# La securitización de la pandemia de la covid-19 en la Organización de Estados Americanos

The Securitization of the Covid-19 Pandemic at the Organization of American States

DIEGO A. MORALES RODRÍGUEZ

Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica

RESUMEN: El presente artículo busca dar un aporte a la agenda de investigación de las Relaciones Internacionales desde los estudios internacionales en seguridad (EIS) vinculados con el área de la salud. Mediante la teoría de securitización[1] y el análisis del discurso como herramienta de investigación, se examinó el proceso de incorporación de la pandemia de la covid-19, como crisis sanitaria internacional, en la agenda de seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA). Asimismo, se utilizó el método descriptivo y la generalización analítica como métodos de interpretación de los datos cualitativos recopilados. De los resultados alcanzados se obtiene que, desde el establecimiento del concepto de seguridad multidimensional en el 2003 por la OEA, es cada vez más frecuente la incorporación de temas asociados a la salud en la agenda de seguridad hemisférica, siendo el VIH/sida el primer antecedente. Además, la pandemia de la covid-19 se convierte en un nuevo ejemplo paradigmático en los estudios internacionales de seguridad y por lo tanto, como un claro precedente para el análisis de futuros fenómenos similares.

PALABRAS CLAVE: organización intergubernamental, pandemia, política internacional, salud, seguridad hemisférica.

ABSTRACT: The current paper is aimed to contribute to the International Relation´s research agenda related with international security´s studies linked to health. It analyzes the incorporation process of covid-19 pandemic in the Organization of American States´ security agenda, as an international health crisis, using the securitization theory and through the speech analysis. Likewise, it was used descriptive and analytic generalization methods to support the interpretation of the data obtained. As results, it was possible to confirm that, since the establishment of multidimensional security´s concept in 2003 by the OAS, the incorporation of issues related to health at the hemispheric security agenda is increasingly frequent, being HIV/aids the first precedent. In addition, the covid-19 pandemic is positioned as a new paradigmatic example in international security studies and, therefore, as a clear antecedent for the analysis of future similar phenomena resulting from health crisis.

KEYWORDS: intergovernmental organization, pandemics, international politics, health, hemispheric security.

Recibido: 29 de septiembre de 2022. Aceptado: 12 de octubre de 2022.

*Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 8, No. 2, (2022), pp. 169-187. http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista

ISSN: 2444-6157. DOI: http://dx.doi.org.10.18847/1.16.10

[1] Del inglés *securitization*.

## INTRODUCCIÓN

En el 50° período de sesiones ordinarias de la Asamblea General (AG) de la Organización de Estados Americanos (OEA) se aprobó la resolución no. 2950, *Promoción de la Seguridad Hemisférica: un enfoque multidimensional*, donde se incorpora la pandemia ocasionada por la covid-19 en la agenda de seguridad multidimensional. Lo anterior con el fin de establecer sus efectos directos en algunos temas tratados por la institución a través de la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM), a saber, violencia en sus múltiples formas, ciberseguridad, falsificación y contrabando de medicamentos e insumos médicos, protocolos de bioseguridad y medidas complementarias para la reanudación de actividades aeroportuarias y portuarias seguras, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

Además, se identificaron temas en los que la pandemia generó otros efectos, directos e indirectos, como el incremento de la pobreza y la pobreza extrema y, con ello, la desigualdad social, el deterioro y la saturación de los sistemas de salud, los obstáculos al comercio y la prestación de servicios en general, la problemática alrededor de la desigualdad en las campañas de vacunación, la limitación a las libertades civiles y las posibles violaciones a los derechos humanos, entre otros; de ahí que también sea clasificada como una sindemia[2]. No obstante, la investigación utiliza el término pandemia como el fenómeno analizado bajo el parámetro establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo del 2020[3].

Con la incorporación de la pandemia de la covid-19 a la agenda de la seguridad multidimensional se presume la activación de protocolos, medidas, políticas y prácticas de seguridad comunes desde los Estados, con el fin de tratar la amenaza a partir de los insumos técnicos, las buenas prácticas y la cooperación hemisférica. De esta forma, se pretende garantizar una buena gobernanza asociada al pilar institucional de la democracia y, con ello, evitar posibles excesos en el poder por parte de las autoridades gubernamentales.

En este sentido el artículo tiene como objetivo analizar el proceso de securitización de la pandemia de la covid-19 en la OEA, estableciendo un precedente sobre los estudios en seguridad dentro de las Relaciones Internacionales, pues se estudia un tema que, a pesar de tener su base de tratamiento en el área de la salud y la epidemiología, sus efectos han sido tales que cambiaron la dinámica de la humanidad y el sistema internacional como un todo, lo cual le otorga importancia para la disciplina.

Se presentan en primera instancia antecedentes de investigaciones sobre el nexo salud/seguridad con el fin de confirmar su cada vez mayor frecuencia en la política internacional. Posteriormente, se indica el sustento teórico-metodológico de la investigación, tomando el constructivismo como su enfoque científico. Se desarrolla la temática escogida, así como se describe brevemente el tratamiento de otras crisis sanitaras, previas a la pandemia de la covid-19, desde la agenda de la seguridad multidimensional. Al final se presentan las conclusiones obtenidas y los posibles escenarios que se puedan presentar a partir del proceso de securitización analizado.

2. Básicamente advierte acerca de la agudización de los impactos de una pandemia al entrelazarse con condiciones materiales y simbólicas, de la existencia social atravesadas por la pobreza y múltiples inequidades sociales, educativas y económicas, y diversas formas de violencia estructural (…) El concepto de sindemia, intenta recoger y sintetizar ese entramado complejo propio de las realidades sociales, que hoy seguramente está teniendo una incidencia significativa en la evolución del Covid-19 (Cicde, 2021: 3-4).
3. Para detalles se puede visitar el siguiente enlace https://bit.ly/3P6hCb0

## Literatura alrededor del nexo salud/seguridad

Sobre la bibliografía relacionada con el nexo salud/seguridad, muchos de estos trabajos muestran la dinámica interconectada con la gobernanza mundial, las dinámicas de poder, la economía mundial, la economía de la salud y la salud como derecho humano a partir de crisis sanitarias ya vividas por la humanidad desde finales del siglo XX, lo cual es esencial para entender los procesos de securitización relacionados con el área de la salud (Lo Yuk-ping & Thomas, 2010; Kamradt-Scott, 2011; Gagnon & Labonté, 2013; Kevany, 2015; Dijkstra & de Ruijter, 2017; Hanrieder & Kreuder-Sonne, 2014).

Destaca *Globalización, salud y seguridad. Coordenadas de un nuevo tema de la agenda internacional*, en donde se exploran "los vínculos entre la globalización, la agenda de salud y la seguridad internacional e interamericana" (León Manríquez, 2006), al relacionarlas con el establecimiento del concepto de seguridad multidimensional en la agenda de la OEA desde el 2002. Lo anterior a partir de acontecimientos como la epidemia del VIH/sida que ha expuesto la vulnerabilidad de la humanidad ante las enfermedades contagiosas.

En el libro, *Security and Global Health. Toward the Medicalization of Insecurity* se exponen temas de la salud que, antes del siglo XXI, eran vistos como asuntos de la "baja política", por lo que quedaron relegados al tratamiento de la política doméstica o local, a pesar de la advertencia establecida desde 1946 por parte de la OMS: "la salud de todas las personas como elemento esencial para el mantenimiento de la paz y la seguridad" (Elbe, 2010: 1).

Así, el autor hace referencia al fumado, la obesidad y el consumo de alcohol como problemas serios de salud de la humanidad, los cuales deben ser vistos desde la agenda de seguridad por los efectos que producen hacia lo social, cultural y económico, entendiendo la seguridad afuera de una agenda militarista. Además, Elbe alude a la creciente aparición de virus como el H1N1 (gripe porcina), el H5N1 (influenza aviaria) y el coronavirus responsable del síndrome respiratorio agudo y severo (SARS), que, aunados al VIH, han generado crisis sanitarias de trascendencia internacional. También llama la atención el tratamiento que le da al concepto de bioseguridad; el uso de las enfermedades como armas de combate mediante el envenenamiento de las poblaciones en estado de conflicto; y el uso del cuerpo como un campo de batalla en la industria farmacéutica mundial, con escaso control por parte de los Estados y poca influencia de las organizaciones internacionales relacionadas con la salud mundial para incidir en políticas de control efectivas en esta actividad económica.

Con énfasis en las agendas de investigación dentro de las Relaciones Internacionales, *Global Health in International Relations* (Davies *et al.* 2014) hacen un repaso de la creciente cantidad de estudios en la disciplina dirigidos al nexo seguridad-salud de los últimos veinticinco años. Expone el incremento en investigaciones académicas sobre temas relacionados al VIH, el proceso de rastreo histórico-político en el tratamiento de enfermedades, la sociología-política internacional y, lo más importante, la forma en que grupos de expertos en el área de la salud han dirigido sus investigaciones científicas hacia la seguridad internacional mediante la creación de grupos interdisciplinarios con científicos sociales.

Las razones principales de esta tendencia investigativa son los criterios de mayor interdependencia mundial y la presión que ejercen los retos asociados a los fenómenos de la salud global, los cuales se relacionan a su vez con los temas medioambientales, que trascienden las fronteras nacionales debido a la exposición de la vulnerabilidad de la

humanidad y el bienestar social mundial. De esta forma, se exigen políticas permanentes como respuesta a la problemática señalada.

Por último y como caso de estudio la pandemia en estudio, *COVID-19 y seguridad regional. Macro-securitización global, adaptaciones locales y dilemas de la cooperación latinoamericana* (Dalponte, 2021), estudia los procesos de securitización de la pandemia realizados en Latinoamérica en perspectiva local o nacional usando la teoría de securitización y el análisis desde el nivel regional, con el fin de hallar consensos y divergencias sobre la construcción de la amenaza y las medidas extraordinarias de contención de la emergencia.

El artículo complementa las conclusiones de la presente investigación sobre la securitización de la pandemia en la OEA, principalmente en que lo estudiado con la crisis sanitaria de la covid-19 corresponde a un proceso macrosecuritizador. Asimismo, amplía mediante el estudio comparado la securitización desarrollada a nivel local, mostrando las divergentes políticas entre los Estados de la región de atención de la pandemia, a partir de la construcción de la amenaza y las intersubjetividades alrededor de la misma, lo que se contrapone de alguna manera con la experiencia de cooperación en la acción diplomática en el contexto institucional intergubernamental que representa la OEA.

## ENFOQUE TEÓRICO

El análisis se realiza desde un enfoque ecléctico en lo teórico-metodológico, empleando propuestas de distintas teorías de los estudios internacionales en seguridad (EIS) de la disciplina de las Relaciones Internacionales, siendo el constructivismo su enfoque o paradigma científico base, por lo tanto, se comprende la realidad como construida socialmente por todos los actores involucrados en el contexto estudiado, sin obviar algunos aportes de los estudios críticos.

En este sentido la investigación se posiciona en la perspectiva sociológica de los estudios de securitización, precisamente por su enfoque científico principalmente constructivista. Por ello, se comprende la securitización como "una forma específica de práctica social, articulada en un discurso que está ligado a una amenaza existencial y una política de la emergencia" (Álvarez Velasco, 2019: 34). Además, para que ocurra un proceso de securitización, el discurso utilizado por quien securitiza -actor securitizador- debe ser recibido positivamente por la audiencia.

Por lo anterior es que, y, sin la intensión de profundizar en el debate académico por el que ha pasado la teoría de securitización en más de veinte años (Buzan, Waever & de Wilde, 1998; Williams, 2003; Booth, 2007; Balzacq, 2010; Sanahuja y Schünemann, 2012; Watson, 2012; Bigo, 2013; Demurtas, 2019; Verdes-Montenegro, 2019), es necesario indicar que para efectos de este artículo los preceptos de Balzacq, Sanahuja y Schüneman y Verdes-Montenegro son los de mayor interés.

Por lo tanto, en igual importancia se consideran las dos características fundamentales de la teoría, esto es: primero, el rol activo del lenguaje en el establecimiento de un enlace entre las ideas y la realidad social cuando se construye la idea de la amenaza (Porcelli, 2013). De ahí que se comprenda que el lenguaje no es neutro dado que se usa para construir una realidad y por ello la importancia del análisis del discurso como la principal herramienta de análisis de datos que usa la presente investigación.

La segunda característica es su naturaleza intersubjetiva, es decir, el reconocimiento y la aprobación de la amenaza señalada por el actor securitizador por parte de la

audiencia, lo que implica la aprobación del discurso o mensaje securitizador (Demurtas, 2019). Con este punto, se cumple la diferencia entre un mecanismo y un proceso de securitización, dado que: "si el primero consiste en el acto de identificar una amenaza por parte del actor securitizador y señalarlo públicamente, no es hasta que la audiencia aprueba este movimiento y reconoce la amenaza identificada que podemos hablar de securitización como tal" (Verdes-Montenegro, 2019: 80).

Por otra parte, para que un proceso securitizador ocurra se deben cumplir ciertos factores de éxito, estos comprenden la autoridad del agente securitizador, vinculada con el tipo de poder discursivo, estructural, experto y moral; la verificabilidad de la amenaza, esto es el conocimiento social que se tiene de la amenaza, de ahí la intersubjetividad, y, por último, la estructura del lenguaje utilizado el cual debe estar centrado en la amenaza de manera que exista una coherencia discursiva con el contexto cultural donde se presenta la situación de vulnerabilidad (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998).

Las críticas y la actualización de la teoría permite que su mayor aporte a los EIS sea precisamente la propuesta de una metodología cualitativa de análisis de la seguridad, donde el contexto, la estructura, el lenguaje y la existencia de varios actores y sus valores, acciones y discursos son fundamentales; brindando mayores posibilidades para interpretar los procesos mediante los cuales un tema es construido en una amenaza y tratado como un asunto de seguridad (Verdes-Montenegro, 2019; Álvarez Velasco, 2019).

Por tal razón es que la recomendación generalizada al aplicar la teoría de securitización es "llevar a cabo un análisis (auto)reflexivo de los conceptos, discursos y políticas de seguridad que permita mitigar la securitización "negativa" —militar— de un referente, promoviendo de este modo respuestas a las amenazas más constructivas y holísticas" (Sanahuja y Schünemann, 2012).

Se puede indicar entonces que lo importante para este tipo de estudio es analizar el proceso de construcción de la securitización de una determinada amenaza, en este caso la pandemia de la covid-19, con el objetivo de precisar los valores y los significados éticos, políticos, sociales y morales que subyacen en dicha práctica social, considerando la diversidad de actores participantes y el contexto representado por la estructura institucional de la OEA, lo cual no sería posible mediante un enfoque tradicional de la seguridad.

Además de la teoría de securitización, se hace uso del concepto *macrosecuritizador* de la teoría de los complejos de seguridad regional (Buzan & Wæver, 2009) donde una causa específica origina un proceso generador de un complejo de seguridad conceptualizado en la teoría como una constelación de seguridad.

Esa causa específica es denominada por los autores de la teoría como un *universalismo* que puede ser *inclusivo, exclusivo, de orden existencial* o de *amenaza física*, este último significa que pone en peligro la humanidad a escala mundial y toma su destino como objeto de referencia, por ejemplo, las armas nucleares, el calentamiento global y las nuevas enfermedades (Buzan & Wæver, 2009: 261).

En este sentido la pandemia de la covid-19 se comprende como un *universalismo de amenaza física*, lo cual explicaría el hecho de que, a nivel del continente americano, se diera la aprobación de la resolución no. 2950, donde se hace una revisión del concepto de seguridad multidimensional para incorporar esta pandemia como amenaza y, por lo tanto, definir las medidas, las políticas y las prácticas de seguridad a tomar al respecto, situación que puede interpretarse como una práctica macrosecuritizadora.

Es decir, mediante la priorización del discurso y las prácticas de seguridad ante la amenaza que significa la pandemia de la COVID-19, sin obviar las polaridades existentes entre los Estados miembros de la institución, se logró el consenso de conceptos, políticas, medidas y prácticas de seguridad, las cuales permiten el tratamiento de la amenaza desde el concepto de seguridad multidimensional, lo que quiere decir, teóricamente, securitizar el tema.

Por la razón anterior es que se puede considerar a la pandemia estudiada como un ejemplo paradigmático en las Relaciones Internacionales y la OEA como una constelación de seguridad, de acuerdo con la teoría enunciada.

Por último, el enfoque teórico ecléctico utilizado incorpora los planteamientos de la *seguridad multidimensional* establecida en el 2003 por la OEA mediante la Declaración sobre Seguridad de las Américas (DSSA) adoptada en la Conferencia Especial sobre Seguridad de Ciudad de México de ese mismo año. Este concepto es influenciado por los preceptos filosóficos de la seguridad humana y la seguridad democrática con el fin de ampliar las posibilidades de incorporación de múltiples amenazas a la seguridad desde varias dimensiones distintas al modelo de la seguridad tradicional política-militar.

Al igual que los conceptos anteriores, la seguridad multidimensional ve la amenaza desde lo transnacional, lo que quiere decir que el origen puede estar a lo interno o lo externo de un Estado, y a partir de múltiples sectores como lo económico, político, social, medioambiental, tecnológico, militar, entre otros. Por ello, el tratamiento que se le puede dar a la amenaza siempre será desde un contexto específico y un procedimiento sistémico/institucional o estructural.

Por otra parte, a diferencia de los mismos conceptos citados, el objeto de referencia es el Estado en el mismo sentido que es visto por la concepción tradicional de la seguridad, es decir, el actor más importante y con la capacidad de generar las condiciones de seguridad de su población, aunque no se excluye la identidad ni la capacidad de agencia de otros actores ajenos a este; es decir, mantiene el enfoque estatocéntrico tradicional de la seguridad, muy distinto al enfoque humanista de la seguridad humana y al enfoque institucional-estructural de la seguridad democrática.

A pesar de esa diferencia y por lo tanto la permanencia de la posición político-militar tradicional de la seguridad en el concepto, no se puede obviar la importancia del enfoque multidimensional de la seguridad para la OEA, considerado uno de sus pilares al mismo nivel de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo implementados desde la cooperación interamericana[4]: "Por ello, los Estados no han desechado el nuevo enfoque, sino que han pretendido adecuarlo a escenarios institucionales subregionales que cumplan (o intenten cumplir) mejor con sus expectativas" (García Botero, 2016: 64).

Adicionalmente, se debe rescatar el intento por continuar el análisis del concepto con el fin de adaptarlo a la realidad del siglo XXI y las nuevas amenazas; siendo la propia resolución no. 2950, el ejemplo más claro al respecto.

## METODOLOGÍA

En cuanto a lo metodológico la investigación se apoyó en la recolección de datos de tipo documental y bibliográfico como la principal herramienta de recopilación de datos cualitativos. En este sentido los discursos de las misiones diplomáticas oficiales en la

4. Como evidencia se puede visitar el sitio en internet de la organización, http://www.oas.org/es/, "Pilares".

OEA, del secretario general y de funcionarios de diferentes departamentos de la institución son parte de las fuentes primarias de la investigación, considerando que el análisis del discurso fue la principal herramienta de análisis de los datos obtenidos. Además, acuerdos y declaraciones de los principales órganos de toma de decisiones de la organización complementan las fuentes primarias utilizadas.

Para efectuar el análisis del discurso se utilizó el software profesional de análisis de datos cualitativos ATLAS.ti, con el fin de extraer de los discursos analizados las palabras más significativas en calidad de categorías y subcategorías. A partir de la categorización de los conceptos se logró la filiación del texto utilizado en los discursos, ya que el propósito era correlacionar dichos conceptos para así identificar el significado adoptado y el contexto en el que fueron utilizados.

A lo anterior se añade la realización de entrevistas semiestructuradas a personal especializado de la OEA en materia de seguridad multidimensional y miembros de misiones diplomáticas permanentes en la institución, con el fin de ampliar y contrarrestar la información obtenida de la recolección documental.

Además, se hizo revisión de documentación relacionadas con el tema de la vinculación de la salud y la seguridad, generada por otras instancias de la OEA, así como de instancias externas a la institución -por ejemplo CEPAL, PNUD[5] y OMS-, por lo que el análisis de contenido fue otra de las herramientas de análisis de datos utilizadas en complemento al análisis del discurso.

Por último, como método de interpretación de los resultados se utilizó principalmente la generalización analítica a partir del estudio de caso, lo cual permite la posibilidad de aplicar el modelo teórico usado en el análisis de casos similares en el futuro. La generalización analítica se complementó con el método descriptivo para detallar y explicar los procesos de incorporación de distintas crisis sanitarias vividas en el continente desde el inicio del siglo XXI a la agenda de la seguridad multidimensional.

## La securitización de crisis sanitarias en la OEA

Con la acogida del concepto *seguridad multidimensional* o hemisférica mediante la DSSA en el 2003 y el reconocimiento de nuevos factores generadores de amenaza a la seguridad hemisférica, es cada vez más frecuente la asociación de temas de la salud a la agenda de la seguridad multidimensional. En este sentido, el VIH/sida representa el primer antecedente al respecto al haber sido incorporada en la DSSA y desde entonces, se pudo constatar como una dinámica frecuente, el tratamiento de problemas asociados a la salud como parte de la agenda de la seguridad multidimensional.

La incorporación de los temas a la agenda de seguridad hemisférica se realiza mediante acuerdos de los principales órganos tomadores de decisiones en la OEA, a saber, la Asamblea General, la Cumbre de las Américas y el Consejo Permanente (CP), mientras que el tratamiento específico de la problemática se dirige a los órganos ejecutivos y técnico-científicos de la institución.

Algunos de los temas que se han sido incorporados a la seguridad multidimensional posteriores al VIH/sida y distintos a la covid-19 son:

5. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- agua y salud (resolución AG/2349/2007 y Sétima Cumbre de las Américas, Mandatos para la Acción 2015),
- cambio climático (resoluciones AG/2429/2008, 2588/2010, 2649/2011, 2952/2020 y declaración 88/2016),
- consumo de drogas ilícitas asociado directamente como un problema de salud pública (resolución AG/2098/2005),
- consumo seguro y salud (resoluciones AG/2549/2010, 2769/2013 y 2830/2014),
- enfermedades no transmisibles como la hipertensión, obesidad, enfermedades cardiovasculares, cáncer, diabetes, enfermedades respiratorias crónicas, entre otras (resolución AG/2919/2018),
- fiebre del Zika (declaración AG/84/2016),
- gripe A (H1N1) o influenza porcina (resolución AG/2491/2009),
- gripe A (H5N1) o influenza aviar (Declaración de Mar del Plata/2005 y resolución AG/2242/2006),
- malaria, dengue, fiebre amarilla, tuberculosis, lepra, mal de Chagas (Declaración de Nuevo León/2004) y
- salud como derecho fundamental humano y condición esencial para el desarrollo integral y la seguridad (Sétima Cumbre de las Américas, Mandatos para la Acción 2015).

Es necesario destacar que la vinculación de los temas mencionados anteriormente con la seguridad se debe en mucho al trabajo político y diplomático de los países del Caribe en la OEA, los cuales, desde antes de la aprobación de la DSSA en el 2003, señalaron que sus vulnerabilidades trascendían lo político y lo militar.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra en el documento *Compendio de respuestas de los Estados miembros al cuestionario sobre nuevos enfoques de la seguridad hemisférica*[6], realizado por la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) del CP como parte de las acciones de dicha comisión para la generación de insumos que sirvieron en la Conferencia Especial sobre Seguridad, en donde se acordó la DSSA.

Las respuestas de los Estados insulares caribeños pertenecientes al Sistema Regional sobre Seguridad[7], cuando se les preguntó cuáles serían los nuevos principios rectores de la seguridad hemisférica, estos indicaron específicamente:

> Los nuevos principios rectores deben incluir las amenazas ambientales, económicas y sociales a la seguridad, para ir más allá de la tradicional amenaza que plantea la fuerza militar. En consecuencia, los principios rectores incluirían también: vi) la salvaguardia del medio ambiente natural para el uso y goce de las generaciones futuras; vii) corregir la asimetría de poder que divide a los Estados miembros exigiendo que los poderosos se abstengan de tomar medidas que ponen en peligro el bienestar de los Estados miembros más débiles; viii) atacar frontalmente las amenazas que plantean las pandemias, que encierran la posibilidad de diezmar a las poblaciones pequeñas (Comisión de Seguridad Hemisférica, 2002: 14).

En el mismo documento se constató la mención de Costa Rica, Ecuador y Panamá en la inclusión de los temas medioambientales y de la salud dentro de la nueva perspectiva de la seguridad multidimensional.

6. Referencia CP/CSH-430/02, del 1 octubre del 2002.
7. RSS por sus siglas en inglés. Incluye a los Estados de Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

Como logra apreciarse, desde la asimilación del concepto seguridad multidimensional, se plantean específicamente temas de salud y ambientales asociados a la seguridad continental, ya que los Estados miembros de la OEA los interpretaron como amenazas externas que ameritaban acciones concretas derivadas de los acuerdos y las declaraciones generados en los distintos foros oficiales.

En este sentido se entiende que, siendo la salud la principal área de atención inmediata en este tipo de crisis, los principales órganos decisores de la OEA hayan delegado su abordaje completo y asistencia técnica a la OPS y sus unidades especializadas; por ejemplo, la Unidad de Salud Pública Veterinaria y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) para los casos de la influenza aviar y el Zika. Respecto al VIH/sida, la delegación de las responsabilidades en la atención de esta crisis sanitaria ha sido en conjunto con el trabajo del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Por otra parte, al revisar los temas prioritarios de la SSM según la orden ejecutiva no. 16 de la Secretaría General de la OEA del 19 de julio del 2016, en donde se aprueba su más reciente reestructuración y los temas de trabajo de la CSH, se constata que, no hay una vinculación directa con el tema de las crisis sanitarias.

Lo anterior permite concluir que a pesar de la determinación de las crisis sanitarias como amenazas a la seguridad del continente, aspectos como el tratamiento y control; la generación de prácticas comunes y políticas de cooperación internacional; el acompañamiento técnico y científico; los procesos de investigación relacionados con el abordaje multisectorial y hasta las campañas de comunicación y educación a la población sobre las enfermedades fueron desligados de alguna manera tanto de la SSM como de la CSH.

Lo señalado puede entenderse como parte de un proceso securitizador, cuyas respuestas fueron más alternativas y holísticas y, por lo tanto, alejadas de lo que se concibe como una securitización negativa —militar—(Sanahuja y Schünemann, 2012), la cual habría podido ocurrir si el tratamiento de la crisis hubiese sido directamente desde la SSM y sometido a alguno de los puntos de la agenda que estas instancias trabajas para la OEA.

### *El movimiento securitizador de la pandemia de la covid-19 en la OEA*

Precisamente, la securitización de la pandemia inició como un movimiento securitizador (Verdes-Montenegro, 2019) con la última sesión presencial del CP de la OEA –2280/2020--del 12 de marzo del 2020, cuando se tomó la decisión de seguir atendiendo las responsabilidades como foro político desde la virtualidad, y hasta el inicio del quincuagésimo período de sesiones ordinarias realizado en octubre del 2020. Así lo confirma el ministro consejero de la Misión Permanente de Costa Rica en la OEA durante la entrevista realizada como persona experta:

> Los Estados miembros de la OEA, iniciaron una serie de acciones a partir de la declaratoria de la pandemia por parte de la OMS/OPS el 11 de marzo de 2020 y Costa Rica participó activamente en el proceso de reactivación de la organización.
>
> El 12 de marzo se realizó la última sesión presencial del Consejo Permanente y el 20 de marzo se realizó la Sesión Extraordinaria de la Asamblea General en la que se reeligió a Luis Almagro Lemes como secretario general de la organización y fue la última reunión presencial que se realizó en la OEA como consecuencia de las medidas sanitarias

> decretadas por la pandemia de covid-19. En esa ocasión solamente un delegado por país pudo ingresar a la sede de la OEA bajo estrictas medidas sanitarias y a la delegación de Costa Rica correspondió la inauguración de ese período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (Antonio Alarcón Zamora, comunicación personal, 27 de octubre del 2020).

Desde el punto de vista de la teoría de securitización, se cumplen razones objetivas para continuar el movimiento securitizador tanto por el contexto mundial de pandemia como por las medidas implementadas en la OEA para evitar el contagio del virus SARS-CoV-2 que causa la enfermedad, lo que produjo que los Estados miembros cambiaran su dinámica de trabajo hacia la virtualidad — fenómeno mundial presentado en la *nueva normalidad* pandémica— y hasta en las formalidades reglamentarias a partir de la interpretación conjunta que establecieron para ordenar el debate y tomar acuerdos, lo que evidencia el rol protagónico de la norma en la construcción de la estructura —la OEA— y la identidad de los agentes —los Estados—.

Posterior a la última sesión presencial del CP (2280/20) y a la sesión extraordinaria del 20 de marzo, en la cual se reeligió al secretario general y el secretario general adjunto, el mecanismo securitizador continuó mediante la incorporación del tema de la covid-19 en la agenda del CP en cuatro ocasiones.

Durante este período -abril a octubre- intervinieron en el movimiento securitizador en calidad de *actores funcionales* y en distintos momentos: la OPS en las sesiones 2280/2020, 2281/2020 y 2299/2020; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la sesión 2281/2020; la SSM en la sesión 2290/2020 y el secretario general de la OEA, Luis Almagro Lemes en la sesión 2281/2020.

En este sentido se debe destacar que el secretario general y la OPS se posicionan como actores funcionales en el movimiento securitizador, considerando que en todo momento su intención es convencer a los actores securitizadores —los Estados miembros—, mientras que, en el proceso securitizador, sus roles cambiarán a actor securitizador, confirmando el planteamiento desde el constructivismo sobre el rol cambiante de los actores según las circunstancias.

### *La securitización de la pandemia de la covid-19 en la OEA*

La securitización de la pandemia de la covid-19 ocurrió formalmente en el 50° período de sesiones ordinarias de la Asamblea General de la OEA, del 19 al 21 de octubre del 2020, mediante la adopción de la resolución no. 2950, donde se incluye, como crisis sanitaria y amenaza en la agenda de la seguridad multidimensional.

Los discursos analizados corresponden al realizado por el secretario general de la OEA, Luis Almagro Lemes, en la sesión de inauguración; los presentados por las misiones diplomáticas permanentes en la institución, participantes de la segunda sesión plenaria del 21 de octubre del 2021; y los pronunciados por grupos representativos de la sociedad civil en el espacio *Diálogo de los jefes de delegación, el secretario general, el secretario general adjunto y los representantes de la sociedad civil, los trabajadores, el sector privado y otros actores sociales*, actividad paralela a las sesiones plenarias que sirve de encuentro entre las posiciones de la sociedad civil sobre la problemática principal del período de sesiones ordinarias. Los discursos se recuperaron del sitio oficial del 50°

período de sesiones ordinarias de la AG[8] y la recopilación hecha por la Comisión Preparatoria del período de sesiones ordinarias en el documento AG/INF.701/2020.

Es necesario destacar la diversidad de grupos de la audiencia tanto en sus posiciones ideológicas y religiosas como en los motivos políticos, sociales y económicos que defienden, lo que confirma la participación de otros actores no estatales en el proceso securitizador de la pandemia en la OEA, demostrando no solo el rol protagónico de la audiencia desde la visión sociológica de la teoría de la securitización, sino también la construcción intersubjetiva de la realidad contextual que justifica la securitización de la pandemia.

El proceso securitizador inicia con el discurso de inauguración del secretario general de la institución. Sus primeras palabras fueron: "No hay refugio seguro ante este enemigo invisible, pues el número de casos en América del Norte, en todo el hemisferio sigue creciendo (…) La realidad de una pandemia cuyo virus invisible se propaga por el aire" (Almagro Lemes, 2020).

Varios aspectos se pueden resaltar de este discurso. El primero es la caracterización de la amenaza como un "enemigo invisible que se propaga por el aire". Sus palabras fueron enunciadas con la intención clara de caracterizar la pandemia y, desde ahí, consolidar la construcción de la amenaza planteada desde el movimiento securitizador, cuando aún no se habían involucrado las audiencias que significan los grupos representativos de la sociedad civil. En este sentido, se cumple con la propuesta de la amenaza como un fenómeno perceptivo y psicológico, en donde su solo señalamiento tiene un efecto intimidatorio, cuyo valor primordial es su relación directa con la seguridad resignificada en términos de supervivencia (Verdes-Montenegro, 2019; Álvarez Velasco, 2019).

Asimismo, el rol del secretario general cambia de actor funcional a actor securitizador, porque, aun no siendo un Estado con la capacidad legal para tomar la decisión de securitizar la pandemia, es el máximo representante de la institucionalidad, según el capítulo XVI de la Carta de la OEA. Por lo tanto, la persona que ostenta este cargo goza de la autoridad política para plantear la pandemia como una amenaza a la seguridad continental que requiere respuestas inmediatas, lo cual es un factor de éxito en la securitización de un tema de acuerdo con la teoría.

Otro elemento importante del discurso en análisis es la referencia a las medidas tomadas por cada Estado miembro desde su soberanía con el fin de contrarrestar los efectos de la pandemia y disminuir los índices de contagio respectivos. El llamado del secretario general es plantear respuestas conjuntas desde la OEA, que sean respetadas y ejecutadas bajo la propia supervisión o asesoría técnica de la institución. De esta manera se procura influenciar las acciones de los Estados a partir de lo que se defina en la institucionalidad. Lo anterior también como pretexto para denunciar ciertas prácticas de algunos gobiernos que van contra los valores democráticos de la institución y que fueron denunciadas por la audiencia en sus momentos de participación.

Mientras que los gobiernos representados vieron las medidas como necesarias, para la sociedad civil las medidas relacionadas con el distanciamiento social y las limitaciones a la movilidad humana fueron de las prácticas más violentas de restricción de derechos que se ha aplicado, no solo por la limitación en sí misma, sino por el agravamiento de las debilidades sistémicas y estructurales que conlleva aplicar esas medidas, en cuanto al

8. Disponible en: https://www.oas.org/es/50ag/

incremento de la pobreza y la desigualdad social, la violencia hacia la mujer y la mayor vulneración de los grupos minoritarios.

Lo anterior queda en evidencia con la denuncia que realiza Almagro-Lemes en su discurso sobre algunos Estados, mientras que se confirman con los mensajes de los grupos representativos de la sociedad civil presentados, por ejemplo, la Coalición Derechos Humanos de Adolescentes y Jóvenes en América Latina y el Caribe:

> Algunos gobiernos han aprovechado las medidas excepcionales para tomar acciones con cortes autoritarios, las cuales han afectado el equilibrio en la toma de decisiones y con esto la gobernabilidad y el espacio cívico en la región. La declaratoria de emergencia sanitaria dio poderes excepcionales a la fuerza pública en la mayor parte de países del continente, que generó un aumento en el hostigamiento contra las organizaciones sociales. Además, no sólo continúa la estigmatización y represión violenta de la protesta social, también la libertad de expresión se ve reducida por medidas que, con la excusa de evitar la supuesta difusión de información falsa sobre la pandemia, se está reprimiendo la veeduría social y la difusión de información crítica de los gobiernos nacionales y, en algún caso, locales.
>
> La respuesta al COVID fue liderada por los poderes ejecutivos nacionales, mientras que los poderes legislativos tardaron en tomar decisiones y en algunos casos se quedan cortos en responder a su trabajo de representación. La falta de control sobre el ejecutivo que ejercen los legislativos, en un contexto de medidas de excepcionalidad, con influencias indebidas crecientes sobre el poder judicial, ha limitado la independencia y equilibrio de poderes en un gran número de países de la región. Esto, sumado al incremento de casos de corrupción y las modificaciones a los tiempos para el derecho de acceso a la información, son los asuntos más graves en relación con la gobernanza de los países, que requieren atención inmediata (Ortellado, 2020).

Precisamente, lo anterior es la muestra de quizás la principal crítica que se hace a la teoría de la securitización: cuando un tema específico es llevado a la agenda de seguridad de un Estado por el gobierno de turno —en la mayoría de los casos—, se toman medidas extraordinarias para debilitar la amenaza sin pasar por los controles democráticos establecidos, de manera que se cae en el riesgo de que muchas de esas medidas sean contrarias a las libertades civiles, políticas y sociales de la sociedad.

Por su parte, la Coalición Afrodescendientes de las Américas presentó la realidad desde la perspectiva de la población afrodescendiente:

> En el caso Colombia, aumento de desplazamientos forzados, masacres y amenazas a líderes sociales, y la falta de garantías de acceso a la justicia y garantías de no repetición. Considerando que las mujeres, los/las jóvenes y las personas LGBTI afrodescendientes sufren de manera diferencial estas desigualdades, las medidas de confinamiento obligatorio, de limitación a la circulación incrementan la violencia intrafamiliar, el bloqueo a la justicia, y a la salud para atender sus necesidades particulares.
>
> Adicionalmente, la situación de precariedad laboral y desempleo se ha exacerbado durante la pandemia, considerando que las personas LGBTI afro y los/las jóvenes como los segmentos poblacionales objeto de mayor discriminación, abusos policiales y torturas por parte de la policía. Observamos con preocupación el incremento de la represión policial contra de los/las afrodescendientes en todos los países. Además, Considerando que las mujeres están sufriendo de altos niveles de desempleo y la repercusión de esto en sus hogares, destacando que la mayoría de los hogares afrodescendientes son homoparentales encabezados por mujeres, ha incrementado las condiciones de extrema pobreza, y mayor vulnerabilidad para las mujeres afrodescendientes y sus hogares (Cuero Bravo, 2020).

Además, la Coalición por la Dignidad de las Personas con Discapacidad en las Américas indicó las condiciones generalizadas a las que esta población se ha visto afectada en tiempos de pandemia:

> Para las personas con discapacidad que avanzaban en la consolidación de procesos de inclusión y participación, la pandemia significó regresar a sus condiciones de vida anteriores y un retroceso de 30 años. El confinamiento y la restricción de derechos y libertades parecieran afectar de la misma manera a todos los ciudadanos. No es así, porque mientras que la mayoría de los ciudadanos de las Américas encontró actividades, soluciones y respuestas en el acceso al ecosistema digital, para las personas con discapacidad en un alto porcentaje, el ecosistema digital es una barrera infranqueable, una brecha insondable, no es accesible, no es usable y no hay ninguna posibilidad de que las personas con discapacidad, por sí mismas, puedan financiarlo. Hoy, la gran mayoría de personas con discapacidad tiene sus derechos restringidos y ninguna posibilidad de participación (Lermen, 2020).

Asimismo, la representación de la población migrante evidenció las condiciones y los riesgos a los que se exponen producto de la omisión de los gobiernos y la ejecución de prácticas contrarias a los derechos humanos, con la justificación de mitigar los niveles de contagio del virus Sars-CoV-2:

> En primer lugar, hemos identificado el incremento de obstáculos a lo largo de la región que impiden el acceso a los territorios de las personas migrantes y refugiadas, así como la posibilidad de acceder al derecho a buscar y recibir asilo. Medidas tales como el cierre de fronteras y otras acciones de contención del virus, vuelven a las personas con necesidad de protección internacional particularmente vulnerables a ser devueltas a lugares donde sus derechos humanos corren riesgo. En efecto, hemos observado un fenómeno de supuestos retornos voluntarios de la población migrante a sus países de origen, donde enfrentan múltiples riesgos, como estigmatización y formas de violencia específica, incluyendo violencias basadas en género. También, las medidas de cierre de fronteras aumentan los riesgos de tráfico, trata y otras violaciones de derechos humanos a la población migrante.
>
> Al respecto, recordamos a los Estados que estos no pueden dejar de atender sus obligaciones en torno al principio de no devolución, y a brindar protección internacional a aquellas personas que la requieren, aún durante la pandemia. Hacemos un llamado a los Estados a respetar el derecho al debido proceso en caso de deportaciones, abstenerse de llevar a cabo deportaciones colectivas, así como a crear de rutas de regularización migratoria permanentes y flexibles (Gómez, 2020).

Respecto a la enunciación de la idea que se construyó sobre la amenaza, en los discursos analizados se encuentra una interpretación común de lo que significa la pandemia. Algunas misiones diplomáticas —todas en calidad de actores securitizadores— abordaron los efectos generales de la pandemia. Otras misiones diplomáticas expusieron el hecho como uno sin precedentes para la sociedad del siglo XXI, mientras que otros mensajes se enfocaron en sus particularidades y afectaciones como Estados en contextos geográficos específicos.

A su vez, la sociedad civil —en términos generales— manifestó su conocimiento de la realidad social de la amenaza desde varias perspectivas e inclusive desde puntos de vista encontrados como ocurrió con el tema de la religión. Sin embargo, todos los discursos presentan como idea común la percepción de la realidad social vulnerada por una amenaza a la seguridad, entendida en términos de la supervivencia, lo que contempla un factor de éxito en la securitización de la pandemia, según la teoría de securitización.

En cuanto a los sentimientos manifestados en los discursos, el negativo asociado a la amenaza que representa la crisis sanitaria es el de mayor mención en todos los discursos

analizados. Por su parte, los sentimientos positivos manifestados estuvieron asociados reiteradamente a la solidaridad y la cooperación como los valores que ayudan a la resiliencia. Con ello se corrobora la importancia de los valores comunes de esta realidad construida, los cuales además han definido las normas y las ideas que reflejan y construyen simultáneamente dicha realidad contextual que representa la OEA.

*La resolución no. 2950 y otras resoluciones conexas*

La resolución no. 2950, corresponde al documento oficial en donde ocurre la inclusión de la pandemia de la covid-19 en la agenda de seguridad multidimensional, de manera que se oficializa la securitización de esta crisis sanitaria.

En la misma sesión plenaria del 20 de octubre del 2020 y a partir de la resolución no. 2950 surgieron otras resoluciones conexas que se deben citar: las resoluciones no. 2952, 2955 y 2956 sobre medidas conjuntas para superar los efectos de la pandemia en la economía regional, inclusión de nuevas tecnologías en procesos productivos y comercialización; prácticas ambientales con el fin de revertir las consecuencias del cambio climático en el continente; reducción de las desigualdades socioeconómicas, la ampliación de la seguridad social, la erradicación del hambre y la malnutrición y la lucha contra la inseguridad alimentaria y nutricional.

Sobresale la resolución no. 1165 del 17 de febrero del 2021 del CP sobre la problemática alrededor de la distribución desigual de las vacunas contra la covid-19, de medicamentos e insumos médicos de tratamiento a las personas pacientes infectadas con la enfermedad. No obstante, los acuerdos adquiridos no son más que exhortaciones y expresiones de preocupación generalizada por la problemática de la distribución de vacunas en el mundo; como resultado de la negociación entre los países miembros y la diversidad de intereses que pueden existir sobre el tema de la comercialización de las vacunas, los medicamentos y los suplementos médicos, lo cual demuestra las limitaciones en los márgenes de acción de la OEA como institución.

Mediante el seguimiento a los debates y acuerdos tomados por la CSH posteriores a la resolución no.2950, se encontró que aún no se ha logrado concretar una propuesta de reformulación de la DSSA y, con ella, del concepto de la seguridad multidimensional, precisamente por las diferencias intersubjetivas e intereses de los Estados miembros, a la espera de resultados de la pasada IX Cumbre de las Américas realizada en junio del 2022. Lo anterior es confirmado por los audios de las reuniones de la CSH números 346-21 del 04 de marzo y 349-21 del 22 de abril del 2021 obtenidos del sitio oficial de la CSH[9].

Por su parte y distinto a otros procesos de securitización de crisis sanitarias como lo fue con el VIH/sida, la influenza H5N1 y la fiebre del Zika, en la resolución no. 2950 se asignan responsabilidades directas tanto a la CSH como a la SSM. Respecto a su formalidad procedimental, esto concluye el proceso de securitización de una crisis sanitaria ocasionada por una pandemia, situación que ocurre por primera vez en la historia de la OEA, según quedó manifestado en la misma resolución.

Al hacer un seguimiento sobre el cumplimiento de la resolución no. 2950, se identificó que, en la reunión 347-21 de la CSH del 24 de marzo del 2021, ocurrió la presentación del actual secretario de Seguridad Multidimensional. Su participación se dio en calidad de actor funcional, fundamentado en el cumpliendo del mandato dado por la AG al presentar un informe de lo actuado. Además, dicha participación generaría información a

9. Disponibles en https://www.oas.org/es/council/CSH/past/

los actores securitizadores para nuevas decisiones por tomar con respecto a la revisión de la DSSA y del concepto de seguridad multidimensional.

El discurso del secretario de Seguridad Multidimensional (SM) se enfocó en el trabajo hecho durante el 2020 en cuatro áreas de las que actualmente componen la seguridad multidimensional. Este abordaje se llevó a cabo a partir de las actividades principales ejecutadas por las instancias que conforman la SSM, a saber: abuso del consumo de drogas, combate al terrorismo, crimen organizado transnacional y seguridad pública.

Aún sin haber profundizado en los efectos de la pandemia dentro de las áreas señaladas, el informe presenta algunos de los efectos más significativos para los Estados miembros desde la concepción multidimensional de la seguridad y, de esta manera, se corrobora la vinculación del área salud con la de seguridad.

Según el propio secretario, el actuar de la SSM fue un abordaje de acompañamiento técnico en la aplicación de procedimientos establecidos para la atención de situaciones conocidas por la institución y la recolección de información como insumos para la formulación de estrategias y prácticas comunes hacia todos los países, con el fin de encontrar posibles respuestas a las situaciones emergentes derivadas de la pandemia.

## Conclusiones

Sin duda, la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia de la covid-19 es un reto y un punto de inflexión para la humanidad en el presente siglo, precisamente por los efectos directos en el ámbito de la salud e indirectos en otros sectores, de ahí que se utilice también el término de sindemia según fue expuesto al inicio de este trabajo.

En materia de seguridad queda en evidencia la cada vez más estrecha relación entre ambas agendas, a tal punto que, en la actualidad, es uno de los principales temas de atención prioritaria por parte de la política internacional y la política exterior de los Estados, como también se logró confirmar. De esta forma, la aprobación del Reglamento Internacional Sanitario del 2005 por parte de la Asamblea Mundial de la Salud es el mejor ejemplo de la mayor vinculación salud-seguridad-política, dado que constituye el marco jurídico internacional para el manejo de eventos riesgosos potenciales o reales hacia la salud pública nacional, regional y mundial.

También, la creación de la Agenda para la Seguridad de la Salud Mundial (GHSA) del 2014 y ampliada hasta el 2024, constituye otro ejemplo de lo expuesto anteriormente, ya que fue un espacio de generación de respuestas prácticas y políticas a nivel multisectorial y multidimensional en el tratamiento de las amenazas ocasionadas por las enfermedades infecciosas.

Dentro del contexto de la OEA, se confirmó que es común la incorporación de temas asociados a la salud en la agenda de la seguridad multidimensional, siendo el VIH/sida el primer tema incluido en dicha agenda. Asimismo, los temas incorporados se relacionan con mayor regularidad con los efectos del cambio climático considerando los desastres naturales y la aparición frecuente de agentes zoonóticos y patogénicos con efectos graves para la salud humana.

A lo anterior se agrega la crisis generalizada en la estructura del sistema internacional, retomando lo expuesto por Sanahuja (2017, 2019), Demurtas (2019) y Verdes-Montenegro (2019), lo cual, aunado a las mayores desigualdades entre los humanos, genera un incremento en la vulnerabilidad ante los procesos de cambio de las personas con menos recursos. Esto sucede a pesar de que los avances tecnológicos aceleran las

condiciones de lo que, desde la perspectiva macroeconómica y social, se considera como desarrollo y se conoce como "la cuarta revolución industrial", mencionada en la descripción del problema en estudio.

Esta perspectiva de crisis y la relación cambio-desigualdad-vulnerabilidad es apoyada desde las instituciones internacionales como la ONU, específicamente con el Índice de Desarrollo Humano 2020 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual expresa lo siguiente sobre el contexto de crisis estructural:

> Nos estamos adentrando en una nueva época geológica: el Antropoceno. La era de los seres humanos. Por primera vez en nuestra historia, los riesgos más graves e inmediatos —desde el cambio climático hasta la pandemia de COVID-19, pasando por el aumento de las desigualdades— están provocados por el ser humano y alcanzan dimensiones planetarias (PNUD, 2020: 22).

La incorporación de la pandemia de la covid-19 en la agenda de la seguridad multidimensional de la OEA corresponde a un proceso securitizador desde la perspectiva constructivista y del planteamiento de la teoría de securitización. Este proceso buscaba la activación de protocolos, medidas y políticas de seguridad comunes, con el fin de tratar la amenaza a partir de los insumos técnicos, las buenas prácticas y la cooperación hemisférica. De esta forma, se pretendía garantizar una buena gobernanza y con ello evitar excesos en el poder por parte de los gobiernos; sin embargo, la participación de la sociedad civil demostró escenarios donde ocurrieron abusos de poder relacionados con limitaciones a derechos civiles, políticos y derechos humanos.

El proceso de securitización investigado corresponde a uno del tipo macrosecuritizador desde el planteamiento de la teoría de complejos de seguridad regional, al generar una constelación de seguridad entre regiones —el continente americano— siendo la pandemia estudiada una fuente considerada como universalismo de amenaza física.

Desde esta perspectiva, la pandemia de la covid-19 corresponde a un nuevo ejemplo paradigmático desde el enfoque teórico planteado donde se enfatiza el nexo salud/seguridad como el determinante en la agenda de la política internacional; lo cual, con todo y sus efectos para la humanidad, se convierte en un antecedente claro para el análisis de futuros fenómenos de esta clase.

El tratamiento de la OEA de la crisis sanitaria estudiada se realiza principalmente desde el área de la salud/epidemiología y desde algunas temáticas específicas que los Estados han considerado como prioritarias, relacionadas directamente con el actuar de la SSM. Sin embargo, no se da el mismo tratamiento a áreas medulares como lo son la desigualdad social, la pobreza, la contaminación ambiental y la soberanía alimentaria, cuyos efectos indirectos han agravado la crisis estructural en el sistema internacional.

Por último, el concepto seguridad multidimensional contiene varias debilidades que ameritan una revisión filosófica-política, considerando la incorporación de la pandemia de la covid-19 como un nuevo elemento. Lo anterior queda en evidencia en las distintas resoluciones que la AG ha tomado sobre el enfoque multidimensional de la seguridad como un concepto en constante revisión, especialmente la resolución no. 2950 con la inclusión de la pandemia estudiada en la agenda de la seguridad multidimensional.

Conviene, además, mediante esa revisión, delimitar el concepto para cerrar espacios que posibiliten la securitización negativa -militar- y prácticas gubernamentales relacionadas con este tipo de securitización, por ejemplo, las declaratorias de estados de

emergencia, cuarentenas obligatorias, militarización de la policía civil, entre otras, las cuales fácilmente pueden generar excesos de poder.

## Nota sobre el autor:

***Diego A. Morales Rodríguez*** es maestro en Relaciones Internacionales y Diplomacia por la Universidad Nacional (UNA) de Costa Rica. Trabaja en el Sistema de Estudios de Posgrados con la Maestría en Derechos Humanos y la Maestría en Criminología de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) de Costa Rica, con 16 años de servicio ininterrumpido. Además, fue presidente y secretario general del Tribunal Electoral Universitario de la UNED y coordinador de la Comisión ad hoc reforma integral del Estatuto Orgánico. Ponente en el V Congreso Universitario del tema: "El nexo salud/seguridad y su inclusión como área temática de la investigación en la UNED", noviembre 2022. Correo electrónico: dmoralesr@uned.ac.cr ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5440-1788

## Referencias

Almagro Lemes, Luis (2020), "Los desafíos de la pandemia de covid-19 en el hemisferio: un enfoque para afrontar las vulnerabilidades y aumentar la resiliencia en tiempos de crisis, tomando como base los cuatro pilares de la OEA". Discurso inaugural del quincuagésimo período de sesiones ordinarias de la Asamblea General de la OEA, 20 de octubre: https://bit.ly/3aWGm6t

Álvarez Velasco, Carla (2019), *La securitización de las armas de fuego en el caso Ecuador*, Tesis doctoral. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Flacso-Ecuador. https://bit.ly/3OlwWzg

Balzacq, Thierry, ed. (2010), *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve* (1ed.), London: Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203868508

Bigo, Didier (2013), "Pierre Bourdieu y las Relaciones Internacionales: el poder de las prácticas, las prácticas del poder", Rubio Grundell, Lucrecia (trad), *Relaciones Internacionales*, Vol. 24, pp. 33-76. https://bit.ly/3PGfN4a

Booth, Ken (2007), *Theory of world security*, Cambridge: Cambridge University Press. https://ir101.co.uk/wp-content/uploads/2018/10/booth-2012-theory-of-world-security-compressed.pdf

Buzan, Barry & Wæver, Ole (2009), "Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory", *Review of International Studies*, Vol. 35, pp. 253–276. https://bit.ly/3B2TMIT

Buzan, Barry, Wæver, Ole & de Wilde, Jaap (1998), *Security: a new framework of analysis*, London: Lynne Rienner Publishers. https://bit.ly/3RNQUFC

Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica (Cicde-UNED) (2021), "Covid-19: sindemia más que pandemia. Factores socioculturales y económicos detrás de la crisis sanitaria". https://bit.ly/3uGVax0

Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA (2002), "Compendio de respuestas de los Estados miembros al cuestionario sobre nuevos enfoques de la seguridad hemisférica". https://bit.ly/3RJh5NH

Cuero Bravo, Erlendy (2020), Discurso presentado en Diálogo de los Jefes de Delegación, el Secretario General, el Secretario General Adjunto y los Representantes de la Sociedad Civil, los Trabajadores, el Sector Privado y otros Actores Sociales del quincuagésimo período de sesiones ordinarias de la Asamblea General de la OEA, 19 de octubre. http://www.oas.org/en/sare/civil-society/docs/Ponencias_Coaliciones.pdf

Dalponte, Bruno (2021), "COVID-19 y Seguridad Regional. Macro-Seguritización Global, Adaptaciones Locales y Dilemas de la Cooperación Latinoamericana", *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, Vol. 31, pp. 8-24. https://doi.org/10.17141/urvio.31.2021.5134.

Davies, Sara, Elbe, Stefan, Howell, Alison & Mcinnes, Colin (2014), "Global Health in International Relations: Editor's Introduction", *Review of International Studies*, Vol. 40, pp. 825-834. https://doi.org/10.1017/S0260210514000308

Demurtas, Alessandro (2019), "Veinte años de la teoría de la securitización: Puntos fuertes y débiles de su operacionalización*", Análisis Jurídico – Político*, Vol. 1, pp. 167-87. https://doi.org/10.22490/26655489.3470.

Dijkstra, Hylke & de Ruijter, Anniek (2017), "The Health-Security Nexus and the European Union: Toward a Research Agenda*"*, *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 8, No. 4, pp. 613-625. https://doi.org/10.1017/err.2017.34

Elbe, Stefan (2010), *Security and Global Health. Toward the Medicalization of Insecurity*, Cambridge: Polity Press. ISBN-13: 978-0-7456-4373-1. https://bit.ly/3RsYW6U

Gagnon, Michelle L. & Labonté, Ronald (2013), "Understanding how and why health is integrated into foreign policy - a case study of health is global, a UK Government Strategy 2008–2013", *Global Health*, Vol. 9, No. 24, pp. 1-19. https://doi.org/10.1186/1744-8603-9-24

García Botero, Javier Fernando (2016), *El sistema de seguridad y defensa del hemisferio americano ¿hacia una suplantación incompleta?*, Tesis de maestría. Universidad Externado de Colombia. https://bit.ly/3okGv6I

Gómez, Mónica (2020), Discurso presentado en Diálogo de los Jefes de Delegación, el Secretario General, el Secretario General Adjunto y los Representantes de la Sociedad Civil, los Trabajadores, el Sector Privado y otros Actores Sociales del quincuagésimo período de sesiones ordinarias de la Asamblea General de la OEA, 19 de octubre. http://www.oas.org/en/sare/civil-society/docs/Ponencias_Coaliciones.pdf

Hanrieder, Tine & Kreuder-Sonnen, Christian (2014), "WHO decides on the exception? Securitization and emergency governance in global health", *Security Dialogue*, Vol. 45, pp. 331-348. https://doi.org/10.1177/0967010614535833

Kamradt-Scott, Adam (2011), "The evolving WHO: Implications for global health security", *Global Public Health*, Vol. 6, No. 8, pp. 801-813. https://doi.org/10.1080/17441692.2010.513690

Kevany, Sebastian (2015), "Diplomatic advantages and threats in global health program selection, design, delivery and implementation: development and application of the Kevany Riposte", *Global Health*, Vol. 11. https://doi.org/10.1186/s12992-015-0108-x

León Manríquez, José Luis (2006), "Globalización, salud y seguridad. Coordenadas de 'un nuevo tema' de la agenda internacional", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Vol. 72, pp. 143-159. https://bit.ly/3nViV0a

Lermen, Dean (2020), Discurso presentado en Diálogo de los Jefes de Delegación, el Secretario General, el Secretario General Adjunto y los Representantes de la Sociedad Civil, los Trabajadores, el Sector Privado y otros Actores Sociales del quincuagésimo período de sesiones ordinarias de la Asamblea General de la OEA, 19 de octubre. http://www.oas.org/en/sare/civil-society/docs/Ponencias_Coaliciones.pdf

Lo Yuk-ping, Catherine & Thomas, Nicholas (2010), "How is health a security issue? Politics, responses and issues", *Health Policy and Planning*, Vol. 25, No. 6, pp. 447–453. https://doi.org/10.1093/heapol/czq063

Ortellado, Carlos D. (2020), Discurso presentado en Diálogo de los Jefes de Delegación, el Secretario General, el Secretario General Adjunto y los Representantes de la Sociedad Civil, los Trabajadores, el Sector Privado y otros Actores Sociales del quincuagésimo período de sesiones ordinarias de la Asamblea General de la OEA, 19 de octubre. http://www.oas.org/en/sare/civil-society/docs/Ponencias_Coaliciones.pdf

Porcelli, Emanuel (2013), "Lo esencial es lo invisible a los ojos. El constructivismo en Relaciones Internacionales", en Llenderrozas, Elsa (Ed.), *Relaciones Internacionales: teorías y debates*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 65-105. https://bit.ly/3ogb260

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2020), *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno.* https://bit.ly/3y2U5kC

Resolución no. 2950. PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA: UN ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL. Aprobada en el quincuagésimo período de sesiones ordinarias de la Asamblea General de la OEA, 21 de octubre de 2020. https://bit.ly/3Pj9tzL

Sanahuja, José Antonio y Schünemann, Julia (2012), "El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda", en Sanahuja, José Antonio (Ed.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: visiones, políticas y actores*, Madrid: Editorial Complutense, pp. 17-70. https://bit.ly/3oghytk

Sanahuja, José Antonio (2017), "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos", en Mesa, Manuela (Coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-2017*. Centro de Educación e Investigación para la Paz (Ceipaz). Enlace

—— (2019), "Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha", *Revista uruguaya de ciencia política*, Vol. 28, No. 1, pp. 59-94. http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/427/329

Verdes-Montenegro Escánez, Francisco Javier (2019), *La (de)securitización en UNASUR (2008-2016). Suramérica construyendo su dimensión de seguridad regional*, Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. https://bit.ly/3PrFFkU

Watson, Scott. D (2012), "Framing'the Copenhagen School: Integrating the literature on threat construction", *Millennium-Journal of International Studies*, Vol. 40, No. 2, pp. 279-301. https://doi.org/10.1177/0305829811425889

Williams, Michael C. (2003), "Words, images, enemies: securitization and international politics", *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 4, pp. 511–531 https://doi.org/10.1046/j.0020-8833.2003.00277.x