

A política externa do Paraguai no enfrentamento da pandemia de Covid-19

KAMILA NOGUEIRA CEVIDANES*

Resumo:

Este trabalho tem por objetivo tratar da política externa do Paraguai, analisando a influência que as ações e condutas assumidas ao longo dos anos na referida área refletiram na condução e na busca por apoio no enfrentamento da pandemia de Covid-19 pelo país sul-americano. Este artigo ainda contará com abordagens acerca de política externa por meio das teorias realista, marxista e liberal.

Palavras-chave: Política externa; Paraguai; Covid-19.

Paraguay's foreign policy in the face of the Covid-19 pandemy

Abstract:

This paper aims to address the foreign policy of Paraguay, analyzing the influence that the actions and conduct assumed over the years in the aforementioned area reflected in the conduction and search for support in the fight against the Covid-19 pandemic by the South American country. This article will also feature approaches to foreign policy through realistic, Marxist and liberal theories.

Key words: Foreign policy; Paraguay; Covid-19.



* KAMILA NOGUEIRA CEVIDANES é Especialista em Relações Internacionais Contemporâneas pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA); Graduada em História pela mesma universidade.

Introdução

Esse texto trata das ações do Estado paraguaio por meio da política externa, no que tange ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, iniciada no primeiro bimestre de 2020. O objetivo deste trabalho consiste em avaliar se a condução da política externa do Paraguai influenciou na aquisição e na doação de imunizantes. Argumenta-se que a política externa paraguaia não se apresentou suficiente para alcançar resultados profícuos na condução das políticas internas no combate da pandemia. Os motivos que corroboram essa afirmação serão encontrados no decorrer do texto.

O artigo está organizado em três tópicos além desta introdução e das considerações finais. No primeiro são tratadas as definições de política externa, lançando mão das concepções trazidas pelas abordagens realista, marxista e liberal das Relações Internacionais. O segundo traz uma abordagem histórica da política externa do Paraguai, considerando o período compreendido entre a segunda metade do século XX e os dias atuais. O terceiro tópico consiste nas questões que surgiram com o advento da pandemia de Covid-19 e a maneira como o governo paraguaio enfrentou esse momento. Esse terceiro tópico aborda o processo de aquisição de insumos como equipamentos de proteção individual e demais materiais hospitalares, bem como de vacinas para realizar a imunização da população do país e realiza, ainda, uma análise do caso em questão, baseado no aporte teórico-conceitual.

Em relação à metodologia, trata-se de um estudo de caso através de uma abordagem qualitativa, no qual a análise terá como guia as lentes da abordagem teórico-conceitual apresentada no texto. Quanto às fontes da pesquisa, para a descrição do que se entende por política externa e para a descrição da política externa paraguaia

utilizam-se bibliografias específicas de cada área.

Política externa e suas definições

O objetivo desse tópico do artigo é tratar das definições de política externa, visando demonstrar como o conceito de política externa é tratado por abordagens das Relações Internacionais e de que maneira podem contribuir na discussão do tema tratado neste artigo. Realiza-se uma explanação de algumas definições de autores diversos e também apresentam-se visões mais específicas ligadas às abordagens macro das Relações Internacionais, nomeadamente as visões teóricas realista, marxista e liberal, visando compreender como cada uma delas contribui e se posiciona frente a essas discussões.

Uma primeira definição bastante útil e funcional de política externa que pode ser aqui apresentada é a do ex-ministro das Relações Exteriores brasileiro, jurista e professor, Celso Lafer. Ao relacionar a política externa com a política pública e analisar como tê-la em funcionamento, afirma que ela tem por objetivo “traduzir necessidades internas em possibilidades externas” (LAFER, 2018, p. 822). Nesse sentido, para Cardoso (2010, p. 80), compreender a política externa “significa valorizar os processos domésticos em cada país e entender os motivos, internos ou externos, para as decisões governamentais para o plano internacional”.

Merle (1990), citado por Figueira (2011, p. 8), também enfatiza os fatores domésticos e internacionais ao afirmar que a política externa “é constituída por um conjunto de iniciativas que emanam do ator estatal, tendo em vista mobilizar “[...] o máximo de fatores disponíveis tanto no ambiente interno como no ambiente externo”. Nessa mesma discussão, na visão de Salomón e Pinheiro (2013, p. 41),

a política externa é compreendida como uma política pública. Entretanto, as autoras observam que, apesar dessa condição, “uma especificidade a diferencia: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados”.

O que se pode concluir a partir das abordagens de Lafer, Cardoso, Merle e de Salomón e Pinheiro é que a política externa e política doméstica são indissociáveis, apontando para a relação de dependência existente para a manutenção de ambas. Destaca-se ainda que os autores concordam que a figura estatal se apresenta como protagonista nessas relações, visto que, o objetivo principal consiste em obter resultados favoráveis que reflitam dentro de seus países.

O conceito de política externa e suas interpretações já foi trabalhado por diversos pesquisadores da área, passando por visões realistas, marxistas e liberais. Observa-se que, nas três visões, apesar de possuírem formas distintas de abordagem de política externa, a contribuição de cada uma para os estudos na área é relevante.

Na perspectiva da teoria realista, os estudos de política externa são vistos de maneira semelhante a boa parte dos temas ligados às relações internacionais: uma área repleta de conflitos, ao compreender que as relações entre os Estados são permeadas por interesses das partes que buscam, de forma incessante, que suas necessidades sejam atendidas (FERREIRA, 2020). O realismo considera o Estado como a figura principal na discussão de política externa, onde as necessidades e o alcance na realização de suas metas são tidos como prioridades

pelo organismo estatal. Esse posicionamento, segundo (FERREIRA, 2020, p. 14), reflete a “natureza humana estática, voltada ao interesse egoísta” que, para o autor, é traduzida na visão realista, ancorada na perspectiva *hobbesiana*¹.

No que diz respeito à concepção de política externa, segundo Mansani e Reis (2014), “os realistas não consideram a política externa como uma política interna” (MANSANI e REIS, 2014, p. 22). Nesse sentido, para os realistas a política externa é apenas um adendo que garante a soberania do Estado, mas não interfere diretamente nas demais questões internas. Concordando com essa afirmação, Figueira (2011) compreende que, tendo em vista que o interesse do Estado está concentrado na obtenção e manutenção do poder, “desconsideram-se, com isso, as variáveis da política doméstica (interna) e sua relação com o ambiente internacional” (FIGUEIRA, 2011, p. 8).

Partindo de uma visão teórica distinta da adotada pelo realismo, a teoria marxista não assume os aspectos da natureza humana e do ser humano como um sujeito movido pelo egoísmo. Ao invés disso, admite que no cerne das discussões de política externa o Estado apresenta-se como protagonista apesar de sua capacidade de agência ser limitada. Para Berringer (2015, p. 05), a atuação do Estado depende dos “interesses do bloco no poder e não exclusivamente do chefe de Estado, da equipe governamental ou da interação entre as burocracias”. Nesse sentido, a disputa pelo poder fica apenas para aqueles que já o detêm, fazendo com que os demais envolvidos se ajustem às decisões tomadas.

Considerando a perspectiva marxista para política externa, onde as relações de poder

¹ Para melhor compreensão da visão hobbesiana, no que diz respeito à natureza humana e sua relação com o Estado, recomenda-se a leitura de “O Leviatã”, disponível em:

<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf> Acesso em: 03 jan. 2022

ocorrem por meio de quem o detém, Poulantzas (2019) explicita como se dão estas relações e como esse poder se apresenta e pode ser definido ao afirmar que:

Assim como o conceito de classes indica os efeitos do conjunto de níveis da estrutura sobre os suportes, o conceito de poder especifica o efeito do conjunto desses níveis sobre as relações entre classes sociais em luta: *ele indica os efeitos da estrutura sobre as relações conflituais das práticas das diversas classes “em luta”*. Dito de outro modo, o poder não está situado nos níveis de estruturas; ele é um efeito do conjunto desses níveis, porém caracteriza cada um dos níveis da luta de classes. O conceito não pode ser assim aplicado a um nível de estrutura; quando se fala, por exemplo, de *poder de Estado*, não se pode indicar com isso o modo de articulação e intervenção do Estado nos outros níveis de estrutura, *mas o poder de uma classe determinada*, a cujos interesses corresponde o Estado sobre outras classes sociais (POULANTZAS, 2019, p. 102 - itálicos do original).

Nesse sentido, à luz das palavras de Poulantzas, no que tange à política externa na visão marxista, os Estados que compõem o bloco de poder exercem-no sobre os outros que possuem um poder reduzido ou até mesmo que não o possuem no que diz respeito à tomada de decisões. Por analogia, essas relações se apresentam como aquelas definidas por Marx em seus escritos, ao tratar da existência da luta de classes e da opressão exercida pela burguesia sobre o proletariado.

A política externa também tem a contribuição da teoria liberal para os estudos da área, sendo uma abordagem relevante. Segundo Salomón e Pinheiro (2013, p. 45), essa relevância se dá pelas respostas que o liberalismo consegue oferecer às discussões do campo das

relações internacionais, como, por exemplo: “o conflito recorrente entre Estados é evitável, a cooperação é possível, e o indivíduo, agindo por meio de instituições, é o principal agente de mudança na política internacional”. As respostas que a teoria liberal oferece são compreendidas, em um primeiro momento, como as melhores e mais viáveis, tendo em vista seu caráter apaziguador.

Segundo Figueira (2011, p. 15), a teoria liberal compreende que a “política externa possui um caráter “interméstico”, ou seja, tanto fatores domésticos como externos devem ser considerados para a formulação das ações estatais no plano internacional”. Nesse sentido, tanto as questões internas quanto as externas apresentam-se numa posição de complementaridade.

Acerca da relevância do liberalismo para a política externa, Cardoso (2010) afirma que a teoria liberal alcançou um papel de destaque nessas discussões quando, ao final da década de 1980, o realismo perdeu espaço para o liberalismo, visto naquele momento como “uma tradição de pensamento muito mais adequada à nova realidade mundial, de grandes fluxos comerciais e de interação e intercomunicação entre os diversos países, e que trouxe para a disciplina o estudo dos atores não-estatais nas relações transnacionais” (CARDOSO, 2010, p. 82).

Considerando as definições para política externa apresentadas, entende-se que se trata de uma política pública baseada em planejamento e na adoção de medidas e ações por parte dos Estados, por meio dos agentes governamentais, que visam consolidar seus interesses por meio da cooperação entre eles, de maneira bilateral ou multilateral. Salienta-se que a política externa pode alcançar diversos setores do corpo estatal e tem na diplomacia os

principais atores envolvidos nessas discussões.

A política externa do Paraguai – de Stroessner a Benitez

O objetivo desse tópico do artigo é contextualizar historicamente a política externa do Paraguai, apontando para as continuidades que seguiram mesmo com a mudança de regimes, observando que, mesmo com a retomada do Estado Democrático de Direito, o país seguiu a mesma posição no que diz respeito à política externa.

O modelo de política externa adotada por um país traz consigo diversos aspectos que darão o tom de sua condução. Acerca destes aspectos, Van Klaveren (1984, p. 49) citado por Heduvan (2020, p. 132), consolida que *“la presencia de un estilo o de un enfoque característico de política exterior en un país surge como producto de ciertas tradiciones históricas que han permeado el comportamiento externo[...]”*. Dessa maneira, no caso paraguaio, houveram algumas continuidades no estilo de política externa adotado, principalmente por ter presidentes de um mesmo partido político – o Partido Colorado – por décadas.

Segundo Arce (2011, p. 106) no transcorrer do século XX, *“la política externa paraguaya, como la mayoría de las políticas públicas, ha estado monopolizada por el poder ejecutivo”*. Logo, a política externa era conduzida de maneira personalista, ou seja, a tomada de decisões ficava a cargo do presidente.

Durante a ditadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), a política externa paraguaia consistia em valorizar a relação com os vizinhos mais proeminentes, nesse caso,

Brasil e Argentina, que viabilizou ao país benefícios econômicos e políticos (ROLON, 2010). O modelo de política adotado pelo Paraguai ficou conhecido por “política pendular”². Além de manter boas relações com os países vizinhos, o governo Stroessner também buscou manter relações harmoniosas com os EUA, com diversos países europeus e também com Taiwan. No caso da relação com os EUA, os financiamentos da ditadura stronista por meio da Operação Condor, seguramente, obrigavam o Paraguai a estreitar suas relações com o país norte-americano.

Em 1989, Alfredo Stroessner foi destituído do poder em decorrência do golpe do general Andrés Rodríguez. No novo governo, o Paraguai manteve a proposta de seguir sua política externa diversificada, mantendo relações com os países vizinhos, com os EUA, com países europeus (possui até os dias atuais excelentes relações com a Espanha e Reino Unido), Taiwan e China. Destaca-se que foi no governo de Rodríguez que as relações com países asiáticos se demonstravam cada vez mais estreitas (GARCÍA, 1993). Além das relações com os países citados, o Paraguai passou a apresentar-se também, de maneira mais consistente, em organizações multilaterais, tais como o MERCOSUL.

A redemocratização do Paraguai se deu em 1993, com eleições gerais e para presidente. A política externa manteve-se seguindo um caminho semelhante mesmo com mudanças governamentais. Com o retorno do Estado Democrático de Direito em 1993, a eleição de Juan Carlos Wasmosy, do Partido Colorado, trouxe os ares do neoliberalismo mais evidenciados

geográficas e econômicas, independentemente para qual lado estava o pêndulo, pelas relações que mantinha com ambos os países, conseguia atrair para si algumas vantagens, principalmente no que diz respeito à economia.

² Para (BIRCH, 1990) apud ROLON (2010) esse modelo de política era viável e acompanhado de coerência visto que, como um pêndulo, em momentos pendia à Argentina, em outros, ao Brasil. Para o Paraguai, dada suas condições

ao país, acompanhando esse posicionamento no campo da política externa.

O governo de Duarte Frutos (2003-2008) demonstrou indícios, mesmo que ainda incipientes, de mudanças na política externa, conforme consolida Arce (2011) ao se referir a Frutos como “[...] *un presidente colorado reformista de alto perfil, que busco activamente cambiar la imagen del país a nivel internacional*” empenhado na “*búsqueda de una política externa propia y diferente al simple arrastre de los lineamientos y prácticas de la política de la dictadura*” (ARCE, 2011, p. 113).

Nesse sentido, apesar do desgaste sofrido em seu governo por representantes do seu próprio partido, houve por parte de Frutos a tentativa de mudança na política externa paraguaia, visando a captação de recursos e a projeção do Paraguai no cenário internacional.

Após o mandato de Duarte Frutos, ainda se observa que os presidentes seguintes deram continuidade ao modelo de política externa adotado, mesmo com a eleição, em 2008, de Fernando Lugo, um presidente alinhado ideologicamente à esquerda que rompeu com os anos do Partido Colorado no poder. A política defendida por Lugo consistia na valorização regional, avançando nas negociações econômicas com o Mercosul e na tentativa de inserir nas discussões de política externa agentes que até então eram negligenciados, como no caso dos representantes do Legislativo (ARCE, 2011). Destaca-se que Lugo não conseguiu alcançar grandes avanços na área de política externa, visto que foi acometido de um processo de *impeachment* que resultou em sua destituição do cargo.

³ *Lockdown* trata-se de um termo em inglês que em sua tradução para o português significa

Nesta perspectiva, observa-se que, ao longo da segunda metade do século XX e das duas primeiras décadas do século XXI, o Paraguai construiu uma política externa fundamentada essencialmente na manutenção de boas relações com os EUA, facilmente observada pelo reconhecimento de Taiwan como país. Apesar das relações com o país norte-americano terem sido mais estreitas sob o escopo do combate ao comunismo durante a ditadura stronista, elas mantiveram-se posteriormente. Além disso, destaca-se que o Paraguai, no que diz respeito aos vizinhos, pelos acordos firmados no MERCOSUL, prezou pelas relações com Estados-Partes que constituem o bloco (especialmente Brasil e Argentina), com ênfase nas relações comerciais. Sendo assim, em uma perspectiva histórica que foi trazida para a atualidade, esse foi o cenário de política externa construído ao longo dos anos pelo Paraguai e foi com esse mesmo cenário que o país precisou trabalhar no enfrentamento da pandemia.

Um novo momento: a pandemia de Covid-19

Em novembro de 2019, o mundo voltou seu olhar para a cidade de Wuhan, na China, onde o governo local anunciou o aparecimento de um vírus da família do coronavírus, potencialmente perigoso, que causou quadros de pneumonia em diversas pessoas. Em 23 de janeiro de 2020, o governo determinou que a província entraria em *lockdown*³.

Em todo o mundo, a notícia que mais era veiculada pelos canais de comunicação era sobre a existência desse novo vírus. A situação se agrava quando, em 30 de janeiro de 2020, a OMS (Organização Mundial de Saúde), declara que o surto do novo coronavírus caracterizava-se como “Emergência de Saúde Pública de

“trancamento total”. Trata-se de um protocolo com o escopo de restringir a circulação de pessoas.

Importância Internacional” (ESPII) que é o mais elevado nível de alerta existente na organização. Em 13 de março de 2020, a OMS declarou que o surto de coronavírus tornou-se uma pandemia, tendo sido encontrados casos em diversos lugares do mundo e o Paraguai detectou o primeiro caso em 07 de março de 2020.

As medidas adotadas para limitar a proliferação do vírus foram adotadas pelo Paraguai desde antes do surgimento do primeiro caso, quando em fevereiro havia suspenso vistos para chineses. Com a confirmação do primeiro caso, o país fechou a Ponte da Amizade, na fronteira com o Brasil, na ligação entre Ciudad del Este (PY) e Foz do Iguaçu (BR).

Além do fechamento da fronteira com o Brasil, o governo paraguaio também fechou suas fronteiras com Argentina e Bolívia e determinou que as cidades deveriam entrar em *lockdown*, permitindo que a população só saísse para comprar comida e medicamentos. Essas medidas permitiram que o Paraguai conseguisse frear por um tempo a disseminação do vírus, tendo um dos menores índices de contaminação e mortes em decorrência da doença, porém, essa estabilidade só se manteve por um tempo. Ao final de 2020, a situação mudou de figura.

Apesar dos resultados positivos no enfrentamento inicial da pandemia, o governo de Mario Benitez foi alvo de protestos em março de 2021, quando os manifestantes pediam sua renúncia, em decorrência de sua má gestão. Suspeitas de corrupção na aquisição de insumos de saúde, atrelados ao aumento dos casos da doença, à falta de leitos em hospitais, do auxílio econômico ineficaz e da lenta vacinação no país, fizeram com que parte

da população se mobilizasse contra o presidente, pedindo sua imediata saída. Posteriormente, o presidente teve seu processo de *impeachment* indeferido pelo Congresso, mantendo-o no poder.

Processo de vacinação e doação de imunizantes

Conforme citado anteriormente, um dos motivos dos protestos da população paraguaia foi a lenta vacinação contra a Covid-19. A fim de retomar a discussão para a política externa, o processo de vacinação no Paraguai elucida algumas situações ocorridas. Quando as vacinas começaram a ser desenvolvidas e comercializadas, assim como diversos países latino-americanos, o Paraguai não realizou a compra imediata dos imunizantes. Para fins de comparação, os EUA iniciaram seu processo de imunização na segunda semana de dezembro/2020⁴. Países como México e Chile, iniciaram a vacinação no final de dezembro/2020⁵. Em contrapartida, o governo paraguaio celebrou um contrato com o Fundo Russo de Investimento Direto para a compra do imunizante Sputnik V em fevereiro/2021.

Faz-se oportuno salientar que, a demora em adquirir as doses dos imunizantes contra a Covid-19 pelo Paraguai envolve uma série de questões. Uma delas diz respeito a uma situação que acomete diversos países: a ausência de recursos. Essa situação é contrastante com aquela que o país vivenciava antes da Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), que, na descrição de Amayo (1995), levou o Paraguai de referência na região a tornar-se um Estado endividado, destruído econômica, social e moralmente e sem ter

⁴ Reportagem disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/12/14/estados-unidos-comecam-a-vacinar-contr-a-covid.ghtml> Acesso em 15. dez 2021

⁵ Reportagem disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2020/12/24/mexico-e-1º-pais-latino-americano-a-vacinar-chile-e-argentina--recebem-doses.ghtml> Acesso em 15 dez 2021.

conseguido se reconstruir em sua totalidade.

As questões econômicas afetam diretamente o Paraguai, visto que, resultam em baixa cobertura educacional, de saúde e elevados índices de desemprego. Com a aquisição de vacinas contra a Covid-19 não foi diferente. Com recursos financeiros escassos, fazer a compra de imunizantes tornou-se um desafio. Com isso, a definição de política externa cunhada por Celso Lafer, reflete a realidade dos países quando se deparam com as “necessidades internas” e vislumbram as “possibilidades externas”.

A demora no início do processo de imunização no Paraguai atingiu diretamente o governo paraguaio com o levante de uma parte da população. Entretanto, essas mobilizações fizeram com que o governo oferecesse mais velocidade na busca pelos imunizantes por meio da política externa, firmando contratos de aquisição dos imunizantes. O primeiro lote com pouco mais de 200 mil doses – chegou ao país em outubro do mesmo ano, cinco meses após a assinatura do contrato⁶. Além das aquisições

de doses, o Paraguai contou com doações de vacinas de outros países, tais como Espanha, EUA, Chile e México⁷.

Apesar do empenho de alguns países em cooperar com o processo de imunização

da população paraguaia, há situações que devem ser citadas. A primeira consiste no papel de Taiwan nesse processo. Conforme fora citado anteriormente, o Paraguai reconhece Taiwan como país, gerando ruídos na relação com a China continental, compondo um pequeno grupo de 15 de países que assume essa postura (ROMERO e DALBOSCO, 2020). Não obstante, não houve por parte do governo taiwanês a doação direta de doses ao país, mas, no final de abril de 2021 ocorreu a doação de 16,5 milhões de dólares para firmar um contrato com o laboratório indiano Bharat BioNTech para a aquisição de dois milhões de doses da vacina Covaxin⁸.

A segunda situação consiste na ausência da cooperação com a China, em decorrência do Estado paraguaio não manter relações diplomáticas com o país asiático. Apesar disso, foi veiculado em diversos meios de comunicação que o Paraguai teria recebido a oferta de doses por parte da China, condicionado ao rompimento das relações com Taiwan⁹.

Apesar do Paraguai manter boas relações com dois países vizinhos, Brasil e Argentina, com os quais forma um bloco econômico (MERCOSUL) não houve colaboração imediata na oferta de doação de doses. O Brasil fez doações de doses de imunizantes ao Paraguai apenas em janeiro de 2022.¹⁰

⁶ Reportagem disponível em: <https://bityli.com/kaznp> Acesso em 06 jan. 2022.

⁷ Informações disponíveis em: <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2021/09/14/p-araguai-recebe-3069-mil-doses-de-vacina-contra-a-covid-doadas-pela-espanha.html>
<https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/28/paraguay-recibe-anuncio-de-donacion-de-vacunas-de-ee-uu-en-medio-de-record-diario-de-muertes-por-covid-19/>
<https://www.ultimahora.com/paraguay-recibira-mas-200000-vacunas-donadas-mexico-y-chile-n2965027.html> Acesso em 06 jan. 2022.

⁸ Reportagem disponível em: <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/04/22/taiwan-entrega-donacion-de-us-165-millones-para-la-compra-de-la-vacuna-anticovid-de-la-india/> Acesso em 05 jan. 2022.

⁹ Reportagem disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2021/03/24/paraguai-diz-ter-recebido-oferta-de-vacina-chinesa-em-troca-de-romper-com-taiwan.ghtml> Acesso em 05 jan. 2022.

¹⁰ Reportagem disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/brasil-realiza-doacao-de-500-mil-doses-de-vacina->

Além dos percalços encontrados com a aquisição de doses, o Paraguai também precisou enfrentar um outro problema interno: a ausência de descentralização dos serviços para realização da vacinação. Segundo dados coletados no *site* do Ministério da Saúde paraguaio, para que um cidadão pudesse receber sua dose do imunizante, deveria fazer um cadastro via internet. Se, por um lado, isto facilita para que o governo consiga ter melhor controle e acesso a dados importantes, por outro lado, esse tipo de prática restringe o acesso da população ao direito de ser imunizado.

É possível apontar duas características estruturais que levam a implicações negativas para a maneira adotada pelo governo paraguaio em realizar a vacinação por meio do cadastramento via internet. Primeiro, deve-se considerar a extensa área rural existente no Paraguai – que supera o tamanho da área urbana – onde nem todos possuem acesso à conexão de internet. Em segundo lugar, os índices de pessoas em situação de pobreza no país chegaram a 26,9%¹¹, podendo apresentar-se como um impeditivo para realizar o agendamento da vacina. Ambas as características afetam esse processo, ocasionando em um menor número de paraguaios e paraguayas imunizados.

Reflexões teóricas sobre o caso paraguaio

Nesse tópico será analisado, sob a ótica do conceito de política externa, o que aconteceu no Paraguai durante a pandemia, observando como a condução da política externa do país ao longo dos anos pode ter influenciado durante esse processo.

Conforme citado anteriormente, a política externa adotada por um país permite que

ele construa as estratégias necessárias para alcançar seus interesses por meio desse mecanismo no cenário internacional. Nesse sentido, a pandemia de Covid-19 testou as habilidades dos agentes envolvidos em realizar as negociações que viabilizassem o auxílio para essa nova realidade. Ademais, evidenciou ainda as possíveis lacunas deixadas pela postura assumida no decorrer dos anos no campo da política externa.

Observa-se no caso paraguaio que os acordos de política exterior feitos ao longo dos anos não trouxeram resultados que refletiram positivamente quando o país se deparou com a necessidade de adotar medidas no enfrentamento da Covid-19. Esse tipo de situação ocorre quando o país em questão não consegue firmar os acordos necessários para alcançar efeitos que se traduzam em benefícios para o Estado.

Apesar da teoria realista defender esse modelo personalista de política externa, a descentralização dessas tratativas se mostra necessária, visto que se espera que a parte técnica da chancelaria de um país consiga gerar mais efeitos nas negociações do que apenas o chefe de Estado, principalmente se o presidente não tiver as habilidades exigidas para esse tipo de tratativas. Um caso que se apresenta como uma lacuna na política externa paraguaia diz respeito à sua relação com Taiwan, que implica em dificuldades nas relações com a China. O país não teve o apoio esperado no enfrentamento da pandemia por parte da ilha. Não foram feitas doações significativas de insumos, materiais hospitalares, testes rápidos para detecção da doença, tampouco vacinas. Isto demonstra que, quando se trata de política exterior, os acordos costurados

[contra-a-covid-19-ao-paraguai/](#). Acesso em 18 fev.2022.

¹¹ Informações coletadas do *site* do Instituto Nacional de Estatística. Disponível em:

<https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=4> Acesso em 10 jan.2022.

devem visar alcançar benefícios de curto, médio ou longo prazo para ambos, principalmente pela compreensão, pela visão liberal, que considera esse modelo de política como uma política pública.

No contexto do MERCOSUL, a ausência de acordos que ajudassem o Paraguai durante a pandemia também demonstra uma situação inesperada, considerando que os países vizinhos – Brasil e Argentina – não estiveram engajados em cooperar, mesmo que diversos acordos econômicos e de integração regional tenham sido firmados ao longo dos anos entre eles.

Considerações finais

A pandemia de Covid-19 apresentou-se como um grande desafio aos países. Deparar-se com algo novo como uma pandemia pode ser intimidador, visto que todas as áreas são atingidas direta ou indiretamente. A economia foi severamente prejudicada, milhões de pessoas morreram em decorrência da doença, hábitos precisaram ser revistos e medidas de proteção ainda precisam ser assumidas. O Paraguai adotou em um primeiro momento medidas para controlar o avanço da pandemia em seu território, mas não foi suficiente. O colapso chegou e em pouco tempo o país chegou a registrar aproximadamente 640 mil casos de Covid-19 e mais de 18.000 óbitos, em números do início de 2022.

O processo de vacinação não ocorre de maneira satisfatória, considerando que a população alvo para receber a dose do imunizante é estimada em sete milhões de pessoas, e os dados apontam que em janeiro de 2022 apenas 3,1 milhões de pessoas apresentavam o esquema vacinal completo. Apesar das doações feitas por alguns países, atrasos nas entregas ainda tem ocorrido, prejudicando ainda mais que o processo de vacinação avance de forma significativa.

No que tange à política externa adotada pelo Paraguai no enfrentamento da pandemia, observa-se que o país não obteve os melhores resultados em termos de cooperação na busca por adquirir insumos e imunizantes e de fazer com que o país recebesse doações. Isto se reflete diretamente no processo de vacinação da população que ainda não alcançou nem a metade da população paraguaia. Infere-se que o modelo de política externa adotado pelo país, ainda arraigado a práticas que datam da segunda metade do século passado, impossibilitaram a concretização de melhores acordos. Esperava-se ainda que, Taiwan, EUA e os vizinhos Brasil e Argentina fossem mais colaborativos nestas questões, dada a postura dos Paraguai na política exterior, em consonância com esses países, principalmente os dois primeiramente citados.

Nesse sentido, para suas próximas ações no cenário internacional, cabe ao país reorganizar-se internamente, deixando para trás as posturas que se comprovaram não serem coerentes com as necessidades que possui. Um passo importante consiste na reestruturação de seu Ministério das Relações Exteriores, valorizando a qualificação técnica de quem o compõe e abandonando a prática de *clientelismo*, adotado comumente por atores políticos que, em busca de apoio, oferecem benefícios a quem os apoia. Isso é crucial principalmente nas pastas que se apresentam como de suma importância para a política externa de qualquer Estado. Acrescenta-se ainda que o país deve trabalhar para buscar sua autonomia, principalmente quando se trata de países em desenvolvimento, visto que é por meio dela que é possível projetar-se e alcançar melhores acordos.

Essas readequações podem ser um caminho para que a política externa paraguaia se posicione no cenário

internacional de maneira a atender suas demandas internas, construindo bases sólidas na busca por resoluções que se convertam em benefícios ao país. Não obstante, essas mudanças estão diretamente envolvidas com aqueles que detém o poder. Sendo assim, se não houver vontade política para isso, nem mesmo uma pandemia se mostrará suficiente para gerar essas transformações. O caso paraguaio demonstra, entre muitas outras coisas, a indissociabilidade entre o ambiente político e econômico interno e externo, entre os fatos contemporâneos e aqueles historicamente construídos. Em suma, não há como tratar a política externa sem considerar os condicionantes internos e históricos que a estruturam.

Referências

- AMAYO, E. A Guerra do Paraguai em perspectiva histórica. **Estudos Avançados**, 9, 1995. 255-268.
- ARCE, L. En la búsqueda de una estrategia global: La Política Externa del Paraguay. **Cuaderno sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, 6, n. 11, junho 2011. 105-127.
- BERRINGER, T. Bloco no poder e as análises de política externa. **Revista de Estudos Internacionais**, 6, n. 1, 2015. 1-17.
- BIRCH, M. H. La Política Pendular: Política de desarrollo del Paraguay en la post-guerra. In: SIMON, J. L. G. **Política Exterior y Relaciones Internacionales del Paraguay Contemporáneo**. Assunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990.
- CARDOSO, F. S.; ROSSETTO, L. P. Impacto do desenvolvimento do agronegócio nas economias periféricas de Brasil e Paraguai. **Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, 3, n. 2, agosto 2017. 61-76.
- CARDOSO, G. R. **A Energia dos Vizinhos: uma análise da política externa do governo Lula na "nacionalização" do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2010.
- FERREIRA, M. A. S. V. **Análise de política externa em perspectiva: atores, instituições e novos temas**. João Pessoa: UFPB, 2020.
- FIGUEIRA, A. R. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2011.
- GARCÍA, J. L. **Política Internacional para la Democracia**. Assunção: Fundação Hanns Seidel, 1993.
- HEDUVAN, J. Veinte años de política exterior paraguaya. Una mirada del 2000 al 2020. **Perspectivas Revista de Ciencias Sociales**, 5, n. 10, dezembro 2020. 130-151.
- LAFER, C. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação**. Brasília: FUNAG, v. 2, 2018.
- MANSANI, R. S.; REIS, R. P. As teorias de Relações Internacionais nos estudos de política externa: um breve olhar a partir das perspectivas realista e liberal. **Revista Andina de Estudos Políticos**, IV, n. 1, 2014. 20-29.
- MERLE, M. Política externa e relações internacionais. In: BRAILLARD, P. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990. p. 260.
- POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. Tradução de Maria Leonor F. R. Loureiro. Campinas: Unicamp, 2019.
- ROLON, J. A. **Paraguai: transição democrática e política externa**. São Paulo: USP, 2010.
- ROMERO, F. W.; DALBOSCO, J. El dilema de Paraguay en el siglo XXI: Continuidad de Relaciones Diploáticas con Taiwán o apertura a la República Popular China? **Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales**, 11, dezembro 2020. 27-56.
- SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. Bras. Polít. Int**, 56, 2013. 40-59.
- VAN KLAVEREN, A. El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas. Entre la autonomía y la subordinación. **Política Exterior de los países latinoamericanos**, 2, 1984. 14-49.

Recebido em 2022-03-30
Publicado em 2022-09-15