍDIO POR PAÍS / TERRITÓRIO (2008-2012)

País/ território	Fonte	2008	2009	2010	2011	2012
Bahamas	CTS	43.8 %	49.4 %	68.1 %	65.4 %	
Jamaica	CTS	45.4 %	52.4 %	27.6 %	50.0 %	
Trinidad e Tobago	CTS	49.4 %	30.6 %	15.9 %	26.4 %	
Costa Rica	CTS/SES	33.2 %	31.4 %	35.1 %	37.1 %	
Honduras	Ministério Público	36.9 %	33.8 %	34.8 %		
Panama	CTS	53.2 %	45.7 %	24.9 %	37.0 %	52.1 %
Canada	CTS	48.6 %	45.2 %	37.0 %	34.4 %	
Estados Unidos da América	CTS	5.1 %	5.8 %	5.8 %	4.6 %	
Colombia	CTS	3.8 %	8.2 %	9.1 %	5.6 %	
Uruguai	CTS				13.1 %	

FONTE: <https://data.unodc.org> (2018).

No relatório da UNODC de 2014, mais de 30% dos homicídios no continente americano estão relacionados ao crime organizado (UNODC, 2014, p. 43). As armas de fogo são o principal objeto para exercer essa violência e os grupos criminosos não têm dificuldade para adquiri-las. O relatório WDR 2017 aponta que corrupção e desvios na cadeia de produção são os meios que eles utilizam para trabalharem e se manterem. Na mesma linha, Garzón-Vergara analisa que:

Há pelo menos dois fatores que parecem influenciar a relação entre crime organizado e violência. O primeiro está relacionado à posse de armas de fogo, e o segundo, às taxas relativas de impunidade. Na América Latina, a porcentagem de homicídios

cometidos com armas de fogo é significativamente maior do que a média mundial (GARZÓN-VERGARA, 2016, p.5).

Portanto, podemos perceber que os fatores que influenciam na relação entre crime organizado e violência dependem de características institucionais de um Estado e do acesso às armas de fogo. Reforçando, mais uma vez, que o grau de atuação do crime organizado está fortemente relacionado com as características institucionais do país em que ele opera.

O tráfico de armas pode ser entendido como uma sub-atividade do narcotráfico que protege e amplia a atuação do crime organizado, mas essa relação é mais complexa e não apresenta necessariamente uma direção linear. Ao recordarmos sobre o financiamento norte-americano durante o governo Reagan (1981-1989) aos contras na Nicarágua através da troca de armas por drogas, podemos interpretar que as drogas foram a “moeda de troca” para a aquisição de armas. Ou seja, conforme a visão que aponta o relatório WRD 2017, o comércio de drogas é uma das fontes de financiamento das atividades de grupos organizados, incluindo a necessidade de aquisição de armas. Contudo, apesar de o tráfico de drogas ser uma fonte significativa de renda para alguns desses grupos, para outros, tem sido uma das muitas fontes de receita, enquanto em alguns casos pode dificilmente ter desempenhado algum papel (UNODC, 2017, p.34).

O Brasil é o maior produtor de armas de fogo da América do Sul. Segundo o Instituto Igarapé, em 2014 foram exportados cerca de 500 milhões de dólares entre armas civis e militares, munições e armas não especificadas. Os principais destinos foram Alemanha e Estados Unidos. Esse fato se relaciona com a facilidade logística de os grupos criminosos da região adquirir e realizar suas atividades em torno do tráfico ilegal de armamentos. O Instituto Sou da Paz publicou em 2016 um relatório mostrando que 61% das armas apreendidas na região Sudeste do Brasil têm origem brasileira – esse fato “aponta para a conexão fluida e rápida entre os mercados legal e ilegal de armas” (SOU DA PAZ, 2016, p. 22).

Por fim, notemos que independente da relação de causalidade, o narcotráfico e o tráfico de armas têm forte ligação e estão conectados a diversos grupos de crime organizado, não importa a atividade fim. Na América do Sul essa relação tem fortes laços, pois na região está presente um dos maiores produtores e exportadores de armas de fogo, o Brasil, e alguns dos maiores produtores e exportadores de narcóticos, Colômbia e Bolívia.

#### **4. INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO ALTERNATIVA: A UNASUL E SUA DILIGÊNCIA PARA COMBATER O CRIME ORGANIZADO E COMERCIO ILÍCITO DE ARMAS**

Uma característica da América do Sul é que os países apresentam instituições estatais frágeis, suscetíveis à atuação do crime organizado. Além disso, o Brasil se coloca como grande produtor e exportador de armas de fogo. E a região conta com uma forte relação entre o narcotráfico e o mercado

ilícito de armamentos, as duas principais atividades do crime organizado no território sul-americano.

Para o intuito de combater o crime organizado transnacional, Araújo (2010, p.42) aponta que “as ações destinadas ao seu combate são mais eficazes quando contemplam tanto o âmbito internacional quanto o nacional, pois o risco decorrente de suas atividades atinge ambas as esferas”. Isso porque as atividades desses grupos criminosos acontecem em redes, localizadas em diferentes países, afetando o âmbito doméstico, além do internacional.

As OIs são uma das ferramentas utilizadas para estabelecer diálogos entre diferentes áreas desde que se percebeu a emergência de outros atores internacionais, a diminuição da autonomia estatal e a percepção de que muitos temas nas agendas governamentais são de interesse comum. Contudo:

As legislações internas muitas vezes colidem com o conteúdo dos acordos internacionais, o que gera discrepância entre a lei interna e a externa. Em muitos países, as legislações internas desempenham papel fundamental na expansão dos lucros do comércio ilícito. Muitos governos tornaram-se os próprios criminosos e não intencionam colaborar com a comunidade internacional, portanto prejudicariam o setor, em muitos casos, mais lucrativo de suas economias (ARAÚJO, 2010, p. 45).

A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) foi criada em Brasília (Brasil) em 23 de maio de 2008, durante a reunião entre os chefes da região. Com sua sede em Quito (Equador), os doze países da América do Sul são membros da organização. Anteriormente chamada de Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), a UNASUL se concretizou após várias tentativas dos países sul americanos de encontrar uma forma de integração e cooperação na região.

Os Estados membros da UNASUL definiram como objetivo da instituição:

[...] construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados” (BRASIL, 2012, Artº2).

A organização foi dotada de uma personalidade jurídica que deu a possibilidade de gerar acordos, contrair obrigações e solenizar tratados com outras organizações ou Estados. Foi regida por uma Presidência Pró Tempore, ou seja, o cargo de presidência era assumido pelo líder de cada um dos países membros, em ordem alfabética do Estado, de ano em ano. Quatro órgãos constituíram a UNASUL, sendo eles: Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo (órgão máximo), Conselho de Ministros e Ministras de Relações Exteriores, Conselho de Delegadas e Delegados e a Secretaria Geral. Ao longo da concepção do tratado constitutivo da UNASUL, procurou-se distribuir igualmente o poder decisório através de consenso geral.

As principais características da UNASUL que a diferenciavam das organizações e acordos vigentes, conforme analisa Seitenfus (2012), foram o amplo espectro de temas abordados, a integração por meios políticos, a ênfase em eliminar diferenças socioeconômicas e a integração física, bem como diminuir as assimetrias e buscar uma coesão em torno dos objetivos comuns aos membros. Ainda de acordo com o autor, existia a intenção de resolver questões e conflitos fora da Organização de Estados Americanos (OEA).

Tendo como um dos objetivos específicos a questão da segurança regional, em 11 de dezembro de 2008 foi criado, em Santiago (Chile), o Conselho de Defesa sul americano (CDS), cujo o objetivo principal foi a consolidação de uma zona de paz na região e gerar consensos para fortalecimento da cooperação no âmbito da defesa do subcontinente.

O CDS deveria articular medidas de fomento da segurança e da transparência na América do Sul, como a troca de experiências sobre a elaboração de documentos de doutrina e políticas nacionais de defesa; o intercâmbio de pessoal e a formação e treinamento militar; exercícios militares conjuntos; facilitação da participação conjunta em operações de manutenção da paz sob os auspícios da ONU; integração das bases industriais de defesa; coordenação de ações humanitárias em caso de riscos e ameaça à segurança dos Estados; análise conjunta de aspectos da situação internacional, regional e sub-regional em matéria de defesa; e coordenação regional no enfrentamento de riscos e ameaças à segurança dos Estados. As decisões do CDS seriam apenas declaratórias, portanto, sem natureza juridicamente vinculante (ABDUL- HAK, 2013, p. 147).

De acordo com os estudos de Abdul-Hak (2013), foi em 2008, sob contexto do ataque colombiano a um acampamento das FARC em território equatoriano, que surgiu a ideia de criar o CDS e fomentar o debate sobre a integração e desenvolvimento do setor bélico na região sul-americana. Durante a III Reunião de Chefes de Estado e de Governo, o Brasil propôs a criação do Conselho, sendo este substituto da CASA e um ambiente para as discussões relacionadas à segurança da região.

Em 2009, a Colômbia anunciou um acordo de cooperação com os EUA sobre o combate às narco-guerrilhas, o que desestabilizou a implementação do CDS, visto que isso representava interferência de um país não sul americano nas questões de segurança da região, o que ia de encontro ao consensuado pelo conselho. Isso refletiu as diferentes percepções e necessidades dos Estados membros sobre quais itens securitizar em suas agendas de defesa e as tensões entre o debate sobre adoção de uma perspectiva de ‘cooperação militar’ versus ‘cooperação em defesa’.

Ainda, notam-se distintos processos de securitização e dessecuritização na América do Sul. Com relação a isso, compreendemos a securitização conforme Buzan, Waever e Wild (1998), que argumentam como um processo pelo qual os atores estatais tratam assuntos emergenciais tirando-os da esfera da política para a esfera da segurança com extrema prioridade e ainda, em determinadas situações, deslocando recursos militares para esse determinado fim. Uma vez resolvido a situação que foi securitizada, essa perde a prioridade e volta para a esfera da política, processo conhecido como dessecuritização. Também Buzan e Waever (2003) apresentam a teoria dos complexos de

segurança regional, no qual uma determinada região vai apresentar problemas específicos de segurança intrinsecamente relacionados às características dessa região ou sub-região, mesmo que sejam influenciados pelas dinâmicas da segurança internacional.

Desde o final da Guerra Fria, a América do Sul desenvolveu sub-complexos de segurança que seguiram caminhos diferentes. Seriam esses: o ‘Cone Sul’ que passou por dessecuritização em várias dimensões de suas agendas – a exemplo do Brasil e da Argentina, que dessecuritizaram a área nuclear; o ‘andino’ que se caracterizou por uma instabilidade institucional e tensões fronteiriças – por exemplo, a Colômbia, que securitizou temas de segurança pública e buscou apoio dos EUA para combater o narcotráfico e as FARC, lembrando que esse apoio nunca foi bem visto por outros países da região, principalmente os do cone sul (ABDUL-HAK, 2013).

Entretanto, o CDS não trataria apenas de assuntos militares, já que abarcaria também uma agenda mais ampla de temas estratégicos a fim de estabelecer fóruns de debates que resultem em ações consensuadas entre os países da região. Sendo assim, o Conselho atuaria como uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa. Estruturalmente, a instância máxima do CDS é a Reunião Anual dos Ministros de Defesa (compostos por Chanceleres e Ministros), caracterizando a instituição com viés mais diplomático.

Em 2011, o Conselho realizou, em Caracas, o II Seminário Sul-Americano sobre “Enfoques Conceituais de Defesa, Riscos e Ameaças para a Região”, onde discutiram sobre a definição dos conceitos de ‘segurança regional’ e de ‘defesa regional’, buscando conceituar os dois termos de acordo com a realidade da região sul-americano. Ficou assim acordado, sobre segurança regional e defesa regional, respectivamente:

Estado de situação livre de riscos e ameaças de qualquer natureza, que os países da região buscam alcançar por meio da confiança mútua, como resultado da implementação de políticas integrais destinadas a fortalecer a transparência, a cooperação e o respeito irrestrito aos direitos humanos e às instituições democráticas, para a preservação da soberania, integridade territorial e independência dos Estados, e o estabelecimento da paz permanente na região sul-americana (UNASUL, 2011 a, sp).<sup>5</sup>

No marco do instituído no Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano, por Defesa Regional entende-se o conjunto de medidas, ações, métodos ou sistemas que os Estados Nacionais da Região Sul-Americana assumem e coordenam na forma de cooperação e inter-relação, para alcançar e manter as condições de segurança regional (UNASUL, 2011 b, sp).<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Texto original: “Estado de situación libre de riesgos y amenazas de cualquier naturaleza, que los países de la región procuran alcanzar mediante la confianza mutua, producto de la implementación de políticas integrales orientadas a fortalecer la transparencia, cooperación, respeto irrestrito a los derechos humanos y a las instituciones democráticas, para la preservación de la soberanía, integridad territorial e independencia de los Estados, y la consecución de la paz permanente en la región suramericana” (UNASUL, 2011 a, s.p.).

<sup>6</sup> Texto original: “En el marco de lo establecido en el Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano, la Defensa Regional se entiende como la serie de medidas, acciones, métodos o sistemas, que los Estados Nacionales de la Región Suramericana, asumen y coordinan en forma de cooperación e interrelación, para alcanzar y mantener las condiciones de seguridad regional” (UNASUL, 2011 b, s.p.)”.

A cada ano o CDS emitiu planos de ação para trabalhar durante o período. O conselho superior direcionava as atividades que eram importantes para a segurança na região, sempre através do consenso. O Plano de Ação entre 2012-2014, por exemplo, pretendia construir uma visão compartilhada de segurança e defesa regional. O Plano de Ação de 2015, por sua vez, teve foco em compartilhar as experiências em políticas de defesa dentro da região e em fomentar cursos na área de defesa sul americana e pensamento estratégico para a realidade da região. As atividades do CDS eram de diversos temas dentro do escopo de segurança e defesa, tornando-se necessário dividi-las em outros órgãos e conselhos mais específicos.

Um deles foi o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), com a intenção de fomentar estudos estratégicos para assessorar o conselho, gerando conhecimento, estimulando o intercâmbio de experiências e difundindo a perspectiva sul-americana sobre o assunto. O órgão foi complementado pela Escola Sul-Americana de Defesa, aprofundando a integração regional, através de espaços para a discussão sobre a segurança na região sem a figura de uma superpotência (nesse caso, os EUA).

Outro órgão foi o Conselho Sul-Americano em Matéria da Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações Contra o Crime Organizado Transnacional, consolidado em 2012 para ser uma instância de consulta, coordenação e cooperação. Basicamente, os objetivos eram fomentar ações para consolidar a integração sul-americana, de acordo com suas peculiaridades e promover planos de ação para fortalecer laços e fomentar articulação dos países membros em busca da segurança regional.

Em 2013 o Conselho estabeleceu seu Plano de Ação 2013-2017. Para melhor desempenho das atividades, elas foram divididas entre três grupos de trabalhos (GTs), nos três eixos temáticos: justiça, segurança cidadã e crime organizado transnacional (COT) – este último é o que nos interessa. No ano seguinte, cada GT redefiniu seu Plano de Ação de acordo com o que havia sido estipulado pelo Conselho anteriormente.

O balanço dos resultados, feito em 2016, desse plano mostrou que todas as atividades foram iniciadas, sendo que 41% das atividades do projeto foram cumpridas. Contudo, durante a reunião do Conselho Executivo em 2017, o Plano de Ação 2013-2017 como um todo foi avaliado como ambicioso demais na quantidade de metas a se trabalhar (137 linhas de ação, ao todo), contemplando muitas áreas, o que dificultou o eficiente seguimento dos projetos, tendo menos da metade dos pontos tratados devidamente. Cerca de 33% dos pontos não foram cumpridos e 55% não foram iniciados. Sendo assim, ficou estabelecido diminuir os pontos e especificá-los, além de diminuir e restabelecer o plano para bianual. Abaixo segue a imagem da estrutura do projeto inicial do Plano de Ação 2018-2020:

TABELA 3 – áreas temáticas do plano de ação 2018/2020

<i>Segurança Cidadã</i>	<i>Crime Organizado</i>	<i>Justiça</i>
Cooperação policial	<b>Segurança em fronteiras</b>	Políticas penitenciárias
Sistemas de informação criminal	<b>Lavagem de dinheiro</b>	Acesso à justiça
Segurança e Direitos Humanos	<b>Financiamento do terrorismo</b>	Vítimas de tráfico de pessoas
	<b>Narcotráfico</b>	
	<b>Tráfico ilícito de imigrantes</b>	
	<b>Tráfico ilícito de armas, munições e explosivos</b>	
	<b>Tráfico de órgãos</b>	
	<b>Crimes cibernéticos</b>	

FONTE: Os autores, com base na Ata da UNASUL (2017).

Ainda sobre o eixo Crime Organizado, estabeleceu-se que os Estados deveriam desenvolver cooperação tecnológica e/ou financeira, especificamente fortalecer as capacidades institucionais, humanas, logísticas e tecnológicas para efetivo combate da questão. Em suma, o conselho visava fortalecer as instituições, promover mecanismos de intercâmbio de informações, coordenação e cooperação fronteiriça e promover participação cidadã.

Podemos ver que a UNASUL, através de seu ideal de cooperação, fomentou o CDS e deste, derivaram-se o Conselho Sul-Americano em Matéria da Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações Contra o Crime Organizado Transnacional e o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), ambos visando o diálogo e construção de conhecimento para guiar políticas nos países membros, tendo cada nação liberdade de adotar as políticas que julgariam necessárias, a partir de uma perspectiva produzida na região.

A busca do regionalismo sul-americano através da UNASUL (e de outras instituições criadas no mesmo período) foi além da integração econômica. As propostas de integração sul-americana antecederam à UNASUL, e essa discussão começou durante governo brasileiro de FHC. Contudo, eventos como a eleição de Bush, o atentado às Torres Gêmeas em 11 de setembro e a crise da Argentina, ambas em 2001, “atrasaram” a consolidação de uma estrutura internacional de integração. Quando o contexto internacional começou a ser favorável, a partir da eleição do Lula, no Brasil, e de Kirchner, na Argentina, firmando um eixo de integração no Cone Sul, e com a consolidação do MERCOSUL, o projeto de integração através da UNASUL foi reforçado para fomentar um espaço de diálogo político na região entre países iguais sem interferências externas.

## 5. A EFETIVIDADE DA UNASUL FACE AOS DESAFIOS DA SEGURANÇA REGIONAL

Começamos definindo ‘efetividade’ como uma medida do papel desempenhado por alguma OI, a qual é determinante na conduta individual ou coletiva dos membros participantes da instituição. É importante diferenciar outro conceito usualmente relacionado à efetividade que é o de

‘eficiência’: maximização do bem-estar social geral, sendo algo que resulta no benefício de apenas um, mesmo sem prejuízo a outros, considerado um resultado ineficiente. Por fim, outro conceito a ser delimitado é o de ‘equidade’, sendo este o grau em que a conduta coletiva se ajusta a uma certa distribuição simétrica de ganhos entre os membros. Ou seja, instituições efetivas podem produzir resultados eficientes ou equitativos, mas não há garantias de que esses resultados estarão sempre de acordo com as exigências de eficiência, equidade ou outro critério.

A partir disso, Young (2000) esclarece que a efetividade das OIs é dada em diferentes graus, não como algo binário. Segundo o autor, alguns dos fatores que influenciam o grau de efetividade dos arranjos institucionais são endógenos, a partir do próprio arranjo, e os exógenos, considerando o contexto em que o arranjo funciona. A seguir, elencaremos detalhadamente as principais características desses fatores que influenciam o grau de efetividade dos arranjos institucionais na sociedade internacional e que causam impacto e/ou determinam o comportamento desses arranjos.

O primeiro deles seria a ‘transparência’, entendida como a facilidade de perceber as violações, a probabilidade de punição dos transgressores e a magnitude dessas punições. Isso deriva da facilidade de monitoramento ou de verificar o desempenho da instituição de acordo com o próprio estatuto e da “vontade” dos próprios membros em seguir as normas. Outra característica é a ‘resistência’, entendida como a estabilidade que resiste às “perturbações” derivadas do trabalho que desempenha e da capacidade de se adaptar às mudanças sem sofrer uma modificação radical. Disso, seguem-se as ‘regras da transformação’, ou seja, a flexibilidade das regras que governam as mudanças das normas substantivas do arranjo; exemplificando, as instituições internacionais sofreriam mudanças pouco frequentes, mas amplas, já as instituições nacionais sofreriam mudanças contínuas e graduais (Young, 2000).

A próxima característica a ser trabalhada é a da ‘capacidade dos governos’. Desde o começo deste trabalho, vimos a influência que tem a estrutura de um governo sobre o funcionamento das instituições, bem como a capacidade dos membros de implementar as normas da instituição, bem como a disposição dos próprios de respeitar as regras. Neste ponto, entra também as peculiaridades de cada nação, os pontos que cada uma acha importante tratar na política externa ou não, influenciados pelos diferentes contextos sociais, políticos e econômicos, além da influência da população no poder de legitimar as decisões do governo.

A ‘distribuição de poder’, entendida como assimetrias agudas na distribuição do poder entre os membros, é outra característica de influência. Nações mais poderosas materialmente tendem a ter menos limitações em relação às demais; as assimetrias agudas produzem dois sistemas de classes dentro da instituição, o que pode limitar a efetividade do arranjo institucional (Young, 2000). No caso da UNASUL, procura-se desviar disso, mantendo as decisões igualitárias, sem depositar peso de poder de acordo com os atributos dos países. Young ressalta que a simetria é inicialmente mais difícil durante a formação de um arranjo, mas a longo prazo a torna mais efetiva. Já a assimetria facilitaria a formação de um grupo, sendo capaz de “impor” normas da instituição aos outros

membros. Sendo assim, assimetria poderia ter sua importância necessária para que algumas partes tomem a liderança nos processos de formação do regime, sem chegar a criar uma elite (Young, 2000). Retornaremos a este ponto ao buscar entender as dificuldades que a UNASUL vem enfrentando.

Trataremos agora da ‘interdependência’, o nível em que os membros são afetados mutuamente pelo comportamento um do outro, considerando que a escolha de cada um influencia nas ações dos outros e todos ficam vulneráveis às atitudes dos demais. Por fim, a ‘ordem intelectual’ é a característica que mostra a capacidade da OI em se adaptar às mudanças intelectuais e de ideias vigentes, seja no contexto de cada nação ou no regional.

TABELA 4 – CATEGORIAS PARA MENSURAÇÃO DA EFETIVIDADE DE UMA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL

<i>Categoria</i>	<i>Característica</i>
Transparência	Facilidade em perceber as violações; Probabilidade de punição dos transgressores e a magnitude dessas punições; Facilidade de monitoramento ou de verificação do desempenho da instituição de acordo com o estatuto e; ímpeto dos membros em seguir as normas
Resistência	Capacidade de resistir às perturbações derivadas dos trabalhos que a instituição desempenha e; capacidade de se adaptar às mudanças sem sofrer modificação radical.
Regras da Transformação	Flexibilidade das regras da instituição- mudanças pouco frequentes e amplas, ou mudanças contínuas e graduais
Capacidade dos Governos	Estrutura institucional do governo; Capacidade de respeitar as regras
Distribuição de Poder	Assimetrias ou simetrias na distribuição de poder entre os membros da instituição
Interdependência	O nível em que os membros são afetados mutuamente pelo comportamento um do outro

FONTE: Os autores, com base em Young (2000).

Notemos que os Estados ainda detêm poder de influenciar a eficiência das OIs ao lembrar que estas necessitam de legitimidade universal entre os membros para o bom funcionamento. Na outra via, as instituições modelam a conduta dos atores no sistema internacional, sendo que sua existência obriga os atores a se comportarem de maneira diferente do que caso ela não existisse.

A UNASUL iniciou seu desmanche derivado das suas dificuldades para eleição do novo Secretário-Geral desde o fim da gestão de Ernesto Samper, ex-presidente da Colômbia, em 31 de janeiro de 2017. A partir daí, os países membros da organização não conseguiram definir quem seria seu sucessor, pois essa decisão, assim como todas as deliberações da instituição, deveria ser tomada por consenso, sem nunca houver concordância em relação a esse tema. Assim, iniciou-se a crise profunda da UNASUL porque, além de não ter a liderança de um Secretário-Geral, Brasil, Argentina e Colômbia informaram em abril de 2018 a suspensão de suas respectivas participações nas atividades da organização. Em 2019, estes mesmos países anunciaram a saída definitiva. Essa indecisão pela escolha do novo secretário, que se arrastou por mais de um ano, acabou revelando a polarização ideológica existente entre os países-membros e a dificuldade da UNASUL em lidar com

essas situações, visto que suas decisões eram através de consenso, sendo isto o ponto fraco da instituição.

O processo decisório através do consenso se mostrou ineficiente ao analisar o quadro geral de mudanças e políticas regionais implementadas. No que concerne ao crime organizado, vimos que os projetos ficaram no campo dos estudos e compartilhamento de experiências, afinal, nem todos os países-membros tinham a mesma visão sobre a prática de como combatê-lo. Ainda, sobre a ampliação da integração, nota-se que não se avançou como foi proposta.

Em contrapeso, o processo decisório por unanimidade trouxe um dos maiores avanços em termos democráticos e de independência regional. A UNASUL se mostrou presente durante o gerenciamento e a mediação de crises locais, iniciando um legado para permitir que os países do continente sul-americano pudessem resolver entre si, sem interferência extrarregional, os conflitos que ameaçavam a democracia nos governos da região (Martinez & Lyra 2018). Um dos exemplos foi a crise paraguaia (2012), reflexo de uma instabilidade política que resultou no impeachment de Lugo. No decorrer do processo, a UNASUL se mostrou como porta-voz da região, o que requer unanimidade sobre o posicionamento da instituição. Apesar do insucesso de chegar a um resultado satisfatório, esse foi um dos casos em que se ressalta a importância da UNASUL, que buscou de forma diplomática, autônoma e sem interferência extrarregional e através da unanimidade solucionar o impasse (Martinez & Lyra 2018). Era algo inédito na região, que foi visto na gerência de outras crises, como a venezuelana, em 2014, e a equatoriana em 2010.

Outro fator que, segundo a análise de Carvalho (2013), atrapalhou a consolidação da UNASUL, foi a de que faltou um “guia”, resultando em mais um ponto fraco. Em sua visão, o Brasil “por motivos óbvios de tamanho ou economia deveria ser a locomotiva para a integração da região” (Carvalho, 2013, p.138), sendo que esta percepção não é algo novo. Recordando o que foi descrito no tópico anterior sobre a efetividade de uma OI e as assimetrias nos processos decisórios, a ideia de um líder se faz importante para guiar os projetos de uma instituição, principalmente em seu início, tendo assim a assimetria sua importância, sem criar “elites”, ainda, o continente sul-americano é muito plural e disso deriva a grande diversidade ideológica.

O caráter intergovernamental é outra característica que pode ser entendida como um desafio ao arranjo, que tende a manter a OI refém das mudanças nacionais, a exemplo das divergentes percepções ideológicas relacionadas à abertura econômica e aos processos de relacionamentos bilaterais, podendo ser um agente desarticulador da iniciativa integradora. Além disso, a região concentra países com muitas adversidades internas referentes para alcançar o desenvolvimento econômico sustentável, como a preocupação de uso dos recursos naturais e, principalmente, as deficiências sociais de desigualdade na distribuição de renda e o aumento da pobreza.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto regional em que nos encontramos, sob governos não alinhados à lógica de integração regional que vinha sendo implementada na primeira década e na metade da segunda década do século XXI, a UNASUL se mostrou dependente de políticas não neoliberais, de uma vontade política que entrou em desacordo com os discursos e atitudes dos atuais representantes de Estado de seus países membros, ao não priorizarem ou nem cogitarem continuar a desenvolver trabalhos com a instituição. Estas novas perspectivas aplicadas pelos países podem acabar fomentando as desigualdades sociais, tornando os Estados mais suscetíveis ao crime organizado, principalmente no caso do Brasil, que é o maior exportador de armas da região, estimulando mais ainda o fluxo de produção e exportação do tráfico de armas da América do Sul para outras partes do mundo.

Lembrando que o crime organizado opera nas falhas institucionais dos governos onde o poder deste não consegue chegar. Ou seja, o crime organizado se aproveita das desigualdades sociais econômicas, da falta de acesso à educação, da falta de segurança – principalmente nas fronteiras –, entre outros, para exercer suas atividades e recrutar ‘mão-de-obra’. Cenário que se fortalecerá caso os governos regionais não adotem uma política econômica e social adequada.

Ressaltando que uma OI não pode ser tão dependente do contexto exógeno a ponto de provocar mudanças bruscas em seu trabalho. Dentro do que foi discutido sobre efetividade de uma OI, a UNASUL não conseguiu resistir a essas mudanças para garantir sua efetividade. No contexto endógeno, era necessário revisar alguns dos processos de funcionamento da instituição, por exemplo, até em que medida o processo decisório através do consenso é vantajoso e se a não existência de uma liderança era realmente benéfica. Afinal, é incontestável que a maneira de como a UNASUL foi operacionalizada a enfraqueceu.

Vimos a importância que teve a UNASUL na região, ao intervir nos conflitos regionais, fomentando a independência regional sobre suas decisões e um pensamento próprio, principalmente em relação à segurança e defesa. Ela foi um marco com seus esforços para estimular a estabilidade democrática na região e desestimular o uso de intervenção extrarregional nos assuntos locais.

O crime organizado vem se adaptando às mudanças de comportamento do sistema internacional e operando de maneira a se beneficiar dos recursos da globalização, contornando os obstáculos que lhe aparecem, visto o desenvolvimento e os impactos do delito de tráfico de armas na América do Sul, que abriga um dos maiores exportadores de armas do mundo. Ainda, o cenário em que a UNASUL foi constituída, os trabalhos que foram desenvolvidos de acordo com suas propostas e os impasses que a levaram a ser questionada demonstram as dificuldades que para a região representa lidar com esses temas sensíveis de segurança regional.

Nesse sentido, verificamos que a estrutura pensada e proposta pela UNASUL para combater o crime organizado e o comércio ilícito de armas, através de um modelo próprio da região, possuiu

certas debilidades, que o tornou pouco efetivo, ou seja, com baixa capacidade de influenciar o comportamento de seus países membros. Embora os primeiros Planos de Ação implementados tiveram um discreto desenvolvimento, não foi assim com os planos projetados após 2016, quando a organização entra na sua fase crítica. Dessa forma, constatamos que, de acordo com os questionamentos iniciais, a UNASUL teve baixa efetividade, o que acabou implicando em deliberações pouco incisivas em relação aos temas aqui discutidos e refletindo na implementação de políticas regionais quase nulas.

Por outro lado, a UNASUL apresentou, logo no início, avanços em direção a um processo de defesa às democracias, projetando uma zona pacífica e de confiança mútua, e ao fomentar o pensamento estratégico de segurança regional a partir das necessidades e vieses do próprio continente, além de evitar influências extrarregionais em decisões e debates relacionados ocorridos no continente sul-americano. O que ratifica a ideia inicial de que nesse momento a instituição foi exposta à suas fraquezas estruturais e exógenas devido às características basilares, que em determinados contextos a enfraqueceram.

Por fim, a instrumentalização da UNASUL em questões de conflito a tornou um porta-voz da região, ajudando na inserção internacional do continente. Ao desenvolver a agenda democrática, houve uma singela diminuição dos espaços de atuação do crime organizado, pois as falhas estatais e regionais seriam menores. Se tivessem dado continuidade à UNASUL, os Estados poderiam ter avançado no fomento da estabilidade democrática e da segurança regional e criado um ambiente mais pacificado, e assim, diminuído os impactos, principalmente econômicos e sociais, do crime organizado e comércio ilegal de armas em nível regional e local.

\*Artigo recebido em 18 de outubro de 2021,  
aprovado em 21 de fevereiro de 2021.

## REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves Tanaka. **O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

ARAÚJO, Leonardo Amora. **Crime organizado transnacional: a face oculta do processo de globalização**. Brasília: Universidade de Brasília, 2010. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/1054>> Acesso em: 15/05/2021.

AYERBE, Luis F. (Org.) **De Clinton a Obama: Políticas dos EUA para América Latina**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

BANDEIRA, Antônio. El Crimen Organizado em Brasil. In: SOLIS, Luis.; ARAVENA, Francisco (Orgs). **Crimen Organizado em América Latina y El Caribe**. FLACSO – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Santiago de Chile, 2008. Disponível em:

<https://www.worldcat.org/title/crimen-organizado-en-america-latina-y-el-caribe/oclc/297498650>  
Acesso em: 12/05/2021.

BRASIL. Decreto N° 7.667, de 11 de Janeiro de 2012. **Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/decreto/D7667.htm#textoimpressao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/decreto/D7667.htm#textoimpressao) . Acesso em 19/04/2022.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers**. The Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILD, Jaap. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARRAPIÇO, Helena. O crime organizado e as novas tecnologias: uma faca de dois gumes. **Revista Nação e Defesa**, n. 111, 3ª série, p. 175-192, verão de 2005. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/1156> Acesso em: 19/05/2021.

CHABAT, Jorge. El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales. **Istor: Revista de Historia Internacional**, v. 11, n. 42, p. 3-14, 2010. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3315260> Acesso em: 12/06/2021

ESPUNY, Herbert Gonçalves. Crime organizado transnacional. O canto da sereia dos adolescentes em conflito com a lei. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2861, 2 maio 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19022/crime-organizado-transnacional> Acesso em: 22/06/2021.

GARZÓN-VERGARA, Juan Carlos. **Qual é a relação entre o crime organizado e os homicídios na América Latina?**. Instituto Igarapé, 2016. Disponível em: [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Homicide-Dispatch\\_3\\_PT\\_07-07.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Homicide-Dispatch_3_PT_07-07.pdf) . Acesso em 19/05/2021.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Onde Mora a Impunidade?** Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fsoudapaz.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F11%2FInstituto-Sou-da-Paz\\_Onde\\_Mora\\_a\\_Impunidade.pdf&clen=6867152&chunk=true](chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fsoudapaz.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F11%2FInstituto-Sou-da-Paz_Onde_Mora_a_Impunidade.pdf&clen=6867152&chunk=true) Acesso em: 22/06/2021.

PEREIRA, Fábio José dos Reis. Crime transnacional e segurança internacional. Aspectos recentes do relacionamento entre Estados Unidos e América Latina. In: AYERBE, Luís Fernando. **De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina**. São Paulo, UNESP, 2009.

SANTANA, Adalberto. A globalização do narcotráfico. **Revista brasileira de política internacional**, v. 42, n. 2, p. 99-116, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/NKWcy3jTMdydYHs4TKKFVmv/?lang=pt> Acesso em: 19/06/2021.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. 6. ed. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2012. 424 p.

UNASUL. **II Seminário Sul Americano Enfoques Conceituais de Defesa, Riscos e Ameaças para a região**. Caracas. 2011 a. Documento geral: [https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/informe\\_gestion\\_unasur2011.pdf](https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/informe_gestion_unasur2011.pdf) Acesso em: 19/04/2022.

UNASUL. **V Reunión da Instância Executiva do Conselho de Defesa Sul Americano**. Lima. 2011. Disponível em: [https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/informe\\_gestion\\_unasur2011.pdf](https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/informe_gestion_unasur2011.pdf) Acesso em: 19/04/2022.

UNASUL. **Estatuto do Conselho Sul Americano em Matéria da Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações Contra o Crime Organizado Transnacional**. 2012.

UNASUL. **III Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia V Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional**. Lima. 2013.

UNASUL. **XII Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo del Desarrollo Social Suramericano**. 2017. Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/node/1190.html> Acesso em: 19/06/2021.

UNODC. **World Drug Report**, 2017. Disponível em: <https://www.unodc.org/wdr2017/index.html> Acesso em: 19/06/2021.

YOUNG, Oran. A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. p. 219-262. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. São Paulo: Universidade de Brasília. 2000. 432 p.