

CARICOM: ESTRATÉGIA REGIONALIZADA DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19

*Guilherme Augusto Guimarães Ferreira
Marta Cerqueira Melo*

Formalmente anunciada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020, a pandemia de COVID-19 marca o início de um período atípico na política internacional: ao contrário da tendência estabelecida desde, ao menos, o fim da Guerra Fria, o mundo experimentou a implementação de medidas que resultaram na redução drástica dos fluxos internacionais, com previsões que indicam a redução de 13 a 32% do comércio de mercadorias, declínio de 30 a 40% do investimento direto estrangeiro e a queda de 44 a 80% no número de passageiros aéreos em 2020 (ALTMAN, 2020).

Ao mesmo tempo, os sistemas de saúde, tanto públicos quanto privados, foram postos à prova, estando em jogo as capacidades - particularmente dos governos - de formulação, coordenação e gestão de respostas a eventos de grandes proporções, como o surto pandêmico dos últimos meses. A região do Caribe, especificamente nos vinte Estados e Territórios que compõem a Comunidade do Caribe (CARICOM), não esteve imune.

A CARICOM foi instituída em 4 de julho de 1973 por meio do Tratado de Chaguaramas, assinado pelos primeiros-ministros de Barbados, Guiana, Jamaica e Trinidad e Tobago, assumindo como pilares a integração econômica, a coordenação de política externa, o desenvolvimento social e humano e a segurança. Atualmente é composta por Estados Soberanos e por territórios que, embora subordinados a governos centrais extra regionais, possuem níveis de autonomia que permitem sua participação como associados. Seus Estados-Membros são Antígua e Barbuda; Bahamas; Barbados; Belize; Dominica; Granada; Guiana; Haiti; Jamaica; Montserrat; Santa Lúcia; São

Cristóvão e Nevis; São Vicente e Granadinas; Suriname; e Trinidad e Tobago. São Estados ou territórios associados: Anguilla; Bermudas; Ilhas Virgens Britânicas; Ilhas Turks e Caicos; Ilhas Cayman (CARICOM, 2020a).

O primeiro caso confirmado de COVID-19 no interior do bloco foi registrado na Jamaica, no dia 10 de março de 2020, ao que se seguiu a Guiana, um dia depois (CARICOM, 2020b). Com o aumento dos casos na região, houve a convocatória para a 9ª Reunião Especial de Emergência da Conferência de Chefes de Estado da CARICOM, realizada em 14 de abril, na qual se traçou uma estratégia comum de enfrentamento da pandemia e minimização de seus efeitos. Além dos membros estatais e associados, participaram do evento a Agência de Saúde Pública do Caribe (CARPHA, do acrônimo em inglês), de pesquisadores da Universidade das Índias Ocidentais (UIO), do Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC) e do Arcebispo de Porto de Espanha, capital de Trinidad e Tobago e sede da CARPHA (CARICOM, 2020c).

Dentre as medidas adotadas pelos países integrantes do bloco, destacaram-se na Reunião Especial de Emergência o papel da implementação prévia de ações para contenção do vírus e sua contribuição para uma resposta regional à pandemia que se mostrou efetiva. Concordou-se a necessidade de um trabalho técnico adicional em torno de temas como a criação de uma política Comum de Saúde Pública, segurança alimentar, transporte inter-regional de pessoas e mercadorias por vias aérea e marítima e uma nova arquitetura digital robusta, incluindo governança, para facilitar o comércio regional. Ademais, os Estados-membros endossaram o pleito de suspensão de sanções a Cuba e Venezuela por razões humanitárias (CARICOM, 2020c).

Segundo dados oficiais do bloco em 1º de outubro (CARICOM, 2020d), em uma população de aproximadamente 19 milhões de pessoas, a região contava com 35.362 casos confirmados de COVID-19, dos quais 782 resultaram em óbito, 22.736 foram recuperados e 11.755 continuavam ativos. Entre os membros estatais e associados, o Haiti apresentava o maior número de casos confirmados (8.766), dos quais 6.829 foram recuperados e 229 resultaram em óbito.

Outros seis membros ultrapassaram a casa do milhar de casos confirmados, notadamente Jamaica (6.555), Suriname (4.877), Trinidad e Tobago (4.531), Bahamas (4.123), Guiana (2.894) e Belize (1.992). De acordo com dados publicados pela CARPHA (2020a) em relatório de 28 de setembro, o Haiti é o membro da CARICOM que

apresentava as maiores distribuição de casos confirmados de COVID-19 e taxa de incidência por 100.000 habitantes.

Neste cenário, considerando a dimensão internacional própria da natureza de uma pandemia e o caso específico do Caribe, cuja natureza regionalizada da atividade econômica vinculada ao turismo amplifica a exigência de um tratamento multilateral e multidimensional da pandemia, a análise do modo como a crise vem sendo tratada no âmbito da CARICOM é particularmente interessante, pois, por um lado, possibilita compreender o status da cooperação em saúde no processo de integração na região; por outro, oferece elementos para avaliar a efetividade e discutir o potencial dos mecanismos regionais em promover políticas públicas regionais.

Muito embora o tema da saúde seja periférico nas iniciativas políticas e na literatura acadêmica sobre regionalismo e integração regional, Nikogosian (2002) destaca sua importância, dada a articulação que a temática possui com as atividades econômicas. Nesse sentido, e especialmente no caso do Caribe, é impossível desvincular o controle da pandemia da retomada das atividades turísticas.

Segundo o autor, a saúde tem sido abordada pelos processos de integração regional em diferentes dimensões: i) inclusão direta ou indireta nos objetivos dos Tratados, seja no que diz respeito à saúde como direito (garantia de direitos humanos, por exemplo), ou vinculado a políticas setoriais (segurança alimentar, livre circulação de produtos farmacêuticos, e outros); ii) estabelecimento de mecanismos de coordenação e cooperação entre representantes governamentais do setor (Ministros de governos, por exemplo); e iii) construção de agências técnicas regionais. Nikogosian (2002) considera ainda que, costumeiramente, essas dimensões operam de forma conjunta, haja vista a necessidade de um esforço técnico e político para implementação de uma regulação ou protocolo comuns.

No caso da CARICOM, o tema da saúde é tratado em todas as dimensões enumeradas. O Tratado de Chaguaramas, que estabeleceu a criação da comunidade em 1973, determina que a promoção da saúde é um dos seus objetivos, incluindo o desenvolvimento e organização de um serviço de saúde acessível e eficiente. Nesse sentido, o bloco distancia-se das iniciativas anteriores, como a Associação de Livre Comércio do Caribe (CARIFTA), cujo foco era estritamente comercial. Atualmente, o tema é de responsabilidade da CARPHA, criada em 2011, de forma a concentrar as

atividades dos já existentes Instituto Caribenho de Saúde Ambiental (CEHI), Centro Caribenho de Epidemiologia (CAREC), Instituto Caribenho de Alimentação e Nutrição (CFNI), Conselho Caribenho de Pesquisa em Saúde (CHRC) e Laboratório Regional de Testes de Drogas do Caribe (CRDTL) (CARPHA, [2020e]).

Desde os primeiros casos de COVID-19 detectados no mundo – mesmo antes do anúncio formal da pandemia –, a CARPHA tem sido responsável por conduzir a resposta regional à crise. Em 21 de Janeiro de 2020 foi realizada a ativação da Equipe Regional de Gestão de Incidentes e, desde então, ela tem conduzido inúmeras reuniões com Ministros de Saúde da CARICOM para coordenação das ações nacionais; desenvolvimento de documentos e protocolos técnicos implementados regionalmente (protocolos para turistas e portos, algoritmo para contact tracing de pessoas diagnosticadas, padronização de realização de testes, e outros); auxílio técnico aos representantes dos Membros Estados e Associados nas reuniões da OMS; acompanhamento, sintetização e circulação dos relatórios e documentos produzidos pela OMS; coordenação de ações com outras instituições, das quais se destacam a Agência Caribenha de Gestão de Emergências e Desastres (CDEMA, do acrônimo em inglês) e associações regionais dos setores vinculados ao turismo; compra conjunta de insumos médicos; capacitação e gestão dos recursos humanos de saúde; e concentração das informações em um portal regional, contribuindo para a transparência na gestão da crise no Caribe.

Ainda no âmbito das ações da CARPHA, foi negociado um fundo de 8 milhões de euros junto à União Europeia (UE) para financiamento das medidas de combate à pandemia e investimentos no setor de pesquisas na área de saúde sanitária da Universidade de Trinidad e Tobago (CRUICKSHANK-TAYLOR, 2020a; 2020b). A Agência conta com diversos apoios na sua atuação, tais como o da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e da OMS, por meio de cooperação técnica (PAHO/WHO, 2020), e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que mobilizou um fundo específico para o suporte à coordenação de respostas regionais a crises – e, particularmente, à pandemia de COVID-19 (CRUICKSHANK-TAYLOR, 2020c). Destacam-se, ademais, o apoio de Cuba, através de assistência médica (JESSOP, 2020), e da República Popular da China, por meio da doação de suprimentos médicos (CRUICKSHANK-TAYLOR, 2020d).

As economias da região foram particularmente afetadas. As atividades em torno do turismo, fortemente impactadas pelas medidas de restrições à circulação de pessoas adotadas no próprio Caribe e no restante do Mundo, a exemplo de fechamento de fronteiras, proibição no fluxo de vôos e navios de cruzeiro e lockdowns, impactaram de forma decisiva a situação econômica na região. Segundo dados da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL, 2020), o setor representa 26% do Produto Interno Bruto (PIB) do Caribe e absorve 35% da mão de obra.

Em alguns países da CARICOM, como o caso de Antígua e Barbuda, esses números crescem para 42% do PIB e 90% do mercado de trabalho. Ainda de acordo com a CEPAL (2020), no cenário mais otimista, a previsão é de queda de 52% do turismo em 2020. No cenário mais pessimista, a queda é da ordem de 72%. Estes dados, embora não esgotem os aspectos da pandemia, possibilitam o dimensionamento de seus impactos.

Em razão disso, as medidas implementadas pelos membros da CARICOM para prevenir a dispersão e importação do novo coronavírus, tais como fechamento de fronteiras, escolas e empresas, mesmo antes do início oficial da pandemia, e que contribuíram para a achatar a curva epidêmica na região, começaram a ser flexibilizadas, enquanto planos de reabertura passaram a ser implementados. Esse processo foi iniciado na região no mês de junho, implicando a reabertura de fronteiras e das atividades econômicas.

No mesmo mês, foi lançado o documento que estabelece princípios e critérios-chave para a reabertura das atividades de todos os subsetores de turismo, uma parceria conjunta da CARPHA com a Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECS) e organizações do setor de turismo (CARPHA et al., 2020). Em julho, a agência publicou documento que apresenta os elementos de um protocolo comum a ser adotado na região em matéria de reabertura de fronteiras e retomada de viagens internacionais (CARPHA, 2020b).

A reabertura de fronteiras, bem como a subsequente retomada das atividades do setor de turismo marca uma nova fase da pandemia de COVID-19 na região a partir do mês de julho. Decidiu-se pela adoção do sistema de viagens e fluxos internacionais baseada em critérios e protocolos que assegurem ambientes seguros, entre países de baixo risco¹. O sistema tem sido chamado *travel bubble* e, no caso da CARICOM, os membros que atendem aos requisitos necessários para participar são Antígua e Barbuda,

Barbados, Dominica, Granada, Montserrat, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, e São Vicente e Granadinas (CARPHA, 2020b). Para ajudar a proteger a saúde de viajantes e dos(as) trabalhadores(as) do setor, foi lançada ainda no mês de julho uma iniciativa de treinamento intensivo visando alcançar todas as pessoas envolvidas direta ou indiretamente na indústria do turismo, a partir de diretrizes estabelecidas pelas autoridades de saúde ligados ao bloco.

O conjunto de diretrizes inclui listas de verificação detalhadas e protocolos gerais de segurança sanitária. As empresas que participarem do treinamento obterão reconhecimento e as provedoras de hospedagem que também integrarem o Sistema de Informação de Saúde Turística (THiS), tornar-se-ão aptas a receber o selo “garantia de saúde para viajantes caribenhos por um turismo mais saudável e seguro” ou simplesmente Healthier Safer Tourism (HTS), buscando oferecer, assim, maiores garantias a quem viajar para os países do bloco do seu compromisso com a segurança em saúde. As iniciativas são parte de um Programa de Turismo e Saúde da CARPHA (NURSE, 2020).

De outro lado, com a reabertura das fronteiras, verificou-se um crescente aumento do número de casos confirmados de COVID-19 no interior do bloco, gerando um progressivo aumento na curva do vírus e fazendo com que alguns membros retomassem as medidas de fechamento de fronteiras ou mantivessem as restrições à movimentação de pessoas. Embora ainda estejamos em meio à pandemia, a atuação da CARICOM e da CARPHA, até o final do mês de setembro, permite algumas reflexões sobre o processo de integração regional no Caribe e as potencialidades dos mecanismos regionais na promoção de políticas de saúde. É importante notar como a existência de um aparato institucional especializado no tema, com experiência na coordenação regional de respostas a emergências sanitárias e desastres naturais, possibilitou uma articulação rápida de coordenação e cooperação regional.

Nesse sentido, como destaca Powers (2020), a experiência do terremoto no Haiti que levou à decisão pela criação da CARPHA possibilitou que os membros estatais e associados da CARICOM pudessem responder de forma mais eficiente e rápida à pandemia, ainda que com suas limitações – sobretudo, orçamentárias. Ademais, possibilitou coordenação e cooperação focadas nas consequências sanitárias e de saúde (garantia de fornecimento de insumos, fornecimento de conhecimento técnico, gestão da

informação, capacitação de recursos humanos, e outras), diferentemente do foco exclusivamente econômico-comercial que se espera dos processos de integração econômica regional.

Nesses termos, a CARICOM se apresenta atualmente como a estrutura predominante de cooperação regional em matéria de economia, política, saúde e desastres, no âmbito da qual têm sido desenvolvidas respostas regionais para a pandemia de COVID-19. De maneira coordenada e ágil, tais respostas têm conjugado expertise local e evidências internacionais, implementando medidas que no âmbito da Saúde Pública são chamadas de Intervenções Não Farmacológicas (INF). Elas são fundamentais para conter a dispersão do vírus, contribuindo para reduzir a transmissão da doença e, no limite, manter a demanda por serviços de saúde abaixo da capacidade do sistema (MURPHY et al., 2020).

Em uma perspectiva mais geral, o caso analisado mostra como a coordenação regional é potencialmente positiva no enfrentamento de crises de saúde, como a pandemia de COVID-19. Afinal, como ressaltam Buss e Tobar (2020), o tratamento do tema de saúde nos mecanismos de integração regional possibilita a produção de conhecimento e tecnologia compartilhadas, melhor capacitação dos recursos humanos e a definição de medidas regionais de mitigação de vírus com potencial pandêmico, que se mostram mais eficientes do que o simples fechamento de fronteiras.

Soma-se a isso a cada vez maior interconexão entre os temas da saúde, da economia e do desenvolvimento. Afinal, como é evidente no caso da CARICOM, apenas uma gestão eficiente e regionalizada da pandemia terá capacidade de promover a retomada das atividades econômicas, sobremaneira as turísticas. Logo, é preciso abandonar o falso dilema entre o cuidar da saúde e o cuidar da economia, construindo uma abordagem multidimensional e multilateral de enfrentamento de crises sanitárias.

Notas

1 Isto é, países que não demonstraram casos novos ou menos de 20 casos por 100.000 habitantes nos últimos 14 dias.

Guilherme Augusto Guimarães Ferreira

Professor na Universidade Anhembi Morumbi. Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). E-mail: guilherme.g.ferreira@unesp.br. Orcid: 0000-0003-3732-5661

Marta Cerqueira Melo

Doutoranda no Programa de pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mestra em Integração Contemporânea da América Latina (UNILA). Bacharela em humanidades (UFBA). E-mail: mc.melo@unesp.br. ORCID: 0000-0002-6835-8602.

Como citar:

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães; MELO, Marta Cerqueira. CARICOM: estratégia regionalizada de enfrentamento à pandemia de COVID-19. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 4, 2020, p. 12-22. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

ALTMAN, Steven A. O impacto da Covid-19 na globalização perdurará? Harvard Business Review Brasil. Watertown, 13 out. 2020. Disponível em: <https://hbrbr.com.br/o-impacto-da-covid-19-na-globalizacao-perdurara/>. Acesso: 27 out. 2020.

BUSS, P; TOBAR, S. La COVID-19 y las oportunidades de cooperación internacional en salud. Cadernos de Saúde Pública, São Paulo, v. 36, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000400503. Acesso: 03 out. 2020.

CARICOM. Our community: who we are. Georgetown, 2020a. Disponível em: <https://caricom.org/our-community/who-we-are/#>. Acesso: 27 out. 2020.

CARICOM. Tracking COVID-19 pandemic in CARICOM. Georgetown, 6 mai. 2020b. Disponível em: <https://caricom.org/tracking-covid-19-pandemic-in-caricom/>. Acesso em 02 out. 2020.

CARICOM. Press release re: Ninth Special Emergency Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community, via conference, 15 april 2020. Georgetown, 16 abr. 2020c. Disponível em: <https://caricom.org/press-release-re-ninth-special-emergency-meeting-of-the-conference-of-heads-of-government-of-the-caribbean-community-via-videoconference-15-april-2020/>. Acesso: 02 out. 2020.

CARICOM. COVID-19 Dashboard. Georgetown, 2020d. Disponível em: <https://infogram.com/1p3mqdeyw3kzpj0gv052y96d3sdm9p9zyd>. Acesso: 02 out., 2020.

CARPHA. CARPHA: COVID-19 Situation Report No. 96. Port of Spain, 28 set. 2020a. Disponível em: <https://www.carpha.org/Portals/0/Documents/COVID%20Situation%20Reports/Situation%20Report%2096%20-%20September%2028,%202020.pdf>. Acesso: 03 out. 2020.

CARPHA. Regional COVID-19 public health considerations for reopening of borders and resuming travel in the CARICOM region. CARPHA Technical Guidance: COVID-19 Series No. 40. Port of Spain, 28 Jul. 2020b. Disponível em: <https://www.carpha.org/Portals/0/Documents/Technical%20Guidance/Regional%20Health%20Considerations%20for%20Reopening%20and%20Resuming%20Travelling%20in%20the%20Caribbean.pdf>. Acesso em: 02 out. 2020.

CARPHA et al. Reopening of caribbean tourism & travel: safely resuming business operations and restoring caribbean tourism in 2020 and beyond. Guidelines and Checklists. Port of Spain, 22 Jun. 2020c. Disponível em: <https://carpha.org/Portals/0/Documents/Technical%20Guidance/Guidelines%20and%20Checklists%20for%20Reopening%20of%20Caribbean%20Tourism%20and%20Travel.pdf>. Acesso: 02 out. 2020.

CARPHA. Who we are. [2020e]. Disponível em: <https://carpha.org/Who-We-Are/About> . Acesso: 29 out. 2020.

CEPAL. Medidas de recuperación del sector turístico en América Latina y el Caribe: una oportunidad para promover la sostenibilidad y la resiliencia. Informes COVID-19. Santiago do Chile, julho de 2020. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45770/1/S2000441_es.pdf. Acesso: 02 out. 2020.

CRUICKSHANK-TAYLOR, V. Caribbean countries benefit from European Union funding to fight against COVID-19. Port of Spain, 28 abr. 2020a. Disponível em: <https://carpha.org/More/Media/Articles/ArticleID/321/Caribbean-Countries-Benefit-from-European-Union-Funding-to-Fight-against-COVID-19>. Acesso em: 01 out. 2020.

CRUICKSHANK-TAYLOR, V. CARPHA collaborates with the University of Trinidad and Tobago to strengthen health education and research in the caribbean. Port of Spain, 29 abr. 2020b. Disponível em: <https://carpha.org/More/Media/Articles/ArticleID/322/CARPHA-Collaborates-with-The-University-of-Trinidad-and-Tobago-to-Strengthen-Health-Education-and-Research-in-the-Caribbean>. Acesso em: 01 out. 2020.

CRUICKSHANK-TAYLOR, V. IDB contributes US\$ 750K to support CARPHA's coordinated COVID-19 response in the Caribbean. Port of Spain, 22 jun. 2020c. Disponível em: <https://carpha.org/More/Media/Articles/ArticleID/336/IDB-Contributes-US-750K-to-Support-CARPHA%E2%80%99s-Coordinated-COVID-19-Response-in-the-Caribbean>. Acesso: 03 out. 2020.

CRUICKSHANK-TAYLOR, V. CARPHA receives medical supplies from the People's Republic of China. Port of Spain, 21 jul. 2020d. Disponível em: <https://caribbeannewsservice.com/carpha-receives-medical-supplies-from-the-peoples-republic-of-china/>. Acesso: 03 out. 2020.

JESSOP, D. The immorality denying anyone medical support. The Caribbean Council. Londres, 5 jul. 2020. Disponível em: <https://www.caribbean-council.org/the-immorality-of-denying-anyone-medical-support/>. Acesso: 02 out. 2020.

MURPHY, M. M. et al. COVID-19 containment in the Caribbean: the experience of

small islands developing states. *Research in Globalization*, Amsterdã, v. 2, dez. 2020, 100019. Disponível em:
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590051X20300083>. Acesso: 02 out. 2020.

NIKOGOSIAN, H. Regional Integration, Health Policy and Global Health. *Global Policy*, Durhan, v. 11, n. 4, set. 2020. Disponível em:
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1758-5899.12835>. Acesso: 03 out. 2020.

NURSE, Michelle. Caribbean unveils initiatives to support reopening tourism. *CARICOM Today*. Georgetown, 14 jul. 2020. Disponível em:
<https://today.caricom.org/2020/07/10/caribbean-unveils-initiatives-to-support-reopening-tourism/>. Acesso: 27 out. 2020.

PAHO/WHO - PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION / WORLD HEALTH ORGANIZATION. COVID-19 Situation Report, n. 7, 11 mai. 2020. Washington, 2020. Disponível em: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52424>. Acesso: 02 out. 2020.

POWERS, R D. Public Health and Health Policy in the Caribbean. *Journal of Race & Policy*, v. 7, n. 1, 2011. Disponível em:
<https://search.proquest.com/openview/846d53eda1abdb47acd269fd5e470a7e/1.pdf?pq-origsite=gscholar&cbl=39036> Acesso: 29 out. 2020.