

COVID19 NA AMÉRICA LATINA: PERSPECTIVAS DE ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS E DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL¹

Gino Pauselli, University of Pennsylvania

A interdependência econômica - viagens, comércio, turismo - somada à criação de comunidades, além de benefícios, geram vulnerabilidades. A pandemia da COVID-19 colocou em xeque a interdependência global e se observa, como nunca antes, os benefícios que ela tem gerado diante da paralisação momentânea. Hoje observamos que os benefícios superam as potenciais vulnerabilidades, uma vez que todos os governos estão pensando sobre como retroceder a uma situação de interdependência econômica semelhante a que se vivia antes da pandemia.

A cooperação internacional é necessária, e é útil nos casos em que não há bens globais, mas também o é quando o que se necessita são bens de rede. Como destacou Andrés Malamud, a luta contra a COVID-19 assemelha-se à provisão de um bem de rede. Os bens de rede são aqueles cuja utilidade aumenta com a difusão: quanto mais usuários tiverem acesso, melhor para todos. Da mesma forma, os "males da rede" seriam aqueles cuja capacidade de infringir danos aumenta com a propagação, tal como ocorre com os vírus. A grande diferença é que com bens globais, você precisa de um ator com recursos suficientes para fornecê-los. No caso dos bens em rede precisa-se da cooperação de todos os atores, grandes e pequenos, ricos e pobres. Assim, no atual contexto internacional, torna-se necessária a cooperação entre os Estados. Por sua parte, o principal instrumento que os Estados encontraram para coordenar políticas nacionais foram os organismos multilaterais.

No plano internacional e na região, a resposta parece ter sido fragmentada e descoordenada por parte dos governos da América Latina. Um dos principais desafios para o avanço da cooperação multilateral está relacionado com problemas que são preexistentes à pandemia: a ausência de capacidades institucionais. Na última década, a região presenciou o desinvestimento em espaços de coordenação multilateral de políticas. Por exemplo, juntamente com o abandono da Unasul pela maioria dos membros fundadores, o Conselho Sul-Americano da Saúde desapareceu como área de coordenação dos ministérios da saúde em nível sub-regional.

Entretanto, os organismos multilaterais estão fornecendo informações e reduzindo custos de transação para implementar políticas em um contexto de incertezas, que são as principais funções das instituições internacionais de acordo com a teoria funcionalista. Atualmente, esses órgãos alertam sobre as dimensões que a pandemia está tomando e fornecem evidências sobre ações de prevenção. Em específico, há organismos multilaterais nos âmbitos internacional e regional em que existe a cooperação ativa para tratar de questões relacionadas

com o combate e a mitigação dos efeitos da COVID-19.

O caso mais importante é o da Organização Mundial da Saúde (OMS), instituição que vem fazendo recomendações desde o início do surto na China. A OMS possui o instrumento fundamental para combater uma pandemia com as características da atual qual seja, o Regulamento Sanitário Internacional (RSI). O RSI é um acordo internacional juridicamente vinculante entre os Estados membros da OMS, cujo objetivo e alcance é prevenir a propagação internacional de doenças e oferecer proteção diante do seu avanço, controlá-las e fornecer uma resposta à saúde pública. A característica vinculante faz do RSI um instrumento poderoso para ser usado na época em que vivemos.

Por outro lado, outras agências multilaterais específicas da região latino-americana têm sido ativas na coordenação de ações específicas e no fornecimento de informações úteis para a tomada de decisões em um contexto de incertezas. A Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) publica regularmente recomendações e boas práticas para a adoção de medidas que possam facilitar a recuperação econômica, sem prejudicar o sistema de saúde. A Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) criou uma Rede de Especialistas em Agentes Infecciosos e Doenças Emergentes e Reemergentes para compartilhar experiências acerca dos tratamentos aplicados e dos protocolos implementados para o atendimento da COVID-19. Em um contexto de escassa informação sobre políticas e tratamentos eficazes, estas ações fornecem informações valiosas para a tomada de decisões.

A região da América Central e do Caribe é a mais ativa no uso de agências multilaterais para o fornecimento de bens de rede. A Comunidade do Caribe (CARICOM) organizou reuniões de emergência entre chefes de governo e aprovou estratégias que levaram à reabertura das economias regionais. Por sua vez, o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) lançou um plano regional de contingência com o objetivo de complementar esforços nacionais para a prevenção, contenção e tratamento da COVID-19. Este plano estrutura-se a partir de cinco eixos - saúde, comércio e finanças, segurança, justiça e migração - e envolve o desembolso de US\$ 1,9 bilhão. Por último, a Associação dos Estados do Caribe (Asociación de Estados del Caribe, AEC) está coordenando esforços para conceituar uma resposta regional conjunta e estratégias para enfrentar a pandemia fatal da COVID-19, por meio da organização de uma reunião de especialistas técnicos.

Na América do Sul, por sua vez, o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) redirecionou projetos com a finalidade de investir recursos em pesquisa e educação para combater a COVID-19. O projeto "Pesquisa, educação e biotecnologias aplicadas à saúde" destinará US\$ 16 milhões para fortalecer a capacidade de diagnóstico do vírus através da compra de equipamentos, suprimentos, materiais para a proteção dos operadores e kits para a detecção do vírus. Além disso, os novos recursos permitirão, segundo o cronograma de prioridades de cada país, o desenvolvimento da técnica de serodiagnóstico que detecta a resposta de anticorpos dos pacientes. A Comunidade Andina das Nações (Comunidad Andina de Naciones, CAN), por sua vez, desempenhou um papel central no processo de reativação pós-coronavírus, de acordo com os chefes de Estado dos países-membros. Especificamente, a CAN forneceu informações chave aos intervenientes privados afetados pela pandemia, através de programas de capacitação a pequenas e médias empresas exportadoras.

Em suma, observa-se que os organismos multilaterais e a cooperação internacional estão muito ativos quanto ao fornecimento de informações e na redução de custos de transação entre governos que precisam implementar medidas em um contexto de grande incerteza. Entretanto, essas atividades concentram-se, principalmente, no enfrentamento da crise sanitária e, relativamente pouco tem sido feito no tocante à coordenação de ações para combater a crise econômica. No entanto, essas ações são ignoradas nas análises da resposta multilateral à pandemia, pois, em um contexto de incertezas, as demandas por ações concretas aumentam. Diante disso, é preciso ter em mente o papel das organizações multilaterais:

transmitir informações, reduzir custos de transação e não implementar nem impor decisões.

O maior desafio enfrentado pelos organismos multilaterais no mundo pós-pandêmico é a perda ainda maior de legitimidade, como resultado da invisibilidade de suas ações durante a crise sanitária e econômica.

I RECOMENDAÇÕES DA POLÍTICA

- ✚ Divulgar as ações realizadas em âmbitos multilaterais para dar visibilidade ao papel da cooperação internacional em tempos de crise, tal como seguir o exemplo dos chefes de Estado da Comunidad Andina de Naciones, que destacaram as atribuições do organismo na reativação pós-COVID-19.
- ✚ Reduzir as expectativas sobre o que os organismos internacionais devem fazer e promover uma leitura mais precisa do que eles realmente podem fazer.
- ✚ Compartilhar experiências de cooperação multilateral no plano regional com outras instituições multilaterais, como, p. ex., com doadores de cooperação dispostos a apoiar experiências capazes de reproduzir práticas bem sucedidas de cooperação regional.
- ✚ Utilizar os canais existentes e fortalecer a cooperação técnica e operacional que atualmente transmite informações e reduz custos de transação entre os governos da região, como as publicações da OPAS e a rede criada pela CELAC
- ✚ Promover uma coordenação multilateral mais ampla no campo econômico, em que os bancos de desenvolvimento, por exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ou o Banco Latino-Americano de Desenvolvimento (CAF), estejam ativamente envolvidos.

I NOTAS

1) Agradecemos a Alejandra Kern, Federico Rojas de Galarreta, Florencia Montal e Bernabé Malacalza pelos comentários e discussões abordados durante a oficina "COVID-19: multilateralismo e cooperação para o desenvolvimento" organizado pela Coordenadoria Regional de Investigações Econômicas e Sociais (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CRIES) e pelo Stanley Center.