

**LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y LA ACCIÓN DE LOS NUEVOS ACTORES INTERNACIONALES EN EL
AMBITO DE LA GOBERNANZA GLOBAL Y DE LA PARADIPLOMACIA.****THE COVID-19 PANDEMIC AND THE ACTION OF NEW INTERNATIONAL ACTORS IN THE AREA OF
GLOBAL GOVERNANCE AND PARADIPLOMACY.****Fernando Rei¹****RESUMEN**

Las actividades internacionales de gobiernos subnacionales, de corporaciones transnacionales y de Organizaciones No Gubernamentales 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 las funciones 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. La Covid-19, como tantas otras situaciones de emergencia, de crisis, está teniendo la virtud de incrementar aspectos para nada superficiales, sino más bien estructurales, geopolíticos. La inseguridad sanitaria es una forma de expresión equivalente a tantas otras inseguridades que, a su vez, reflejan el abismo de las divergencias sociales y económicas que atraviesan sociedades y territorios. Este artículo se propone a hacer una breve análisis del papel de los nuevos actores internacionales en la gobernanza de la salud ambiental global, a partir del fenómeno de la paradiplomacia, particularmente en el contexto de la pandemia de la Covid-19, cuando gobiernos subnacionales de las Américas han gestionado acciones en el enfrentamiento de la pandemia no aliñadas con la gestión (o ausencia de ella) del estado central, resultando imprescindible atender a respuesta locales y regionales. En este sentido la metodología observada buscó en la literatura especializada la discusión sobre gobernanza global y el fenómeno de la paradiplomacia ambiental e identificó la documentación y datos de

¹ Professor Associado do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Professor Titular de Direito Ambiental da Fundação Armando Álvares Penteado. Diretor Científico da Sociedade Brasileira de Direito Internacional do Meio Ambiente-SBDIMA. Advisor da rede paradiplomática REGIONS4. Universidade Católica de Santos – Brasil. ORCID Id: <http://orcid.org/0000-0001-5870-3305> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1465711084846988> E-mail: fernandorei@unisantos.br

organismos internacionales, de gobiernos descentralizados, de redes paradiplomáticas y de la prensa relacionados con la acción de los nuevos actores en la pandemia. Al final en conclusión, verificar que los nuevos actores han actuado en un contexto en el que el escenario de la pandemia ha servido para acentuar la inercia de estados centrales respecto del uso de formas de gestión en salud y con eso considera posibles reflejos en el ámbito de la gobernanza global y en el marco estratégico de la paradiplomacia.

Palabras-clave: Paradiplomacia. Gobernanza. Actores Internacionales. Coronavirus. COVID-19.

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. Covid-19, like so many other emergency and crisis situations, is having the virtue of increasing aspects that are not superficial at all, but rather structural, geopolitical. Health insecurity is a form of expression equivalent to so many other insecurities that, in turn, reflect the abyss of social and economic divergences that cross societies and territories. This article aims to make a brief analysis of the role of new international actors in the governance of global environmental health, based on the phenomenon of paradiplomacy, particularly in the context of the Covid-19 pandemic, when subnational governments of The Americas have managed actions to confront the pandemic that are not aligned with the management (or lack thereof) of the central state, making it essential to attend to local and regional responses. In this sense, the observed methodology searched the specialized literature for the discussion on global governance and the phenomenon of environmental paradiplomacy and identified the documentation and data of international organizations, decentralized governments, paradiplomatic networks and the press related to the action of the new actors in the pandemic. In the end, in conclusion, verify that the new actors have acted in a context in which the pandemic scenario has served to accentuate the inertia of central states with respect to the use of forms of health management and thus consider possible reflections in the field of global governance and in the strategic framework of paradiplomacy.

Key words: Paradiplomacy. Governance. International Actors. Coronavirus. COVID-19.

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, como el de cambio climático y el de la biodiversidad, han sido objeto de creciente participación política e interés académico (BULKELEY, 2010; LUNA PONT, 2011; SETZER, 2013; FARIAS y REI, 2013), aunque se pueda afirmar que ese interés está directamente relacionado con una creciente implicación de gobiernos subnacionales en distintas agendas internacionales durante los últimos tres lustros del siglo pasado (DUCHACEK et al., 1988; HOCKING, 1997; KEATING, 1999).

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 (REI, 2020, p.3).

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 buscan su inserción en agendas y contextos globales, convirtiendo la gestión del territorio en un factor clave para el éxito de políticas públicas.

Y el recién declive de la capacidad estatal en algunos estados federados para controlar su territorio frente a la pandemia de la Covid-19 ha sido un importante factor en este proceso, ya que, en se tratando de una emergencia sanitaria y social mundial, se requiere una acción efectiva e inmediata de todos los niveles de gobiernos, en particular el nivel local, las personas y las empresas. 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 otros actores y a cada individuo. Esto 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 un posible rediseño de sistemas sociales y económicos, incluso a nivel regional y local, basados en 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.

Para aprovechar esa oportunidad es necesario pensar que la relación hombre-salud ambiental no se define a través de generalizaciones macro sino en una escala de relevancia inmediata, de vida. Es la escala local y su integración en la escala regional, un principio de organización fundamental que requiere competencias y autonomía de decisiones (SANDNER, 1994).

El objeto de este artículo es hacer un 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 de la Covid-19 en el ámbito de la gobernanza global y en el marco estratégico de la paradiplomacia.

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 dos secciones. La primera, presenta 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.

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, se presenta las consideraciones finales de este estudio, confirmando la inercia de estados centrales respecto del uso de formas de gestión en salud durante la pandemia y los posibles reflejos de esa crisis del coronavirus en el ámbito de la gobernanza global y en el marco estratégico de la paradiplomacia.

1 LA GOBERNANZA GLOBAL

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 ambiental² tienden a exigir acciones más bien a largo plazo así como una perspectiva más amplia de acciones.

Además, los virus ignoran las fronteras nacionales, extendiéndose tanto en los espacios sometidos a soberanía territorial como más allá de ellos. Asimismo, la propagación de los virus tiene huellas a largo plazo, las cuales suelen padecerse en la práctica a nivel subnacional (BODANSKY, 1999, p 596). La dualidad global-local de esos impactos exige responsabilidad en *todos* los niveles de la organización social para afrontar este fenómeno (LITFIN, 2000, pp.119-148).

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 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 y 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 e inseguridades inducidos e introducidos por la propia modernización (REI, 2020, p.7).

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 na 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 activa 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 diferentes tipos - 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, 2013).

1.1 La paradiplomacia

Las acciones de los gobiernos subnacionales, de corporaciones transnacionales y de ONGs 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).

Este artículo considera la paradiplomacia como la inclusión de las acciones de los nuevos actores internacionales en la dinámica de la gobernanza global (ZERAOU, 2016) bien reconocida no solamente por las Relaciones Internacionales, como por del Derecho Ambiental Internacional, el cual viene permitiendo y reconociendo la participación progresiva de esos actores en diversos regímenes internacionales, en especial los relacionados con la Agenda 2030.

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, 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 (ONU, 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, entonces sujeto internacional originario y principal del Derecho Internacional Público, 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 ONGs tienen un protagonismo decisivo en la consecución de la Agenda 2030, bien como las empresas transnacionales y los medios de comunicación.

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, la paradiplomacia como un nuevo concepto de “diplomacia” internacional. 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, salud pública, salud ambiental etc. (REI, 2020, p.10).

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” (ONU, 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.

Como bien observa Arena Arias (2018), es así una nueva tendencia donde los nuevos actores, en particular los gobiernos subnacionales, toman acciones autónomas en cuestión de agendas internacionales. Básicamente las entidades buscan una vinculación externa para mejorar su desarrollo u obtener un beneficio, entre otros objetivos, sin miras al gobierno central. Es una nueva capacidad de dialogar directamente con otras partes del mundo que no se confunde con el concepto clásico de diplomacia, ya que la política exterior sigue siendo prerrogativa de los gobiernos centrales.

2 LA PANDEMIA

En este momento en que la humanidad lucha contra un 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.

El ataque imprevisto y sorprendente de la nueva enfermedad ha puesto de relieve una realidad que, al menos, invita a la reflexión: es que la gobernanza de la salud pública mundial 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.

La pandemia de enfermedad por COVID-19 es 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 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 por la Organización Mundial de la Salud 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 (OMS, 2020b).

Para prevenir la expansión del virus, 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).

2.1 Las medidas de distanciamiento social: los gobiernos y los nuevos actores

El distanciamiento social es un conjunto de medidas no farmacéuticas de control de la infección, con el objetivo de detener o enlentecer la propagación de una enfermedad contagiosa. El objetivo del distanciamiento social es reducir las posibilidades de contacto entre las personas infectadas y no infectados, con la finalidad de minimizar la transmisión de enfermedades, la morbilidad, y en última instancia la mortalidad.

El distanciamiento social incluye acciones de control de infecciones destinadas a retrasar la propagación de la enfermedad al minimizar el contacto cercano entre las personas. Las estrategias incluyen cuarentenas, restricciones de viaje y cierre de universidades, escuelas, lugares de trabajo, iglesias, estadios, teatros o centros comerciales. Las personas además también pueden aplicar métodos de distanciamiento social limitando los viajes, evitando áreas llenas de gente y alejándose físicamente de las personas, no solamente de las enfermas (OMS, 2020b).

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 pasa a convivir con calles desiertas, con apenas unas pocas personas o autos.

Muchas de las grandes ciudades del mundo se ven irreconocibles. Tras el avance de la pandemia, las autoridades en diversas ciudades han optado por declarar el estado de emergencia y la cuarentena. En los sitios donde las medidas son menos estrictas, se ha instado a la población a permanecer en su casa, mantener una distancia de alrededor de dos metros de otras personas, y salir a la calle solo cuando sea absolutamente necesario.

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 e regional) como internacional, y frenar la pandemia lo antes posible. Igualmente, establecer un mecanismo de cooperación global para el desarrollo inmediato de medicamentos y vacunas.

Igualmente, está la necesidad urgente de ayudar a los países y regiones en desarrollo con sistemas sanitarios vulnerables a reforzar sus capacidades, de forma que se puedan fortalecer los puntos débiles en la red global de prevención y tratamiento de epidemias.

Pero, 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 Europea³.

De hecho, entre insultos y visiones antagónicas entre la preservación de la vida o la salud o la de la economía y las finanzas, dirigentes 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 Unidos⁴, México⁵ y Brasil⁶, 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, por otro lado, 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 con base en la ciencia, 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. Como reflejo de esta unión, una rara ola de colaboración entre medios competidores. Durante esta semana, periódicos de al menos nueve países latinoamericanos divulgaron portadas idénticas con titulares relacionados a la lucha contra el coronavirus. En México, la iniciativa fue del periódico El Informador y reunió más de 40 publicaciones que en sus ediciones del jueves 19 de marzo imprimieron los eslóganes #ElCoronavirusNoPasa y #QuédateEnCasa.

En Brasil, la prensa adoptó una iniciativa regional antes de una campaña nacional. La Asociación Nacional de Periódicos (ANJ, por su sigla en portugués) articuló una acción similar a la mejicana a partir del 23 de marzo de 2020. Para la periodista Adriana Magalhães, del periódico O Dia del estado de Piauí, (LUBIANCO, 2020) “más que nunca, necesitamos mantener un buen periodismo. Solamente este periodismo puede mantener a la población bien informada y minimizar los problemas causados por las noticias falsas”. La prensa está haciendo su parte. Los periodistas en primera línea para establecer el vínculo fiable entre la crisis y la población. Para el presidente de la ANJ, el periodista Marcelo Rech, “la acción demuestra la unidad de los periódicos brasileños en torno a una causa común: servir a la población con un periodismo de calidad para que, con la responsabilidad que exige el momento, enfrentemos y ganemos la pandemia” (LUBIANCO, 2020).

Reluctantes a esta acción concertada del #QuédateEnCasa, la estrategia inicial de los gobiernos⁷ de López Obrador en Mexico y Jair Bolsonaro en Brasil, 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 compiten con la información que circula en redes sociales y en la prensa mundial que transmiten 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, la actitud negacionista del presidente y la ausencia de salud pública universal, combinada con errores iniciales en el abordaje de la pandemia, arrojan incógnitas sobre el alcance real de la crisis en el país.

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”. En su texto, 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 este contexto, de las respuestas por parte de los gobiernos subnacionales, surgieron prácticas, facilitadas por el ambiente virtual, e instituciones en la lucha a la pandemia, particularmente en el ámbito de redes de gobierno.

Para la red paradiplomática de ciudades C40⁸, responder a esta crisis ha sido la máxima prioridad de todos los alcaldes de la comunidad C40. Durante este momento difícil, el C40 trabajó 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 la pandemia. En realidad, los alcaldes han utilizado el C40 para aprender unos de otros sobre la respuesta COVID-19 y la red apoyó estos esfuerzos⁹.

El 27 de marzo de 2020 se hizo una reunión en línea con más de 40 alcaldes y alcaldesas de las principales ciudades de 31 países, que, en conjunto, concentran a una población de más de 300 millones de personas. 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, ofrecer infraestructura y equipamiento médico para la atención hospitalaria, y trabajar sobre la base de la justicia económica¹⁰.

En el caso de la ciudad de São Paulo¹¹, miembro de C40 y de 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 Nº 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 y el acuerdo del Instituto Butantan con el laboratorio chino Sinovac Biotech para el estudio clínico de una posible vacuna contra el coronavirus. 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.

Por su turno, el estado de California, un estado con mucha acción paradiplomática, a medida que la propagación de COVID19 continuaba en Asia y Europa, el gobernador anunciaba¹² en enero de 2020 una amplia serie de acciones diseñadas para proteger la salud y la seguridad públicas. En marzo, el alcalde de Los Ángeles, ciudad miembro de C40, declara "situación de emergencia local"¹³. En el mismo mes de marzo, pero después de Los Ángeles, California también se adelanta a Estados Unidos 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.

Más preocupante la tienen el alcalde y el gobernador de Nueva York, que no han tomado medidas preventivas, pero que desde el principio del impacto de la pandemia en su territorio solicita ayuda urgente para enfrentar el "tsunami" de casos de personas contagiadas con el Covid-19, y exhortó a sus otros colegas del país a despertar del estado de negación sobre la situación que está ocurriendo en Estados Unidos, convocando a la gente de ciencias y los profesionales del gobierno a levantarse y mirar al presidente a los ojos y decirle que esto no es un ejercicio político.

En México, el gobierno federal descartó imponer toque de queda a nivel nacional, pero alcaldes¹⁴ han decretado la medida en sus municipios para contener la propagación de la pandemia de Covid-19. Así, y también en México, como ilustra Wilhelmi (2020, p.3), los municipios de Cherán, Rocío Moreno, Antonio Fuentes y Luis Eduardo Rivero señalan cómo el pueblo *p'urhépecha* reaccionó a partir de prácticas e instituciones propias de modo que las estrategias para enfrentar la Covid19 entrelazaron memorias de la salud de largo plazo con medidas de higiene y vigilancia sanitaria clínica.

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."

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.

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.

En su conjunto, la acción de los actores internacionales en el enfrentamiento de la Covid-19 constata que no hay conquistas con independencia de acciones o estrategias, porque las dependencias son múltiples y estructurales. Sin embargo la autonomía real de los actores internacionales requiere formas políticas capaces de garantizar el diálogo, la negociación, la cooperación. Tales formas políticas, hoy en día, pueden relacionarse con el Estado que, por ello, deberá ser un Estado otro.

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".

CONCLUSIONES

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 interdependiente no ha sido capaz de afrontar la pandemia solidariamente y con una gobernanza global.

En este sentido, la paradiplomacia supone una aproximación multidimensional, complementaria y coherente en la lucha contra los complejos riesgos y peligros de alcance universal. Efectivamente, la interpretación positiva de los retos del siglo XXI permite la transición hacia una gobernanza moderna y correcta, donde haya cabida para la participación realista y ambicioso de esos nuevos actores.

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 de los complejos problemas comunes de esta sociedad de riesgo postmoderna que reclama cada vez más por territorios más resilientes, objeto de interés del Derecho de las Ciudades.

De hecho, es necesario reconocer que en un primer momento, las respuestas frente a este shock global, han sido locales.

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 la ONU y la OMS deberían tener un papel más esencial, 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.

Si bien sea demasiado pronto para establecer un balance más preciso de los impactos del COVID-19 en la gobernanza global y en especial en la estrategia paradiplomática de participación, es posible anticipar que una vez controlada la pandemia, los efectos del coronavirus serán visibles en diferentes ámbitos: el protagonismo de nuevas políticas para la salud pública, la revisión de cadenas de suministro a favor de alternativas más cercanas a los territorios, el teletrabajo, nuevas directrices de fiscalidad y seguramente las premisas de un nuevo orden mundial, con el reconocimiento del papel relevante de los nuevos actores internacionales en ese orden, no obstante la recuperación de protagonismo del papel del Estado en la crisis. El mundo vive sin dudas un punto de inflexión.

Y finalmente, que los progresos experimentados en el uso de herramientas virtuales en el enfrentamiento de la pandemia del COVID-19 señalen que cada vez más el uso de herramientas virtuales será necesario, sino para facilitar canales de participación, democratizar y descentralizar estructuras, reducir costes e innovar en los canales que permitan avanzar en las metas de la Década de Acción de la Agenda 2030 con la amplia participación de aquellos responsables por la gestión de los territorios.

NOTAS

1) Según la Organización Mundial de la Salud – OMS, “la salud ambiental está relacionada con todos los factores físicos, químicos y biológicos externos de una persona. Es decir, que engloba factores ambientales que podrían incidir en la salud y se basa en la prevención de las enfermedades y en la creación de ambientes propicios para la salud. Por consiguiente, queda excluido de esta definición cualquier comportamiento no relacionado con el medio ambiente, así como cualquier comportamiento relacionado con el entorno social y económico y con la genética”. Disponible en: https://www.who.int/topics/environmental_health

2) En la situación actual desacuerdos entre Estados Unidos y el resto del mundo marcan el gobierno Trump. Pero también hubo profundos desacuerdos dentro de Europa, cuando el reflejo natural es esconderse detrás de un muro, cerrar las puertas y las ventanas. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/entrevista-bertrand-badie-febbero-coronavirus-geopolitica-capitalismo>

3) Vea por ejemplo: #Covid19Hoy: Trump dice que la cuarentena "no es necesaria" para el área de Nueva York. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20200328-covid-coronavirus-hoy-fin-aislamiento-wuhan>

4) Vea por ejemplo: En México, reportar el coronavirus es enfrentarse a una respuesta oficial conocida: culpar a la prensa. Disponible en: <https://niemanreports.org/articles/en-mexico-reportar-el-coronavirus-es-enfrentarse-a-una-respuesta-oficial-conocida-culpar-a-la-prensa/>

5) Vea por ejemplo: Gobernadores indignados prometen reaccionar ante un posible decreto de Bolsonaro. El presidente dijo el domingo que valora eliminar por decreto la cuarentena en Brasil. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/internacional/es/brasil/2020/03/gobernadores-indignados-prometen-reaccionar-ante-un-posible-decreto-de-bolsonaro.shtml>

6) Una encuesta realizada por los sitios "The Brazilian Report" y "Núcleo" muestra que los gobiernos de Brasil y México perdieron popularidad con la crisis causada por el nuevo coronavirus, a diferencia de lo que sucedió en otros seis países con un alto número de infectados y asesinados por Covid-19. Vea Governments have gained popularity after Covid-19 ... not in Brazil or Mexico. Disponible en: <https://brazilian.report/coronavirus-brazil-live-blog/>

7) En Brasil, son miembros de C40: Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador y Sao Paulo. En EEUU: Austin, Boston, Chicago, Houston, Los Angeles, Miami, New Orleans, New York, Philadelphia, Phoenix, Portland, San Francisco, Seattle y Washington, DC. En Mexico: Guadalajara y Mexico City.

8) Por ejemplo, la Red de Sistemas Alimentarios de C40 ha estado organizando seminarios web, llamadas y textos grupales para apoyar el intercambio de información sobre planes para alimentar a las personas durante un brote. Las ciudades de las redes de residuos de C40 están compartiendo sus experiencias sobre cómo gestionan la recolección y el tratamiento de residuos durante la crisis de COVID-19. Vea en https://www.c40.org/press_releases/our-mission-continues-statement-from-mark-watts-on-the-covid-19-pandemic

9) Vea Expone el alcalde tapatío a integrantes del C40 las medidas adoptadas por Guadalajara ante el COVID-19. Disponible en: <https://guadalajara.gob.mx/comunicacion-institucional/comunicados?page=1>

10) Vea la lista de redes en: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=146132

11) Vea California Coronavirus (COVID-19) Response, disponible en: <https://covid19.ca.gov/latest-news/>

12) Vea Declaration of local emergency. Disponible en: http://clkrep.lacity.org/onlinedocs/2020/20-0291_reso_03-04-2020.pdf

13) Vea Alcaldes de México que impusieron toque de queda por coronavirus, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/04/01/alcaldes-de-mexico-que-impusieron-toque-de-queda-por-coronavirus/>

REFERENCIAS

ARENAS ARIAS, G. Paradiplomacia: Definiciones y trayectorias. **Papel Político**, vol.23(2), pp. 1-20, 2018.

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

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

BODANSKY, D. The legitimacy of international governance: a coming challenge for international environmental law? **The American Journal of International Law** - vol.93, n.3, pp.596-624, jul. 1999.

BRUN, E. O futuro pós-pandemia já está em disputa. **El País** - ed. 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, p.875-902, 2005.

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

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**. March 31, 2020. Disponível em: 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 . Acesso em 3 abr. 2020

DUCHACEK, I., LATOUCHE, D., STEVENSON, G. **Perforated Sovereignties and International Relations**. Nueva York: Greenwood, 1998.

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, pp.133-158, 2013.

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** 2020.02.07.937862; doi: <https://doi.org/10.1101/2020.02.07.937862>

HOCKING, B. Regions and International Relations. In Keating, M., Loughlin, J. (eds), **The Political Economy of Regionalism**. Londres y Portland: OR, Frank Cass, 1997.

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, pp.77-108, 2004.

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**. pp. 264-266, 2020.

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

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.

LITFIN, K.T. Environment, Wealth and Authority: global climate change and emerging modes of legitimation. **International Studies Review**, vol.2, n. 2, pp.119-148, 2000.

LUBIANCO, J. Pandemia del nuevo coronavirus crea una rara unión entre periódicos competidores en América Latina. Blog **Periodismo en las Américas**. Centro Knight para el Periodismo en las Américas de la Universidad de Texas. Publicado 2020-03-2.

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

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.

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

ONU – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Cumbre Milenio 2000 Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Disponible en: https://www.un.org/es/events/pastevents/millennium_summit .
Aceso en 30 de marzo de 2020.

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 abr. 2020

b). Coronavirus disease (COVID-19) advice for

the public. Disponible en <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public> . Acceso en 1 abr. 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, pp. 337-362, 2013.

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.

REI, F. La acción de los nuevos actores internacionales y la pandemia del covid-19: reflejos en el derecho ambiental internacional. **Cadernos Eletrônicos Direito Internacional sem Fronteiras**, vol. 2 (2), 2020.

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

SANDNER, G. La formación de nuevas macro-regiones: perspectivas europeas. In MOLS et alí, **Cambios de Paradigmas en America Latina: Nuevos impulsos, nuevos temores**. Caracas: ADLAF, 1994.

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.

WILHELMI, M. Covid19 y derechos colectivos de los pueblos indígenas. Resistencias situadas frente a la pandemia. **Revista Catalana de Dret Ambiental**. Vol 11 (2), 2020, pp. 1-7.

ZERAOUI, Zidane. Para entender la paradiplomacia. **Desafios** (28-I), 2016, pp.15-34.

Trabalho enviado em 10 de abril de 2020

Aceito em 11 de fevereiro de 2021