

**RESERVA SOBERANA COMO OBSTÁCULO À CONCERTAÇÃO
POLÍTICA PARA O ENFRENTAMENTO A COVID-19: os casos do prosul e do
mercosul¹**

**SOVEREIGN RESERVE AS AN OBSTACLE TO THE POLITICAL
CONCERT FOR FACING COVID-19: the cases of prosul and mercosur**

Elisa de Sousa Ribeiro*
Júlio Edstron S. Santos**
Alice Rocha da Silva***

RESUMO: Os movimentos de integração regional sul-americanos são marcados por reservas soberanas que dificultam a ação concertada de seus Estados membros no combate ao problema emergencial e comum representado pela propagação da Covid-19. A partir da análise do processo de formação da cooperação estatal, outrora anárquica e desregulada, busca-se analisar se os modelos de delegação de soberania para a formação de blocos regionais na América Latina, sobretudo Mercosul e Prosul, foram suficientes para uma ação concertada entre seus Estados membros. Verifica-se um movimento pendular de retorno as reservas soberanas do modelo anárquico, evidenciado pelas ações muito mais voltadas para o sistema nacional do que para o bem comum de saúde pública e preservação de vidas relacionado a todos os envolvidos. **Palavras-chave:** Mercosul, Prosul, cooperação, concertação política, Covid-19.

ABSTRACT: Latin American regional integration movements are marked by sovereign reserves that hinder concerted action by their member states in combating the common and emergency problem represented by the spread of Covid-19. Based on an analysis of the process of forming state cooperation, which was once anarchic and deregulated, this article aims to

¹ Este artigo contém resultados parciais da tese de doutorado “Instituições e integração regional na América do Sul: uma análise comparativa entre Aladi, Mercosul e Unasul, apresentada por Elisa de Sousa Ribeiro Pinchemel como requisito para conclusão do curso de Doutorado em Ciências Sociais da Universidade de Brasília.

* Doutora e Mestre em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas da Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB). Especialista em Relações Internacionais e em Direito Internacional pela Faculdade Damásio. Bacharel em Direito pelo UniCEUB. Advogada. Vice-Líder do Grupo de Estudos do Mercosul do UniCEUB (2016-atual) do qual é membro desde 2005. Pesquisadora do Geomundo - Geografia Econômica Mundial da UTF/PR (2016-atual). Secretária das Comissões de Educação e de Assuntos Econômicos do Parlamento do Mercosul entre 2008 e 2009.

** Doutor em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. Mestre em Direito Internacional Econômico pela UCB/DF. Diretor Geral do Instituto de Contas do Tribunal de Contas do Tocantins. Professor do IDASP e Uninassau em Palmas. Membro dos grupos de pesquisa Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor (NEPATS) da UCB/DF, Políticas Públicas e Juspositivismo, Jusmoralismo e Justiça Política do UNICEUB. E-mail: edstron@yahoo.com.br.

*** Doutora em Direito Internacional Econômico pela Université d'Aix-Marseille III. Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (2005), graduação em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2004), graduação em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2004) e mestrado em Direito das Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília (2006). Atualmente é professora no Centro Universitário de Brasília - UniCEUB e pós-doutoranda na Université de Paris com o apoio do Fundo de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF).

analyze whether the models of delegation of sovereignty for the formation of regional blocs in Latin America (especially Mercosur and Prosul) were sufficient for promoting concerted action between its member states. There is a pendular movement of return to the sovereign reserves of the anarchic model, evidenced by actions much more focused on the national system than on the common good of public health and life preservation related to all involved.

Keywords: Mercosur, Prosur, cooperation, political concertation, Covid-19.

INTRODUÇÃO

O estudo da história das relações internacionais demonstra uma alteração da estratégia de interação entre os Estados, outrora dominada pela linha realista e anárquica, para um modelo mais integrado com a formação de arranjos regionais baseados na delegação da soberania de seus membros. Tais modelos foram se desenvolvendo tanto do ponto de vista institucional como comercial, mas a verdadeira prova de fogo desta suposta delegação, surge em momentos de crise, como a representada pelo avanço da Covid-19.

No final do ano de 2019, o mundo conheceu os efeitos graves do avanço de um novo vírus, até então desconhecido e com alto poder de destruição de vidas. Conforme ele se alastrava pelo mundo, a comunidade científica tenta compreender seus efeitos e sua transmissão, ao passo em que busca um tratamento e uma cura. Para além das ciências naturais e exatas, as ciências humanas e sociais aplicadas também estão buscando entender o sentido de diversos fenômenos advindos das dinâmicas sociais fomentadas pela pandemia.

A Covid-19 não respeita fronteiras nem regras preestabelecidas, apresentando-se como um real desafio dentro do processo decisório dos Estados. O arcabouço teórico do Direito, da Ciência Política e das Relações Internacionais é muito relevante para entender esses processos de tomada de decisão dos países em um âmbito intergovernamental diante de um cenário de pandemia, o qual deveria propiciar a adoção de iniciativas conjuntas e concertadas. Para isso, serão analisadas as ações tomadas pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul) e pelo Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (Prosul) diante desse cenário de crise global. A escolha desses dois arranjos se dá pela importância de ambos dentro da América Latina e por terem sido estabelecidos a partir de modelos distintos de delegação de soberania.

A ideia central será de verificar se a dificuldade de concertação dentro desses modelos representaria uma possibilidade de retorno ao modelo não-cooperativo, pelo enfraquecimento do aspecto de delegação soberana e retomada de reservas de soberania no momento caracterizado pelo “salve-se quem puder”. Para a promoção dessa análise, utilizam-se teóricos das três disciplinas que, diante de um cenário de delegação de poderes dos Estados a um

organismo internacional, objetivam compreender as estratégias adotadas em cada momento histórico.

Procede-se, assim, inicialmente a análise da formação e conformação dos Estados, segundo as teorias de Hobbes (Segundo Tratado sobre o Governo Civil e Outros Escritos e Leviatã), Locke (Dois Tratados sobre o Governo) e Immanuel Kant (Paz Perpétua), com base nas análises de Wendt (1999). Evolução do entendimento de como os Estados agem na arena internacional, e como a própria modificação da forma como os Estados se relacionaram ao longo do tempo (Sistema de Westfália) ensejou processo de formação de cooperação, para culminar com organismos internacionais.

Após a abordagem conceitual relativa à cooperação, à delegação e à soberania, faz-se a avaliação das ações adotadas no âmbito do Mercosul e do Prosul com relação ao combate à Covid-19 em âmbito regional.

2. A SITUAÇÃO ANÁRQUICA DA SOCIEDADE INTERNACIONAL

Ao promover uma análise crítica sobre as teorias das Relações Internacionais que se baseiam na premissa de que os Estados vivem em uma sociedade internacional anárquica, Wendt (1999) aponta três correntes sobre as quais elas se assentam: a hobbesiana, a lockeana e a kantiana.

Na teoria de Hobbes, a anarquia segue o princípio do “todos contra todos”, onde vigora a ideia do “salve-se quem puder”, ou em outras palavras, seria o “matar ou morrer”. Este é um sistema de “autoajuda”, no qual os atores não podem contar uns com os outros para obter ajuda. O conflito, a segurança armada e a busca de poder são fortes características desse modelo. Neste contexto, quatro tendências tendem a se realizar: (1) guerra endêmica; (2) eliminação de atores inapropriados; (3) equilíbrio de poder entre os Estados mais fortes; (4) impossibilidade ou dificuldade da adoção de um não-alinhamento ou de um papel de neutralidade (WENDT 1999, p. 265-266).

A *guerra endêmica* seria a constante eminência de uma guerra – e não uma guerra constante, como o nome poderia levar a crer –, e, devido aos interesses dos Estados, confrontos poderiam ocorrer a qualquer momento. Como decorrência, haveria uma *eliminação dos Estados* que não estivessem adaptados à guerra. Isso geraria, em certa medida, um isomorfismo, pois os Estados que não sucumbissem, acabariam por ter uma capacidade bélica semelhante. Ademais, na medida em que os territórios dos “perdedores” fossem incorporados, haveria redução do número de “unidades políticas”, uma consequente concentração de poder, com a consequente geração de impérios.

Os Estados que não fossem eliminados por meio da guerra teriam poderio suficiente para gerar um *equilíbrio de poder*. Todavia, tal equilíbrio não seria sustentável. Nesse contexto de constantes batalhas, o *não-alinhamento ou a neutralidade* seriam opções pouco viáveis. Em decorrência disso, os Estados teriam plena consciência de que, 1) estão se relacionando com Estados como eles mesmos; 2) esses Estados ameaçam sua existência e liberdade, sendo, portanto, seus inimigos; e, 3) como fazer guerra, render-se, ou fazer um equilíbrio na balança de poder (WENDT, 1999, p 265-266).

Não obstante a anarquia de Hobbes ser um modelo ideal, ele não se aplica à maioria dos casos da história mundial, haja vista que vivemos em uma cultura de “*realpolitik*”, na qual a “autoajuda” não é um comportamento regularmente adotado pelos Estados, uma vez que a guerra tornou-se uma instituição com regras, diferentemente do que apregoava Hobbes. O equilíbrio de poder mecânico proposto por ele também não mais existe. A partir desse modelo, derivam-se três hipóteses: força (Realismo), preço (Neoliberalismo ou Racionalismo) e legitimidade (Idealismo ou Construtivismo) (WENDT, 1999, p 265-268).

Neste ponto, o matar ou morrer do estado de natureza hobbesiano seria substituída “pela lógica do viva e deixe viver da sociedade anárquica lockeana” (WENDT, 1999, p. 279, tradução nossa). Isso se deve à observação de que o número de guerras entre Estados Nacionais é relativamente pequeno e que os limites fronteiriços são hodiernamente respeitados uns pelos outros. Nesse sentido, uma segunda análise a ser realizada é a do estado de natureza de Locke.

John Locke, em “Segundo Tratado sobre o Governo Civil e Outros Escritos”, debruça-se sobre o surgimento da sociedade política, que teria ocorrido por meio da comunhão de vontade dos homens, e consubstanciada no contrato social, estando essa sociedade, portanto, legitimada e limitada pelos interesses dos delegatários. Nesse sentido, a compreensão do estado de natureza e das regras que o regem é fator fundamental para a análise da formação do poder político, vez que os poderes individuais daqueles que viviam no *conatus* influenciariam diretamente nos poderes delegados ao legislativo. O poder político legítimo estaria fundamentado no consentimento dos governados e não na força ou na tradição (WEFFORT, 2002, p. 84).

Compreendido como uma condição natural, na qual os homens viviam em igualdade e gozavam de total liberdade sobre seus bens e sobre si mesmos (LOCKE, 1994, p. 84), o estado de natureza de Locke seria regido por um direito natural, imposto a todos e derivado da vontade divina. Não havendo diferença hierárquica entre os homens, caberia a cada um assegurar a aplicação e a execução do direito natural. Da mesma forma, por não haver uma jurisdição superior, em caso de transgressão da lei da natureza, todos e cada um estariam autorizados a punir de forma proporcional aqueles que agiram contra este equilíbrio. Devido à fragilidade em que viviam e às constantes e iminentes ameaças que rondavam suas propriedades, os homens optaram por dispor de sua liberdade, delegando-a a uma ou mais pessoas, em troca de uma maior proteção.

Uma vez que seria fruto da confluência dos poderes individuais de cada membro da sociedade, o poder legislativo não possuiria poderes absolutos, mas tão somente poderia atuar na extensão do direito que lhe foi cedido. Ademais, segundo Locke (1994), ele estaria limitado por quatro aspectos, sendo estes intimamente ligados àqueles poderes a ele transferidos. Primeiramente, este poder supremo deveria, ao governar, observar as leis previamente existentes na sociedade, não as alterando, exceto em casos específicos, para que fosse alcançada a finalidade de haver “uma única regra para ricos e pobres, para o favorito da corte e o camponês que conduz o arado” (LOCKE, 1994, p. 169), promovendo, assim, uma representação de forma mais igualitária dos interesses dos cidadãos. Um segundo aspecto que limitaria a atuação desses delegatários é a busca do bem do povo. Na medida em que seus poderes teriam nascido da

composição dos poderes individuais encontrados no estado de natureza, este se encontraria restrito a eles, não podendo extrapolá-los e devendo defendê-los. Locke assevera que não seria possível transferir a outrem mais poder do que se é possuidor (LOCKE, 1994, p. 163). Partindo dessa premissa, ele concluiu que pelo fato de um homem não exercer um poder absoluto e arbitrário sobre si ou sobre outrem, o poder legislativo também não poderia agir de forma arbitrária, pois isto seria, nas palavras de Locke, “absolutamente incompatível com as finalidades da sociedade e do governo, aos quais os homens não se submeteriam à custa da liberdade do estado de natureza” (LOCKE, 1994, p. 165).

Em terceiro lugar, o poder supremo não teria direito de tomar para si, nem mesmo em parte, a propriedade de seus tutelados, entretanto, seria justa a criação de impostos para a manutenção de suas atividades; não obstante, os delegantes deveriam consentir com esta criação. O quarto e último limite imposto ao poder legislativo seria a impossibilidade de este transferir sua prerrogativa de legislar a outrem. Tal impedimento se fundamenta na premissa de que somente o povo poderia designar aqueles que irão representar-lhe. Quando os homens abriram mão dos seus direitos e os delegaram para uma ou mais pessoas específicas, estes o teriam feito em caráter personalíssimo, não podendo, os delegatários transferirem suas prerrogativas a outros não legitimados pela vontade do povo. Ressalta-se que, caso fosse emanado deste poder ato legislativo tido como contrário à confiança nele depositada, o povo poderia retirar-lhe a confiança, destituindo ou alterando sua composição e, posteriormente, conferindo a outros seu poder, se esta fosse sua vontade.

Com base nessas premissas, pode-se afirmar que na comunidade internacional, o direito ao uso da força para alcançar seus objetivos é comumente visto como legítimo pelos Estados e que eles o exercitam periodicamente. Nesse sentido “a guerra é aceita como normal e legítima, e pode ser tão comum quanto na anarquia hobbesiana” (WENDT, 1999, p. 283-284, tradução nossa). No entanto, apesar de vista como legítima, o objetivo de uma guerra seria eliminar Estados, em oposição a matar uma grande quantidade de indivíduos. Conclui que existe uma oposição entre guerras “constitutivas” e “configurativas” (WENDT, 1999, p. 283-284).

As guerras constitutivas seriam de caráter hobbesiano, ou seja, a própria existência do Estado estaria em jogo, ao passo as guerras configurativas seriam lockeanas: os Estados não são exterminados, eles são reconhecidos pelo inimigo, que está em busca de ampliação territorial ou de alguma vantagem estratégica (WENDT, 1999, p. 284). As limitações ao direito de guerra demonstrariam a tendência de estabilidade do sistema internacional, cuja chave é o reconhecimento pelos Estados da soberania dos demais. Wendt afirma que a:

associação é importante, uma vez que esta tendência não se aplica a Estados cuja soberania não é reconhecida pelo sistema, como os Estados indígenas das Américas antes da Conquista. De fato, colocar a sorte desses Estados não reconhecidos próxima à daqueles Estados reconhecidos proporciona a mais forte evidência para a diferença estrutural entre as anarquias lockeana e hobbesiana (WENDT, 1999, p. 284, tradução nossa).

Basta verificar que desde o século XV, Estados cujas soberanias foram reconhecidas por países europeus tiveram uma taxa de sobrevivência maior do que aqueles que não tinham sua soberania reconhecida. Para ele, “isso indica um mundo no qual o fraco está protegido pela limitação do forte, não a sobrevivência do mais apto” (WENDT, 1999, p. 284, tradução nossa). Duas outras tendências, seriam o reconhecimento da “neutralidade” e do “não-alinhamento” como um status e a necessidade de organizar o poder de forma balanceada. Esse balanceamento se deriva do reconhecimento mútuo da soberania dos Estados (WENDT, 1999, p. 285).

O equilíbrio de poder pode ser analisado pelas perspectivas hobbesiana e lockeana. No modelo de anarquia de Hobbes, o equilíbrio mecânico, dá-se pelas constantes guerras e pelo constante estado de beligerância. O poder tende a se concentrar em alguns Estados. Se há um reconhecimento mútuo da soberania dos Estados, o medo da extinção e a necessidade de sobrevivência são mitigados, diminuindo a pressão nos Estados para o acúmulo de poder.

No modelo de Locke, o reconhecimento da soberania é a própria base do sistema. Por isso, não há que se falar na sua necessidade (WENDT, 1999, p. 284-285). A cultura gerada pelo modelo “individualiza os Estados de uma forma similar, embora eu deva argumentar que, ao fazê-lo, ele, paradoxalmente, cria capacidade de “ajuda ao outro” que a suposição convencional da “autoajuda” não percebe” (WENDT, 1999, p. 291, tradução nossa). Essa individualização

lockeana produz três efeitos: (1) definição dos critérios para a adesão ao sistema; (2) determinação de que tipos de identidade são reconhecidas como indivíduos; (3) identidades coletivas ou sociais. Dessa forma, as interações entre os Estados, de forma curiosa, tendem a ser autointeressadas, na medida em que eles se identificam com determinada cultura e a ela são leais (WENDT, 1999, p. 291).

Como critério para adesão ao sistema, temos no modelo de Westfalia que somente Estados têm status de unidade soberana no sistema internacional, apesar de cada vez mais organismos de distinta natureza tenham ampliado sua participação no campo internacional (WENDT, 1999, p. 291). Apesar do seu relevante papel na balança de poder e na coordenação entre Estados, essas outras entidades não possuem soberania, que é atributo inerente e exclusivo do Estado.

Nesse sentido, podemos citar Norberto Bobbio (2002, p. 1179), que classifica a soberania como sendo “o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado”. Em consonância, Vázquez (2001, p. 235) assevera que a soberania pertence somente ao Estado e não existe a possibilidade de que um organismo internacional a detivesse. Para ele, são os Estados que, agindo por meio desse organismo, em última instância são os que tomam as decisões. Portanto, não é possível que um organismo internacional seja detentor de soberania.

A perspectiva lockeana tem dominado a interpretação das políticas de Westfalia e a hobbesiana sofre com o posicionamento dos Estados do “*status quo*”, que têm se dedicado mais à convivência no sistema do que à sobrevivência, nos moldes de “morrer ou matar”. Uma terceira corrente pode ainda ser apresentada, baseada na cultura de paz. O expoente dela é Immanuel Kant. Esta corrente contribui para o debate do estado de natureza. (WENDT, 1999, p. 297). Na obra “Paz Perpétua” Immanuel Kant afirma que

[...] o estado de paz entre os homens que vivem juntos não é um estado de natureza (*status naturalis*), o qual é antes um estado de guerra, isto é, um estado em que, embora não exista sempre uma explosão das hostilidades, há sempre, todavia, uma ameaça constante. Deve, pois, instaurar-se o estado de paz; a omissão de hostilidades não é ainda a garantia de paz e, se um vizinho não proporcionar segurança a outro (o

que só pode acontecer num estado legal), cada um pode considerar como inimigo a quem lhe exigiu tal segurança. (...) A constituição fundada, primeiro, segundo os princípios da liberdade dos membros de uma sociedade (enquanto homens); em segundo lugar, em conformidade com os princípios da dependência de todos em relação a uma única legislação comum (enquanto súbditos); e, em terceiro lugar, segundo a lei da igualdade dos mesmos (enquanto cidadãos), é a única que deriva da ideia do contrato originário, em que se deve fundar toda a legislação jurídica de um povo – é a constituição republicana (KANT, 2008, p. 10-11).

O modelo kantiano é baseado em relações de amizade. O termo “amizade” se traduz em um modelo estrutural, no qual os Estados obedecem a duas regras gerais: (1) a da não violência; e (2) a da ajuda mútua. A primeira dita que as controvérsias devem ser resolvidas sem ameaça ou guerra e a segunda, que, diante da ameaça de um terceiro, eles devem ajudar uns aos outros. Três questões relevantes recaem sobre as referidas regras: (1) elas são independentes, mas igualmente necessárias; (2) a amizade somente diz respeito à segurança nacional; e (3) a amizade não é temporária e casuística, existe a expectativa de continuidade (WENDT, 1999, p. 298-299).

A análise desses autores pode auxiliar na reflexão sobre as características das relações entre os Estados e sobre a formação de alianças e de grupos que comungam de uma mesma cultura. Caminhando um pouco mais, faz-se necessária a análise dos fatores que geram competição ou cooperação entre os Estados. Existem implicações do caráter anárquico das relações internacionais na competição e cooperação entre os Estados e no regime internacional. Nesse sentido:

[...] o debate entre realistas e liberais reemergiu como um eixo de discórdia na teoria das relações internacionais. Girando, no passado, em torno de teorias concorrentes sobre a natureza humana, o debate se preocupa mais, hoje, com a medida em que a ação do Estado é influenciada pela “estrutura” (anarquia e distribuição de poder) versus “processo” (interação e aprendizagem) e instituições. A ausência de uma autoridade política centralizada força os Estados a competirem por uma “política de poder”? Conseguem os regimes internacionais superar esta lógica, e sob quais condições? O que na anarquia é dado e imutável, e o que é suscetível a mundaças? O debate entre “neorrealistas” e “neoliberais” é baseado em um compromisso partilhado para com o “racionalismo” (WENDT, 1992, p. 391, tradução nossa).

Os autores do Realismo podem ser classificados em dois seguimentos: (1) Realistas Clássicos; (2) Realistas Estruturais e Neorrealistas. Pertencem à primeira corrente Thomas Hobbes, Reinhold Niebuhr e Hans Morgenthau, que focam suas análises em questões derivadas da natureza humana, como o egoísmo; ao passo que os autores da segunda corrente se baseiam em questões derivadas da própria anarquia (WENDT, 1992, p. 395). Sobre esta última:

[...] anarquias podem compreender dinâmicas que levam a “políticas de poder” competitivas, mas podem também não as compreender, e podemos discutir sobre quando estruturas particulares de identidade e interesse surgirão. No neorrealismo, entretanto, o papel da prática na formação do caráter da anarquia é substancialmente reduzido, e então existe menos sobre o que possamos argumentar: autoajuda e “políticas de poder” competitivas são simplesmente dadas exogenamente pela estrutura do sistema de Estados (WENDT, 1992, p. 395, tradução nossa)

Vale ressaltar que a tese neorrealista de que o sistema internacional é, como visto anteriormente, competitivo e de “autoajuda” não é refutada. Somente algumas premissas são testadas pela afirmação de que a concepção de segurança baseada no autointeresse não é premissa constitutiva da anarquia, e que políticas competitivas e de “autoajuda” podem ser geradas pela simples interação entre os Estados (WENDT, 1992, p. 395-396).

O papel da identidade é fundamental no entendimento da relação de cooperação entre os Estados. Essa identidade pode ser múltipla e o compromisso do Estado para com cada uma das suas identificações pode ter graus distintos, mas “cada identidade é uma definição inerentemente social do ator baseada nas teorias que os atores, coletivamente, têm sobre si mesmos e uns sobre os outros e que constituem a estrutura do mundo social” (WENDT, 1992, p. 397-398, tradução nossa).

É nesse palco que entram os conceitos de interesse e de instituições. “Identidades são a base dos interesses” (WENDT, 1992, p. 398, tradução nossa) e “uma instituição é um conjunto relativamente estável ou uma ‘estrutura’ de identidades e interesses” (WENDT, 1992, p. 399, tradução nossa). Por instituição, neste caso, entende-se uma estrutura organizada e formada por regras e normas, que não tem existência, senão pelas crenças dos Estados e pelas suas identidades:

como conhecimento coletivo, elas [as instituições] são vivenciadas como tendo uma existência “sobre e acima das “unidades” que as incorporam no momento”. Nesse sentido, as instituições acabam por encarar as “unidades” como fatos sociais mais ou menos coercitivos, mas elas ainda são uma função do que os atores, coletivamente, “sabem”. Identidades e tais cognições coletivas não existem separadamente umas das outras; elas são “mutuamente constitutivas”. Nessa visão, institucionalização é um processo de internalização de novas identidades e interesses, não algo ocorrendo fora deles e afetando somente o comportamento; socialização é um processo cognitivo, não apenas um processo comportamental (WENDT, 1992, p. 399, tradução nossa).

Nesse modelo cooperativo, “os Estados se identificam positivamente uns com os outros de tal forma que a segurança de cada um é percebida como responsabilidade de todos. Isso não é autoajuda em nenhum sentido, já que “auto”, em termos de quais interesses são definidos, se refere à comunidade; interesses nacionais são interesses internacionais.” (WENDT, 1992, p. 400, tradução nossa). A cooperação é, como visto acima, derivada do respeito e do reconhecimento da soberania dos demais Estados. Vamos, então, analisar o instituto da soberania.

A partir da linha de raciocínio sobre anarquia, o papel da soberania é assentar o reconhecimento mútuo: “O princípio da soberania transforma esta situação ao prover uma base social para a individualidade e para a segurança dos Estados. A soberania é uma instituição, então ela só existe em virtude de certos entendimentos e expectativas intersubjetivas; não existe soberania sem o outro” (WENDT, 1992, p. 412-413, tradução nossa). Por sua vez, a própria soberania dos Estados se cria, confirma, modifica e adapta à convivência com outras unidades também soberanas, definindo uma identidade própria, com consequências para as formas de relacionamento entre eles e para a estruturação de entidades internacionais, como pode ser entendido a partir da definição de estado de soberania,

[...] o estado de soberania é uma realização progressiva da prática, não uma criação de normas de uma vez por todas que, de alguma forma, existe separadamente da prática. Portanto, dizer que “a instituição da soberania transforma as identidades” é uma abreviação para dizer que “práticas regulares produzem identidades soberanas mutuamente constitutivas (agentes) e suas normas institucionais associadas (estruturas)” (WENDT, 1992, p. 413, tradução nossa).

Nesse sentido, temos um conceito político-social de soberania. A soberania é processo interrelacional. Dentro desse processo interrelacional, conjugado com a cooperação entre os Estados, haveria o interesse de aumentar a segurança nas relações internas dos diferentes grupos identitários. Uma forma de realizar esse objetivo é criando instituições que estabeleçam regras, de forma a estabelecer um ambiente estável e previsível para o relacionamento entre os Estados, permitindo escapar aos estados de natureza sugeridos por Hobbes ou Locke e enfrentar juntos situações de emergência como o avanço da Covid-19.

3. MERCOSUL E PROSUL: COOPERAÇÃO OU DELEGAÇÃO?

A formação de entidades internacionais pode ser entendida como o ápice da correlação identitárias entre um grupo de Estados. Elas seriam criadas a partir do entendimento de que a cooperação diminui a probabilidade de conflito entre os membros congregados, gera um sistema de apoio em caso de agressões externas e, em última instância, viabiliza a sobrevivência do próprio Estado. Esse ambiente, por meio de uma relação progressiva de contato, cria um espaço propício para a negociação. A constituição desses processos, ocorre em um marco liberal.

A ordem liberal do século XX pode ser compartimentalizada em cinco dimensões: (1) âmbito participativo; (2) a independência soberana; (3) igualdade soberana; (4) estado de direito; e (5) amplitude e profundidade da política. Tais conceitos podem ser traduzidos da seguinte forma: independência soberana refere-se ao grau de ingerência nos assuntos internos do Estado, no sentido de impor restrições a sua autoridade dentro do seu próprio território; a igualdade soberana é a relação horizontal entre os Estados dentro da ordem liberal; o estado de direito diz respeito à conformidade com as regras e instituições adotadas; e a amplitude e profundidade das políticas podem variar de acordo com o estabelecido pelo conjunto de Estados (IKENBERRY, 2010, p. 20-22).

A crescente interdependência dos Estados aumenta as demandas por normas e instituições de governança. Todavia, existem dificuldades na conciliação das visões liberais

doméstica e internacional. (IKENBERRY, 2010, p. 37, tradução nossa). A resposta para isso poderia ser buscada no modelo de Westfalia, em que,

Estados podem ter total soberania jurídica westfaliana e interagir com outros Estados nessas bases, ou acordos e instituições podem ser constituídas de forma a envolver a partilha e a diminuição da soberania estatal: Estados podem ceder autoridade soberana para instituições supranacionais ou reduzir a autonomia da tomada de decisão delas (das instituições) por meio de compromissos com outros Estados, ou eles podem reter seus direitos jurídicos e políticos dentro de estruturas mais abrangentes de cooperação interestatal. (IKENBERRY, 2010, p. 20-21, tradução nossa)

A justificativa para que os Estados busquem agrupar-se e abrir mão do exercício de parte da sua soberania para exercê-la de forma compartilhada pode ser apresentada pela perspectiva de que

Estados são entidades independentes com interesses diversos e não têm garantias que outros Estados atuaram de forma favorável a eles ou mesmo se manterão seus compromissos. A política internacional é um “sistema de autoajuda”, como Kenneth N. Waltz bem expressou, no qual os Estados procuram manter, e, na medida do possível, expandir seu poder, e no qual eles estão preocupados com seu poder em relação a outros, bem como com o seu próprio bem-estar (KEOHANE, 2002, p. 64, tradução nossa).

Ao mesmo tempo em que são entidades independentes, os Estados vivem em um sistema de interdependência em relação uns aos outros. Essa interdependência se consubstancia na “discórdia contínua dentro dos países e entre eles, visto que os interesses dos atores dos grupos e das firmas estão, frequentemente, em conflito entre si” (KEOHANE, 2002, p. 73, tradução nossa). Para que seja possível compatibilizar os interesses dos Estados, é necessário que, mais do que harmonia, haja cooperação entre eles. Os conceitos de harmonia e cooperação devem ser distinguidos. Harmonia

se refere a uma situação em que as políticas dos atores perseguidas em interesse próprio sem levar em conta os outros) *automaticamente* facilita a obtenção dos objetivos dos outros. O clássico exemplo de harmonia é o do hipotético mercado competitivo mundial dos economistas clássicos, no qual a Mão Invisível garante que a busca do interesse próprio por cada um contribui para o interesse de todos. Nesse mundo idealizado e irreal, nenhuma ação de alguém prejudica qualquer outro; não há “externalidades negativas”, no jargão dos economistas. Onde a harmonia reina, a cooperação é desnecessária. Pode até ser danoso, se isso significa que alguns

indivíduos conspiram para explorar outros (KEOHANE, 2005, p. 51, tradução nossa). grifo no original.

O conceito de cooperação, por sua vez, é mais complexo, pois “requer que as ações de indivíduos ou organizações separados – que não estão em harmonia prévia – sejam conformadas umas com as outras por meio de um processo de negociação, referida, frequentemente, como ‘coordenação de políticas’” (KEOHANE, 2005, p. 51, tradução nossa). O autor define que

cooperação ocorre quando atores ajustam seus comportamentos para as reais ou antecipadas preferências dos outros, através de um processo de “coordenação de políticas”. Para resumir de maneira mais formal, cooperação intergovernamental acontece quando as políticas realmente seguidas por um governo são encaradas por seus parceiros como facilitadoras da realização dos próprios objetivos dos parceiros, como resultado de um processo de “coordenação de políticas” (KEOHANE, 2005, p. 51-52, tradução nossa).

Assim, a cooperação pode ser dar mediante delegação ou coordenação. A coordenação pressupõe uma confluência de ações em determinado sentido, ao passo que a delegação demanda compartilhamento de competências.

No caso do Mercosul, há a delegação de competências como principal característica, apesar de haver instâncias nas quais é possível a coordenação a partir da ação conjunta das redes informais e formais criadas dentro do bloco.

Por seu turno, o Prosul, a coordenação é a única possibilidade, haja vista que a instância de concertação política criada em 2019, não possui personalidade jurídica de direito internacional, órgãos e tampouco tratado fundador (BRASIL, 2020). Os elementos básicos determinados quando da declaração de criação do Prosul são:

- (i) que este espaço deverá ser implementado gradualmente, ter estrutura flexível, leve, que não seja custosa, com regras de funcionamento claras e com mecanismo ágil de tomada de decisões;
- (ii) que este espaço abordará de maneira flexível e com caráter prioritário temas de integração em matéria de infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção de e resposta a desastres naturais;

(iii) que os requisitos essenciais para participar deste espaço serão a plena vigência da democracia e das respectivas ordens constitucionais, o respeito ao princípio de separação dos poderes do estado, e a promoção, proteção, respeito e garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, assim como a soberania e a integridade territorial dos estados, em respeito ao direito internacional. (BRASIL, 2020b)

Portanto, tanto a cooperação, quanto a coordenação são utilizados como instrumentos necessários para o avanço da cooperação internacional, inter-relacionando mecanismos para a cooperação dos países e Organismos Internacionais, principalmente, neste momento em que há grande necessidade devido a pandemia causada pela COVID 19.

4. A PANDEMIA DE COVID-19 COMO UM TESTE AO ASPECTO COOPERATIVO DO MERCOSUL E DO PROSUL

Diante a maior pandemia do século XXI voltamos a contemplar a lição de Daniel Bell que assim lecionou: “O Estado-nação está-se tornando demasiado pequeno para os grandes problemas e grande demais para os pequenos problemas da vida” (BELL, 1993, p. 11). Como exemplo a esta afirmação observamos os efeitos da Covid-19, doença que não reconhece fronteiras e se impõe como um inimigo a própria humanidade.

Não há dúvidas de que a cooperação e coordenação internacionais são imprescindíveis para a superação deste desafio para a preservação de vidas durante a pandemia. Neste alinhamento, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aponta para a importância dos organismos de integração em um momento como o da atual pandemia de Covid-19:

Assim como a pandemia de coronavírus não tem fronteiras, as soluções para suas consequências econômicas e de saúde também não devem tê-las. Aprofundar a integração regional na América Latina e no Caribe (ALC) é fundamental para gerar políticas coletivas que respondam aos impactos diretos e indiretos da emergência.

A integração regional não deve ser entendida como um fim em si mesma, mas como uma plataforma estratégica que permite aos países implementar políticas conjuntas e/ou coordenadas de maneira eficaz, o que é essencial no cenário atual.

No curto prazo, durante a crise da saúde, a cooperação local/regional é essencial; sairemos dessa juntos, se um país não é seguro, nenhum é. Nesse sentido,

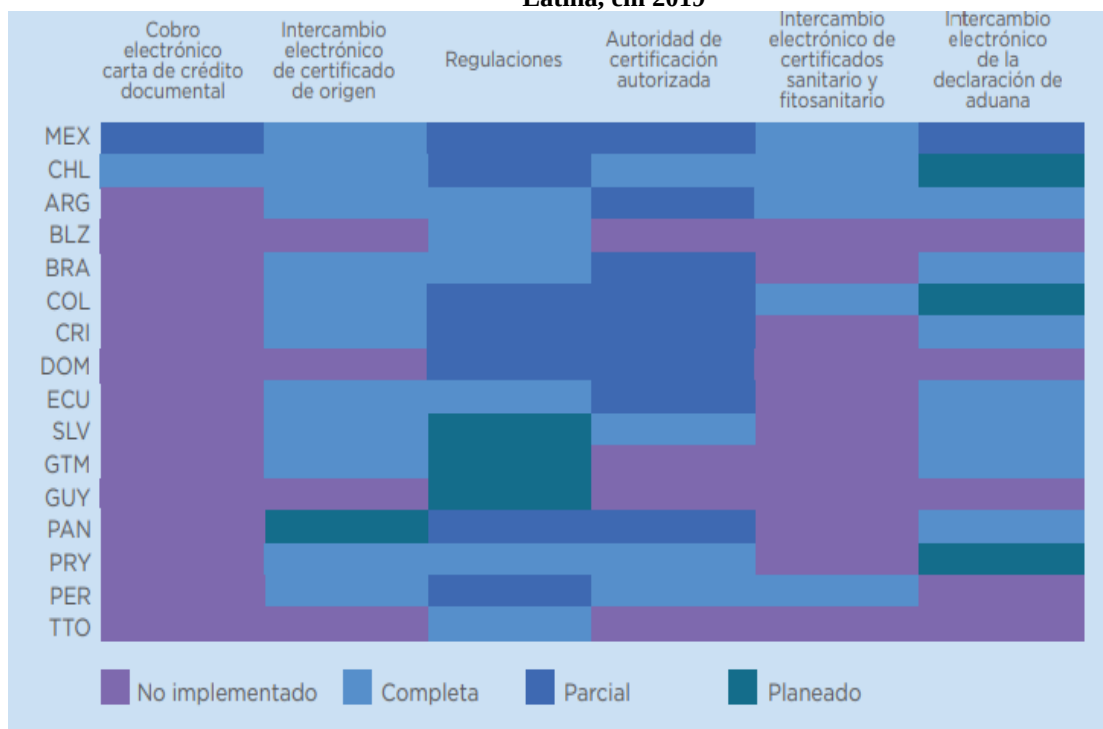
gradualmente as diferentes iniciativas de integração da região avançaram em medidas para enfrentar a crise da saúde de maneira coordenada. (BID, 2020, tradução nossa)

O BID indica que a saída da crise de saúde, social e econômica causada pela pandemia vem por meio da coordenação de ações e fortalecimento do comércio regional e avalia que não se trata somente de uma opção, mas de um formato de solução necessária. Fortalecer a integração deve ser uma das formas de solucionar o problema e também de promover uma recuperação dos países. (BID, 2020)

Nesse sentido, o Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe (INTAL), pertencente ao BID, listou algumas das iniciativas e ações realizadas entre dezembro de 2019 e maio de 2020 para o combate à Covid-19, que podem ser encontradas nas figuras abaixo. É importante ressaltar que estamos diante de uma situação ainda em andamento e que os países podem ter adotado algumas medidas após a publicação dos estudos aqui mostrados.

A Figura 01 apresenta o estado de implementação de medidas transfronteiriças sem papeis no âmbito da América Latina, em 2019. Note-se que se forem observados em grupo, países membros do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, esta última suspensa do bloco e, portanto, não será objeto do artigo) e do Prosul (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Paraguai), nenhuma delas (cobrança eletrônica de carta de crédito documental; intercâmbio eletrônico de carta de crédito; regulações; autoridade de certificação autorizada; intercâmbio eletrônico de certificados sanitário e fitossanitário; e intercâmbio eletrônico da declaração aduaneira) foi adotada na totalidade. Ou seja, a coordenação dessas medidas não foi possível.

FIGURA 01 – Estado de implementação de medidas transfronteiriças sem papeis no âmbito da América Latina, em 2019



Fonte: INTAL, 2020d.

Quando o foco são as medidas aplicadas diante da crise sanitária (Figura 02), podemos perceber que mais uma vez, se olhados em conjunto, os países não lograram uma resposta conjunta e consonante.

As medidas de confinamento foram adotadas por Argentina, Colômbia, Equador, Peru e Paraguai; foram parcialmente adotadas pelo Brasil, Chile e Uruguai; mas não foram adotadas pela Guiana. O fechamento de fronteiras foi realizado por todos, com exceção do Brasil, que fez fechamento parcial.

A facilitação de importações para insumos e equipamentos médicos foi realizada pela Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Paraguai, mas foi parcialmente realizada pelo Uruguai e não foi realizada pela Guiana.

A restrição de exportações de insumos e equipamentos médicos foi realizada pela Argentina, Equador e Paraguai.

A livre circulação de insumos e produtos de primeira necessidade foi autorizada pela Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Paraguai e Uruguai, mas não foi autorizada pela Guiana.

A compra de alimentos e insumos médicos em conjunto com outros países foi aplicada somente pela Guiana com outros países, que não são parte do Mercosul ou Prosul.

FIGURA 02 – Medidas aplicadas pelos países da América Latina diante da crise sanitária com impacto direto ou indireto sobre o comércio de bens e serviços

País/ Categoria	Medidas de confinamiento	Cierre de fronteras	Comercio		Integración	
			Facilitación de importaciones para insumos y equipamientos médicos	Restricción de exportaciones para insumos y equipamientos médicos	Libre circulación de insumos y productos de primera necesidad**	Compra con otros países de alimentos e insumos médicos**
Argentina	Sí	Sí	Sí*	Sí	Sí	-
Bahamas	-	Parcial	-	-	-	Sí
Barbados	-	Parcial	-	-	-	Sí
Belice	Sí	Parcial	-	-	-	Sí
Bolivia	Sí	Sí	Sí	-	Sí	-
Brasil	Parcial	Parcial	Sí*	-	Sí	-
Chile	Parcial	Sí	-	-	Sí	-
Colombia	Sí	Sí	Sí	-	Sí	-
Costa Rica	Parcial	Sí	-	Sí	-	Sí
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-
El Salvador	Sí	Sí	-	-	-	Sí
Guatemala	Sí	Sí	Sí	-	-	Sí
Guyana	-	Sí	-	-	-	Sí
Haití	-	Sí	-	-	-	Sí
Honduras	Sí	Sí	-	-	-	Sí
Jamaica	Sí	Parcial	Sí	-	-	Sí
México	Parcial	Parcial	-	-	-	-
Nicaragua	Parcial	-	-	-	-	Sí
Panamá	Sí	Sí	Sí	-	-	Sí
Paraguay	Sí	Sí	Sí*	Sí	Sí	-
Perú	Sí	Sí	Sí	-	Sí	-
Rep. Dominicana	Sí	Sí	-	-	-	Sí
Surinam	-	Sí	-	-	-	Sí
Trinidad y Tobago	-	Sí	-	-	-	Sí
Uruguay	Parcial	Sí	Parcial*	-	Sí	-
Venezuela	Sí	Sí	Sí	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes nacionales. En verde, aquellos que implementaron medidas, en naranja quienes lo hicieron de modo parcial.

Notas: * Bajo evaluación en el marco de Mercosur. ** Las medidas de integración no se encuentran implementadas, pero hay intención declarada por los países para realizarlo.

Fonte: INTAL, 2020a.



A Figura 03 nos mostra as medidas aplicadas a produtos médicos e alimentos. No que tange à facilitação de importações: 1) Argentina e Brasil foram os únicos a eliminar licenças e direitos antidumping; 2) Argentina e Brasil também foram os únicos a facilitar importações de alimentos; 2) o Chile foi o único a facilitar trâmites de importação; 3) Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Paraguai e Uruguai eliminaram tarifas, 4) Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Paraguai e Uruguai facilitaram a importação de produtos médicos e artigos de higiene.

Por outro lado, Argentina, Brasil, Colômbia, Equador e Paraguai adotaram medidas de restrição de exportações.

FIGURA 03 – Medidas aplicadas a produtos médicos e alimentos

Países	Facilitación de importaciones					Restricción de exportaciones
	Medidas			Sector		
	Eliminación de licencias y derechos antidumping	Eliminación de aranceles	Facilidad de trámites de importación	Alimentos	Productos médicos y artículos de higiene	
Argentina	Si	Si	-	Si	Si	Si
Bahamas	-	-	-	-	-	-
Barbados	-	-	-	-	-	-
Belice	-	-	-	-	-	-
Bolivia	-	-	-	-	-	-
Brasil	Si	Si	-	Si	Si	Si
Chile	-	-	Si	-	Si	-
Colombia	-	Si	-	-	Si	Si
Costa Rica	-	-	-	-	-	Si
Ecuador	-	Si	-	-	Si	Si
El Salvador	-	Si	-	Si	Si	-
Guatemala	-	Si	Si	Si	Si	-
Guyana	-	-	-	-	-	-
Haití	-	-	-	-	-	-
Honduras	-	-	-	-	-	Si
Jamaica	-	Si	-	-	Si	-
México	-	-	-	-	-	-
Nicaragua	-	-	-	-	-	-
Panamá	-	Si	Si	-	Si	-
Paraguay	-	Si	-	-	Si	Si
Perú	-	Si	-	-	Si	-
Rep. Dominicana	-	-	-	-	-	-
Surinam	-	-	-	-	-	-
Trinidad y Tobago	-	-	Si*	Si	Si	-
Uruguay	-	Si	-	-	Si	-
Venezuela	-	Si	-	Si	Si	-

Fuente: En base a información oficial nacional, Informes del SICA, OMC, MacMap, Global Trade Alert y Cancillería Argentina.

Notas: *Acceso a divisas.

Fonte: INTAL, 2020b.

A Figura 04 nos mostra como esse quadro de protecionismo apresentado pela Figura 03 é nocivo ao objetivo de cooperar para resolver conjuntamente a pandemia resultante da Covid-19, já que dentre os principais fornecedores dos países em análise, estão “China, Estados Unidos y Unión Europea, que representan el 68% de las importaciones de ALC de insumos y equipamiento médico ya impusieron limitaciones a las exportaciones de estos bienes” (INTAL, 2020b). Dos países do Mercosul e Prosul, o Brasil, é responsável por 1,3%, a Argentina, por 0,08%, a Colômbia, por 0,7%, Equador por 0,01% e Paraguai por 0,01% do fornecimento da América Latina e Caribe. Acontece que foram exatamente esses os que adotaram medidas de restrição de exportações a produtos médicos e alimentos (Figura 03).

FIGURA 04 – Principais fornecedores de insumos e equipamentos médicos da América Latina e Caribe que restringem exportações



Fonte: INTAL, 2020b.

A Figura 05 aponta para a aplicação de medias regionais. O Mercosul adotou medidas como a criação de fundo regional; pesquisa conjunta ou cooperação técnica; merdidas fronteiriças harmonizadas; mecanismos ou reservas para equipamentos ou insumos, apoio para o retorno de passageiros, compras conjuntas.

FIGURA 05 – Medidas regionais aplicadas

	Fondos regionales	Investigación conjunta o cooperación técnica	Medidas fronterizas armonizadas	Mecanismos o reservas para equipamiento o insumos	Apoyo para el retorno de pasajeros	Compra conjunta
SICA	SI	-	SI	-	SI	SI
MERCOSUR	SI	SI	SI	SI	SI	SI
CARICOM	-	SI	-	-	SI	SI
CAN	-	-	-	-	-	-
AP	-	-	-	-	-	-
ASEAN	-	SI	-	SI	-	-
UE	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Notas: En base a Informe 13 de SICA: “Centroamérica unida contra el coronavirus” e información oficial de los acuerdos de integración. Alianza del Pacífico se reunió el pasado 1 de abril para dialogar sobre líneas de acción. A su vez, algunos gobiernos vienen coordinando acciones en el ámbito del PROSUR.

Fonte: INTAL, 2020b.

Em nota de rodapé da Figura 05, o Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe aponta para a existência de coordenação de ações no âmbito do Prosul. O INTAL informa, em outros de seus relatórios, que “*El Prosur, con apoyo del BID, acordó implementar compras públicas conjuntas de insumos hospitalarios; buscar mercados donde abastecerse de estos insumos médicos; colaborar en el intercambio de información y cooperar en materia sanitaria.*” (INTAL, 2020c) e que “*En la reunión de Ministros de Salud de Prosur se coordinaron acciones para buscar financiamiento para la compra colectiva de insumos médicos*” (INTAL, 2020d). Em Declaração Presidencial Conjunta, datada de 17 de março de 2020, os Chefes de Estados do Prosul decidiram:

1. *Acercar criterios en la toma de decisiones en el manejo de la emergencia provocada por el coronavirus, compartiendo diagnósticos confiables e información epidemiológica sobre el virus.*
2. *Propiciar la elaboración e implementación de políticas, planes y acciones que faciliten el tránsito y el retorno de los nacionales de los Estados de la región a sus países de residencia u origen, para lo cual deberán trabajar en estrecha coordinación los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Salud, Transporte y otras instituciones competentes, en un marco de concertación y en pleno respeto de la soberanía y del ordenamiento jurídico vigente en cada país.*
3. *Intercambiar informaciones periódicamente sobre la evolución de medidas que tengan impacto en el transporte aéreo, terrestre y marítimo, especialmente en lo*

relativo a la suspensión de vuelos y otras medidas que restrinjan o afecten la movilidad de personas.

4. Evitar que las medidas adoptadas puedan tener incidencia negativa en la libre circulación de bienes, especialmente, en aquellos necesarios o indispensables para el cuidado de la salud.

5. Intercambiar información sobre experiencias, campañas y material que contribuya a la creación de políticas públicas y adopción de medidas de mitigación para evitar la propagación de la epidemia y que ayuden a contrarrestar noticias falsas y especulaciones que crean alarma social.

6. Establecer medidas de coordinación con miras a compras conjuntas de insumos médicos, en el marco de la Organización Panamericana de Salud (OPS), especialmente lo referido a insumos para el diagnóstico y para el personal de salud.

7. Coordinar con los organismos financieros regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) medidas de asistencia económica para enfrentar la crisis.

8. Mantener el contacto permanente, a través de los canales oficiales, para la evaluación de las medidas acordadas y/o la formulación de otras que se requiera, creándose un Grupo Ad-Hoc para el seguimiento y coordinación sobre los temas referidos en esta declaración. (COLÔMBIA, 2020)

Em 07 de abril, o Presidente do BID, Luis Alberto Moreno, se reuniu com os Presidentes do Chile, Sebastián Piñera; Colômbia, Iván Duque; Bolívia, Jeanine Añez; Equador, Lenín Moreno; Paraguai, Mario Abdo Benítez; Uruguai, Luis Lacalle Pou; e Peru, Martín Vizcarra para discutir medidas conjuntas (AGÊNCIA EFE, 2020). Em maio, foi a vez dos Ministros da Saúde do Prosul buscarem soluções regionais. Na reunião, abordaram-se temas como estratégias para reintegração dos trabalhadores ao final do confinamento, a adoção de técnicas de amostragem populacional para detecção precoce de casos da Covid-19 e o uso de programas de computador para o processamento rápido e análise de amostras de PCR para detecção precisa do vírus. (XINHUA, 2020)

Com relação às medidas adotadas pelo Mercosul, de acordo com o INTAL, o Grupo Mercado Comum (GMC) “foi acordada a realização de pesquisa, compilação e disponibilização do conjunto de medidas adotadas por cada Estado Parte, relacionadas à pandemia (comercial, transporte, saúde, entre outras.” (INTAL, 2020c, tradução nossa), porém tais informações não

foram publicadas no site do Mercosul nem do INTAL. As informações que se têm são das ações realizadas entre janeiro e maio de 2020.

Para além das ações individuais dos países, que já foram demonstradas nas Figuras 1, 2, 3 e 4, as ações regionais começaram efetivamente a tomar corpo em 18 de março de 2020, quando foi adotada Declaração dos Presidentes do Mercosul, formada por sete artigos:

1. Facilitar o retorno de cidadãos e residentes dos Estados Partes no MERCOSUL para seus locais de origem ou residência, para o que realizarão um intercâmbio periódico de listas de pessoas que manifestaram vontade de retornar. Os Ministérios das Relações Exteriores e os responsáveis por imigração e transporte realizarão tarefas de coordenação para tornar efetiva essa medida. No caso de Estados que possuem companhias aéreas nacionais em atividade, os respectivos governos administrarão as operações de retorno, de acordo com suas possibilidades.
2. Levar em consideração as especificidades próprias das comunidades residentes nas áreas de fronteira no processo de planejamento e execução de medidas aplicáveis à circulação de bens, serviços e pessoas, a fim de reduzir seu impacto nas referidas comunidades.
3. Notificar os demais Estados Partes das medidas que foram adotadas ou serão adotadas para as fronteiras. Os Ministérios das Relações Exteriores podem estabelecer um sistema de compilação, organização e difusão.
4. Identificar e promover a remoção de obstáculos que dificultem ou impeçam a circulação de bens e serviços e estudar medidas cuja adoção leve à agilização do trânsito e transporte de insumos e produtos de primeira necessidade, incluindo os necessários para alimentação, higiene e cuidados com a saúde.
5. Avaliar a conveniência, oportunidade e possibilidade de redução das tarifas aplicadas aos produtos e insumos destinados à prevenção de doenças e assistência à saúde, no contexto da emergência sanitária causada pelo Covid-19.
6. Providenciar para que os Ministros das Relações Exteriores, Saúde, Interior/Segurança organizem reuniões virtuais periódicas por setor, nas quais compartilharão informações, boas práticas e coordenarão ações em áreas de interesse comum.
7. Convocar organizações multilaterais de crédito, em particular o BID, CAF e FONPLATA, para avaliar conjuntamente linhas de ação que contribuam para enfrentar efetivamente os desafios decorrentes do combate à disseminação do coronavírus e suas consequências nos Estados Partes da MERCOSUL

Logo em seguida, foi aprovado um valor adicional de US\$ 16.000.000 para o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), destinado ao projeto Plurinacional “Pesquisa, Educação e Biotecnologias Aplicadas à Saúde” e a ser utilizado em ações

coordenadas contra a Covid-19 (MERCOSUL, 2020a). Recentemente, entidade executora desse projeto concedeu informações sobre o processo de aquisição e de desenvolvimento de um teste – por meio de cooperação dentre entidades de saúde dos Estados membros – e que foram fornecidos fundos para a produção de cinquenta mil kits de PCR para diagnóstico da Covid-19 e de quatrocentos mil testes de detecção da doença por meio de soro (MERCOSUL, 2020e).

Ainda, a Comissão de Saúde do Parlamento Mercosul (Parlasul) aprovou em abril de 2020 a proposta de criação de um fundo comum para garantir que todos os países tenham os insumos médicos necessários em quantidade suficiente (MERCOSUL, 2020b). Para além dessa iniciativa, a Comissão do Parlasul propôs que uma vez que seja encontrada vacina contra a Covid-19, que ela seja distribuída gratuitamente nos Estados Partes do bloco (MERCOSUL, 2020b)

Apesar de iniciativas no sentido de cooperar, as divergências entre os membros trouxeram uma série de ações no sentido de ruptura: a Argentina “[...] declarou que seria necessário que os países avançassem a taxas diferentes na agenda externa. Uma semana depois, o país afirmou que estava acompanhando essas negociações, mas protegendo os setores mais vulneráveis” (INTAL, 2020d, tradução nossa). A Argentina, 24 de abril de 2020, anunciou ainda que se retiraria de novas negociações interregionais, conforme explicado em nota à imprensa:

A República Argentina destacou que a integração não é apenas um mandato de geografia e história, mas parte de nosso presente e nosso futuro.

Lá, argumentou que a integração regional é uma maneira de enfrentar a pandemia global e suas consequências econômicas e sociais. É imperativa em um mundo em que as organizações internacionais prevejam a queda do PIB nos países mais desenvolvidos, uma queda repentina no comércio global de até 32% e um impacto imprevisível na sociedade.

Também indicou que "em sua política interna, a Argentina evita os efeitos da pandemia, protegendo as empresas, o emprego e a situação das famílias mais humildes". Faz isso em contraste com as posições de alguns parceiros, que propõem uma aceleração das negociações para acordos de livre comércio com Coréia do Sul, Cingapura, Líbano, Canadá e Índia, entre outros.

A Argentina deixou claro que a incerteza internacional e a própria situação de nossa economia aconselham parar o andamento dessas negociações.

Também declarou perante seus parceiros que, nesse cenário, o governo argentino continuará acompanhando o andamento dos acordos do Mercosul com a União Européia e a EFTA (Acordo Europeu de Comércio Livre), sem entrar em debates estéreis por enquanto.

Essa posição, transmitida aos parceiros do Mercosul, não surge de um capricho, mas de uma visão de como fortalecer as relações com as nações do bloco regional: a irmandade não é apenas nobre, mas poderosa, e se baseia na reconstrução do tecido social e produtivo de nossos países (ARGENTINA, 2020b, tradução nossa)

Em um momento de unir forças com o objetivo de dar uma resposta conjunta, ainda que o Mercosul tenha conseguido adotar ações coordenadas, vê-se que há também ações contraditórias dos Estados Partes com relação aos princípios anunciados.

CONCLUSÃO

A Covid-19 serviu para demonstrar um retorno ao aspecto do “salve-se quem puder” hobbesiano, aliado a sutilezas contratuais lockianas representadas pela formação de arranjos regionais em busca de um ambiente de retomada da paz kantiana. O movimento de concertação dos Estados sobretudo em momentos de incertezas como as representadas pelo avanço do vírus apresenta um aspecto pendular de idas e vindas em cada um desses referenciais teóricos.

Interessa ainda mencionar que a perspectiva inicial de construção de poder soberano relacionada ao reconhecimento de unidades estatais não encontra mais amparo frente a crescente importância do elemento populacional em detrimento dos demais elementos que formam o Estado: território e governo. A Covid-19 afeta em primeira mão indivíduos e não nacionais de Estados. Atinge a saúde e o bem-estar de seres humanos que se deslocam cada vez mais pelos territórios dos Estados e que necessitam de uma ação conjunta de seus governos.

A crise sanitária e de saúde representada pelo coronavírus colocou em evidência a fragilidade de todo um modelo multilateral, construído na perspectiva do fortalecimento das relações amistosas entre Estado no pós-guerra. A perspectiva é de que o movimento pendular que sempre guiou as relações internacionais continue existindo com o recrudescimento deste

modelo pelo fortalecimento pelo menos de alianças regionais, sendo o pior dos cenários um retorno a perspectiva nacionalista e individualista que já se verifica em alguns Estados.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA EFE. **Presidentes del Prosur discuten un plan de choque coordinado contra el COVID-19.** Bogotá, 7 abr. 2020. Disponível em: <https://www.efe.com/efe/america/politica/presidentes-del-prosur-discuten-un-plan-de-choque-coordinado-contra-el-covid-19/20000035-4215091#>. Acesso em 10 maio 2020.

ALEXANDROFF, Alan S.; COOPER, Andrew F. (eds.). **Rising states, rising institutions: challenges for global governance.** Waterloo, Ont.: Centre for International Governance Innovation; Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010.

ARGENTINA. (2020a). **Los Coordinadores del Mercosur evaluaron el impacto de las políticas sanitarias y comerciales en el contexto del COVID-19.** Información para la Prensa N°: 079/20. 20 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/los-coordinadores-del-mercotur-evaluaron-el-impacto-de-las-politicas-sanitarias>. Acesso em 10 maio 2020.

ARGENTINA. (2020b). **El Gobierno argentino y el Mercosur.** Información para la Prensa N°: 083/20. 24 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-gobierno-argentino-y-el-mercotur>. Acesso em 10 maio 2020.

BID. **La integración de América Latina, una necesidad frente al coronavirus.** Abril 23, 2020 por Pablo M. García. Disponível em: <https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/integracion-america-latina-coronavirus/>

BRASIL. (2020a) **Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL).** Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-prosul>. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. (2020b). **O surgimento do Prosul.** Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/20939-surgimento-do-prosul>. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. (2020c). Ministério das Relações Exteriores. **Declaração dos Presidentes do Mercosul sobre coordenação regional para a contenção e mitigação do coronavírus e seu impacto.** Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21463-declaracao-dos-presidentes-do-mercotur-sobre-coordenacao-regional-para-a-contencao-e-mitigacao-do-coronavirus-e-seu-impacto-espanhol-2>. Acesso em: 20 maio de 2020.

COLÔMBIA. **Declaración presidencial de PROSUR sobre acciones conjuntas para enfrentar la pandemia del coronavirus.** 17 de março de 2020. Disponível em: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Declaracion-presidencial-de-PROSUR-sobre-acciones-conjuntas-para-enfrentar-la-pandemia-del-coronavirus-200317.aspx>. Acesso em: 01 junho 2020.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political Order in Changing Societies**. New Haven, Conn: Yale University Press, 1968.

IKENBERRY, G. John. The Three Faces of Liberal Internationalism. In: ALEXANDROFF, Alan S.; COOPER, Andrew F. (eds.). **Rising states, rising institutions: challenges for global governance**. Waterloo, Ont.: Centre for International Governance Innovation; Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010. p. 17-47.

INTAL. (2020a) **Impacto del COVID-19 en el comercio exterior, las inversiones y la integración en América Latina y el Caribe**. nº 1. http://conexionintal.iadb.org/descargas/index.php?file=newsletter%20N1%2027032020&origen=conexion_INTAL. Acesso em: 10 maio 2020.

INTAL. (2020b) **Impacto del COVID-19 en el comercio exterior, las inversiones y la integración en América Latina y el Caribe**. nº 2. http://conexionintal.iadb.org/descargas/index.php?file=newsletter%20N2&origen=conexion_INTAL. Acesso em: 10 maio 2020.

INTAL. (2020c) **Impacto del COVID-19 en el comercio exterior, las inversiones y la integración en América Latina y el Caribe**. nº 3. http://conexionintal.iadb.org/descargas/index.php?file=Newsletter%20INTAL%20Comercio%20y%20COVID-19%20Num3&origen=conexion_INTAL. Acesso em: 30 maio 2020.

INTAL. (2020d) **Impacto del COVID-19 en el comercio exterior, las inversiones y la integración en América Latina y el Caribe**. nº 4. Disponível em: http://conexionintal.iadb.org/descargas/index.php?file=Newsletter%20INTAL%20Comercio%20y%20COVID-19%20Num4&origen=conexion_INTAL. Acesso em: 30 maio 2020.

KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua**. Um Projeto Filosófico. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008.

KEOHANE, Robert O. **International Institutions and State Power**. Westview Press, San Francisco: 1989.

KEOHANE, Robert O. **Hobbes's dilemma and institutional change in world politics: sovereignty in international society**. In: KEOHANE, Robert O. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London; New York: Routledge, 2002. p. 63-87.

KEOHANE, Robert O. **Power and Governance in a Partially Globalized World**. London; New York: Routledge, 2002. 298 p.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2005 (1ed. 1984). 290 p.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis: Vozes, 1994.

MACHIAVELLI, Niccolò. **O Príncipe** (comentado por Napoleão Bonaparte). Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Hemus, 1977.

MERCOSUL. **Mandatarios del Mercosur acuerdan libre tránsito de cargas y servicios en frontera para mantener economía regional**. 18 de março de 2020. Disponível em: <https://www.mercosur.int/mercursos-mantiene-el-libre-transito-fronterizo-para-mantener-la-economia-regional/>

MERCOSUL. (2020a) **Esfuerzo regional contra la pandemia: el Mercosur aprobó un fondo de emergencia de US\$16 millones que serán destinados en su totalidad al combate coordinado contra el COVID-19**. 03 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.mercosur.int/esfuerzo-regional-contra-la-pandemia-el-mercursos-aprobo-un-fondo-de-emergencia-de-us16-millones-que-seran-destinados-en-su-totalidad-al-combate-coordinado-contra-el-covid-19>. Acesso em 10 maio 2020.

MERCOSUL. (2020b) **Fondo común del MERCOSUR es propuesto para garantizar insumos médicos a los países más afectados**. 17 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/17918/1/parlasur/fondo-comun-del-mercursos-es-propuesto-para-garantizar-insumos-medicos-a-los-paises-mas-afectados.html>

MERCOSUL. (2020c) **Coordinadores del Grupo Mercado Común (GMC) evalúan cursos de acción a raíz de la situación creada por la COVID-19**. 21 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.mercosur.int/coordinadores-del-grupo-mercado-comun-gmc-evaluan-cursos-de-accion-a-raiz-de-la-situacion-creada-por-la-covid-19>. Acesso em 10 maio 2020.

MERCOSUL. (2020d) **Mercosur: Dan impulso a la agenda de cooperación internacional. 13 de maio de 2020**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/mercursos-dan-impulso-a-la-agenda-de-cooperacion-internacional>. Acesso em 30 maio 2020.

MERCOSUL. (2020e) **Mercosur financia 50.000 kits PCR de diagnóstico de COVID-19 y 400.000 de serodiagnóstico**. 28 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.mercosur.int/mercursos-financia-50-000-kits-pcr-de-diagnostico-de-covid-19-y-400-000-de-serodiagnostico/>. Acesso em 30 maio 2020.

RIBEIRO, Elisa S. Mercosul: **sobre democracia e instituições**. Editora CRV: Curitiba, 2012.

RIBEIRO, Elisa S. Breves reflexões sobre a soberania e a supranacionalidade nos processos de integração regional. **Universitas Relações Internacionais**, v. 8, 2010.

RIBEIRO, Elisa S.; REIS, R. N. MERCOSUL, Soberania e Constituição brasileira de 1988. In: ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; PETERSEN, Zilah Maria Callado Fadul. Colaboradora: Samantha Ribeiro Meyer-Pflug. (Org.). **Bicentenário da Justiça Militar no Brasil**. Coletânea de Estudos Jurídicos. Brasília: Superior Tribunal Militar, 2008. p. 649-662.

ROCHA, Luiz Alberto G. S. Estado, Democracia e Globalização. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**. Brasília, v. 5, n. 1, p. 1-24, jan./jun. 2008.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; PETERSEN, Zilah Maria Callado Fadul. Colaboradora: Samantha Ribeiro Meyer-Pflug. (Org.). **Bicentenário da Justiça Militar no Brasil**. Coletânea de Estudos Jurídicos. Brasília: Superior Tribunal Militar, 2008. p. 649-662.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

VÁZQUEZ, Adolfo Roberto. **Soberanía, supranacionalidad e integración**: la cuestión en los países del MERCOSUR. In: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. 2001. pag 235. Disponível em <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2001/pr/pr16.pdf>.

XINHUA. **Ministros de Salud de Prosur coordinan acciones para enfrentar COVID-19**. 07 de maio de 2020. Disponível em: http://spanish.xinhuanet.com/2020-05/07/c_139036027.htm. Acesso em: 30 maio 2020.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 1999. 429 p.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, vol. 46, nº. 2. (Spring, 1992), pp. 391-425.