
El impacto del COVID-19 en la diplomacia sanitaria: una mirada hacia China

Rocío Camerlengo Demmler¹

Los sujetos involucrados en la diplomacia sanitaria internacional (GHD: *Global Health Diplomacy*) han ido en aumento. A los actores tradicionales como los Estados u organizaciones internacionales, se han sumado instituciones bancarias, la sociedad civil, industrias privadas, instituciones filantrópicas, académicas, e incluso asociaciones profesionales (Kickbusch, 2021, p. 96). Entidades ajenas hasta el momento a dicha diplomacia comenzaron a emerger en las últimas décadas. Un ejemplo de ello son los grupos de diásporas chinas de América Latina, que ante los brotes de COVID-19, organizaron donaciones de material de protección personal en sus comunidades (Urdinez, 2021, p. 41). La emergencia de actores no tradicionales en la diplomacia sanitaria es uno de los cambios más perceptibles de las últimas décadas.

Si bien cada vez más actores de diversas afiliaciones institucionales se suman a este tipo de diplomacia, en el presente artículo nos concentraremos en una clasificación más directa de estos sujetos, centrándonos en su posición en la cadena de la diplomacia sanitaria. Se puede hacer una división entre aquellos actores que brindan asistencia y aquellos que la reciben. Es decir, que si queremos conceptualizar a la diplomacia sanitaria como una cadena directa, encontramos de un lado aquellos actores que dan y en el otro aquellos que reciben (*donors and recipients*).

Podemos suponer que los actores más ricos son los protagonistas de dicha diplomacia. Sin embargo, son cada vez más los países de ingresos medios que se abren paso como contribuyentes. En el contexto de la pandemia actual, varias vacunas contra el COVID-19 han surgido en estos países. Ejemplo de ello son las desarrolladas en India como COVISHIELD, COVAXIN y NVX-CoV2373/Covovax, y las de China: SinoPharm y Sinovac (World Health Organization WHO, 2022).

Ante mayor participación de países de ingresos medios con economías emergentes (como la China), es que nos interesa el análisis de la diplomacia sanitaria de estos en el contexto de la pandemia actual. A su vez, mantendremos una observación sincrética sobre su diplomacia sanitaria. Si bien dicha diplomacia posee diversos ejes que pueden analizarse, nos detendremos en un análisis directo clasificando a los sujetos entre aquellos que brindan asistencia y los que la reciben. Nuestro objetivo es comprender si los contextos de crisis sanitarias, como la provocada el COVID-19 hacia principios del 2020 en China y en los meses venideros en diversos países, pueden provocar fluctuaciones entre las caracterizaciones de donantes o recibidores de los actores involucrados en la diplomacia sanitaria global.

La diplomacia sanitaria de la República Popular China (RPC) durante el COVID-19

Hacia fines del 2019, cuando se registraron los primeros casos de COVID-19 en Wuhan, China, pocos habían imaginado la presión que este virus ejercería en el sistema sanitario en los meses venideros (Yuan, 2020). Sin embargo, a medida que los casos aumentaban y se registraban brotes a lo largo de la ciudad, el gobierno se vio en la necesidad de tomar medidas extremas como la de cerrar la localidad e instrumentar cuarentenas (Feng et al, 2020), una medida para ese momento extrema, que luego se replicaría en casi todo el mundo (DW, 2020). Para los primeros meses de 2020, los hospitales de la ciudad no estaban preparados para el flujo de pacientes que recibían a diario, que en muchos casos, esperaban largas horas debido a la saturación del sistema sanitario (France 24, 2020). Nuevamente se producía un escenario de necesidades urgentes, que meses después se extendería a otras ciudades del mundo (Horowitz, 2020; Beall, 2020).

La saturación hospitalaria y gravedad de la situación, el brote en Wuhan se hizo eco en todo el mundo. No pasó mucho tiempo para que donaciones de diversos Estados llegaran a China. Estados Unidos envió más de 17 toneladas de material de protección personal y hospitalario en febrero 2020 (Zhang et al, 2020). Entre los cuales habían más de dos millones de mascarillas, 11 mil trajes de protección y 280 mil pares de guantes (U.S. Embassy

¹ Maestranda en Relaciones Internacionales. Magíster en Culturas Árabe y Hebrea y en Estudios en Asia Oriental.

in Georgia, 2020). Casi al mismo tiempo, países europeos enviaron 12 toneladas de material de protección (European Commission, 2020). En el White Paper se remarca el apoyo recibido por China en aquel período:

En el momento en que la situación en China era más difícil, la comunidad internacional brindó un valioso apoyo y asistencia a nuestro país y a nuestro pueblo. (...) 77 países y 12 organizaciones internacionales donaron suministros médicos de emergencia, incluidas mascarillas, trajes protectores, gafas y respiradores. También se realizaron donaciones de materiales por parte de gobiernos locales, empresas, ONGs de 84 países. El Nuevo Banco de Desarrollo BRICS y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura otorgaron préstamos de emergencia por RMB 7 mil millones y RMB 2485 mil millones, mientras que el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo ofrecieron préstamos para la construcción del sistema de gestión de emergencias de salud pública de China (China Daily, 2020).

El brote inicial del COVID-19 en China la ubicó en una posición de vulnerabilidad, a partir de la cual, varios Estados y organizaciones respondieron enviando materiales de protección e insumos. Entre enero y marzo de 2020, China estaría posicionada en el extremo receptor de la cadena de la diplomacia sanitaria global. Esta era una situación en la que el gigante asiático no se encontraba desde hace décadas. Es un país conocido por brindar ayuda sanitaria, con una presencia muy fuerte en ciertas regiones, como la africana (Killeen et al, 2018). En 2018 fundó el organismo China International Development Cooperation Agency (CIDCA), encargada de desarrollar proyectos de asistencia internacional. Además, mediante el proyecto de la BRI (Belt and Road Initiative), lanzó en 2017 la iniciativa Health Silk Road, apoyada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) (WHO, 2017). En este sentido, China no era conocida por ese entonces como un clásico receptor de ayuda sanitaria, sino que por el contrario, era un contribuyente. Sin embargo, el brote del COVID-19 puso en jaque al sistema sanitario de la ciudad de Wuhan, donde ocurrieron la mayor cantidad de fatalidades hasta el momento del país. El COVID-19 hizo que China virara de ser un donante de ayuda sanitaria, a ser receptor de esta al cabo de pocas semanas. Un escenario inesperado y de extrema urgencia como el de la etapa inicial de la pandemia actual, hicieron que las características de la diplomacia sanitaria de un país se modifiquen por completo.

A pesar de esta situación inicial crítica, el curso del sistema sanitario chino de los meses siguientes cambió. Después de tres meses del brote en Wuhan, los casos de infecciones por COVID-19 disminuyeron, habiendo casi nulos casos de transmisión comunitaria (Hernández, 2020), aliviando al sistema sanitario y cerrando hospitales de emergencia instaurados por el brote. El escenario sanitario preocupante experimentado allí unos meses antes comenzaba a replicarse en diversas partes del mundo (Aljazeera, 2020). Para ese entonces, Irán e Italia comenzaban a registrar numerosos brotes dentro de sus fronteras (UNHCR, 2020). Además de haber sido receptora de ayuda extranjera, China fue el primer país que había logrado estabilizar los contagios comunitarios dentro de sus fronteras. Por ende, no sólo estaba en condiciones materiales de poder colaborar, sino que también contaba con la experiencia de haber tratado con un gran flujo de pacientes infectados.

Es entonces, que el perfil de China como actor en la diplomacia sanitaria cambia a pasar de ser recipiente de ayuda, a ser donante de materiales de protección, equipamiento sanitario y comisiones de expertos a diversos países (Urdinez, 2021). Países de África, Asia, y otras regiones comenzaron a recibir el influjo de donaciones de material sanitario chino (CIDCA, 2022) para hacer frente a la pandemia. La ayuda china fue una de las más robustas alrededor del mundo, ya que no solo incluyó donativos bilaterales, sino que también compromisos multilaterales (como la COVAX), y también fue dirigida hacia poblaciones en condiciones de necesidad extrema, como refugiados (Relief Web, 2021). Al respecto, Johnson y Zuhr (2021, p. 50) señalan:

La respuesta internacional de China al COVID-19 ha representado hasta ahora su campaña de asistencia humanitaria "más larga y extensa"; (...) El Libro Blanco de 2021 indica que China puede estar interesada en un enfoque más estratégico para su "interés de larga data en la respuesta a desastres". Además de la respuesta al COVID-19, China considera el socorro y la recuperación ante desastres, el apoyo a los refugiados y la seguridad alimentaria como componentes clave de su asistencia humanitaria.

La diplomacia sanitaria internacional: ¿un escenario estático?

A partir de los aspectos mencionados en el presente trabajo podemos concluir que la tipificación de China como sujeto participante de la diplomacia internacional no es homogénea. El carácter de China como actor viró de ser un recipiente de ayuda, a ser un exportador y donante de esta. Claro está decir que este cambio se produjo en un contexto de crisis inesperado como fue el de la pandemia del COVID-19. Así como muchos países socorrieron

a China enviando material sanitario (China Daily, 2020), China hizo lo mismo para el momento en que se encontraba estable y los demás países necesitaban ayuda (China Daily, 2020).

Asimismo, la diversificación en su caracterización como actor ha inaugurado diferentes etapas en su diplomacia. Tras los virajes identificados, se inaugura una etapa en la diplomacia sanitaria que se denominó como la diplomacia de las mascarillas (Mask Diplomacy) (Wong, 2020). El término se acuñó para dar cuenta del gran flujo de donaciones chinas de material sanitario hecho a diversos países. El período de diplomacia de las mascarillas nos demuestra que un país que se encontraba en el extremo del receptor de ayuda foránea al cabo de unos meses se encontraba en el otro lado de la cadena de la diplomacia sanitaria, en el de proveedor y donante. Si bien China actuó en un momento de extrema necesidad para otros países, el papel cambiante de su diplomacia sanitaria demuestra las consecuencias que pueden ejercer momentos de urgencia como el de la pandemia actual en el perfil de la diplomacia sanitaria de un país.

En un lapso menor de tres meses, el perfil de China ha fluctuado de ser un país receptor de ayuda foránea a ser proveedor. En la actualidad, China se está perfilando como un actor comprometido con la ayuda sanitaria mediante proyectos como CIDCA² y la BRI en los cuales se contemplan aspectos de asistencia sanitaria. Autores afirman que la respuesta china de asistencia a la pandemia será una de las más importantes hechas por el país.

Durante la pandemia de COVID-19, los expertos estiman que China proporcionará la mayor cantidad de asistencia humanitaria de su historia. La recién establecida Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo de China (CIDCA), un Sub Ministerio chino destinado a coordinar la ayuda exterior, ha declarado que la respuesta al COVID-19 será la “operación humanitaria de emergencia más intensiva y de mayor alcance de China desde su fundación (Kurtzer, 2020).

En términos generales, observamos que los efectos de crisis y emergencias sanitarias, como las del COVID-19, ejercen gran presión sobre los sistemas de salud. Casi todos los sistemas nacionales en los que irrumpieron grandes brotes de dicho virus, los sistemas sanitarios se han visto desbordados o colapsados, ejerciendo presión no sólo en los estratos políticos, sino que también llegando a influir en la diplomacia sanitaria de los Estados. La pandemia del COVID-19 es un reflejo de la interdependencia que el mundo tiene en cuestiones sanitarias, y representa una nueva oportunidad para modificar la diplomacia de la salud a la hora de alcanzar objetivos comunes (Taghizade et al, 2021). El caso de la diplomacia sanitaria china en tiempos del COVID-19 nos demuestra la versatilidad que presentan los actores de dicha diplomacia debido a los escenarios coyunturales nacionales e internacionales. Ante situaciones de extrema necesidad, se distingue que la interdependencia de cooperación entre los actores de la diplomacia de la salud es necesaria, ejerciendo cambios en las caracterizaciones de los sujetos actuantes.

Bibliografía

Al Jazeera. (20 de marzo 2020). Coronavirus live updates. <https://www.aljazeera.com/news/2020/3/20/coronavirus-live-updates-627-die-in-a-single-day-in-italy>

Beall, A. (28 de abril 2020). Shortages of equipment, beds and staff means doctors have a dreadful decision to make in the midst of the current pandemic. BBC. <https://www.bbc.com/future/article/20200428-coronavirus-how-doctors-choose-who-lives-and-dies>

China Daily. (08 de junio 2020). White Paper – Fighting COVID-19: China in Action. <https://covid-19.china-daily.com.cn/a/202006/08/WS5edd8bd6a3108348172515ec.html>

CIDCA. (2022). Medical Aid. <http://en.cidca.gov.cn/medicalaid.html>

DW. (17 de marzo 2020). Coronavirus, minuto a minuto: América y Europa bajo cuarentena y fronteras cerradas. <https://www.dw.com/es/coronavirus-minuto-a-minuto-am%C3%A9rica-y-europa-bajo-cuarentena-y-con-fronteras-cerradas-17032020/a-52802033>

² CIDCA: China International Development Cooperation Agency. Creada en 2018, tiene por objetivo coordinar programas de ayuda exterior financiados por la RPC.

- European Commission. (1 de febrero 2020). Statement by Commissioner for Crisis Management Janez Lenarčič on EU support to China for the Coronavirus outbreak. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_178
- Feng, E., Cheng, A., Kennedy, M. (23 de enero 2020). Chinese Authorities Begin Quarantine of Wuhan City as Coronavirus Cases Multiply. NPR. <https://www.npr.org/2020/01/23/798789671/chinese-authorities-begin-quarantine-of-wuhan-city-as-coronavirus-cases-multiply>
- France 24. (26 de enero 2020). In one Wuhuan hospital, long lines, fear and frustration. <https://www.france24.com/en/20200126-in-one-wuhan-hospital-long-lines-fear-and-frustration>
- Hernández, J. (18 de marzo 2020). China Hits a Coronavirus Milestone: No New Local Infections. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2020/03/18/world/asia/china-coronavirus-zero-infections.html>
- Horowitz, J. (12 de marzo 2020). Italy's Health Care System Groans Under Coronavirus – a Warning to the World. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2020/03/12/world/europe/12italy-coronavirus-health-care.html>
- Kickbusch, I., Nikogosian, H., Kazatchkine, M., Kokeny, M. (2021). A Guide to Global Health Diplomacy. Global Health Centre. Graduate Institute of International and Development Studies.
- Killeen, O., Davis, A., Tucker, J., Mason Meier, B. (2018). Chinese Global Health Diplomacy in Africa: Opportunities and Challenges. *Glob Health Gov*, 12 (2), 4-29.
- Kurtzer, J. (17 de noviembre 2020). China's Humanitarian Aid: Cooperation amid Competition. Center for Strategic & International Studies. <https://www.csis.org/analysis/chinas-humanitarian-aid-cooperation-amidst-competition>
- Johnson, Z. & Zuhr, R. (10 de mayo 2021). A New Era? Trends in China's financing for international development cooperation. <https://donortracker.org/insights/new-era-trends-chinas-financing-international-development-cooperation>
- Relief Web. (2021). China donation of COVID-19 supplies distributed across all five fields of UNRWA operations. <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/china-donation-covid-19-supplies-distributed-across-all-five>
- Taghizade, S., Kumar Chattu, V., Jaafaripooyan, E., Kevany, S. (12 de julio 2021). COVID-19 Pandemic as an Excellent Opportunity for Global Health Diplomacy. *Perspective*. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2021.655021>
- Urdinez, F. (Sahd). (2021). La diplomacia china de "mascarillas y vacunas" hacia América Latina durante la pandemia de COVID-19. Centro de Estudios Internacionales UC-Fundación Konrad-Adenauer.
- UNHCR. (2020). COVID-19 response in the Islamic Republic of Iran – April 2020. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/76056.pdf>
- U.S. Embassy in Georgia. (6 de febrero 2020). Coronavirus aid from U.S. groups arrives in China. <https://ge.usembassy.gov/coronavirus-aid-from-u-s-groups-arrives-in-china-february-6/>
- WHO. (18 de Agosto 2017). Towards a Health Silk Road. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/towards-a-health-silk-road>
- WHO. (2022). Status of COVID-19 Vaccines within WHO EUL/PQ Evaluation Process. https://extranet.who.int/pqweb/sites/default/files/documents/Status_COVID_VAX_18February2022.pdf

- Wong, B. (25 de marzo 2020). China's Mask Diplomacy. The Diplomat. https://thediplomat-com.translate.googleusercontent.com/2020/03/chinas-mask-diplomacy/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=op,sc
- Yuan, S. (29 de enero 2020). 'Utter chaos': Coronavirus exposes China healthcare weaknesses. Al Jazeera. <https://www.aljazeera.com/news/2020/1/29/utter-chaos-coronavirus-exposes-china-healthcare-weaknesses>
- Zhang, D., Mansfield, E., Voyles Pulver, D. (3 de abril 2020). U.S. exported millions in masks and ventilators ahead of the coronavirus crisis. USA Today. <https://www.usatoday.com/story/news/investigations/2020/04/02/us-exports-masks-ppe-china-surged-early-phase-coronavirus/5109747002/>