

ELETRÔNICOS

Direito Internacional sem Fronteiras

LA ACCIÓN DE LOS NUEVOS ACTORES INTERNACIONALES Y LA PANDEMIA DEL COVID-19: reflejos en el derecho ambiental internacional

*The Action of New International Actors and The Covid-19 Pandemic:
reflections in international environmental law.*

Fernando Cardozo Fernandes REI¹ 

DADOS DO PROCESSO EDITORIAL

Recebido em: 22 out. 2020

Verificação de Plágio: 23 out. 2020

Decisão final: 24 nov. 2020

Editor: ABRANTES, V. V.

Convidado: REI, F. C. F.

RESUMEN: Las actividades internacionales de gobiernos subnacionales, de corporaciones transnacionales y de Organizaciones No Gubernamentales - ONG, entre tantos nuevos actores internacionales públicos y privados, durante las dos primeras décadas del siglo XXI han suscitado el interés de representantes políticos y académicos. La globalización y la importancia de regímenes internacionales han diluido la distinción entre asuntos domésticos y exteriores, así como de materias públicas o de la sociedad civil, transformando los encargos y responsabilidades entre el Estado y los nuevos actores internacionales. La libre circulación del coronavirus y el colapso de algunos sistemas de salud en el mundo han limitado la capacidad de los Estados para dirigir y hacer frente a esta crisis global. Este artículo se propone a hacer una breve análisis del papel de los nuevos actores internacionales en la gobernanza de la salud ambiental global, particularmente en el contexto de la pandemia de la Covid-19, a través de la identificación de la escasa literatura disponible sobre la cuestión y del acceso a datos y gestión de informaciones de organismos internacionales, de gobiernos descentralizados, de redes paradiplomáticas y de la prensa, y, al final en conclusión, considerar posibles reflejos de esa crisis del coronavirus en la dinámica del Derecho Ambiental Internacional.

Palabras-clave: Derecho Ambiental Internacional. Paradiplomacia. Gobernanza. Actores Internacionales. COVID-19.

¹ Professor Associado do Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Professor Titular de Direito Ambiental da Fundação Armando Alvares Penteado-FAAP. Diretor Científico da Sociedade Brasileira de Direito Internacional do Meio Ambiente-SBDIMA. E-mail: < fernandorei@unisantos.br >. ORCID: < http://orcid.org/0000-0001-5870-3305 >.

ABSTRACT: The international activities of sub-national governments, transnational corporations and Non-Governmental Organizations during the first two decades of the 21st century have attracted the interest of political and academic representatives. Globalization and the importance of international regimes have diluted the distinction between domestic and foreign affairs, as well as public or civil society matters, transforming the roles and responsibilities between the State and the new international actors. The free circulation of the coronavirus and the collapse of some health systems in the world have limited the capacity of the States to direct and face this global crisis. This article aims to make a brief analysis of the role of new international actors in the governance of global environmental health, particularly in the context of the Covid-19 pandemic, through the identification of the limited literature available on the matter and the access to data and information management of international organizations, decentralized governments, paradiplomatic networks and the press, and, finally, in conclusion, consider possible reflections of this coronavirus crisis in the dynamics of International Environmental Law.

Keywords: International Environmental Law. Paradiplomacy. Governance. International Actors. COVID-19.

1 INTRODUCCIÓN

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI, las actividades internacionales desarrolladas por los nuevos actores internacionales en el ámbito de diversos regímenes ambientales globales han sido objeto de creciente participación política e interés académico (BULKELEY, 2010; LUNA PONT, 2011; SETZER, 2013; FARIAS y REI, 2013).

Es cierto que las motivaciones de los nuevos actores internacionales para trabajar en la Agenda 2030 y otros regímenes son heterogéneas, pero a pesar de la inexistencia de un motivo común, sí existe un reconocimiento generalizado respecto a que su implicación en los asuntos internacionales supone ya de por sí un cambio en el futuro de la diplomacia y de una erosión del papel de los Estados como promotores y protectores de las mismas, hecho ya incorporado en la dinámica del Derecho Ambiental Internacional y por la gobernanza global.

Por un lado, la “reterritorialización” del Estado es resultado no solamente del debilitamiento de ese ente, en particular en los últimos diez años, postcrisis del sistema financiero mundial, pero de espacios territoriales que dan lugar a un nuevo regionalismo que busca su inserción en agendas y contextos globales, convirtiendo la gestión del territorio en un factor clave para el éxito de políticas públicas.

Por otro, la internet y las redes sociales de comunicación llegan a impactar el nexo entre valores y nación al importar valores e intereses globales, permitiendo además que esas nuevas comunidades existan sin necesidad de acercamiento físico.

Y el recién declive de la capacidad estatal en algunos estados federados para controlar su territorio frente a la pandemia del coronavirus es un importante factor en este proceso y la pandemia de la COVID-19 ha demostrado ser una emergencia sanitaria y social mundial que requiere una acción efectiva e inmediata de todos los niveles de gobiernos, en particular el nivel local, y de la cooperación desarrollada por empresas y comunidades de la sociedad civil. Mal o bien, la emergencia ambiental y la emergencia sanitaria son dos caras de la misma moneda. Y esta crisis sugiere que, desde ahora, la seguridad de los Estados ya no es geopolítica sino más bien sanitaria.

Los riesgos de ignorar estos enlaces son demasiado altos. Como bien señala Bertrand Badie (2020) por primera vez en la historia, se descubre la realidad de la globalización. Este descubrimiento no atañe a los Estados, sino que toca a inúmeros actores y a cada individuo. Esto sí es lo nuevo. En la historia, es muy raro que las personas aprendan en directo, en su propia carne, en su familia, en su vida cotidiana, cómo son realmente las transformaciones de la vida internacional en una sociedad de riesgos.

Esta pandemia ofrece una oportunidad triste pero importante para rediseñar sistemas sociales y económicos, incluso a nivel regional y local, basados en lo que realmente importa: la salud planetaria. Esto significa aceptar el hecho de que la salud de las personas y la salud del planeta están inextricablemente entrelazadas y

que esta gestión tiene el territorio como ingrediente en una posible (y deseada) reestructuración de competencias.

El objeto de este artículo es hacer una breve análisis del papel de los nuevos actores internacionales, públicos y privados, en el desarrollo de agendas globales de sostenibilidad, y en particular en el enfrentamiento de esta crisis en gobiernos “negacionistas”, como Estados Unidos, México y Brasil, y considerar posibles reflejos del escenario de la crisis del coronavirus en la dinámica del Derecho Ambiental Internacional.

Para eso, ha sido necesario identificar la literatura disponible sobre la cuestión, aún escasa en lo que se refiere a esa pandemia, y el acceso a datos y gestión de informaciones de organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas – NNUU, de gobiernos descentralizados, de redes paradiplomáticas y de la prensa internacional.

A estos efectos, el artículo se estructura en cuatro secciones. La primera, presenta el universo de acción del Derecho Ambiental Internacional y las características principales de la gobernanza global y el estudio del papel de los actores no estatales en esa gobernanza, a través de la paradiplomacia, rompiendo el antiguo sistema internacional de hegemonía conservadora.

La segunda parte ofrece una visión general de la pandemia y medidas adoptadas por recomendación de la Academia, de la Ciencia y de la Organización Mundial de la Salud - OMS y la acción consonante de algunos de los nuevos actores frente a gobiernos desaliñados con el concierto mundial de distanciamiento/aislamiento social frente a la pandemia del coronavirus. Por último, la tercera sección presenta, en conclusión, las consideraciones finales de este estudio, específicamente los reflejos de esa crisis del coronavirus en el ámbito de la dinámica del Derecho Ambiental Internacional.

2 EL UNIVERSO DEL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL

Tradicionalmente, la sociedad internacional ha afrontado los problemas globales mediante acuerdos consensuados entre Estados soberanos. Como consecuencia, el enfrentamiento a estos problemas se ha visto influido de forma directa por los intereses, tanto internos como externos, de los Estados en el contexto de la creciente interdependencia (LEIS; VIOLA, 2008, p.196). Generalmente, estos intereses no cumplen los requisitos para afrontar los problemas medioambientales globales, ni tampoco las situaciones complejas de salud pública, ya que, mientras dichos intereses tienen un horizonte a corto plazo o una manifiesta naturaleza política y económica, los problemas de salud ambiental tienden a exigir acciones más bien a largo plazo, así como una perspectiva más amplia de acciones.

Ante esos complejos problemas ambientales, cuyas deletéreas consecuencias van más allá de la perspectiva del modelo clásico del derecho internacional, surge la oportunidad de pensar un nuevo derecho, en nuevas bases: emerge así el Derecho Ambiental Internacional. Se trata de un nuevo ordenamiento de la normativa ambiental internacional que va más allá del régimen legal, abogando por estructuras y lineamientos utilitarios que incorporen otras ciencias, nuevos actores y herramientas de afrontamiento a los complejos problemas ambientales globales.

En este sentido, el Derecho Ambiental Internacional no debe confundirse con el Derecho Internacional Ambiental (o Derecho Internacional del Medio Ambiente), este último, un marco de estándares jurídicos internacionales, que se concreta en la segunda mitad del siglo XX y se estructura a través de tratados o acuerdos que establecen una relación entre Estados Nacionales. El Derecho Ambiental Internacional es área emergente del Derecho que va ganando terreno paulatinamente por su vocación emprendedora a partir de la Cumbre de Rio de Janeiro de 1992 y por la dinámica de abordar problemas ambientales complejos, promoviendo y fomentando una relación entre Estados y Organismos

Internacionales con nuevos actores internacionales, bajo la estructuración de una gobernanza global y en un abordaje multidisciplinar.

Así que el universo de acción del Derecho Ambiental Internacional está directamente relacionado al enfrentamiento de los cada vez más complejos problemas ambientales globales y a la gestión de los bienes comunes ambientales bajo un sistema multinivel y multilateral, que rompe con la lógica intrínsecamente egoísta del proyecto westfaliano e incorpora la satisfacción de múltiples intereses con la propensión a ver las relaciones internacionales como un campo de interacción cooperativo y de solidaridad.

Esta lógica ha estado muy presente en las últimas dos décadas, con la proliferación de ejemplos de gobernanza ambiental exitosa por parte de los nuevos actores internacionales, siguiendo una trayectoria conocida de difusión de poder en el sistema internacional (NYE, 2011).

Esta nueva concepción de encargo supone que el mundo es más interdependiente que antes, lo que confirma una nueva lógica del poder en las relaciones internacionales (BULKELEY, 2010). En otras palabras, los problemas globales, y en este caso los de salud ambiental, entre otros, tendrán soluciones satisfactorias únicamente si son negociados y regulados por todos los Estados, y si en esas negociaciones y regulaciones se tiene en cuenta la creciente importancia de los nuevos agentes en el escenario internacional (REI *et al.*, 2013, p. 340).

En una sociedad de riesgo, cada vez más preocupada por la seguridad (GIDDENS; PIERSON, 1998, p. 209), la complejidad de la respuesta internacional, así como la necesidad de acciones prácticas y multinivel para afrontar los complejos problemas globales, han hecho posible y dado legitimidad a la progresiva aparición de nuevas formas de autoridad, las cuales han reclamado una revisión de la lógica de muchos regímenes internacionales.

A pesar de carecer de soberanía, elementos de autonomía o control, la sociedad ha concedido a estas nuevas estructuras una legitimidad voluntaria

(DEDUERWAERDERE, 2005). El motivo para ello es la consideración de que para afrontar de manera efectiva los problemas de salud ambiental global es necesaria la acción coordinada y de cooperación entre los sistemas de gobierno de todos los niveles -estatal, supraestatal, infraestatal, interestatal-, destacando sobre todo la participación del nivel estatal, infraestatal (regional y local) y de los actores no gubernamentales, con la consideración de que todos estos niveles juegan una variedad de papeles (BULKELEY, 2005, pp. 875-902).

Así es como comienza a concurrir el papel de una nueva gobernanza global. Como los problemas medioambientales y de salud pública atraviesan espacialmente las fronteras (afectando a múltiples jurisdicciones) y temporalmente el espacio (generando riesgos para las generaciones presentes y futuras), reclaman, necesitan la cooperación entre Estados, organismos internacionales, actores públicos y privados en una forma de gobernanza global para un mundo con peligros, pandemias, eventos extremos e inseguridades inducidos e introducidos por el desarrollo y la propia modernización, pero reconocidos por una nueva lógica en el *law making process*, principiado por el Derecho Ambiental Internacional.

Es cierto que iniciativas de los gobiernos subnacionales han ampliado el alcance de los resultados de la gobernanza global (RABE, 2004; ROSENZWEIG et al., 2010; BULKELEY; NEWELL, 2010; REI, 2018). Okereke et al. (2009) afirman que, en algunos casos, estas actividades se suman a los esfuerzos nacionales e internacionales para afrontar el problema, ayudando a los Estados a cumplir sus compromisos internacionales. En otros casos, las acciones subnacionales, sean públicas o privadas, pueden suponer una presión –directa o indirecta- sobre los propios Estados para avanzar en sus compromisos y esfuerzos, o mismo para compensar la inacción o retraso en la adopción de medidas más urgentes.

Los nuevos modelos de gobernanza global son percibidos como ejemplos de deliberación y cooperación (VAN ZEIJL-ROZEMA et al., 2008; REI, 2018), que reclaman ser funcionales y manejan aspectos complejos, intersectoriales y de largo alcance

relacionados directamente con la problemática a enfrentar (JORDAN et al., 2008). Autores describen cómo la incertidumbre y el riesgo requieren de la participación de una gran variedad de actores, así como de la diversidad de acciones entre las distintas esferas del gobierno, la sociedad civil y el mercado (MEADOWCROFT, 2007).

Es decir, a través de la gobernanza global se han creado distintas formas y niveles complementarios de lucha contra los problemas de salud ambiental. Como consecuencia de ello, el avance en los regímenes consistentes en la firma de tratados multilaterales se ha sustentado en actividades desarrolladas en los niveles infraestatal y transnacional por actores que no son parte formal en el sistema legal internacional. De hecho, al que parece, la única salida posible para generar y sostener un espacio de vida segura para la humanidad es construir instancias de gobernanza global, en la que actores de diferente tipo - públicos y privados, locales y globales - definen sus identidades y preferencias, pero teniendo como vector central el bien común de la humanidad, alejándose de consideraciones egoístas a corto plazo (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2012).

2.1 LA PARADIPLOMACIA

Las acciones de los gobiernos subnacionales, de corporaciones transnacionales, de ONGs y de la Academia para afrontar los complejos problemas de una sociedad impactada por riesgos ambientales y pandemias suponen uno de los aspectos de la nueva gobernanza global. Dichas acciones se relacionaron inicialmente con temas internacionales económicos, considerando la globalización como gran paradigma (KEATING, 1999; HOCKING, 2004; MILANI; RIBEIRO, 2011). No obstante, estas acciones se han extendido paulatinamente a otros ámbitos, permitiendo utilizar en la actualidad el concepto de paradiplomacia como el creciente interés y participación directa de los nuevos actores internacionales en problemas globales (BUENO DA SILVA, 2010).

Como consecuencia de una creciente consciencia sobre la importancia de la Agenda 2030, en los últimos años la presencia de nuevos actores en el escenario

internacional (gobiernos regionales, gobiernos locales, ONG, corporaciones transnacionales, medios de comunicación, Academia, entre otros) ha aumentado significativamente y eso no es indiferente para el Sistema de Naciones Unidas.

En este sentido, la organización se manifiesta cuando del análisis de su propia renovación:

Hoy día los asuntos mundiales ya no son jurisdicción exclusiva de los ministerios de relaciones exteriores; tampoco son los Estados la única fuente de la que emanan las soluciones para los múltiples problemas de nuestro pequeño planeta. Muchos actores no estatales, de diversa índole y de creciente influencia, se han sumado a las autoridades nacionales para idear nuevas formas de gestionar los asuntos públicos mundiales. Cuanto más complejo el problema que se enfrenta –se trate de negociar una prohibición de las minas terrestres, fijar límites a las emisiones que contribuyen al recalentamiento del planeta o crear una corte penal internacional– más probabilidades habrá de encontrar organizaciones no gubernamentales, instituciones del sector privado y organismos multilaterales que colaboran con los Estados soberanos para encontrar soluciones de consenso (NNUU, 2000, p.315).

Es cierto que el Derecho Ambiental Internacional busca enfrentar a estos problemas de manera innovadora y pragmática, fomentando la incorporación de una nueva forma de gobernanza a nivel mundial a partir de medidas llevadas a cabo por nuevos actores para hacer frente a los problemas ambientales y de salud pública (REI, 2018), actores cada vez más prestigiados por el Sistema Naciones Unidas, como ya se ha visto.

El Estado, sujeto internacional principal y originario, viene asistiendo en las dos últimas décadas a la progresiva incorporación de nuevos actores en el espacio de las relaciones internacionales del desarrollo sostenible (TAVARES, 2016). Efectivamente, y pesar de las limitaciones propias por la carencia de la condición de sujeto internacional, en la práctica gobiernos subnacionales crean entre sí relaciones técnicas con vínculos jurídicos, y participan de forma original y en coalición en los regímenes jurídicos y organismos internacionales que regulan los compromisos de los Estados. Las ONG tienen un protagonismo decisivo en la

consecución de los ODS, bien como las empresas transnacionales, los medios de comunicación y la Academia.

Esta práctica ha influido en la naturaleza de las relaciones internacionales, basada tradicionalmente en la cooperación entre Estados, y ha introducido otros niveles de cooperación, apareciendo así las dimensiones local-regional-global y la transversalidad de algunos temas. En consecuencia, las relaciones internacionales ofrecen en la actualidad tal grado de complejidad, que es necesario un gran cuidado y sensibilidad en su práctica, con objeto de no fomentar conflictos de competencias entre los diferentes niveles de gobierno respecto a sus vínculos internacionales y del rol de cada uno de esos nuevos actores.

De hecho, la participación de actores no necesariamente del Estado en la teoría de las relaciones internacionales conforma, pues, un nuevo concepto de “diplomacia” internacional, la paradiplomacia. Estos nuevos actores se convierten en un instrumento central para crear herramientas de gobernabilidad en el contexto internacional actual. De alguna manera son piezas esenciales del motor de la gobernanza global en muchos terrenos, proponiendo o estableciendo acciones o políticas propias y favorables sobre cuestiones que afectan al conjunto de la sociedad: derechos humanos, medio ambiente, temas económicos, salud pública, salud ambiental etc.

Y la propia Organización de las Naciones Unidas reconoce que si la comunidad internacional tuviera que volver a crear mañana la organización, sin duda la estructuraría de una forma muy diferente de la actual, ya que debería actuar “cada vez más como un catalizador de la acción colectiva, tanto de los Estados Miembros como entre ellos y la vibrante constelación de nuevos actores no estatales” (NNUU, 2000, p.360).

En realidad, esta crisis revela que las relaciones paradiplomáticas, de perfil intersocial, se vuelven determinantes a través del planeta. Estas relaciones pueden ser incluso más substanciales que las relaciones entre los Estados. Para Badie

(2013), el porvenir del planeta está en las interacciones sociales, en la tectónica de las sociedades, es decir, en esa capacidad propia de las sociedades para interactuar entre ellas más allá de la voluntad de los Estados.

3 LA PANDEMIA

En este momento en que la humanidad todavía lucha contra el nuevo coronavirus, desconocido hasta finales del 2019, el mundo tan interconectado ha convertido la cruzada internacional en curso para proteger la salud pública mundial en un combate sin precedentes.

Si bien no hay que imputar al desarrollo o a la globalización de la pandemia actual, el ataque imprevisto y sorprendente de la nueva enfermedad ha puesto de relieve una realidad que, al menos, invita a la reflexión y es que la gobernanza de la salud pública mundial (o más bien la gobernanza para la salud pública global) existente ha quedado desfasada con respecto a lo que se necesita en estos tiempos de nuevos riesgos y complejidad y es necesario que, en consecuencia, estudios de renovación, de adecuación institucional sean considerados.

De hecho, cabe una pregunta: ¿Es posible separar la salud humana del bienestar ambiental y animal? El concepto de “una sola salud” (*one health*) se propuso, en las últimas décadas, para explicar el vínculo fundamental entre el bienestar humano y el respeto por el medioambiente y la biodiversidad. La Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) desarrollan estrategias conjuntas dentro del concepto “una sola salud”, con el objetivo de reducir los riesgos de emergencia y reducir propagación de enfermedades infecciosas como resultado de la interfaz entre animales, humanos y ecosistemas.

El avance sobre la naturaleza, modificando los ambientes nativos y transformándolos en recursos productivos a través de la explotación intensiva,

genera cambios en las comunidades animales locales. Muchas especies que son vulnerables a los cambios desaparecen beneficiando a criaturas más pequeñas y adaptables, las cuales transportan la mayoría de los patógenos que pueden pasar a los humanos. El número de ratas, murciélagos y otros animales que hospedan enfermedades que pueden provocar pandemias – como la de la COVID-19- en realidad aumenta (BALLARINI et al., 2020).

La pandemia de enfermedad por coronavirus de 2019-2020 es una pandemia de la enfermedad por coronavirus iniciada en 2019 (COVID-19), causada por el virus coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo grave (GORBALENYA et al., 2020). Se identificó por primera vez el 1 de diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan, capital de la provincia de Hubei, en la China central, cuando se reportó a un grupo de personas con neumonía de causa desconocida, vinculada principalmente a trabajadores del mercado mayorista de animales y mariscos del sur de China de Wuhan (HUI et al, 2020). La Organización Mundial de la Salud - OMS la reconoció como una pandemia global el 11 de marzo de 2020.

El virus se transmite generalmente de una persona a otra por vía de las pequeñas gotas (conocidas como microgotas de Flügge) que se emiten al hablar, estornudar, toser o espirar. Se difunde principalmente cuando las personas están en contacto cercano, pero también se puede difundir al tocar una superficie contaminada y luego la propia cara. El periodo de incubación suele ser de cinco días, pero puede variar de dos a catorce días (LAI et al., 2020).

Los síntomas más comunes son la fiebre, la tos y las dificultades para respirar y las complicaciones pueden incluir la neumonía, el síndrome respiratorio agudo o la sepsis. No existe todavía una vacuna o un tratamiento antivírico específico. El tratamiento principal es la terapia sintomática y de apoyo. Las medidas de prevención recomendadas incluyen lavarse las manos, cubrirse la boca al toser, la distancia física entre las personas y el uso de mascarillas, además del

autoaislamiento y el seguimiento para las personas que se sospecha que están infectadas.

Para restringir la expansión del virus, en su primera ola y ahora en el rebrote, los gobiernos han impuesto restricciones de viajes, cuarentenas, confinamientos, cancelación de eventos y el cierre de establecimientos. Y por eso la pandemia está teniendo un efecto socioeconómico disruptivo. Se han cerrado colegios y universidades en más de 120 países, lo que ha afectado a más de mil doscientos millones de escolares. Datos de la OMS indican que un tercio de la población mundial se encuentra confinada, con fuertes restricciones de movimientos (OMS, 2020a).

En suma, políticas del distanciamiento social para reducir las posibilidades de contacto entre las personas infectadas y no infectados, con la finalidad de minimizar la transmisión del virus, la morbilidad, y en última instancia la mortalidad.

3.1 LAS MEDIDAS DE LOS GOBIERNOS Y LOS NUEVOS ACTORES

Para enfrentar la emergencia sanitaria por coronavirus COVID-19, gobiernos de distintos países han establecido, en momentos distintos, unos más preventivos, otros con algún retraso, el aislamiento social, en algunos casos obligatorios, una medida que recomienda, y en el caso obligatorio ordena, a la población permanecer en casa. O sea, el mundo pasó y pasa a convivir con calles desiertas, con apenas unas pocas personas o autos.

Muchas de las grandes ciudades del mundo estuvieron irreconocibles. Tras el avance de la pandemia y su nueva ola, las autoridades en diversas ciudades han optado por declarar el estado de emergencia y la cuarentena.

Ante la devastadora pandemia, parece existir un consenso cuanto a la prioridad de acciones: que todos los Estados se unan y construyan una red mundial de control y tratamiento a fin de mejorar el intercambio de información, tomar medidas coordinadas de forma general, interrumpir la cadena de transmisión, tanto a nivel nacional (local y regional) como internacional, y frenar la pandemia lo antes

posible. Y, además, establecer un mecanismo de cooperación global para el desarrollo inmediato de medicamentos y vacunas, mediante incluso el acceso equitativo a las vacunas. Un total de más de 180 países y múltiples vacunas candidatas forman parte del Mecanismo de Acceso Mundial a las Vacunas contra la COVID 19 (OMS, 2020b).

Pero cooperación no significa armonía. Las divergencias en el contexto diplomático siguen siendo muchas, entre estadounidenses y europeos nunca fueron tan insuperables, tanto como las que atraviesan a los Estados que componen la Unión Europea. De hecho, entre insultos, incomprensión y visiones antagónicas entre la preservación de la vida o la salud o la de la economía y las finanzas, los dirigentes de las potencias del Norte despuntaron por su incapacidad para delinear un horizonte común.

Sin embargo, se reconoce que en algunos países las acciones inmediatas han sido lideradas por autoridades de gobiernos más cercanos a los territorios, gobernadores y alcaldes, través de la formulación de políticas públicas regionales para afrontar la pandemia, con cierto grado de autonomía respecto al gobierno central, una vez que los mandatarios del Estado minimizaron los posibles efectos de la pandemia, insistiendo para que las personas permanecieran en la calle, que no parasen de trabajar.

Es el caso de algunos estados federados, como Estados Unidos, México y Brasil, dónde los gobiernos subnacionales detienen alguna competencia para aplicar medidas sanitarias y de seguridad ciudadana, y en un contexto marcadamente político en que sus presidentes y gobernadores han medido sus fuerzas. Por un lado, presidentes abogando por medidas de aislamiento social parcial para grupos de riesgo del Covid-19, de otro, gobernadores y alcaldes intentando adoptar las recomendaciones de cuarentena de la OMS en absoluto respeto al conocimiento científico.

En el mismo sentido, relevante el papel de la prensa en esta crisis mundial. Frente al avance global de la pandemia y el impacto que está teniendo en los distintos países, los medios unen sus voces y sus acciones por un mensaje unívoco y contundente, para expresar junto a los ciudadanos de todos los países la necesidad del compromiso de todos en la contención del virus y en el cuidado de las personas.

Reluctantes a esta acción concertada del #QuédateEnCasa, la estrategia inicial de los gobiernos de López Obrador y Bolsonaro, a diferencia de otros países, ha sido cuidar de la economía, en especial de aquellos que trabajan en el sector informal, evitando medidas tempranas o autoritarias de encierro o distanciamiento. Estas decisiones a priori compitieron con la información que circulaba en redes sociales y en la prensa mundial que transmitían el consenso entre países occidentales de ordenar a los ciudadanos a encerrarse, a quedarse en casa -en muchos casos usando la fuerza pública- y cerrar fronteras para evitar contagios.

En el caso de EEUU, el negacionismo del presidente y la ausencia de salud pública universal, combinada con errores iniciales en el abordaje de la pandemia, arrojaron la crisis en el país. A fines de marzo de 2020, Estados Unidos se convirtió en el epicentro de la pandemia de coronavirus en el mundo, concentrando la mayor cantidad de infectados y muertos entre los casi 190 países y territorios que registraron casos del virus.

Para Badie (2020) la actitud de esos presidentes nacionalistas lleva a que promuevan o halaguen a las opiniones públicas fomentando la ilusión de una respuesta nacional o de protección frente a los peligros. Ello agrava la situación porque esta tentación demagógica viene a complicar la gestión multilateral de esta crisis.

Para Jackson Diehl (2020), hay una prueba de gobernanza de gobierno frente a la epidemia que ha impactado al mundo desde finales de 2019, que ha separado los jefes de estado entre “vencedores” y “perdedores”. Diehl clasificó a los líderes populistas electos de manera democrática, López Obrador, Donald Trump, y Jair

Bolsonaro, como perdedores, señalando que “la respuesta de ellos fue difundir información equivocada, minimizar la amenaza y evadir la rendición de cuentas”.

Menos mal que, en los casos mencionados, la oportunidad de anticiparse a las autoridades federales ha sido aprovechada por algunos gobernadores y alcaldes, en particular en aquellos estados con fuerte actuación paradiplomática.

En el ámbito de la red paradiplomática C40, responder a esta crisis es la máxima prioridad de todos los alcaldes de la comunidad C40. Durante este momento difícil, el C40 trabaja para utilizar las poderosas conexiones que se han acumulado durante los 15 años de historia de la red para ayudar a las ciudades a responder a esta crisis. Los alcaldes están utilizando C40 para aprender unos de otros sobre la respuesta COVID-19 y la red apoya estos esfuerzos. En este intercambio se encontraron puntos de coincidencia y también se identificaron áreas de oportunidad para hacer un abordaje mucho más eficiente desde las ciudades ante esta contingencia sanitaria.

Reconocieron todos la importancia de las medidas que las ciudades están tomando y se invitó a continuar trabajando en conjunto para reforzar cinco acciones particularmente relevantes: aplicar las más pruebas posibles para monitorear la propagación del virus, reforzar el distanciamiento físico sin olvidar mantenernos unidos como sociedad, fortalecer y dotar de herramientas al personal médico, brindar infraestructura y equipamiento médico para la atención hospitalaria, y trabajar sobre la base de la justicia económica.

En el caso de la ciudad de São Paulo, miembro de C40 y diversas otras redes internacionales de ciudades y metrópolis, el alcalde declaró situación de emergencia mediante el Decreto nº 59.283, del 16 de marzo de 2020, ya instituyendo medidas para enfrentar la pandemia. Posteriormente, el 20 de marzo de 2020, emitió el Decreto nº 59.291 que declaró estado de calamidad pública en el municipio. El 23 de marzo de 2020, emitió el Decreto nº 59.298, que suspendió el servicio presencial al público en establecimientos comerciales y de prestación de servicios y determinó,

en un anexo único, los servicios esenciales, esto ya modificado por el Decreto nº 59.312 de 27 marzo 2020.

Por su parte, el estado de São Paulo, igualmente un estado paradiplomático vigoroso, ha creado antes que nada un Comité Administrativo Extraordinario encargado de planear e implementar una serie de medidas preparatorias, entre ellas el Decreto N.º. 64.881, de 22 de marzo de 2020, que estableció el período inicial de cuarentena en el estado de São Paulo, en el contexto de la pandemia del COVID-19, antes de cualquier decisión en este sentido por parte del gobierno federal. Destaque para la creación del Centro de Contingencia del estado para monitorear e coordinar acciones contra la propagación del nuevo coronavirus en línea directa con las recomendaciones de la OMS. Ambos, gobierno del estado y de la ciudad trabajan en conjunto, en colaboración directa para gestionar el avance de la pandemia en la más grande ciudad de Brasil. En julio, el gobernador del estado anunció una asociación entre el Instituto Butantan y la compañía farmacéutica china Sinovac para la producción y prueba en una etapa avanzada de una vacuna contra el coronavirus.

Por su turno, el estado de California, un estado paradiplomático de referencia, a medida que la propagación de COVID19 continuaba en Asia y Europa, anunciaba en enero de 2020 una amplia serie de acciones diseñadas para proteger la salud y la seguridad públicas. El 4 de marzo de 2020, el alcalde de Los Ángeles, ciudad miembro de C40, declara “situación de emergencia local”. El 20 de marzo, después de Los Ángeles, California también se adelanta a EEUU y decreta la cuarentena. La decisión se tomó después que el gobernador advirtiera al presidente Donald Trump de que probablemente más de la mitad de los californianos serían contagiados por el virus en los próximos meses.

En México, a pesar de que el gobierno federal descartó imponer toque de queda a nivel nacional, alcaldes han decretado la medida en sus municipios para contener la propagación de la pandemia de Covid-19.

Al recibir cuestionamientos sobre resistencias en implementar las medidas recomendadas por la OMS y la comunidad científica, en general, los tres presidentes respondían con la misma fórmula: acusar a sus opositores políticos y a la prensa de estar en su contra. De todas formas, como destaca Badie (2020) “la consecuencia de este esquema han sido las dudas, los tanteos y la ineficacia demostrada por los gobiernos.”

Y, finalmente en el ámbito de la sociedad civil organizada, según el informe de Human Rights Watch (2020) a pesar de en muchos países las organizaciones de la sociedad civil realizaren un trabajo esencial para apoyar los esfuerzos para contener la propagación del coronavirus y garantizar que las personas con COVID-19, o las que están confinadas o en cuarentena, tengan acceso a la protección, la atención y los servicios sociales necesarios, advierte la organización que en algunos casos , los gobiernos no protegen y ni apoyan a las organizaciones de la sociedad civil que realizan este trabajo, así como a las que informan sobre los impactos del brote.

Por otro lado, y casi el más interesante, la pandemia ha creado una oportunidad sin precedentes para cambiar hábitos en la sociedad. Modificar el comportamiento para hacerlo más sostenible ha sido siempre una debilidad del sector social y ambiental. Utilizar menos el coche, más la bicicleta, repensar los vuelos de negocio o de corta distancia o incluso reducir nuestros patrones de consumo de cualquier producto o servicio...es posible que se cuide mejor del planeta.

Pero, no todo fueran flores en las acciones de los gobiernos subnacionales. En algunos países, como es el caso de Brasil, la distribución de ayuda de emergencia por el gobierno central, suministros médicos y estímulos económicos para contrarrestar los efectos de la pandemia, aunque muy necesarios, también han permitido una amplia oportunidad para la corrupción y el fraude por parte de algunos gobiernos descentralizados.

Como bien señala Eliane Brun (2020), en el análisis de cómo será el mundo pos-pandemia, ojalá la interrupción de la "normalidad", causada por el virus, pueda ser la oportunidad de diseñar una sociedad basada en otros principios, con más oportunidad para la gobernanza, capaz de detener la catástrofe climática y promover la justicia social. Pues, al fin y al cabo, lo peor que puede pasar después de la pandemia será precisamente que el mundo vuelva a "normalidad".

4 CONSIDERACIONES FINALES

Es indiscutible que el reto humano, económico y de salud ambiental que representa la lucha contra la pandemia del COVID-19, exige la existencia de estructuras de gobernanza capaces de reflejar el papel crucial que los nuevos actores internacionales, en especial los gobiernos subnacionales a nivel local y regional, las corporaciones transnacionales, la Academia, las ONGs y la prensa, desempeñan en este desafío global. Y el Derecho no puede ignorar este escenario.

De acuerdo con los principios de cooperación del derecho internacional los países tienen la obligación de intercambiar recursos e información técnica y financiera. Asimismo, las personas y las comunidades tienen derecho a beneficiarse de los avances científicos logrados. En este sentido, la respuesta al COVID-19 solamente será vencedora con la puesta en común y el intercambio de recursos a nivel mundial, particularmente para países con sistemas de salud frágiles o débiles, y la coordinación y el intercambio de información estratégica, y eso todavía no es de hecho la realidad. Al fin y al cabo, ningún país debería quedarse atrás en este esfuerzo global para prevenir y responder a la pandemia.

Para el Derecho Ambiental Internacional la naturaleza global de la pandemia requiere la cooperación más amplia posible de todos los Estados y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada, acorde al conocimiento científico, con el soporte del esfuerzo conjunto de los nuevos actores

internacionales, en conformidad con sus compromisos comunes, y de acuerdo con sus capacidades respectivas y sus condiciones sociales y económicas.

Como se ve, el virus no sabe de fronteras ni de sistemas políticos. Es una amenaza global a la que se está respondiendo de forma local, una vez que un sistema global no ha sido capaz de afrontar la pandemia solidariamente y con concretas herramientas de gobernanza.

No ha sido capaz de aprender con una de las máximas de los regímenes ambientales internacionales – el trabajo común y la contribución científica, al no reconocer que las medidas necesarias para entender la pandemia y hacerle frente se basan en las consideraciones pertinentes de orden científico, técnico y económico y se revalúan a la luz de los nuevos descubrimientos en la materia y que no hay ningún país que esté completamente preparado para manejar, por si solo, los múltiples impactos globales.

Cuando se trata de los vientos que darán lugar a los nuevos empeños del Derecho Ambiental Internacional, es imposible no advertir y tener atención al incremento por algunos gobiernos de una visión que niega tanto la ciencia como la existencia de instancias de cooperación, capaces de brindar soluciones a los complejos problemas globales más allá de la voluntad egoísta de algunos miembros.

En este contexto, el crecimiento de tendencias neo-nacionalistas y populistas ha intensificado el carácter conservador de un sistema internacional, que antes experimentaba algún avance en fuerzas post-soberanistas, dispuestas a aceptar la cesión de potestades para estructuras multilaterales.

De todos modos, por el lugar que ocupa en el sistema internacional y la profundidad de los impulsos nacionalistas, es posible que esta ola pierda fuerza con un posible término del gobierno Trump.

Debido a la mayor conciencia de los Estados y del sistema NNUU sobre la complejidad de los problemas de salud ambiental, las relaciones internacionales son

concebidas, cada vez más, como relaciones multilaterales y multidimensionales. Como consecuencia de esta aceptación internacional y de los desequilibrios que se solidifican en la agenda global, la gobernanza se ha abierto progresivamente hacia la participación social – particulares, sociedades científicas, ONGs, pueblos indígenas y aborígenes, asociaciones de gobiernos locales y regionales etc.– y ha desarrollado una conciencia sobre los complejos problemas comunes de esta sociedad de riesgo postmoderna que reclama cada vez más al Derecho Ambiental Internacional normativas y procedimientos de afrontamiento, especialmente en el ámbito de las *soft laws*.

En este sentido, el plan de acción regulatorio de la Agenda 2030, de fundamental importancia en la dinámica del Derecho Ambiental Internacional, se convierte en el marco normativo de referencia para la superación de la pandemia actual, para que el mundo pueda responder a los impactos socioeconómicos y marcar el rumbo de una recuperación transformadora.

En fin, un momento de cambios en los hechos significa también cambios en el sistema internacional y el avance ya patrocinado por el Derecho Ambiental Internacional como respuesta a los complejos problemas globales no puede ser olvidado, al fin y al cabo, el mundo se encuentra en un momento crucial para el medio ambiente y la salud humana y del planeta, generando una oportunidad perfecta para revalorárselo.

Por todo lo anterior, se puede concluir que, a través de la participación de los nuevos actores internacionales en la lucha contra el avance de esa pandemia, se ha creado, de forma complementaria, una estructura multidimensional hacia una nueva gobernanza global en el área de la salud ambiental, en la que NNUU y la OMS deberían tener un papel más notable, donde la OMS vaya más allá de encargarse de la definición de los protocolos de investigación y de los protocolos terapéuticos. Será difícil que el mundo se dote de una nueva gobernanza global, pero habrá que trabajar para intentar lograrlo, y en ese esfuerzo el carácter pragmático y finalista

del Derecho Ambiental Internacional tiene su espacio. El mundo vive sin dudas un punto de inflexión.

REFERENCIAS

BADIE, B. **Diplomacia del Contubernio: los desvíos oligárquicos del sistema internacional**. Buenos Aires: Edit. de la Univ. Nac. Tres de Febrero (EDUNTREF), 2013.

_____ ¿Quién gestionará políticamente el miedo? **Nueva Sociedad**, abril, 2020.

BALLARINI, F.; BONNIN, J.; CURZEL, F.; CAPPRI, L. Ecología: la pandemia, el ambiente y un futuro incierto. **Chequeado**. Edición 14 ago 2020. Disponible en: <https://chequeado.com/el-explicador/ecologia-la-pandemia-el-ambiente-y-un-futuro-incierto/>. Acceso en 20 oct. 2020.

BRUN, E. O futuro pós-pandemia já está em disputa. **El País**. Edición 08 abr. 2020.

BUENO DA SILVA DA SILVA, E. **Contemporary paradiplomacy: trajectories and trends of international actions by state governments of Brazil and the US**. Doctorate thesis submitted to the International Relations Doctorate Program of the International Relations Institute of the University of Brasília (IREL/UnB) for obtaining a doctor degree in international relations. 2010.

BULKELEY, H. Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. **Political Geography**, n. 24, 2005, pp.875-902.

_____. Cities and the Governing of Climate Change. **Annual Review of Environment and Resources**, 35(1), 2010, pp. 229-253.

BULKELEY, H. and NEWELL, P. **Governing Climate Change**. London and New York: Routledge. 2010.

DEDUERWAERDERE, T. **The contribution of network governance to sustainable development**. Belgium: Université Catholique de Louvain Fonds National de la Recherche Scientifique, feb. 2005.

DIEHL, J. The winners and losers of the coronavirus's global test of governance. **The Washington Post**. Edición 31 mar 2020. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-winners-and->

[losers-of-the-coronaviruss-global-test-of-governance/2020/03/30/f53fe19e-6f71-11ea-b148-e4ce3fbd85b5_story.html#click=https://t.co/pLghmBbJT9](https://www.theguardian.com/global-development/2020/03/30/f53fe19e-6f71-11ea-b148-e4ce3fbd85b5_story.html#click=https://t.co/pLghmBbJT9) . Acesso en 3 sep. 2020.

FARIAS, V.C., REI, F. O regime jurídico nacional de combate às mudanças climáticas e suas incongruências. In GRANZIERA, M.L.M., REI, F. **Petróleo, gás e meio ambiente**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2013, pp.133-158.

GIDDENS, A.; PIERSON, C.. **Making Sense of Modernity. Conversations with Anthony Giddens** . Cambridge: Cambridge University Press. 1998.

GORBALENYA, A. E.; BAKER, S. C.; BARIC, R. S.; DE GROOT, R. J.; DROSTEN, C.; GULYAEVA, A. A.; HAAGMANS, B. L.; LAUBER, C.; LEONTOVICH, A. M.; NEUMAN, B. M.; PENZAR, D.; POON, L. L. M.; SAMBORSKIY, D.; SIDOROV, I. A.; SOLA, I.; ZIEBUHR, J. Severe acute respiratory syndrome-related coronavirus: The species and its viruses – a statement of the Coronavirus Study Group. **bioRxiv** 2020.02.

HOCKING, B. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In VIGEVANI, T., WANDERLEY, L.E., BARRETO, M.I., MARIANO, M.P (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004, pp.77-108.

HUI, D. S.; AZHAR, E. I.; MADANI, T. A.; NTOUMI, F.; KOCK, R.; DAR, O.; IPPOLITO, G.; MCHUGH, T. D.; MEMISH, Z. A.; DROSTEN, C.; ZUMLA, A.; PETERSEN, E. The continuing 2019-nCoV epidemic threat of novel coronaviruses to global health – The latest 2019 novel coronavirus outbreak in Wuhan, China. **International Journal of Infectious Diseases**, 2020, pp. 264-266.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Dimensiones de derechos humanos en la respuesta al COVID-19**. Disponible en: https://www.hrw.org/es/news/2020/03/31/dimensiones-de-derechos-humanos-en-la-respuesta-al-covid-19#_Toc36462303. Acesso en 17 sep. 2020.

JORDAN, A; HUITEMA, D.; VAN ASSELT, H.; FORSTER, J. **Governing Climate Change. Polycentricity in Action**. Cambridge University Press. 2018.

KEATING, M. **Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies.** In ALDECOA, F. KEATING, M. **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments.** London: Frank Cass Publishers, 1999.

LAI, C. C.; SHIH, T. P.; KO, W. C.; TANG, H. J.; HSUEH, P. R. Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2 (SARS-CoV-2) and coronavirus disease-2019 (COVID-19): The epidemic and the challenges . **International Journal of Antimicrobial Agents.** Volume 55, Issue 3, March 2020.

LEIS, H.R., VIOLA, E. **América del Sur en el mundo de las democracias de mercado.** Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2008.

LUNA PONT, M., Las relaciones internacionales subnacionales desde la teoría de las relaciones internacionales. **TIP**, año1, nº1, 2011, pp. 64-83.

MEADOWCROFT, JAMES. Who is in Charge Here? Governance for Sustainable Development in a Complex World. **Journal of Environmental Policy and Planning**, vol. 9, núm. 3-4, pp. 299-314, 2007.

MILANI, C.R.S., RIBEIRO, M.C.M. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. **Brazilian Administration Review**, vol.8., n.1, jan-mar 2011.

NNUU - NACIONES UNIDAS. Cumbre Milenio 2000 Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Disponible en: https://www.un.org/es/events/pastevents/millennium_summit/ . Acceso en 30 sep. 2020.

NYE, J. **The future of power.** Washington, DC: Public Affairs, 2011.

OKEREKE, C. BULKELEY, H. SCHROEDER, H. Conceptualizing climate governance beyond the international regime. **Global Environmental Politics**, vol.9, n.1, 2009, pp. 58-68.

OMS- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD a). **Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020.** Disponible en <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who->

[director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020](#). Acceso en 1 sep. 2020

b) COVAX. Disponible en <https://www.who.int/es/news/item/24-08-2020-172-countries-and-multiple-candidate-vaccines-engaged-in-covid-19-vaccine-global-access-facility> . Acceso en 19 oct. 2020.

RABE, B. G. **Statehouse & Greenhouse: The Emerging Politics of American Climate Change Policy**. Washington, DC: Brookings Institution Press. 2004.

REI, F., CUNHA, K., VERA PÉREZ, N., La paradiplomacia medioambiental global y el papel de las comunidades. **Foro Internacional**, vol. LIII, núm. 2, 2013, pp. 337-362.

REI, F. Paradiplomacia ambiental en la gobernanza global de los cambios climáticos. In AVZARADEL, P.; PAROLA, G. (Org.). **Climate change, environmental treaties and human rights**. Rio de Janeiro: Ágora 21, 2018.

ROSENZWEIG, C., SOLECKI, W., HAMMER, S. A. & MEHROTRA, S. Cities lead the way in climate-change action. **Nature** 467, 2010, pp. 909-911.

SETZER, J. Governança multinível das mudanças climáticas: políticas subnacionais e ações transnacionais em São Paulo. (REI, F.C.F. (org.)). **Direito e desenvolvimento: uma abordagem sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2013.

TAVARES, R. **Paradiplomacy: Cities and States as Global Players**. New York: Oxford University Press, 2016.

VAN ZEIJL-ROZEMA, ANNEMARIE; RON CÖVERS, RENÉ; KEMP, PIM MARTENS. Governance for Sustainable Development: a Framework, **Sustainable Development**, núm. 16, 2008, pp. 410-421.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T. Climate Governance in an International System Under Conservative Hegemony: the Role of Major Powers. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. Special, 2012.