

Actores privados y salud global en el sistema de cooperación internacional: un vínculo reforzado en el marco de la pandemia de COVID-19

Private actors and global health in the international cooperation system: a strengthened link in the COVID-19 pandemic context

Camila Abbondanzieri¹

Resumen

La pandemia de COVID-19 implicó el cuestionamiento de las bases sobre las que se cimienta el sistema de cooperación internacional. La crisis del multilateralismo, expresada en la dependencia de la Organización Mundial de la Salud de las contribuciones de donantes privados, abre una serie de interrogantes con respecto al devenir de las prácticas vinculadas a la cooperación internacional. En ese sentido, cobra relevancia el estudio de los actores privados en tanto su participación internacional los posiciona como agentes de peso para la determinación de la agenda global. En particular, se aborda el vínculo entre las fundaciones filantrópicas y las cuestiones de salud global para dar cuenta, a través del relevo de casos concretos, de un período de transición en el abordaje de la cooperación internacional.

Palabras clave: Actores privados, salud global, cooperación internacional, pandemia, fundaciones filantrópicas

Abstract

The COVID-19 pandemic implied the questioning of the bases on which the international cooperation system is built. The crisis of multilateralism, expressed in the dependence of the World Health Organization on the contributions of private donors, opens a series of debates regarding the future of the practices related to international cooperation. In this sense, the study of private actors becomes relevant as their international participation positions them as important agents for the determination of the global agenda. In particular, the link between philanthropic

Recibido: 14 de septiembre de 2020 ~ Aceptado: 27 de diciembre de 2020 ~ Publicado: 1 de enero de 2021

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina, Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR), candidata a Doctora en Relaciones Internacionales (UNR). Docente adscripta de Geografía I de la Licenciatura en Turismo (UNR). Correo electrónico: cabbondanzieri@hotmail.com



foundations and global health issues is addressed to account, through the relay of specific cases, of a transition period in the approach to international cooperation.

Keywords: Private actors, global health, international cooperation, pandemics, Philanthropic foundations

Introducción

Sin lugar a dudas, la irrupción del brote de COVID-19 y la propagación de los contagios a escala global en un lapso muy acelerado de tiempo motivó el interés, tanto desde los ámbitos académicos y de investigación, como así también de los sectores públicos y privados, vinculados con procesos de toma de decisiones, por reflexionar acerca de las condiciones limitantes y favorecedoras de la cooperación internacional en cuestiones relativas a la salud global. De manera complementaria, la coyuntura instó a repensar las dinámicas de vinculación internacional y, en términos generales, los alcances de la gobernanza global que se expresan en la escena internacional. Es decir, la pandemia se transformó en una oportunidad para “develar condiciones estructurales, valores sociales, la cultura, los miedos individuales y colectivos y las tensiones políticas y económicas” (Belardo y Herrero, 2020, p. 1).

La propia noción de pandemia trae aparejada la discusión acerca de las prácticas y los flujos internacionales, en tanto dicho concepto implica *per se* la irrupción de una capacidad de contagio que traspasa las fronteras nacionales y que se extiende por todas las latitudes del mundo rápidamente (Moreno y Jiménez Gorgojo, 2019). Es decir, una de las principales lecciones que arrojó la irrupción a escala mundial de COVID-19 fue que la interconexión y los impactos de la globalización no pueden circunscribirse meramente a los flujos económicos, financieros, comerciales y a la movilidad internacional, sino que merece especial atención el carácter transfronterizo que adquieren los riesgos globales para el sistema internacional a partir, como en este caso, de la propagación masiva de enfermedades infecciosas y de la consecuente dificultad por contener el despegue de los brotes en distintas partes del mundo de manera sincrónica y coordinada.

La pandemia, que implicó repensar el alcance de la salud como un bien público global y la trascendencia que dicha temática adquiere para la conformación de la agenda internacional (Brown & Susskind, 2020), puede ser abordada a partir de diversas perspectivas teóricas. Por ejemplo, el enfoque de la salud global y el enfoque de la salud internacional habilitan diferentes interpretaciones en lo que concierne a los objetivos, alcances y métodos en torno a las problemáticas de la salud a escala global y, en base a dichas consideraciones, motivan cursos de acción específicos (Franco-Giraldo, 2016).

Por una parte, el enfoque de la salud internacional está enraizado en una tradición clásica de las Relaciones Internacionales que enfatiza la preeminencia del Estado-nación y de sus acciones de manera bilateral (Franco-Giraldo, 2016). A partir de la utilización de canales tradicionales de vinculación internacional como los niveles estatales nacionales y los medios diplomáticos, el citado enfoque se concentra en la aplicación verticalista y jerárquica de principios de salud pública interna en países de menor desarrollo (Franco-Giraldo, 2016). Por lo tanto, la noción de salud global como un bien público global es desestimada por los actores que suscriben a este enfoque y que, por el contrario, promueven medidas asociadas a lo que Sanahuja (2020) vaticinó como “nacionalismos epidemiológicos” que se expresaron en cierres de fronteras y en la promoción de “narrativas y discursos de odio que, al servicio de la polarización política, culpabilizan de la pandemia y estigmatizan a determinados países o colectivos” (p. 28).

Por otra parte, el enfoque de la salud global destaca la estrecha vinculación entre las problemáticas sanitarias globales y las dinámicas de la globalización. En virtud de esta perspectiva, la globalización es entendida como la “intensificación de la transnacionalización de fenómenos de diferente orden” (Franco-Giraldo, 2016, p. 1) y no puede ser comprendida solamente a partir de su cariz benévolo y cooperativo, sino que debe abordarse también a partir del estudio de las facetas negativas que se expresan en términos perjudiciales para las condiciones mundiales de salud. Además, el enfoque mencionado se caracteriza por evidenciar las vinculaciones establecidas entre los condicionantes globales y la salud enmarcadas en un contexto político internacional que refleja una determinada estructura de poder global (Franco-Giraldo, 2016). Desde este enfoque, las cuestiones de salud global son analizadas a partir de su carácter transnacional y transectorial y, en ese sentido, incorporan el accionar de diversos actores públicos y privados que participan en las dinámicas internacionales (Franco-Giraldo, 2016). Cabe destacar, por lo tanto, la utilidad del enfoque de la salud global para el presente artículo en tanto posibilita el estudio de los actores privados como agentes relevantes en las dinámicas de cooperación internacional en materia sanitaria.

De la mano de la propagación de COVID-19 a escala global en los primeros meses del año 2020, se incrementaron de manera exponencial los análisis de distintas disciplinas por intentar comprender la multiplicidad de vetas y aristas que adquirió la pandemia en una coyuntura crítica que se enmarca dentro de una crisis más integral de la globalización (Sanahuja, 2020). Estrictamente, para los estudios de la disciplina de las Relaciones Internacionales, y específicamente para el campo de investigación de la cooperación internacional, la pandemia suscitó el abordaje de una problemática global que se caracterizó por requerir una determinada coordinación de las acciones

para tender a soluciones mancomunadas que integren los esfuerzos y acciones desplegados por una miríada de actores vinculados, de manera directa o indirecta, con las problemáticas de la salud global: públicos (estatales en todos sus niveles), privados (ONGs, fundaciones), mixtos y organismos internacionales y regionales (Alonso y Vilasanjuan, 2013).

Evidentemente, uno de los actores internacionales que acaparó la centralidad de la atención a lo largo de 2020 fue la Organización Mundial de la Salud (OMS) al presentarse como el organismo calificado por su legitimidad expresada al menos en dos dimensiones: por una parte, por la vocación universal que profesa respecto a su membresía y, por otra, por la especialización y excelencia en cuanto a la temática abordada. No obstante, la OMS se transformó en un foco de críticas con el correr de los meses por las debilidades que demostró para poder proveer soluciones en tiempo real que contemplaran la diversidad y multiplicidad de retos y desafíos desplegados como consecuencia de la propagación de COVID-19.

Sin pretensiones de profundizar el análisis de dichas críticas que exceden el objetivo del artículo, es preciso remarcar dos aspectos de la situación problemática que se presentan para la OMS. El primero de ellos hace referencia a “las consecuencias de la confrontación entre Estados Unidos y China, que afecta sus condiciones financieras y compromete la autonomía de sus deliberaciones” (Malacalza y Hirst, 2020). De manera complementaria, el segundo alude la dependencia financiera del organismo con respecto a la contribución de sus donantes privados como limitantes operativos y prácticos para el ejercicio de sus funciones contribuyendo a la poca “previsibilidad de sus operaciones” (Belardo y Herrero, 2020, p. 3). Efectivamente, más del 73% del financiamiento de la OMS depende de los fondos provistos por donantes voluntarios públicos y privados (Belardo y Herrero, 2020; Morasso, 2020; Obregón, 2020; Brown & Susskind, 2020), entre el que se destaca por la cantidad del monto aportado, la Fundación Bill & Melinda Gates que se posiciona como el segundo contribuyente (13,5%), inmediatamente después de Estados Unidos (14,7%).

La capacidad para definir los lineamientos y fijar directrices para orientar las políticas sanitarias mundiales por parte de la OMS junto con agencias especializadas de Naciones Unidas, comenzó a mermar y finalmente a debilitarse a partir de la década del noventa (Lucatello, 2020). En efecto,

En la actualidad, si bien los países donantes y sus agencias mantienen su protagonismo, las agencias de la ONU han perdido poder e influencia, absorbidas por agendas más amplias definidas por un conjunto de nuevos actores institucionales entre los que destacan los fondos de gran alcance, como el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI), las Iniciativas Globales de Salud, la Fundación Bill y Melinda

Gates (entre varias organizaciones filantrópicas) y un cúmulo de organizaciones no gubernamentales (p. 47).

En base a la problemática inicial previamente esbozada, el objetivo del presente artículo consiste en analizar el rol de los actores privados en el sistema de cooperación internacional a fin de comprender, específicamente, el papel desempeñado en las cuestiones vinculadas con las problemáticas de salud global que fueron amplificadas en el marco de la pandemia de COVID-19. Considerando los limitantes operativos y prácticos en el ejercicio de las funciones de la OMS, resulta relevante atender aspectos asociados con el nivel de financiamiento, el tipo de acciones realizadas y las alianzas conformadas por los actores privados para obtener un entendimiento general de las dinámicas de cooperación internacional en el marco de la pandemia.

Es preciso remarcar que el concepto de actores privados involucra un vasto y variado conglomerado de manifestaciones. La referencia a los actores privados a lo largo del artículo se fundamenta en la inclusión de distintos ejemplos, casos y experiencias prácticas que se aglutinan bajo esta categorización para poder trazar las similitudes y tendencias existentes en este tipo de agentes del sistema internacional. Por definición, los actores privados son aquellos que no forman parte de la esfera pública y cuya participación en las dinámicas de la cooperación internacional parte de un conjunto de intervenciones guiadas por fines específicos. Además, resulta oportuno remarcar que su conformación está basada en la sociedad civil y en el sector privado y se organiza en torno al desempeño de acciones coordinadas (Álvarez Orellana, 2012). Asimismo, cabe precisar que adoptan una variada gama de expresiones como organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, fundaciones filantrópicas, empresas e instituciones no estatales, y también es dable evidenciar que pueden contar con distintos alcances geográficos: subnacionales, nacionales, regionales e internacionales.

Se puntualiza que, a lo largo del artículo, dentro del vasto conjunto de actores privados, se priorizará el abordaje de las fundaciones filantrópicas. Siguiendo a Rey García y Puig Raposo (2013), si bien no existe una definición abarcativa y consensuada acerca del concepto, para los fines prácticos de este artículo se propone trabajar con la propuesta de actores filantrópicos elaborada por la OCDE (2014) en virtud de la cual se expresa que son

Entidades independientes, no estatales que asocian recursos privados y los despliegan a través de financiamiento o ejecutando programas propios para promover el progreso social, cultural, económico, ambiental, científico, de otro tipo de bienes públicos a nivel local, regional y/o internacional bajo un estatus legal definido (p. 2).

La justificación del abordaje de los actores privados en un sentido amplio y de las fundaciones desde una visión más puntual en el sistema de cooperación internacional, se fundamenta por la relevancia que dicha clase de actores adquirieron progresivamente como protagonistas en la escena internacional. De acuerdo con Youde (2019), el papel de la filantropía, y de su institucionalización en diferentes fundaciones, es un reflejo de las tendencias que operan en la actualidad. Por una parte, dichas tendencias hacen referencia a la configuración internacional de las Relaciones Internacionales que está asociada con la “crisis de la gobernanza global, de la globalización, de la democracia liberal y la disputa hegemónica entre Estados Unidos y China” (Actis y Zelicovich, 2020, p. 23). Por otra parte, aluden a dinámicas de cooperación internacional relacionadas con la creciente diversificación e injerencia de los actores privados tensionando la tradicional actuación de los actores públicos y de los organismos internacionales y, específicamente, a su gravitación como agentes de peso para delinear las agendas en los campos en los que operan (Youde, 2019). Además, dichos rasgos se conjugan con el carácter multidireccional que actualmente asume la cooperación internacional y que, en última instancia, coadyuva a desafiar los paradigmas tradicionales que prevalecieron históricamente (Izmestiev & Klingebiel, 2020).

Metodológicamente, se recurrió a una estrategia cualitativa a partir del análisis documental y de la revisión bibliográfica de fuentes primarias, secundarias y periodísticas. Por otra parte, se realizó un relevamiento cualitativo de datos provistos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y por Candid² que se encuentran disponibles en línea.

El artículo cuenta con cuatro apartados: en el primero, se analizará la noción de sistema internacional para describir la trayectoria y rol de los actores privados en la escena internacional; en el segundo, se abordarán la vinculación entre actores privados, especialmente, las fundaciones, con las problemáticas de salud global destacando el reforzamiento de esta relación en el contexto de la pandemia de COVID-19; en tercer lugar, se puntualizará la trayectoria de la Fundación Bill & Melinda Gates para dar cuenta de un ejemplo concreto del accionar de los actores bajo análisis; y, en el último, se expondrán brevemente una serie de reflexiones finales.

² Candid es una ONG dedicada a actividades filantrópicas. De acuerdo con la descripción institucional, “lleva a cabo programas de investigación, educación y capacitación diseñados para impulsar la filantropía en todos los niveles. Administra la más completa base de datos de instituciones filantrópicas de los Estados Unidos y los fondos que otorgan un conjunto de actores”.

Los actores privados en el sistema de cooperación internacional

Desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, contar con herramientas conceptuales concretas se torna sumamente relevante en términos analíticos y prácticos para el abordaje de procesos multidimensionales que involucran la participación de un vasto conjunto de actores internacionales enmarcados en una determinada estructura de poder global en la que se generan dinámicas complejas. En este sentido, ante las dificultades operativas que supone aprehender de manera integral la totalidad de las diversas expresiones, modalidades y casos que se enmarcan en las prácticas de cooperación internacional, es preciso recurrir a instrumentos analíticos que permitan generar una aproximación certera a las diversas expresiones del fenómeno internacional y que permitan la construcción de conocimiento teórico y empírico.

Una de las herramientas propias del campo de estudios de las Relaciones Internacionales es el concepto de sistema internacional (Sanahuja, 2001; Ayllón, 2007; Boni Aristizábal, 2010), definido como “el conjunto de interacciones entre los diferentes actores internacionales” (Ayllón, 2007, p. 26). De acuerdo con los autores citados, este recurso analítico propio de las Relaciones Internacionales presenta una serie de ventajas operativas y referidas a la metodología de investigación. En primer lugar, permite superar visiones acotadas y restringidas de la cooperación internacional como un mero instrumento al servicio de las políticas exteriores de los Estados (Boni Aristizábal, 2010). Por el contrario, la noción de sistema internacional, desde una perspectiva amplia, posibilita acaparar una multiplicidad de componentes vinculados, por ejemplo, a los actores (ya sean públicos de esferas nacionales, subnacionales y supranacionales; privados, como fundaciones, ONG o diversas agrupaciones de la sociedad civil; organismos internacionales, etc.), a los procesos (referidos fundamentalmente a las diversas prácticas asociadas a interacciones conflictivas o cooperativas), a la estructura internacional (por ejemplo, desde la bipolaridad en la que se cimentó el sistema internacional de cooperación internacional al desarrollo desde mediados de la década del cincuenta hasta configuraciones multipolares a partir de la década del noventa), a las diversas modalidades, abarcando, por ejemplo, la ayuda oficial al desarrollo, la cooperación sur-sur, la cooperación descentralizada y los instrumentos que son asociados a cada uno de estos tipos (Ayllón, 2007).

En lo que respecta a la caracterización del sistema de cooperación internacional, existe una suerte de consenso entre diversos autores de la disciplina de las Relaciones Internacionales acerca de un conjunto de rasgos definitorios que fueron acentuándose de manera progresiva (Ayllón, 2007; Malacalza y Hirst, 2020; Prado Lallande, 2018;

500

Alonso, 2015; Hirst y Antonini, 2009). Sintéticamente, entre las cualidades pueden mencionarse:

1) **Discrecionalidad:** alude al hecho de que no existan incentivos para cooperar. En todo caso, la decisión de hacerlo depende de las voluntades de los actores y no existe una penalización en caso de su inacción.

2) **Pluralidad:** con respecto a la cobertura temática, a la participación de los actores, a las prácticas y modalidades desplegadas.

3) **Especialización:** relativa al tratamiento de las diversas problemáticas y temáticas. Es decir, es posible identificar una variedad especializada de actores, instrumentos y modalidades para el abordaje de asuntos internacionales determinados. A modo de ejemplo, a los fines del presente artículo, resulta importante destacar la relevancia de la cooperación científico-tecnológica como una de las modalidades más pertinentes para conducir las acciones globales en el marco de la pandemia.

4) **Descentralización:** referida a la inexistencia de un centro o de una jerarquía que aglutine la diversidad de las prácticas, es decir, pone de manifiesto la atomización de instancias.

5) **Carácter histórico:** como reflejo de una determinada configuración espacio-temporal que evidencia una específica estructuración del poder internacional que se refleja en las asimetrías establecidas entre los distintos actores. En base a este rasgo, es posible advertir que el sistema internacional es fundamentalmente cambiante y que está sujeto a las transformaciones globales. En ese sentido, cabe precisar que, en virtud de este carácter y en base a las relaciones de poder constituidas, no sólo los conceptos, sino también las metodologías, los objetivos y la instrumentación de la cooperación internacional son cambiantes y provocan implicancias prácticas en la gestión de los proyectos internacionales.

6) **Fragmentación:** síntesis del abordaje en conjunto de todos los rasgos mencionados. La dispersión temática, referida a los actores y a las modalidades es la nota distintiva que se profundizó a lo largo de las últimas décadas en el sistema de cooperación internacional. De todas maneras, cabe precisar que los rasgos aludidos no implican que el sistema de cooperación internacional como herramienta analítica pierda utilidad, sino que describen una serie de tendencias que fueron afirmándose de manera progresiva sin que ello menoscabe su relevancia teórica.

Potencialmente, cada uno de estos rasgos es pasible de representar un desafío que afecta al sistema internacional de la cooperación internacional tanto en la dimensión de la eficacia, como en la del financiamiento, de la consistencia y de la transparencia. Es decir, la acentuación de los caracteres previamente enumerados está asociada con problemáticas relativas, por ejemplo, a la volatilidad de los recursos, a la

dispersión y superposición de iniciativas, a la multiplicidad de procedimientos y actores. Los rasgos aludidos, asimismo, resultan fundamentales para comprender las limitaciones y las oportunidades que ofrece el sistema de cooperación internacional para la planificación y el desarrollo de acciones conjuntas en el marco de la pandemia.

En base a dicho análisis, es posible identificar la intensidad de los cambios y transformaciones globales que repercutieron en la configuración del sistema internacional de cooperación internacional y de los componentes que lo integran a lo largo de las últimas décadas. Es decir, si se considera específicamente la gravitación de los diversos actores en el sistema internacional de manera histórica, se pone de manifiesto cómo, progresivamente, se expresaron los rasgos y las tendencias vinculadas a su pluralidad, especialización, descentralización y fragmentación.

Tal como refiere García Roselló (2016) sobre la literatura existente en las Relaciones Internacionales sobre el concepto de actor internacional, se identifican diversos modos para aproximarse desde la teoría a su definición. Una de las propuestas más contundentes es la de Barbé que expresa que un actor internacional es “aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo o individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema internacional y que goza de cierta autonomía” (1995). Además, García Roselló (2016, p. 9) destaca, siguiendo a Russell (2010), que todos los actores internacionales deben contar con los siguientes atributos para ser considerados como tales: cierto grado de autonomía; capacidad para movilizar recursos, conseguir objetivos y ejercer influencia; y detentar jerarquía en las funciones que desempeñan.

Resulta pertinente destacar que, en los albores de la conformación del sistema internacional de la cooperación internacional, los actores Estatales en el nivel nacional desempeñaban un papel preponderante (Tassara, 2011). Si bien no puede desestimarse la participación de los organismos internacionales a partir de la cimentación en la escena internacional del sistema de Naciones Unidas y de las incipientes organizaciones de la sociedad civil y ONGs en la década de los cincuenta del siglo XX, la concentración por parte de los Estados de las iniciativas de cooperación internacional supone un rasgo significativo en el marco de una configuración bipolar del poder internacional.

La participación de los actores privados en las dinámicas de la cooperación internacional tiene una trayectoria de larga data (Fisher, 1983) y, en virtud del carácter histórico del sistema de cooperación internacional, su accionar fue transformándose a lo largo de las décadas en base a las cambiantes condiciones de la configuración de la estructura del poder internacional. En lo que concierne a las

dinámicas de la cooperación internacional, uno de los principales rasgos que sobresalen en el estudio de dichos actores está relacionado con las prácticas de donaciones impulsadas por motivaciones filantrópicas³. En efecto, dicha modalidad está asociada con un significativo componente de prestigio internacional como herramienta de poder y, en lo que respecta a su contenido, se caracteriza por la provisión de bienes que se presentan como moralmente justos en el escenario internacional (Fisher, 1983; OCDE, 2004).

En términos netamente teóricos y conceptuales, rastrear el rol de los actores privados en el sistema de cooperación internacional, implica ineludiblemente apelar a la Teoría de la Interdependencia Compleja como un recurso imprescindible para tornar explícitas las tendencias que comenzaron a expresarse de manera patente en la escena internacional a partir de la década del setenta. En ese sentido, los aportes de Keohane y Nye (1977), acerca de la multiplicación de canales de vinculación internacional que sobrepasan la capacidad de los Estados-nación, y la ampliación de la agenda global más allá de las cuestiones referidas a la alta política dando paso a la irrupción de temáticas asociadas a la baja política, sientan las bases para rediscutir y revisar el eje de los actores del sistema internacional de la cooperación internacional desde la disciplina de las Relaciones Internacionales. Por tal motivo, cabe precisar que, a partir de estos años, es posible identificar una variada gama de participantes en la escena internacional, entre los que podemos destacar de manera incipiente a los actores privados que, de manera progresiva y enmarcados en los rasgos del sistema de cooperación internacional previamente enumerados, adquirieron un rol preponderante en la actualidad.

En la misma línea, Hourcade (2011), destaca que existe una yuxtaposición de factores nacionales, internacionales y regionales vinculados con los procesos de descentralización administrativa, con las dinámicas de la globalización, con la profundización de la interdependencia que trajo apareja la multiplicación de canales de relacionamiento internacional, que contribuyeron a desplazar al Estado-nación como el actor central de las relaciones internacionales y que abrieron el paso a la sistematización de prácticas desplegadas por otro tipo de actores internacionales. En este orden de cuestiones, es preciso remarcar que el accionar de los actores públicos y los privados no fluye por caminos separados, sino que es importante abordar su interrelación e interconexión con el objetivo de “descubrir las complejas maneras en

³ Uno de los ejemplos paradigmáticos lo constituye destacándose en los comienzos del siglo XX, por ejemplo, el caso paradigmático de las donaciones de Andrew Carnegie para la construcción del Palacio de Paz de la Haya en 1903. El edificio sede de la Corte Internacional de Justicia, la Corte Permanente de Arbitraje, la Academia de Derecho Internacional y la Biblioteca del Palacio de la Paz, contó con la donación de 1,5 millones de dólares provistos por el industrial del acero y el hierro, Andrew Carnegie.

que se articulan en una realidad marcada por la globalización” (Cid Capetillo, 1998, p. 58). Además, dando cuenta de las tensiones y vinculaciones que pueden identificarse entre los actores públicos y los privados, del Arenal (2008) advierte una “creciente colusión entre lo público y lo privado, que transforma al Estado en muchos casos en un instrumento de actores transnacionales e incluso subestatales” (p. 241).

En lo que concierne de manera puntual al sistema de cooperación internacional, se advierte que la sistematización, en la práctica, de las acciones de los actores privados encontró un hito fundamental con el cambio de milenio. Efectivamente, a partir de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del año 2000, se inauguró un período signado por el progresivo involucramiento de diversos actores internacionales en las dinámicas de la cooperación internacional. Así, paulatinamente, comenzaron a institucionalizarse de forma exponencial las fundaciones privadas y sus acciones fueron burocratizándose y profesionalizándose de manera creciente (OCDE, 2004). En definitiva, en los albores del siglo XXI y siguiendo los lineamientos ofrecidos por el paradigma de los ODM, los actores privados comenzaron a ser partícipes cada vez más activos en la dinámica de la cooperación internacional.

Las fundaciones filantrópicas y las problemáticas de salud global: una vinculación de larga data

504

Tal como advierten una serie de autores (Youde, 2019; Partzsch & Fuchs, 2012; Prado Lallande, 2018), se puede identificar una trayectoria de larga data en la que diversos actores privados participaron en dinámicas de cooperación internacional a partir de motivaciones filantrópicas. Alonso y Vilasanjuan (2013), consideran que la relevancia de este conjunto de actores y, específicamente, de las fundaciones, se cimienta, fundamentalmente en la actualidad globalizada e interdependiente, en su “capacidad para promover alianzas, inyectar recursos y proponer soluciones” (p.1).

A partir de un análisis que destaca el carácter histórico de las transformaciones del sistema de cooperación internacional y del accionar de los actores privados en general y de las fundaciones filantrópicas en general, Youde (2019) advierte la capacidad de estos últimos agentes para delinear y alterar la agenda política global. Estas consideraciones resultan centrales para poder comprender el rol de dichos actores en la determinación de la agenda de salud global precisamente a partir del tipo de recursos desplegados, de la rapidez en las acciones implementadas y de las alianzas conformadas con diversos actores relevantes en el escenario internacional que intervienen en la planificación de los cursos de acción y de la búsqueda de soluciones para mitigar los efectos negativos de la pandemia y, ulteriormente, para desarrollar una vacuna efectiva contra el COVID-19.

De todos modos, de acuerdo con Moreno y Jiménez Gorgojo (2019), es preciso matizar la composición del vasto conjunto de fundaciones filantrópicas en pos de dar cuenta de la heterogeneidad de casos a partir de la identificación de variaciones asociadas a la burocratización de las estructuras y a la disponibilidad de presupuestos y recursos. A pesar de dicha situación, más allá de considerar las diferencias y advertir la existencia de disparidades, es posible trazar ciertos ejes que se reiteran en el conjunto de las fundaciones filantrópicas.

En términos históricos, cabe precisar que la sistematización de las prácticas filantrópicas asociadas a la consecución de objetivos de desarrollo enfocada en individuos con urgencias de pobreza extrema o sumidos en condiciones de vida indignas forma parte de tendencias que se asocian especialmente al contexto de globalización en el que se experimenta una progresiva organización de las acciones y una paulatina burocratización de los recursos humanos y financieros de estos actores a partir del siglo XXI.

La preponderancia y significativa gravitación de los actores privados fue captada por parte de organismos internacionales tradicionales del sistema de cooperación internacional como, por ejemplo, la OCDE. Así, a partir de 2004, desde dicho organismo se comenzaron a advertir una serie de dificultades asociadas a la participación de las fundaciones filantrópicas en los flujos internacionales de la cooperación. Los desafíos identificados se referían, específicamente, a la consistencia de sus prácticas y falta de coordinación con las iniciativas y esfuerzos generados por parte de las agencias de cooperación nacionales de cada uno de los Estados miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)⁴. Como resultado, la OCDE diagnosticó la existencia de un escenario de solapamiento de prácticas que contribuían a profundizar los retos a los que dicho organismo venía enfrentándose desde años anteriores para contabilizar los montos y que ciertamente generaban impactos negativos para la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo (OCDE, 2004).

Cabe destacar que, además, este conjunto de revisiones conceptuales y operativas debatidas en el seno de la OCDE se desarrollaron en sintonía con un contexto global signado por la intención de reevaluar cuestiones vinculadas con la eficacia y a la financiación de las prácticas de cooperación al desarrollo en el marco de una serie de Conferencias internacionales organizadas bajo el paraguas del sistema de

⁴ El CAD es un organismo multilateral que forma parte del sistema de la OCDE. Fue creado en 1960 para el seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo de los países que lo integran. En la actualidad, sus miembros son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Eslovaquia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido, República Checa y Unión Europea.

Naciones Unidas⁵ para el abordaje de los retos vinculados a la consecución de los ODM.

En otro orden de cuestiones, la OCDE evidenció una serie de oportunidades para capitalizar la experiencia de las fundaciones filantrópicas, en tanto estos agentes desarrollaron una trayectoria en el campo del tratamiento de asuntos asociados con el desarrollo, enfocándose de manera central en las problemáticas de la salud global (OCDE, 2004). Así, se pusieron de manifiesto las principales fortalezas con las que cuentan estos actores entre las que se destacan sus capacidades financieras para el desarrollo de actividades de largo plazo que implican riesgos elevados (OCDE, 2004, p. 21). Este punto se torna particularmente importante ya que, siguiendo el análisis de Youde (2019), se puede advertir que la preponderancia de las posibilidades financieras de las fundaciones filantrópicas representa un potencial desafío que tiende a provocar una alteración en el balance y ejercicio del poder en el sistema de cooperación internacional en detrimento de los actores tradicionales nucleados en el CAD, es decir, de Estados del Norte global.

Youde (2019) advierte, además, que el sector de salud global ilustra de manera paradigmática la relevancia de las fundaciones filantrópicas en el sistema de cooperación internacional por, al menos, tres motivos: en primer lugar, porque es en este campo temático donde pueden rastrearse la mayor cantidad de iniciativas desarrolladas por dichos actores a lo largo del tiempo; en segundo lugar, y en términos netamente teóricos y conceptuales, por la atención y producción académica que suscitó esta vinculación por parte de distintas disciplinas; y, finalmente, porque es posible identificar una variada cantidad de iniciativas que activamente promovieron la vinculación entre las fundaciones filantrópicas y diversos tipos de actores para fomentar colaboraciones y construir canales de comunicación y foros internacionales específicos para el tratamiento de las problemáticas de salud global (p. 49-50).

A fin de ilustrar la variedad y multiplicidad de actores privados que han tenido participación en pandemias anteriores a la de COVID-19, Moreno y Jiménez Gorgojo (2019) enumeran a los siguientes casos:

1) Organizaciones humanitarias: Médicos Sin Fronteras, Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja;

⁵ En este sentido, cabe enumerar las siguientes iniciativas vinculadas con la problemática de la financiación: 1) Primera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002); 2) Segunda Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Doha, 2008); 3) Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Addis Abeba, 2015). Por otra parte, se realizaron los siguientes encuentros vinculados con la eficacia: 1) Declaración sobre Armonización (Roma, 2002); 2) Declaración sobre la Eficacia de la Ayuda (París, 2005); 3) Programa de Acción (Accra, 2008); 4) Acuerdo de la Alianza para la Eficacia (Busan, 2011); 5) Reunión de Alto Nivel (México, 2014).

- 2) Fundaciones: Bill & Melinda Gates, Rockefeller;
- 3) Asociaciones de financiación público-privada: GAVI, Fondo Global para el VIH, Tuberculosis y Malaria;
- 4) Organizaciones de investigación y de desarrollo: *Coalition for Epidemic Preparedness Innovations* (CEPI), y *Global Virome Project* (Moreno y Jiménez Gorgojo, 2019:26).

Esta clasificación permite dar cuenta de la transversalidad de la salud global como bien público global, motivando la acción e iniciativas promovidas por un vasto conjunto de actores con intereses específicos para participar en dicha temática (Brown & Susskind, 2020) y además resulta útil para sistematizar los tipos de actores con los que las fundaciones filantrópicas promovieron alianzas estratégicas en las temáticas aludidas (p.1).

En pos de lograr una aproximación al rol de los actores aludidos, es preciso advertir, de acuerdo con Brito (2014), que, desde hace al menos dos décadas, la cooperación internacional en salud fue transformándose profundamente y que dichos cambios están vinculados en gran medida con la injerencia de los actores privados. En efecto, el autor destaca dos tendencias que se desarrollaron de manera paralela: por una parte, el incremento de los fondos provistos por actores privados para acciones de cooperación internacional y, por otra, la decreciente relevancia de los organismos multilaterales en términos de gestión y financiamiento de proyectos y programas (Brito, 2014). Puntualmente, se evidencia el “creciente involucramiento de los actores privados en el desarrollo de políticas públicas de salud, de manera particular de actores privados de países desarrollados influenciando políticas de países en desarrollo” (p. 5).

En lo que respecta específicamente a las coyunturas internacionales de pandemia⁶, Moreno y Jiménez Gorgojo (2019), afirman que la proactividad y protagonismo internacional de un conjunto variado de actores privados como las fundaciones filantrópicas, alianzas de agentes privados y ONGs internacionales anteriormente mencionadas, contrastó con la “falta de autoridad y coordinación de respuestas por parte de organismos internacionales oficiales” (p. 105).

En un sistema de cooperación internacional, como fue puntualizado en secciones anteriores, signado por rasgos como la fragmentación y discrecionalidad, los actores privados, en general, y las fundaciones filantrópicas, en particular, comenzaron a ejercer una actividad destacada en espacios que quedaron vacíos por la

⁶ Para analizar los contextos de pandemia, los autores aluden a los casos de síndrome respiratorio agudo grave (SARS) de 2003, los brotes de influenza A H5N1 en 2006 y de influenza A H1N1 en 2009, el síndrome respiratorio del Medio Oriente (MERS) en 2012 y el ébola en 2014 (Moreno y Jiménez Gorgojo, 2020:8-9)

falta de dinamismo y decisión de las instancias internacionales legitimadas para el abordaje de las problemáticas de salud global como, por ejemplo, la OMS. Acerca de este punto, resulta oportuno puntualizar de acuerdo con Brito (2014) que la actual coyuntura es el resultante de la profundización de tendencias preexistentes que comenzaron a expresarse con anterioridad a la pandemia, De hecho, el autor advierte que

El tradicional sistema de gobernanza internacional en salud, que comprendía principalmente a los Estados y organizaciones intergubernamentales, ha sido incapaz de ejercer liderazgo y gobernar de manera efectiva en el nuevo contexto sanitario global. El eje tradicional había sido la OMS, la que actualmente ha sido progresivamente marginada de muchas de las decisiones de política o del financiamiento, o como han señalado algunos estudios, subordinada a otros actores (p. 4).

En definitiva, de acuerdo con los autores citados, la pandemia de COVID-19 se enmarca en una coyuntura crítica caracterizada por obstáculos y limitaciones en cuanto al manejo multilateral de la irrupción masiva de enfermedades infecciosas, destacando, en consecuencia, la existencia de una

Insuficiente gobernanza mundial para abordar los temas de la salud internacionales, y quizá por ello se ha propiciado un nuevo espacio político generado por la sociedad civil y nuevos actores, como los filántropos internacionales (por ejemplo, Bill Gates) y las asociaciones de salud mundial entre los sectores público y privado, como la *Global Alliance for Vaccines and Immunization* (GAVI), que no pertenecen a ningún territorio geográfico específico (Moreno y Jiménez Gorgojo, 2019, p. 25).

Sobre este aspecto, resulta oportuno resaltar las tensiones que emergen de la citada configuración de las dinámicas internacionales en materia de salud signadas por la activa injerencia de los actores privados en detrimento de Estados y organismos internacionales. En efecto, Brito (2014) advierte que “aunque es un hecho auspicioso el incremento del “financiamiento para la Salud Global”, es preocupante que la orientación de los fondos no necesariamente responda a las necesidades de los países receptores de la ayuda, sino más bien a los intereses de los donantes” (p. 5).

En otro orden de cuestiones, en lo que concierne al tipo de recursos desplegados y a la rapidez en las acciones implementadas, el rol de las fundaciones filantrópicas en el ámbito de la cooperación internacional se destacó con respecto a otro tipo de actores. En efecto, de acuerdo con los datos provistos por Candid (2020), en el marco de la pandemia, se identificaron 1,051 fundaciones proveyendo contribuciones destinadas a cuestiones referidas al COVID-19; se registraron 13,212 iniciativas

concretas; se relevaron 10,666 receptores de dichos subsidios; y se contabilizaron 14 billones de dólares de recursos financieros aportados por estos actores.

Asimismo, diversos autores destacaron la rapidez de la respuesta desplegada por las fundaciones filantrópicas y otros actores privados para la creación de fondos especializados para apoyar las investigaciones que propongan mejoras en los diagnósticos y que permitan financiar el desarrollo de las vacunas. En virtud del análisis de Nowski et al. (2020), la estrategia de las fundaciones filantrópicas apostó, a corto plazo, a la mancomunación de esfuerzos para aplanar las curvas de los contagios y, a largo plazo, a propiciar una continuación de las iniciativas para mitigar los impactos expresados en términos de desigualdad, generados por la pandemia.

Asumiendo que la pandemia, como una coyuntura crítica, demandó soluciones extraordinarias para el conjunto de los actores internacionales, las autoras enumeraron los siguientes rasgos que caracterizaron, términos generales, a las respuestas que las fundaciones filantrópicas ensayaron a lo largo del 2020 y que, desde su perspectiva, deben profundizarse y continuar en las etapas posteriores a la recuperación de la crisis sanitaria:

1) Reducción de cargas sobre los beneficiarios: a partir de la reducción de obstáculos para incrementar la práctica de cooperación internacional de las fundaciones. Implica la continuidad de las donaciones que fueron efectivas durante los meses más álgidos de la pandemia y la promoción de discusiones para la creación de lineamientos homologables y comunes para orientar las acciones filantrópicas en el futuro.

2) Rapidez de las acciones y montos otorgados: se destaca el hecho de que, en algunos casos, se advirtió una duplicación y cuadruplicación de los montos otorgados donaciones. En otras instancias, ciertos actores destinaron el 20% de sus activos en lo discurrido de 2020. Por otra parte, se relevaron casos de donaciones que alcanzaron hasta 1 billón de dólares desembolsados.

3) Asociaciones con otros donantes para aumentar esfuerzos: a través de la coordinación de esfuerzos, en todos los niveles, para incrementar la potencialidad de las donaciones.

4) Mayor inversión en comunidades locales: mediante un enfoque que puntualiza la resiliencia de las comunidades.

5) Apoyo al sector público: a las iniciativas de los gobiernos para el trabajo en las causas y raíces de las problemáticas que afloraron durante la pandemia (Nowski et al., 2020).

En suma, tanto desde la perspectiva de los recursos desplegados como de la rapidez de respuesta para promover alianzas estratégicas y para desarrollar diversas acciones, las fundaciones filantrópicas ejercieron un rol de liderazgo y de

dinamizadoras de propuestas. Es decir, dichos actores desempeñaron un papel proactivo a partir de la flexibilidad que gozan para la toma de decisiones y de las capacidades que detentan a partir de sus recursos, lo cual le otorgó visibilidad a diferencia de ciertos Estados y organismos internacionales (Finchum-Mason et al., 2020).

Indudablemente, el derrotero de la cooperación internacional en salud durante y tras la pandemia, deberá incluir necesariamente el estudio en torno a los actores privados que tensionan la correlación de fuerzas internacionales imperantes. Posteriormente, dicha situación implica abordar de forma complementaria el modo en el que los actores públicos en todos sus niveles y los organismos internacionales reacomodarán sus estrategias para vincularse con las fundaciones filantrópicas para analizar si aflorarán los acuerdos o las disputas entre actores.

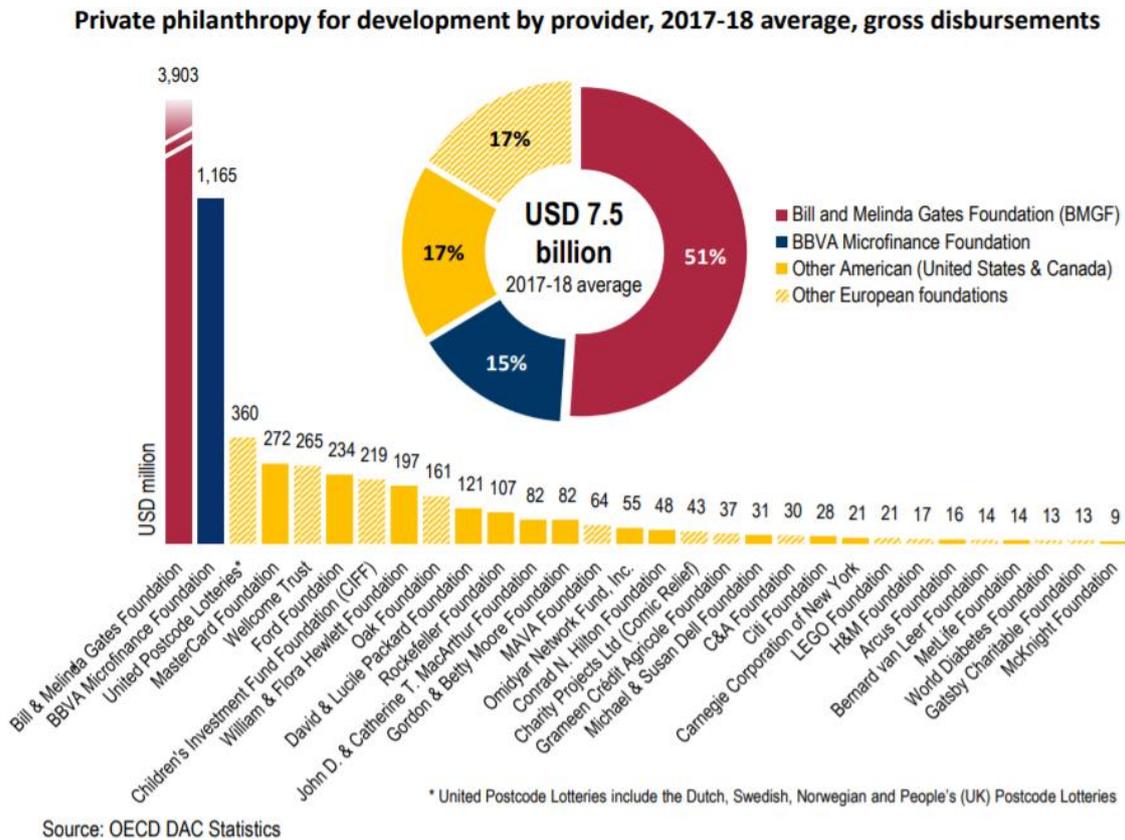
La Fundación Bill & Melinda Gates: un jugador global en el sistema de cooperación internacional

Dentro del variado conjunto de actores privados y que participan activamente en el sistema de cooperación internacional, se destaca la Fundación Bill & Melinda Gates como referente de las fundaciones filantrópicas tanto por la cantidad de los recursos desplegados, como por la cobertura geográfica internacional alcanzada por sus acciones y por la capacidad para generar alianzas estratégicas con actores fundamentales en el marco de la pandemia de COVID-19. En base a estas consideraciones es posible remarcar que, indudablemente, se trata de un verdadero jugador global de la cooperación internacional como puede observarse en el Gráfico 1.

De acuerdo con la capitalización de sus recursos, Partzsch & Fuchs (2012), afirman que representa la fundación más grande del mundo. Esta aseveración es confirmada por la OCDE que destaca que actualmente

Es la fundación privada más grande del mundo. Trabaja con becarios y organizaciones socias a nivel mundial para el tratamiento de prioridades relacionadas a la salud y al desarrollo, desempeñando actividades vinculadas desde enfermedades infecciosas hasta desarrollo agrícola y servicios financieros, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los más pobres (OCDE, 2020 b, p. 1).

Gráfico 1. Filantropía privada para el desarrollo por proveedor, promedio 2017-2018, desembolsos brutos



Fuente: OCDE (2020 a, 6).

Si bien la actividad filantrópica ejercida de manera individual por Bill Gates puede rastrearse en décadas anteriores al establecimiento de la Fundación en el año 2000, es a partir del cambio de milenio que se expresa un despegue cuantitativo y cualitativo de su activismo internacional. A continuación, se propone, de manera sintética, una caracterización que permite dar cuenta del perfil de jugador global de la cooperación internacional en base a la información compilada y divulgada por la OCDE sobre el último año reportado por la Fundación Bill & Melinda Gates⁷.

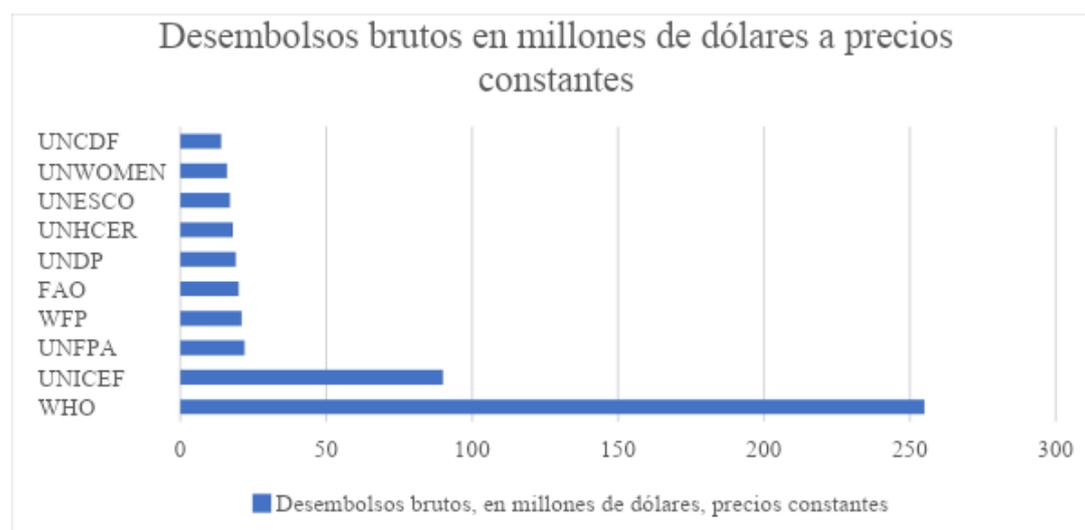
En 2018, la Fundación Bill & Melinda Gates proveyó 4 billones de dólares para el desarrollo (OCDE, 2020 b). Dentro de la cartera de financiación bruta para el desarrollo, el 99,8% se otorgó en forma de subvenciones y el 0,2% mediante préstamos, inversiones, financiación intermedia y otras inversiones con un objetivo

⁷ La Fundación reporta a la OCDE desde 2010 sus compromisos y desembolsos incluyendo la concesión de subvenciones e inversiones relacionadas con el programa desde 2009. Para septiembre de 2020, el último año reportado es 2018.

de desarrollo relacionadas con el programa y la misión de destino. En términos netos, la Fundación proporcionó 3.99 mil millones de dólares en 2018 (OCDE, 2020 b).

También en 2018, la Fundación Bill y Melinda Gates asignó 1.200 millones de dólares al sistema multilateral, principalmente a las distintas agencias del sistema de Naciones Unidas, destacándose una clara preeminencia de la OMS (OCDE, 2020 b) como puede evidenciarse en el Cuadro 1. En comparación con los datos de 2017, se evidencia un incremento del 2,6% en términos reales en el apoyo total a las instancias multilaterales tanto en concepto de contribuciones básicas como aportes destinados a fines específicos. Del total, 560,5 millones de dólares correspondieron a contribuciones básicas y el resto se destinó a un país, una región, un tema o un propósito específico (OCDE, 2020 b).

Cuadro 1. Agencias receptoras de contribuciones de la Fundación Bill & Melinda Gates en el sistema de Naciones Unidas en 2018



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2020 b)

Por otra parte, es preciso destacar la articulación de la Fundación Bill & Melinda Gates con otros actores de relevancia en el sistema de cooperación internacional dedicados a las problemáticas de salud global como los previamente mencionados CEPI y GAVI (Moreno y Jiménez Gorgojo, 2020). En el marco de la pandemia de COVID-19, estos actores adquirieron una impronta global al participar en iniciativas con un alcance geográfico masivo en el marco del sistema de Naciones Unidas, como será discutido a continuación.

En lo que concierne particularmente a CEPI, cabe destacar que Bill Gates forma parte del equipo que conformó esta asociación que, desde 2017, nuclea organizaciones públicas, privadas, filantrópicas y civiles de gobiernos como Noruega, Alemania, India y Japón cuyo objetivo consiste en “corregir una importante deficiencia del

mercado en lo que respecta a las vacunas contra patógenos de baja probabilidad que pueden causar epidemias” (Moreno y Jiménez Gorgojo, 2020, p. 34).

Por otra parte, con respecto a GAVI, también se reitera la participación y el apoyo de Bill y Melinda Gates en el establecimiento de esta iniciativa fundada en el año 2000. Se trata de una asociación público-privada cuyo objetivo consiste en “crear un acceso igualitario a vacunas nuevas e infrautilizadas para los niños que viven en los países más pobres del mundo” (Moreno y Jiménez Gorgojo, 2020, p. 32). La financiación de este caso depende de aportes de gobiernos donantes y, fundamentalmente, de las contribuciones de la Fundación Bill & Melinda Gates.

En un comunicado de prensa de la OMS del pasado 24 de agosto de 2020, se dio a conocer que el Mecanismo de Acceso Mundial a las Vacunas contra la COVID-19 (COVAX), lanzado en junio, alcanzó la adhesión de 172 países (OMS, 2020), cuyo objetivo consiste en “colaborar con los fabricantes de vacunas de modo que los países de todo el mundo tengan un acceso equitativo a vacunas seguras y eficaces una vez que éstas hayan obtenido la licencia y autorización” (OMS, 2020). Es preciso destacar que COVAX es una iniciativa que se desarrolló a nivel mundial y cuenta con la mayor variedad de ensayos de vacunas contra COVID-19 globalmente. Además, debe remarcarse que está co-dirigido por CEPI, GAVI y la propia OMS (OMS, 2020).

En este esquema, CEPI es el organismo encargado de dirigir la investigación y desarrollo de tres vacunas seguras y eficaces que se puedan poner a disposición de los países miembros de COVAX (OMS, 2020). Por otra parte, GAVI es el responsable de la coordinación de la iniciativa. Por lo tanto, se reitera la noción según la cual se advierte que “el papel de decidir sobre las políticas y destinos de los fondos corresponde a un grupo relativamente pequeño conformado por algunos gobiernos de países donantes importantes, la fundación Gates y el Fondo global” (Brito, 2014, p. 6) y que, en definitiva, representa un aspecto central en la delimitación de la agenda internacional de la salud global.

En síntesis, como puede identificarse a partir de los ejemplos anteriormente descritos, la Fundación Bill & Melinda Gates se posicionó como un actor global de peso sumamente relevante en el marco de la pandemia de COVID-19, ejerciendo un rol dinámico a partir de la generación de vinculaciones estratégicas y de alianzas con actores fundamentales a partir de las distintas instancias en las que participa como aportante y gozando de centralidad en el sistema multilateral mediante la participación en la definición de una agenda global signada por la búsqueda de las vacunas contra el coronavirus. En este sentido, el accionar de dicha Fundación, en articulación con actores significativos en el contexto de la pandemia en 2020 sumado al tipo de recursos desplegados y a la rapidez en las acciones implementadas, reafirma

la tesis de Youde (2019), acerca de la injerencia de las fundaciones filantrópicas para fijar la agenda de salud global.

Efectivamente, en lo que respecta a sus acciones, en total, de acuerdo con los datos aportados por Candid, la Fundación se desplegó un total de 529, 6 millones de dólares⁸ a lo largo del año 2020 en concepto de donaciones destinadas a la lucha contra el COVID-19, como puede observarse en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Donaciones registradas por la Fundación Bill & Melinda Gates referidas a COVID-19

Receptor	Monto de donación
Fondo para Coronavirus (sin especificar)	US\$ 150 millones
GAVI	US\$ 150 millones
Acelerador Terapéutico COVID-19	US\$ 50 millones
GAVI	US\$ 50 millones
Múltiples receptores	US\$ 50 millones
GAVI	US\$ 50 millones
Múltiples receptores	US\$ 23 millones
Múltiples receptores	US\$ 5 millones
Escuela de Londres de Economía y Ciencia Política	US\$ 1.6 millones

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Foundation Maps de Candid

514

Lejos de circunscribirse a una lectura meramente ética, la proyección internacional de la Fundación Bill & Melinda Gates, basada en el significativo nivel de financiamiento, en el tipo de acciones realizadas y a las alianzas conformadas, está vinculada con una modalidad específica de poder que detenta dicho actor en la escena internacional. De acuerdo con Partzsch & Fuchs (2012), el concepto de “poder cooperativo” (*power with*) definido como “el proceso de encontrar un basamento común entre diversos intereses, el desarrollo de valores compartidos y la creación de fuerza colectiva a partir de la organización coordinada” (p. 363), permite explicar el accionar de la fundación.

En virtud de la perspectiva del “poder cooperativo”, se considera a la cooperación internacional y las alianzas conformadas para la consecución de determinados fines entendidos como moralmente justos como instrumentos de poder (Partzsch & Fuchs, 2012). Puntualmente, en el caso de la Fundación Bill & Melinda Gates, el tipo de poder cooperativo desplegado a escala internacional no

⁸ Los datos compartidos contemplan las actividades desplegadas hasta septiembre de 2020, momento en el que se redactó el artículo.

puede ser escindido de su poder en términos de negocios. Con lo cual, tanto el nivel de financiamiento (no sólo como segundo mayor contribuyente de la OMS sino también por los recursos desplegados durante la pandemia de COVID-19), como el tipo de acciones y de alianzas conformadas por dicho actor son hechos insoslayables que repercuten en la definición de la agenda de salud global.

Según las autoras, las capacidades financieras de la Fundación y la promoción de objetivos asociados a cuestiones moralmente justas, como la búsqueda de vacunas en el marco de una pandemia, la posicionan en una situación de poder que encuentra escasas oposiciones a su accionar (Partzsch & Fuchs, 2012). La participación, de manera directa e indirecta a partir de las alianzas conformadas, en una iniciativa global de cooperación como COVAX, da cuenta de la injerencia que tiene dicho actor en la definición del curso de las acciones promovidas en pos de la búsqueda de soluciones sanitarias globales.

Reflexiones finales

Para septiembre de 2020, quedaron expresadas en la práctica, y en ciertos casos de manera trágica, las tendencias que habían comenzado a delinearse años anteriores vinculadas con la crisis de la gobernanza global en ciernes y, fundamentalmente, con la crisis de la globalización. La pandemia de COVID-19 implicó que dichas dinámicas se aceleren y se solapen con los distintos escenarios nacionales complejizando las búsquedas de soluciones para mitigar los impactos causados por los contagios y por las medidas de confinamiento de las poblaciones.

Indudablemente, ante un escenario que irrumpió de manera crítica en la escena internacional, los distintos actores esbozaron diversos tipos de soluciones para paliar una situación que requirió, en la práctica, propuestas rápidas y efectivas, aunque aquello no siempre fue posible. En lo que concierne específicamente al sistema de cooperación internacional, la gravitación de los actores privados y de forma particular de las fundaciones filantrópicas como agentes relevantes que detentan poder cooperativo y de negocios quedó de manifiesto a lo largo de los meses en los que discurrió la pandemia. Tal protagonismo se evidenció en aspectos que, como el nivel de financiamiento desplegado, el tipo de acciones realizadas y las alianzas conformadas, contribuyeron a delinear la agenda de la cooperación en materia de salud global.

En el marco de la aceleración de las transformaciones globales aludidas, el sistema de cooperación internacional acentuó rasgos característicos que habían comenzado a delinearse décadas atrás referidas a la pluralidad de actores e instancias, a la especialización temática y a la consecuente fragmentación de las acciones. En tal sentido, es posible comenzar a visualizar tendencias que anticipan un

reacomodamiento de las prácticas, actores, instrumentos y modalidades de la cooperación internacional.

La crisis del multilateralismo expresada en la falta de propuestas coordinadas por parte de los organismos que cuentan con una mayor legitimidad por su cobertura geográfica y por su especialización temática, como la OMS (Malacalza y Hirst, 2020), sienta las bases para la ocupación de espacios por parte de distintos actores privados que se van consolidando, de manera progresiva, como agentes determinantes de las dinámicas internacionales y de la agenda global. A partir de su poder cooperativo y de su poder de negocios, el caso de la Fundación Bill & Melinda Gates, el segundo mayor contribuyente de la OMS, da cuenta de los reacomodamientos de la agenda sanitaria a partir de su articulación conformada con instancias clave como CEPI y GAVI en la búsqueda de la vacuna contra el coronavirus.

Abordar las dinámicas del sistema de cooperación internacional implica, ahora más que nunca, expandir la perspectiva de análisis de manera tal que se pueda integrar el rol de vasto conglomerado de actores que trascienden las esferas estatales. Dentro de este grupo, y para los fines del seguimiento de la problemática sanitaria global, se torna de suma relevancia poder rastrear, relevar y analizar críticamente el accionar de las distintas fundaciones filantrópicas sin desestimar su poder, tanto en términos cooperativos como conflictivos, para poder trazar la vinculación de esta clase de participantes con instancias más tradicionales de la cooperación internacional como los Estados y como los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas.

516

Referencias Bibliográficas

- Actis, E., Zelicovich, J. (2020). El Ritmo Básico de Reproducción del COVID-19 en la transformación del Sistema Internacional. En: Busso, A. (Comp.) "Relaciones Internacionales en tiempo de pandemia", 1era edición especial, Rosario.
- Alonso, J. (2015). Más allá de la ayuda: redefiniendo el sistema de cooperación al desarrollo. En: Ocampo, J. (ed.). Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Alonso, P. L, Vilasanjuan, R. (2013). El papel de la filantropía en la salud global. *Política Exterior*, Vol. 27, Núm. 156, pp. 28-33
- Álvarez Orellana, S. M. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, (10), 285-309.

- Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, vol. 2, núm. 2, octubre.
- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*; Tecnos, Madrid.
- Belardo, M.B., Herrero, M.B. (2020). COVID-19 u el foco en la agenda global; *Fundación Soberanía Sanitaria; Soberanía Sanitaria*; 7, 6-2020, pp. 64-70
- Boni Aristizábal, A. (2010). El sistema de la cooperación internacional al desarrollo. Evolución histórica y retos actuales. En: Calabuig Tormo, C., Llanos Gómez-Torres, M., (coords.) *La Cooperación internacional para el desarrollo*. Edición revisada. Cuadernos de cooperación para el desarrollo, Núm. 1, Editorial Universitat Politècnica de Valencia.
- Brito, P. E. (2014). La cooperación internacional en salud, tendencias y dilemas en la era de la salud global. *Revista Cubana de Salud Pública*, 40(1).
- Brown, G., Susskind, D. (2020). International cooperation during the COVID-19 pandemic. *Oxford Review of Economic Policy*
- Candid (2020). Foundation Maps. Philanthropy's response to coronavirus (COVID-19). Recuperado de <https://maps.foundationcenter.org/home.php>
- Cid Capetillo, I. (1998). La discusión sobre los actores en el escenario internacional. *Política y Cultura*, núm.10, verano, pp. 47-60.
- Del Arenal, C. (2008). Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales. *Curso de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, pp. 181-268
- Finchum-Mason, E., Husted, K., Suárez, D. (2020). Philanthropic Foundation Responses to COVID-19. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*,
- Fisher, D. (1983). The Role of Philanthropic Foundations in the Reproduction and Production of Hegemony: Rockefeller Foundations and the Social Sciences. *Sociology*, 17 (2), pp. 206-233
- Franco-Giraldo A. (2016). Salud global: una visión latinoamericana. *Revista Panam Salud Publica*. 39(2), pp.128-36.
- García Roselló, P. (2016). Internacionalización de los actores subnacionales y Desarrollo Local. La participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la Red de Mercociudades (1995-2015). Tesis de grado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Hirst, M., Antonini, B. (2009). Pasado y presente de la cooperación Norte-Sur para el desarrollo. Documento de Trabajo, Mimeo, UTDT: Buenos Aires.

- Hourcade, O. (2011). Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. En: Rodríguez Vázquez, H. Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales, 45.
- Izmestiev, A., Klingebiel, S. (2020). International (development) cooperation in a post-COVID-19 world: a new way of interaction or super-accelerator? DevpolicyBlog. 1 de mayo de 2022.
- Keohane, R., Nye, J. (1977). Power and Interdependence: World Politics in Transition. Ed. Boston: Little, Brown.
- Lucatello, S. (2020). La cooperación internacional en tiempos del coronavirus. Foreign Affairs Latinoamérica. Vol. 20, Núm. 3. julio-septiembre 2020.
- Malacalza, B., Hirst, M. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? En: Revista Nueva Sociedad, Núm. 287, mayo-junio 2020. Disponible en <https://nuso.org/articulo/podra-reinventarse-el-multilateralismo/>
- Morasso, C. (2020). La cooperación internacional en tiempos de COVID-19. Un mapeo inicial.
- Moreno, J.M.M., Gorgojo Jiménez, L. (2019). El papel de las OMS y de otras organizaciones supranacionales. *Cuadernos de estrategia*, (203), pp. 81-122.
- Nowski, T., O'Flanagan, M., Taliento, L. (2020). A transformative moment in Philanthropy. Artículo del 21 de mayo, publicado en McKinsey & Company, recuperado de <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/a-transformative-moment-for-philanthropy>
- Obregón, D. (2020). La OMS y el paradigma global: los determinantes sociales de la salud o la retórica de la inclusión. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 38 (2), pp.1-10
- OCDE (2004). Fundaciones Filantrópicas y Cooperación al Desarrollo. Extracto del Diario del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) de 2003, Volumen 4, n° 3.
- OCDE (2014). Guidelines for effective Philanthropic Engagement.
- OCDE (2020 a). Private Philanthropy for the SDGs. Insights from the latest OECD CAD statistics. Enero de 2020
- OCDE (2020 b) "Bill y Melinda Gates Foundation", en *Development Co-operation Profiles*, Publicación de OCDE, París.
- OMS (2020). Un total de 172 países y múltiples vacunas candidatas forman parte del Mecanismo de Acceso Mundial a las Vacunas contra el COVID-19. Comunicado de prensa del 24 de agosto de 2020, recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/detail/24-08-2020-172-countries-and-multiple-candidate-vaccines-engaged-in-covid-19-vaccine-global-access-facility>

- Partzsch, L., Fuchs, D. (2012) Philanthropy: power with in international relations, *Journal of Political Power*, 5:3, pp. 359-376.
- Prado Lallande, J.P. (2018). La cooperación internacional para el desarrollo: origen, fundamentación, concepto y modalidades. En: Ponce Adame, E. (comp.) *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo*, Honorable Cámara de Diputados, México
- Rey García, M., Puig Raposo, N. (2013). Globalisation and the organisation of family Philanthropy: a case of isomorphism? *Business History*, 55 (6), pp. 1019-1056
- Russell, R. (2010). *Argentina 1910-2010: Balance del siglo*. Taurus, Buenos Aires.
- Sanahuja, J.A. (2001). Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la ciudadanía global. En: *La Cooperación al Desarrollo en un mundo en cambio*, Sanahuja y Gómez (eds.), Cideal, Madrid.
- Sanahuja, J.A. (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. *Anuario CEIPAZ 2019-2020. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19*, pp. 27-54
- Tassara, C. (2011). Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo. En: *Revista Unaula*, Núm. 31
- Youde, J. (2019). The role of Philanthropy in international relations. *Review of International Studies*, 45 (1), pp.39-56