



Tema central

COVID-19 y seguridad regional. Macro-seguritización global, adaptaciones locales y dilemas de la cooperación latinoamericana

COVID-19 and Regional Security. Global Macrosecuritization, Local Adaptations, and the Dilemmas of Latin American Cooperation

Bruno Dalponte¹

Recibido: 10 de abril de 2021

Aceptado: 21 de junio de 2021

Publicado: 1 de septiembre de 2021

Resumen

El presente artículo analiza las principales líneas en torno de las cuales se ha interpretado y utilizado la securitización de la COVID-19 en América Latina. Partiendo de una comprensión de la securitización que incorpora un diálogo entre lo local y lo global para interpretar el alcance concreto del proceso, se observan las formas variadas en que distintos países de la región adaptaron discursos securitarios de alcance global. Para ello, se analizan las principales dinámicas globales de securitización en torno de la COVID-19, las particularidades de sus principales contrapartes locales y las acciones extraordinarias legitimadas a partir de ellas. Se argumenta que las variaciones en las construcciones de la “amenaza pandémica” de los actores regionales, realizadas de manera aislada y leídas a través de marcos interpretativos distintos, son a la vez consecuencia y agravante de desacuerdos políticos entre mandatarios nacionales. De esta manera, se busca realizar un balance general que sirva de base para continuar debatiendo uno de los múltiples aspectos en que la actual pandemia ha afectado la seguridad regional.

Palabras clave: América Latina; COVID-19; descoordinación regional; seguridad regional; securitización

Abstract

This article analyses the main lines around which the securitization of COVID-19 has been interpreted and used in Latin America. Starting from an understanding of securitization that incorporates a dialogue between the local and the global to interpret the specific characteristics of the process, the investigation observes the varied ways in which different countries in the region have adapted global security discourses. The main global security dynamics around COVID-19, the

¹ Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina, bdalponte@unsam.edu.ar,

 orcid.org/0000-0002-9167-3010



particularities of its main local counterparts, and the extraordinary actions legitimized as a result of them are analysed. It is argued that the variations in the constructions of the “pandemic threat” by regional actors, carried out in isolation and read through different interpretive frameworks, are both a consequence and an aggravating factor of political disagreements between national leaders. In this way, the article seeks to make a general balance that serves as the basis for continuing the debate on the many aspects in which the current pandemic has affected regional security.

Keywords: COVID-19; Latin America; regional security; securitization; regional incoordination

Introducción

La pandemia de la COVID-19 ha sido uno de los eventos más disruptivos de los que se tiene registro, por su impacto humano y económico. En tiempos recientes, solo es equiparable con la pandemia de gripe de 1918 o las crisis económicas iniciadas en 1929 y 2008. Esos eventos se comparan también por haber sido desencadenados por dinámicas no estatales,² por su propagación transnacional y por sus niveles de impacto sistémico. En el contexto de un orden internacional en tensión y redefinición, pero todavía caracterizado por un alto nivel de integración de las cadenas productivas y comerciales (Acharya 2021;

2 La caracterización se puede matizar ligeramente en el caso de las crisis económicas, ya que gran parte de las condiciones estructurales que habilitaron su inicio y desarrollo estuvieron dadas por marcos regulatorios laxos frente a la acción especulativa de agentes económicos concentrados. Desde un análisis de tradición marxista, la distinción sería irrelevante, incluso, en la medida en que los reguladores operarían en línea con los intereses de los agentes económicos. Sin embargo, esto no quita que los principales impulsos que movilizaron el inicio de las crisis y las reacciones en cadena que llevaron a su propagación sistémica se gestaron principalmente por fuera del aparato estatal.

Barnett 2020), las respuestas de los principales actores del sistema estuvieron marcadas por la descoordinación y la primacía de las preocupaciones domésticas por sobre las acciones colectivas. Sumado a esto, que los primeros brotes registrados hayan tenido lugar en China, uno de los nodos globales para los flujos de personas y bienes, dio lugar a una “tormenta perfecta”, que ha puesto a prueba la resiliencia de los mecanismos formales e informales de gobernanza internacional.

Poco sorprende, entonces, que las ramificaciones de ese evento hayan excedido ampliamente los ámbitos de la salud y la economía, atravesando el funcionamiento del sistema mismo y generando ondas expansivas que han afectado prácticamente todas las esferas de acción humana en el último año y medio. Ante tal realidad, las Relaciones Internacionales se presentan como un ámbito disciplinar bien equipado conceptual y metodológicamente para discutir los alcances de la crisis.

En el caso latinoamericano, una parte importante de los esfuerzos han sido destinados a iniciar a una discusión sobre cómo analizar las consecuencias sociales y políticas de la pandemia en la región. Para ello, se han privilegiado sobre todo perspectivas como la Economía Política Internacional, la Salud Internacional y la Cooperación Regional, así como estudios de caso respecto de las estrategias seguidas por países específicos (Cepik y Rodríguez 2020; Herrero y Nascimento 2020; Riggirozzi y Herrero 2020; Rodríguez Pinzón y Álvarez García 2020; Ayuso 2021; Briceño Ruiz 2021; Brun y Legler 2021; Martich 2021; Zamudio González 2021). Como en otras regiones periféricas, cobró una notoria centralidad la preocupación por los efectos perniciosos de las desigualdades estructurales en la distribución global de riqueza, sobre la capacidad de respuesta ante la pandemia.

El presente dossier busca contribuir a ese esfuerzo desde la perspectiva de la seguridad regional, cuya vinculación con la pandemia permanece relativamente inexplorada hasta ahora. Nutriéndose de las reflexiones iniciadas por otras ramas de las Relaciones Internacionales, la convocatoria a artículos buscó proponer una definición amplia del concepto de seguridad internacional, alentando investigaciones originales que contemplen las múltiples formas en que la pandemia de la COVID-19 ha sido securitizada (o no), las motivaciones y construcciones subyacentes a dichas securitizaciones, las medidas extraordinarias elegidas para enfrentar la pandemia y la distribución desigual de su impacto sobre la seguridad de sectores particulares de las sociedades latinoamericanas. Los artículos exploran múltiples aproximaciones a ese desafío, proponiendo investigaciones que tratan temas tan diversos como la conceptualización del SARS-CoV-2 como amenaza a la seguridad internacional, los retrocesos que causó la pandemia en la Comunidad de Seguridad Suramericana, el impacto diferencial que puede percibirse a partir de perspectivas de género, las respuestas institucionales buscadas por países particulares y los vínculos entre seguridad, autonomía e industria, en el contexto de la pandemia.

Con el mismo espíritu, este artículo realiza una evaluación general de los principales procesos de securitización que se han llevado a cabo a escala internacional, y su traducción en procesos regionales. Se analizan tanto los aspectos discursivos y políticos involucrados como algunas de las medidas específicas. El objetivo es contextualizar la (ausencia de) respuesta regional ante la COVID-19, desde el punto de vista de la teoría de la securitización, con un nivel de análisis regional.

El artículo se divide en tres secciones principales. En la primera se realiza una breve indagación sobre la principal herramienta de análisis: el concepto de securitización. No se pretende repetir las detalladas explicaciones sobre el marco teórico de la Escuela de Copenhague (Verdes-Montenegro Escánez 2015), ni realizar una contribución substancial a ellas. Más bien, se busca sintetizar la definición del concepto y algunas consideraciones básicas para que sea más fácilmente operacionalizable.

En la segunda sección se brinda un panorama de las principales dinámicas internacionales y regionales necesarias para contextualizar los significados asignados a la COVID-19 en el mundo y en América Latina. A partir de esa base, en la tercera sección se vincularán las percepciones e interpretaciones de la amenaza pandémica con algunas de las medidas implementadas en la región.

Mediante un balance general de las principales líneas de discusión desarrolladas en y sobre América Latina en torno de la COVID-19, se buscan indicios de los consensos emergentes y acuerdos intersubjetivos subyacentes que permiten analizar su vinculación con la seguridad regional. Utilizando el concepto de securitización, se pretende abrir una línea de análisis para aportar nuevos matices a la necesaria evaluación del impacto que ha tenido (y continuará teniendo) la pandemia en América Latina.

Seguritización: definición y debate conceptual

Tras más de dos décadas de intensa difusión, debate y adaptación conceptual del marco analítico de la Escuela de Copenhague (Buzan, Waever y de Wilde 1998; Hansen 2000;

Ciutat 2009; Balzacq 2011; Williams 2011), la noción de securitización ya forma parte del repertorio cotidiano de los Estudios de Seguridad Internacional. Pese a ello, sus matices, fortalezas y limitaciones explicativas dependen en gran medida de la definición específica que se elija utilizar. Pueden identificarse al menos dos ramificaciones principales dentro de los estudios de securitización: una más cercana al constructivismo y a las perspectivas sociológicas, mientras que la otra analiza principalmente los actos de habla y comparte fundamentos filosóficos con el post-estructuralismo. Por tanto, la operacionalización de las diferentes definiciones tendrá efectos directos sobre los estudios empíricos que se puedan conducir a partir de ellas.

Posiblemente, la definición de securitización propuesta por Thierry Balzacq sea una de las que mejor ha logrado combinar las fortalezas de las dos ramas mencionadas arriba, al tiempo que integra diversas críticas y contribuciones acumuladas a lo largo de los años. Según este autor, la securitización debe ser entendida como un “conjunto articulado de prácticas en las cuales un actor securitizador utiliza artefactos heurísticos (...) de manera contextualizada, incitando a su audiencia a la construcción de una red de implicancias (...) sobre la alta vulnerabilidad del objeto referente que concuerden con las preferencias y acciones del actor securitizador” (Balzacq 2011, 3).³

A pesar de su extensión y aparente complejidad, esta definición intenta proveer mayor parsimonia al estudio de los procesos de securitización. Para ello, identifica de forma más clara y precisa que la aproximación original de Buzan, Waever y de Wilde (1998) los elementos, las relaciones y las dinámicas que deben analizarse. En

esencia, el proceso es elaborado por Balzacq del siguiente modo: el movimiento securitizador es explicado como un conjunto de prácticas (principalmente discursivas, pero también performativas) a partir de las cuales un actor securitizador moviliza “artefactos heurísticos” que buscan apelar a las representaciones, las emociones y los marcos de referencia compartidos por un cuerpo político determinado. Ese movimiento busca incitar al cuerpo político, la audiencia, a desarrollar una red coherente de sentimientos, interpretaciones e intuiciones respecto de la amenaza existencial enfrentada por el objeto referente señalado, transmitiendo a su vez el grado de urgencia demandado para la respuesta.

Balzacq indica también que, para analizar los movimientos y las reacciones que suscitan en la audiencia, resulta crucial la contextualización del proceso, ya que las características y la efectividad de las prácticas desplegadas por cada lado dependen de las construcciones intersubjetivas preexistentes. El objetivo del actor securitizador es que la audiencia concuerde con la amenaza existencial identificada en el sujeto referente, y legitime con ello las acciones extraordinarias propuestas para enfrentarlo. Las acciones extraordinarias no consisten exclusivamente en respuestas militarizadas ante la amenaza, sino que en esta categoría entra una multiplicidad de posibles acciones que salen de las prácticas instituidas como parte de la “política normal”.

Balzacq (2011, 8-18) incorpora, a su vez, tres supuestos básicos en torno de los cuales estructura el concepto de securitización.

1. El conjunto de prácticas y herramientas desplegadas por el actor securitizador (el *dispositivo*) es el elemento estructurante del proceso. Implica una estrategia que busca apelar a los acuerdos intersubjeti-

³ Traducción propia del inglés.

- vos y aspectos identitarios de un contexto social dado, encuadrando la amenaza propuesta alrededor de ellos para lograr el objetivo fijado.
2. La audiencia tiene un papel activo y central sobre el proceso de securitización. Opera de forma activa sobre el movimiento securitizador y es un actor ineludible para habilitar las medidas extraordinarias propuestas. Se trata del único actor involucrado con capacidad de legitimarlas, formal y moralmente.
 3. La agencia de los actores involucrados (securitizador y audiencia) está codeterminada con el contexto en el que se despliegan. El contenido específico de las prácticas y herramientas utilizadas para enfrentar situaciones concretas depende tanto de los significados textuales de lo enunciado como de los significados sociales que se les atribuye a la amenaza y a las respuestas extraordinarias propuestas. Todo ello se desarrolla a partir de historias particulares de interacciones pasadas.

Cada uno de los aspectos anteriores resulta, en sí mismo y en su efecto conjunto, un punto focal de atención para cualquier investigación empírica que pretenda usar la definición provista por Balzacq.

Antes de proseguir, cabe hacer algunas consideraciones adicionales para resaltar las particularidades del marco analítico. En primer lugar, si bien el término audiencia parecería indicar que se trata de un actor unitario, uno de los términos utilizados por Balzacq de manera intercambiable con este es *polity* (traducible como “cuerpo político” o “comunidad política”). A diferencia de audiencia, este término incorpora más claramente la posibilidad de múltiples percepciones, voces y pugnas en

su interior, lo cual le otorga una dimensión político-social mucho más compleja y rica a su participación en el proceso de securitización. A su vez, al tratarse de un actor colectivo y político, debe concebirse la posibilidad de que la audiencia adopte papeles que exceden las meras alternativas de aceptación/rechazo al movimiento securitizador, iniciando un proceso dialéctico en el que puede influir de forma más decisiva sobre su contenido y las medidas adoptadas.

En segundo lugar, queda claro que se trata de un conjunto de prácticas inmersas en un contexto social y en acuerdos intersubjetivos. No es un proceso lineal y autoreferencial, guiado por los intereses de actores individuales que despliegan su agencia discursiva en un vacío social. Los procesos por los que estas prácticas se producen y difunden, así como las formas en que son combinadas, recibidas e interpretadas, son los puntos nodales en los que se deben investigar las dinámicas por las que se constituyen las amenazas existenciales.

Por último, para analizar procesos de securitización a escala regional, como se pretende hacer aquí con el caso de la COVID-19, resulta crucial tener en mente que los espacios de coincidencia serán inversamente proporcionales al nivel de agregación. Por ello, cabría distinguir analíticamente entre los elementos de la COVID-19 que formaron parte de una macro-seguritización regional (apelando a prácticas, herramientas y significados que resuenan de forma similar en toda América Latina) y aquellos que muestran las especificidades de cada caso nacional y pueden ayudar a explicar tanto divergencias como convergencias casuales. Incluso en casos en que algún grado de cooperación bilateral o multilateral haya resultado posible, debe demostrarse empíricamente si se trata de procesos de securitización

conjunta o de seguritizaciones diversas convergentes. De cualquier manera, que la mayor parte de los países de la región (y el mundo) hayan logrado legitimar medidas extraordinarias para enfrentar la amenaza existencial planteada por la COVID-19 no implica que estas hayan sido coordinadas ni uniformes, ni mucho menos que el significado social otorgado a la amenaza fuera el mismo.

En otras palabras, incluso cuando existen coincidencias generales entre varias comunidades políticas respecto del origen y las características de una amenaza existencial, esta puede ser interpretada de formas distintas, y legitimarse medidas extraordinarias diversas. Para ilustrar el punto se puede recurrir al ampliamente estudiado ejemplo de la seguritización del “terrorismo internacional”. La globalización de la urgencia por responder a los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 se sustentó en la construcción de un discurso hegemónico⁴ sobre el terrorismo como la principal amenaza a la seguridad internacional. Pero, como apunta atinadamente Leandro Ordoñez (2006, 97), “un miedo solo puede volverse global si encuentra la manera de articularse en las dinámicas de constitución del miedo que tienen lugar en escenarios sociales concretos”.

Los ataques en suelo estadounidense proveyeron la base de una narrativa a través de la cual una serie de actores (estatales y no estatales) globalizaron el miedo al “terrorismo internacional”. Este fue caracterizado como una amenaza no estatal, de difícil control y

constituida enteramente por actores irracionales/fanáticos que no dudarían en utilizar la fuerza letal en cualquier punto del planeta. Sin embargo, apelar a una supuesta amenaza omnipresente, despersonalizada y descontextualizada cobró significados distintos en cada comunidad política. La capacidad de presión y el *soft power* estadounidenses instalaron un nivel superficial de macro-seguritización en gran parte del mundo, pero la urgencia y relevancia otorgadas a la amenaza terrorista varió en cada contexto local. Varios Estados aprovecharon el *Zeitgeist* cultivado a partir de los eventos del 11 de septiembre, Atocha y el subterráneo de Londres para legitimar medidas de vigilancia, control y represión vinculadas a sus propias agendas. Diversas minorías políticas, étnicas y religiosas fueron identificadas como “amenazas terroristas”, legitimando su estigmatización y persecución. Las economías occidentales avanzadas articularon esa seguritización sobre prejuicios preexistentes respecto de distintas comunidades minoritarias no caucásicas y no católicas, (re)construyéndolos en torno de representaciones de la amenaza terrorista (islámica, semita, pan-árabe).

En contraste, Colombia mostró una interpretación y utilización de la amenaza completamente distinta. Mediante una estrategia discursivo-política muy exitosa,⁵ el gobierno de Álvaro Uribe Vélez logró vincular la seguritización emergente del terrorismo internacional con el proceso de seguritización preexistente del tráfico de drogas y con el conflicto doméstico colombiano. Internacionalizó así la

4 Siguiendo la definición neogramsciana impulsada por Robert Cox (1992) y los Estudios Críticos de Seguridad, la noción de hegemonía involucra tanto la imposición por la fuerza (coerción) como la cooptación de diversos actores políticos y sociales en la periferia, los cuales adoptan como propias las formas legitimadas de interpretar y reaccionar ante la realidad internacional.

5 A partir de 2001, Colombia se convirtió en el principal receptor en América Latina de asistencia militar estadounidense en la “Guerra Global contra el Terror”, a pesar de que su conflicto interno nada tenía que ver con el 11 de septiembre ni con Al-Qaida. Llegó incluso a ubicarse en el *top 10* mundial en ese concepto durante el período 2000-2008, y recibió más de 6 000 000 000 de dólares (Tickner 2014, 2).

legitimación para expandir la lucha contra las FARC-EP (Borda Guzmán 2012; Dalponte 2019, 281-282).

Estos breves ejemplos muestran el grado de maleabilidad de los procesos de macro-seguritización de escala global y regional, en gran medida debido a la escasa especificidad de los marcos de referencia compartidos utilizados para construir la amenaza. Los procesos de securitización con alto nivel de agregación de actores son adaptados por actores securitizadores locales, que los vinculan con cada comunidad política a partir de prácticas, herramientas, significados y acuerdos intersubjetivos específicos.

Lecturas dominantes y macro-seguritización de la COVID-19

A esta altura ya es famosa la “predicción” realizada por Bill Gates en marzo de 2015 respecto de las altas posibilidades de que el mundo experimentara un brote pandémico de alcance global (Gates 2015), como el generado por el virus SARS-CoV-2. En rigor, se trató de una evaluación basada en el asesoramiento científico recibido por Gates, cuya fundación abordea líneas de trabajo de esta índole. El análisis probabilístico realizado le indicaba que era inevitable el inicio de una pandemia de origen zoonótico en un contexto de niveles históricos de movilidad internacional de bienes y personas, expansión de las fronteras urbanas y agrícolas, producción industrializada de carne animal y reducción de hábitats naturales. De hecho, el *World Economic Forum* (2016) llegó a una conclusión similar, al asignarle a la propagación de enfermedades infecciosas una posición en su *top 10* de los mayores riesgos globales.

Sin embargo, dado que la producción de conocimiento científico se basa más en la duda y el cuestionamiento que en la provisión de certezas absolutas, el discurso científico rara vez logra que la urgencia y la relevancia de sus consensos emergentes permeen en el ámbito público o entren en las agendas políticas prioritarias (Chriss 2021, 27). Incluso si, en perspectiva, los costos económicos, políticos y humanos de adoptar medidas precautorias suelen resultar menores a los incurridos por no hacerlo a tiempo, las lógicas de la urgencia y el rédito de corto plazo suelen primar en la distribución de recursos materiales y simbólicos.

Esto implicó que, ante la COVID-19, los mecanismos multilaterales de alerta y respuesta tempranas no estuvieran adecuadamente equipados para contener una pandemia que se expandió de forma exponencial. La incapacidad de la comunidad científica para realizar un movimiento securitizador exitoso, incluso con el apoyo de importantes portavoces como Gates, se puede atribuir a una variedad de factores. Entre estos destacan las dificultades de comunicación y la ausencia de construcciones intersubjetivas que los vinculen con sectores más amplios de la comunidad política (global y local). Sin embargo, también es ineludible mencionar las dificultades de un contexto político internacional marcado por crecientes tensiones entre los principales actores del sistema. Antes de y durante la pandemia, han resultado más frecuentes los diagnósticos de creciente desacople entre China y Estados Unidos que las expectativas de que estos actores logren coordinar una aproximación multilateral, la provisión conjunta de bienes públicos globales (Bernal-Meza 2021), una Organización Mundial de la Salud (OMS) fortalecida o la liberación de patentes para la producción de vacunas contra la COVID-19. De acuerdo con Laura

Zamudio González (2021, 312-313), a pesar de sus esfuerzos para coordinar la producción y circulación de información científica actualizada, que pudiera guiar el desarrollo de respuestas sanitarias efectivas, ni la OMS ni la Organización Panamericana de la Salud (OPS) pudieron “incidir directamente en la implementación de dichas políticas o [asumieron] las responsabilidades de los gobiernos. Antes bien, cada gobierno interpretó la información y adoptó, o no, las recomendaciones que le parecieran más convenientes”.

Una de las perspectivas de las Relaciones Internacionales que más ha proliferado en este tiempo es el análisis de la “diplomacia de los barbijos/vacunas”, que muchas veces ha recurrido erróneamente al concepto de “geopolítica” para instalar la competencia entre potencias como lente ineludible. Lo que esos análisis han tratado de transmitir es la utilización estratégica de la asistencia sanitaria y tecnológica para abordar la pandemia como herramienta en la puja entre potencias por asegurarse mayores niveles de influencia internacional. En este contexto de retroceso de los consensos y las representaciones compartidas, los países que constantemente reclaman posiciones de liderazgo en el sistema internacional optaron por reacciones atomizadas y nacionalistas. La Unión Europea, uno de los ejemplos más desarrollados e institucionalizados de integración entre Estados, experimentó serios problemas de coordinación entre sus miembros debido a la falta de planificación para un evento del alcance de la actual pandemia y a las tendencias centrífugas generadas por el miedo existencial entre las distintas comunidades políticas nacionales que la integran (CIDE 2020).

Ello no quiere decir que la COVID-19 no se haya securitizado; más bien que los movi-

mientos securitizadores construidos en torno a la amenaza existencial han estado atravesados en cada comunidad política por aparatos heurísticos diversos. Así, se vincularon los riesgos de la pandemia con representaciones y acuerdos intersubjetivos preexistentes respecto de la procedencia/culpa de la amenaza. Esto explica la relativa facilidad con que diversos líderes políticos, devenidos agentes securitizadores, lograron imponer sus agendas políticas como marco interpretativo dominante en el proceso de securitización.

El caso de Donald Trump es paradigmático. A pesar de que gran parte de su discurso se dirigió a minimizar la relevancia de la pandemia en términos sanitarios, desacreditando el discurso científico y las opiniones expertas, el tema fue incorporado como un nuevo capítulo en la securitización del ascenso de China. Se identificó al país asiático como fuente y culpable de la crisis, y se lo utilizó para canalizar apoyos hacia su aproximación agresiva. En ese sentido, la securitización operó sobre una base de acuerdos intersubjetivos previos respecto de la amenaza global que representaba el “enemigo chino” y, de forma más general, sobre representaciones racistas subyacentes (Reja 2021). Dichos discursos apelaron de forma desproporcionada a la base electoral republicana, pero considerando la larga y arraigada trayectoria que existe en Estados Unidos en torno de construir enemigos existenciales hacia los cuales se dirigen los miedos e inseguridades de la sociedad (Robin 2004), no sería extraño que su alcance haya sido mucho mayor. La continuidad que está mostrando la administración Biden en sus prácticas confrontativas frente a China indicaría que este es el caso. Las medidas extraordinarias implementadas por Trump consistieron sobre todo en reforzar las tensiones militares y económico-comerciales con China, no en im-

plementar medidas de orden sanitario. Tal vez la única excepción a ese punto sea la cantidad de recursos volcados al sector farmacéutico para desarrollar las vacunas con rapidez, así como la habilitación expedita y excepcional que se les otorgó (gráfico 1).

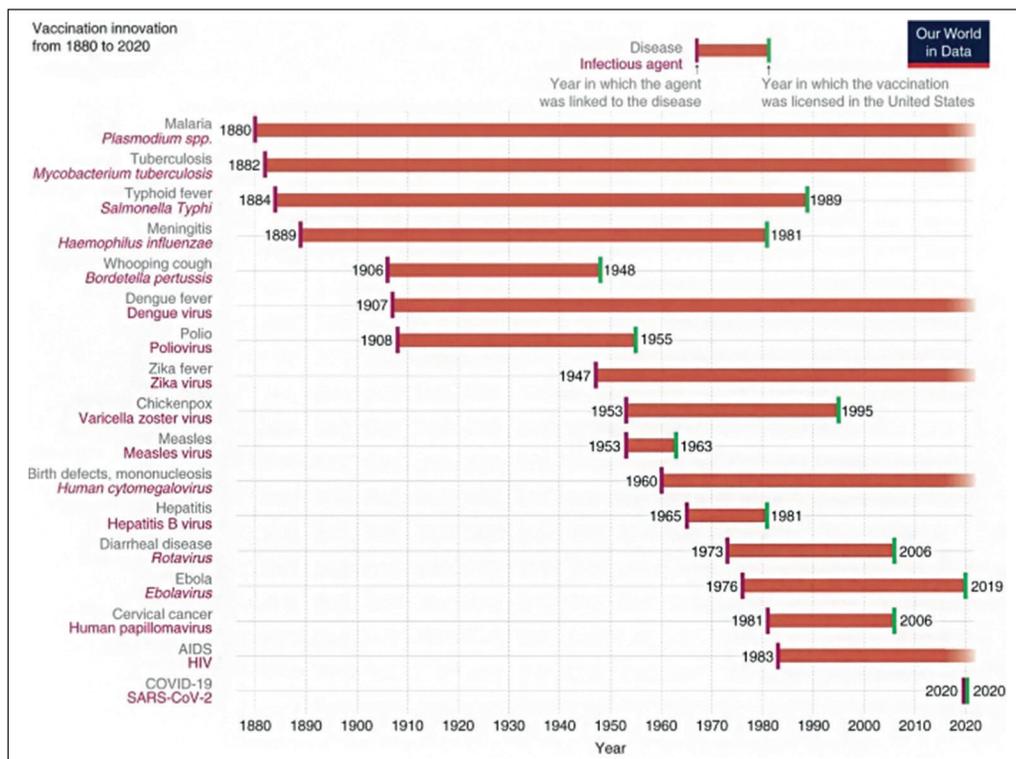
En otros casos, las medidas adoptadas apuntaron a fortalecer las capacidades legales, materiales y técnicas de los Estados para controlar la sociedad (Chriss 2021), usualmente con la anuencia de amplios sectores locales y externos. Las medidas, por lo general, fueron de la mano de la activación de dispositivos legales diseñados para el control de desastres, lo cual abrió el camino para declarar estados de excepción. Como explica muy bien Daniel

Kerssfeld (2021, 18-19), los sistemas de control y monitoreo desplegados

recuerdan las ya clásicas nociones de ‘biopoder’, ‘biopolítica’ y, fundamentalmente, ‘Estado de excepción’ elaboradas desde hace ya varias décadas por Michel Foucault, Giorgio Agamben y Roberto Esposito (...) [El] sentido común de origen sanitario por el que se adoptaron prácticas restrictivas (y en algunos casos, también excluyentes), sustentadas en parámetros racionales, pero también en prejuicios generales que, de otro modo, difícilmente hubieran encontrado su propia legitimidad en términos sociales.

Uno de los riesgos principales que se corre a partir de las formas específicas de seguritiza-

Gráfico 1. Tiempo entre identificación del agente infeccioso y aprobación de vacunas



Fuente: Mathieu et al. 2021.

ción perseguidas y de las medidas habilitadas es que estas, adoptadas frente a una situación extraordinaria, sean incorporadas más allá de su causa inmediata y se las naturalice.

Los objetos referentes variaron según cuál resultara más efectivo en función de los discursos y las representaciones relevantes para cada comunidad política, aunque en general comparten la evocación directa o indirecta de nociones como la vida humana, la cohesión de la nación y la salud pública. Así, mientras que los organismos internacionales como la OMS y la ONU hacían referencias a “la humanidad” o “todos nosotros” para intentar transmitir el carácter global de la amenaza, e incitar con ello a fortalecer los mecanismos multilaterales de respuesta, la mayor parte de los líderes políticos optaron por tratar el asunto como una cuestión de seguridad nacional, abordada de manera unilateral (Sears 2020). No fueron pocos los mandatarios en distintas regiones del mundo que se refirieron a la pandemia mediante el imaginario de la guerra, buscando legitimación para el uso excepcional del poder público. En Francia e Inglaterra, por ejemplo, fueron comunes las referencias directas a la Segunda Guerra Mundial como marco que evoca uno de los elementos más “recientes” de sus respectivas construcciones identitarias. Con ello buscaban transmitir la urgencia y reforzar la necesidad de un control estricto de las fronteras.

En ese contexto, el discurso científico (convertido en certeza absoluta e irrefutable, y despojado de su “duda sistemática”), fue cooptado por los Gobiernos. Esto probó ser un arma de doble filo. En la medida en que surgieron nuevos descubrimientos y se fueron discutiendo las distintas implicancias de las medidas sanitarias/sociales para cada contexto local, la forzosa reaparición de la incertidumbre que subyace a la producción de conocimiento científico fue

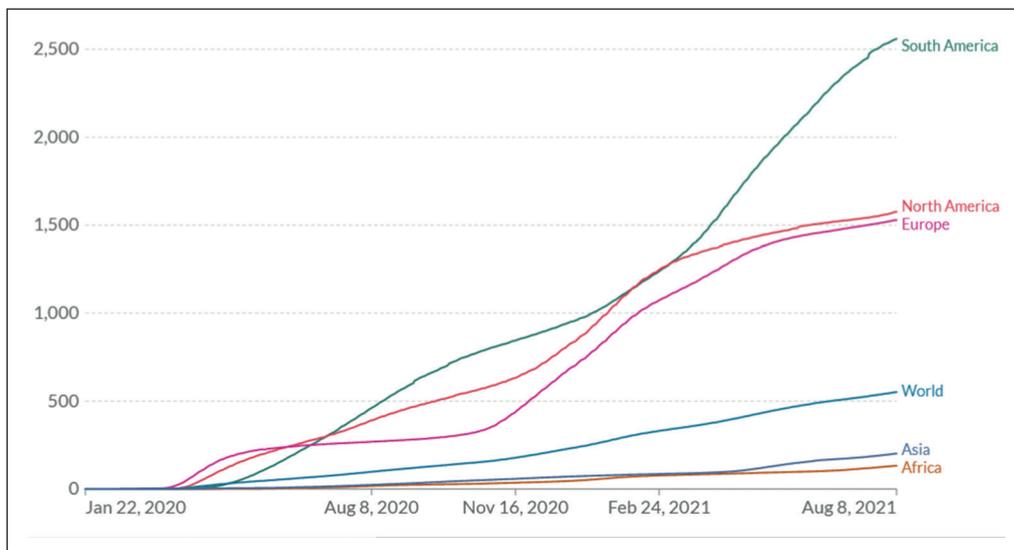
utilizada como munición por parte de sectores opuestos a toda restricción dentro de esas comunidades políticas.

Lo arriba discutido de ninguna manera pone en cuestión la naturaleza excepcional de la COVID-19 y la utilidad de su seguritización para implementar medidas que pudieran proteger a las comunidades políticas. Lo que sí se pretende resaltar es el carácter superficial de la macro-seguritización de escala internacional y la atomización de las respuestas nacionales, explicando algunas de las dificultades para coordinar respuestas internacionalmente.

Cabe reiterar el peligro de naturalizar las medidas de control social justificadas a partir de la pandemia. Mientras que es esperable que las restricciones a la movilidad y el contacto social sean las primeras en desaparecer una vez que se estime seguro, no es tan claro que los aparatos estatales decidan renunciar con facilidad a la capacidad tecnológica de rastreo desarrollada. Incluso si las medidas son desactivadas, el efecto de largo plazo de esta seguritización sobre las construcciones simbólicas dominantes en cada comunidad política es desconocido. Esto es preocupante sobre todo en los casos en que se identificó a sectores específicos de la población como sujetos referentes.

Debido a la evocación de miedos subyacentes y del instinto de supervivencia, la seguritización suele ser más fácil que la de-seguritización. Ello plantea un desafío para la cooperación internacional en el mediano plazo, en la medida en que deben desarticularse prácticas securitarias de carácter eminentemente nacionalista, si se pretende reestablecer los marcos de confianza necesarios para impulsar procesos de coordinación e integración entre comunidades políticas distintas. Por otro lado, el éxito de corto plazo de contener

Gráfico 2. Muertes acumuladas por millón de habitantes. Datos regionales*



Fuente: Our World in Data 2021.

* La propia fuente aclara que el número de muertes por COVID-19 confirmadas no es un indicador confiable del número real de muertes vinculadas a la pandemia, debido a limitaciones existentes en el testeo y la identificación de causas. Esto parece cierto si, además, se consideran las diferencias regionales en la disponibilidad de recursos para el despliegue sanitario. Sin embargo, la desigualdad visible en la incidencia del virus en América del Sur y las demás regiones, tanto desarrolladas (en las cuales no habría escasez de recursos para el testeo) como periféricas (que enfrentarían restricciones materiales similares), muestra el impacto desproporcionado que la primera habría recibido.

la pandemia puede ocultar la necesidad de planificar medidas con vistas al mediano y largo plazo para abordar los riesgos concretos de que el modelo de producción global vigente genere las condiciones para nuevos brotes de escalas semejantes.

Respuestas a la amenaza pandémica en América Latina. Falencias de coordinación y aproximaciones atomizadas

Al menos hasta que se tengan datos definitivos y se logre recolectar información fidedigna para casos como el de África, Asia Central, China e India, todo indica que América Latina ha sido la región más afectada en el mundo por la

COVID-19 (gráfico 2). Ante esa situación, se han evidenciado las disparidades dentro de la región, así como entre esta y los países centrales del sistema internacional. Los marcos interpretativos movilizados y su vinculación con identidades y acuerdos intersubjetivos subyacentes mostraron fuertes variaciones. Por no haber encontrado incentivos materiales, mecanismos institucionales regionales ni marcos de referencia simbólica claros para avanzar con rapidez en la acción coordinada, América Latina mostró el mismo patrón de acción unilateral con tintes nacionalistas que se pudo observar en otras partes del planeta.

Sin embargo, el hecho de que se trate de una forma de seguritización generalizada no implica que sea la única posible. Pía Riggirozzi y Belén Herrero (2020) buscan un ante-

cedente cercano en la reacción ante la pandemia influenza H1N1 para demostrar cómo la valorización preexistente del ámbito regional generó una respuesta diametralmente opuesta ante otra amenaza existencial de origen viral. Las investigadoras apuntan que “cuando los ministros de salud se reunieron en Ecuador y acordaron emprender acciones conjuntas para establecer mecanismos de negociación y compra conjunta de la vacuna, aspectos para asegurar el acceso equitativo, capacidad de producción regional, antivirales y kits diagnósticos”. Indican que, hasta hace poco tiempo, se habían empezado a desarrollar estrategias regionales de negociación y compra conjunta de insumos médicos y medicamentos de alto valor, e incluso la coordinación de posiciones ante organismos internacionales para reclamar limitaciones al poder del oligopolio farmacéutico en el control de los derechos de propiedad intelectual.

El proceso de desestructuración de los mecanismos de coordinación regional llevó a que la mayor parte de las acciones regionales no pasaran de declaraciones generales de alto nivel e iniciativas descoordinadas de intercambio de datos epidemiológicos. Algunas acciones aisladas intentaron ir más allá en ámbitos como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad del Caribe (Caricom), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). Muchas de ellas, con apoyo de agencias especializadas de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (Herrero y Nascimento 2020; Zamudio González 2021). Sin embargo, queda claro que la atomización

de las respuestas observadas en América Latina es síntoma de un fuerte proceso de desregionalización en la respuesta ante eventos disruptivos. Se añade a lo anterior el hecho de que “una de las instancias que ha tenido un rol más protagónico en salud –la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)– se disolvió y solamente 3 de los 12 países no han manifestado intención de abandonar el bloque” (Herrero y Nascimento 2020).

La erosión en los andamiajes políticos, simbólicos e institucionales ha tenido un fuerte impacto en las trayectorias regionales, dificultando un abordaje coordinado de la COVID-19 debido a la desarticulación de mecanismos de cooperación que se vio en el período 2015-2019 (Stuenkel 2020). Es posible que, incluso si los mecanismos regionales mencionados hubieran recibido mayor apoyo, los marcos de referencia principales continuarían siendo eminentemente nacionales. Pero, de ser ese el caso, al menos hubiera sido posible encuadrarlos dentro de las necesidades y amenazas enfrentadas de manera conjunta por toda la región, abriendo la puerta para el surgimiento de acciones coordinadas en la medida que la emergencia sanitaria lo permitiera.

Ante la ausencia de dichos mecanismos regionales preexistentes, y en un contexto político poco propicio para los acuerdos entre líderes de la región, la respuesta fue nacional y, en ocasiones, confrontacional. Por ejemplo, en repetidas ocasiones el presidente argentino, Alberto Fernández, recurrió a sus vecinos como ejemplos de “lo que no se debe hacer”. Estigmatizó las estrategias y medidas desplegadas por estos para intentar sustentar el camino elegido por su gobierno. Más allá de los méritos y las fallas de las estrategias aplicadas por cada país, se observa una aproximación a construir estrategias securitizadoras a partir

de representaciones que exacerbaban la virtud nacional frente al peligro de lo extranjero. Con ello, se incentiva la atomización y se limita aún más la posibilidad de gestar formas coordinadas de acción. En contraste, la securitización realizada en Argentina permitió al ejecutivo asumir poderes extraordinarios para la asignación de recursos a la respuesta sanitaria, incluso en un contexto de recesión económica prolongada, renegociación de la deuda que el país mantiene con sus acreedores internacionales y debilidad de su sistema de salud pública. Del mismo modo, como analiza Luciano Anzelini, se legitimó un despliegue de las Fuerzas Armadas argentinas para realizar tareas de apoyo a la comunidad. Si bien en este caso se puede observar una trayectoria establecida para esa misión subsidiaria, lo cual reduce el riesgo de que persista en el tiempo, varios autores han resaltado la necesidad de mantener una mirada vigilante para evitar su naturalización y extensión cuando termine la emergencia pandémica (Cepik y Rodríguez 2020).

En el caso de Brasil, en cambio, el presidente Jair Bolsonaro prefirió minimizar el riesgo de la COVID-19 en sus alocuciones públicas, tildándolo de “gripecita” y sosteniendo que se alcanzaría inmunidad comunitaria una vez que suficientes brasileños se hubieran contagiado. Con el objetivo de no limitar la actividad económica del país, Bolsonaro se plegó a la línea discursiva de Trump y Andrés Manuel López Obrador. Nada de esto evitó, sin embargo, que recurriera a la estigmatización de sus vecinos (sobre todo Argentina) para señalar que la securitización y las medidas adoptadas, además de que no evitaron muertes, “diezmaron a la economía”. Esa sentencia está tamizada por la representación del gobierno de Fernández como “ex-

trema izquierda”, a la cual Bolsonaro atribuye los males de la región (Stuenkel 2020). Como contrapartida, otros países latinoamericanos han securitizado los flujos de personas y bienes desde Brasil, cerrando fronteras mutuas y confrontando abiertamente el anticientificismo de Bolsonaro.

La securitización brasileña de la COVID-19 recayó sobre los gobiernos estatales y municipales. Ello implica una comunidad política/audiencia mucho más atomizada, pero también con mayor capacidad de transmitir sus reclamos y miedos a los líderes electos. Ellos recurrieron a marcos de referencia externos para legitimar las medidas sanitarias impuestas como resultado de la incorporación de buenas prácticas científicas, sirviéndose para esto principalmente del trabajo realizado por la OMS en la difusión de los consensos emergentes. Resulta particularmente interesante resaltar también que la propia OMS circundó las omisiones y oposición del gobierno federal valiéndose de medios de comunicación masiva brasileños, convertidos en canales fundamentales para la difusión de los riesgos de la emergencia (De Freitas Lima Ventura y Thedim Costa Bueno 2021, 456).

Los demás países de la región se ubicaron entre los extremos planteados por Argentina y Brasil, inmersos, al igual que estos, en procesos previos de protestas sociales, deterioro de condiciones de vida, condiciones de gran desigualdad económica, altos niveles de polarización política doméstica, escasos recursos destinados a la salud pública y liderazgos desencantados con las iniciativas de cooperación regional pasadas. En su gran mayoría, implementaron restricciones a la circulación, limitaciones a las actividades sociales y productivas, cierres intermitentes de fronteras, despliegue de fuerzas militares para implementar restric-

ciones, controles al transporte de personas y asignación de fondos extraordinarios a la salud pública. Bolivia, Perú y El Salvador han convertido la violación de las cuarentenas impuestas en delitos penales. Es importante destacar que, con independencia de la razonabilidad de muchas de estas medidas en el contexto de la pandemia, los poderes extraordinarios asumidos por diversos presidentes latinoamericanos representan una preocupación para la democracia, tanto por los abusos que pueden habilitar como por el supuesto de que se prolonguen luego de la emergencia (Rodríguez Pinzón y Álvarez García 2021, 55). Como ya se ha dicho, de-seguritizar suele ser mucho más difícil que securitizar.

De la misma manera, mientras que varios investigadores y organismos de la región han indicado la necesidad de considerar medidas económicas extraordinarias para paliar los efectos devastadores de la pandemia en la distribución global y local de la riqueza (Bárcena y Cimoli 2020; Riggiozzi y Herrero 2020; CEPAL 2021^a; 2021b; Ayuso 2021; Martich 2021; Rodríguez Pinzón y Álvarez García 2021), no queda claro que los recursos fiscales necesarios para afrontar ese tipo de programas se encuentren disponibles después de la recesión causada por la COVID-19. La pandemia también ha evidenciado las desigualdades profundas que existen en el acceso a la salud (Martich 2021, 118), pero, salvo por algunas excepciones, no se vislumbra por el momento el surgimiento de discursos que otorguen prioridad política y presupuestaria a la salud pública. En ambos aspectos, tal vez corresponda a los países latinoamericanos, junto con otros actores periféricos, instalar en el discurso global las urgencias planteadas por estas situaciones y reclamar esfuerzos internacionales para afrontarlas.

Conclusiones

Operando sobre una macro-seguritización de poca profundidad, cada país de la región asignó significados específicos, relacionados con los idearios y las representaciones de la pandemia que se fueron construyendo a escala local. En casi todos los casos se pueden observar tendencias al unilateralismo y el incremento de referencias nacionalistas en la construcción de los objetos referentes y de las medidas extraordinarias adoptadas.

Los ejemplos brevemente explorados muestran en Argentina y Brasil dos casos opuestos en su aproximación a la pandemia. Esa divergencia debería considerarse también en términos de su relevancia para la seguridad regional, ya que estos países constituyen uno de los ejes estructurantes de la seguridad suramericana. Si bien el desbalance de poder a favor de Brasil hace que el vínculo bilateral sea hoy menos relevante para la estabilidad regional que en el pasado, su degradación sin duda sería símbolo de un preocupante cambio de época para los proyectos de coordinación, cooperación e integración regional. El futuro de la relación todavía no está sellado, y dependerá en gran medida del devenir político doméstico de ambos países, pero los alineamientos internos vistos a partir de los enfrentamientos retóricos entre Bolsonaro y Fernández han evidenciado que existen sectores cuya percepción del vínculo ya no le atribuye valor estratégico. En tal sentido, la COVID-19 no solo evidenció desacuerdos y divergencias en las estrategias de inserción internacional, sino que además puede ser catalizadora de una separación incluso mayor entre los dos países.

Como en el resto del mundo, la participación de los países latinoamericanos en la

macro-seguritización de la COVID-19 se realizó a partir de representaciones y trayectorias con resonancia local. Ello propició las respuestas eminentemente nacionales que llevaron a choques, tensiones y descoordinación. América Latina cuenta con un acervo interesante de experiencias pasadas de coordinación regional, tanto en el campo de la salud como en aspectos más amplios de gobernanza y seguridad. Resultará crucial que esas experiencias y mecanismos sean recuperados y actualizados si queremos que la próxima pandemia (o, en sentido más amplio, el próximo evento disruptivo de alcance global) pueda ser abordada de manera más cooperativa y eficiente.

Bibliografía

- Acharya, Amitav. 2021. "A 'Third Way' for World Order after Covid-19". *Think Global Health*, 21 de julio. <https://bit.ly/2WNvjFU>
- Ayuso, Anna. 2021. "Geopolítica de la cooperación para el desarrollo: la Agenda 2030 tras la pandemia". *CIDOB Report 7*: 59-64.
- Balzacq, Thierry. 2011. "A Theory of Securitization. Origins, Core Assumptions, and Variants". En *Securitization Theory. How security problems emerge and dissolve*, editado por Thierry Balzacq, 1-30. Abingdon: Routledge.
- Bárcena, Alicia, y Mario Cimoli. 2020. "Structural Asymmetries and the Health Crisis: The Imperative of a Transformative Recovery for the Advancement of Sustainable Development in Latin America and the Caribbean". *CEPAL Review* 132: 17-45.
- Barnett, Michael. 2020. "COVID-19 and the Sacrificial International Order". *International Organization* 74: E128-E147.
- Bernal-Meza, Raúl. 2021. "COVID-19. Tensiones entre China y Estados Unidos y crisis del multilateralismo: repercusiones para AL". *Foro Internacional* LXI (2): 259-297.
- Borda Guzmán, Sandra. 2012. *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe: búsqueda de legitimidad política y capacidad militar*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Briceño Ruiz, José. 2021. "Aislada de occidente y cercana a Eurasia: Venezuela frente a la COVID-19 y el orden global pospandemia". *Foro Internacional* LXI (2): 507-548.
- Brun, Elodie, y Thomas Legler. 2021. "La agencia latinoamericana y caribeña en la gobernanza global y regional de la Covid-19: para bien o para mal". *Foro Internacional* LXI (2): 247-258.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde. 1998. *Security. A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2021a. "La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad". *Informe Especial Covid-19* 9. <https://bit.ly/3jGQCRS>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2021b. "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad". *Informe Especial Covid-19* 11. <https://bit.ly/3nflSJ5>
- Cepik, Marco, y Julio Rodríguez. 2020. "América Latina en tiempos de pandemia: desafíos estratégicos". *Pensamiento Propio* 52: 84-108.
- Chriss, James. 2021. "COVID-19 and Social Control". *Academicus. International Scientific Journal* 23: 21-40.

- CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas). 2020. "Regionalismos y multilateralismo en la era post-COVID-19: instituciones y gobernanza global", <https://bit.ly/3yIH9ha>
- Ciutá, Félix. 2009. "Security and the Problem of Context: A Hermeneutical Critique of Securitisation Theory". *Review of International Studies* 35: 301-326.
- Cox, Robert. 1992. "Towards a Post-Hegemonic Conceptualization of World Order: Reflections on the Relevancy of Ibn Khaldun". En *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, editado por James Rosenau y Ernst-Otto Czempiel, 132-159. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dalponte, Bruno. 2019. "Strategic Culture and Regional Security Governance: The agency of regional secondary powers in the creation of the South American Defence Council". Tesis doctoral, Universidad de Birmingham. <https://bit.ly/3zNnLB5>
- De Freitas Lima Ventura, Deisy, y Flavia The-dim Costa Bueno. 2021. "De líder a paria de la salud global: Brasil como laboratorio del 'Neoliberalismo Epidemiológico' ante la Covid-19". *Foro Internacional LXI* (2): 427-467.
- Gates, Bill. 2015. "The next outbreak? We're not ready", <https://bit.ly/3n2tK1d>
- Hansen, Lene. 2000. "The Little Mermaid's Silent Security Dilemma and the Absence of Gender in the Copenhagen School". *Millennium: Journal of International Studies* 29 (2): 285-306.
- Herrero, María Belén, y Beatriz Nascimento. 2020. "¿Qué pasa con la cooperación latinoamericana en salud?". *Nueva Sociedad*, diciembre. <https://bit.ly/3kLb0R6>
- Kersfeld, Daniel. 2021. "El coronavirus y la geopolítica del miedo. Seguridad, salud y racismo". *Pensamiento Propio* 52: 17-44.
- Martich, Evangelina. 2021. "Salud y desigualdad: la pandemia reforzó lo que ya sabíamos". *Nueva Sociedad* 293: 117-129.
- Mathieu, Edouard, Hannah Ritchie, Esteban Ortiz-Ospina, Max Roser, Joe Hasell, Cameron Appel, Charlie Giattino y Lucas Rodés-Guirao. 2021. "A Global Database of COVID-19 Vaccinations". *Nature Human Behaviour* 5: 947-953. <https://go.nature.com/3gZWp3t>
- Ordóñez, Leonardo. 2006. "La globalización del miedo", *Revista de Estudios Sociales* 25: 95-103. doi.org/10.7440/res25.2006.10
- Our World in Data. 2021. "Cumulative Confirmed COVID-19 Deaths per Million People", <https://bit.ly/3thM9Z5>
- Reja, Mishal. 2021. "Trump's 'Chinese Virus' tweet Helped Lead Rise in Racist Anti-Asian Twitter Content: Study". *ABC News*, 18 de marzo. <https://abcn.ws/3DL4rqB>
- Riggiozzi, Pía, y María Belén Herrero. 2020. "Vacunas contra el Covid-19 y patologías del poder en A.L.". *Latinoamérica* 21, 8 de diciembre. <https://bit.ly/3zL6Cb9>
- Robin, Corey. 2004. *Fear: The History of a Political Idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Rodríguez Pinzón, Erika, y Antonio Álvarez García. 2021. "América Latina ante la COVID-19, impacto político y económico de una pandemia". *Pensamiento Propio* 52: 45-82.
- Sears, Nathan Alexander. 2020. "The Securitization of COVID-19: Three Political Dilemmas". *Global Policy*, 25 de marzo. <https://bit.ly/3BU2whR>

- Stuenkel, Oliver. 2020. "The Peril of a Rudderless Continent". *Americas Quarterly*, 29 de octubre. <https://bit.ly/3tf9NFJ>
- Tickner, Arlene. 2014. "Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy". *WOLA Report*, 18 de marzo. <https://bit.ly/2YkaRwt>
- Verdes-Montenegro Escáñez, Francisco. 2015. "Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad". *Relaciones Internacionales* 29: 111-131.
- Williams, Michael. 2011. "The Continuing Evolution of Securitization Theory". En *Securitization Theory. How security problems emerge and dissolve*, editado por Thierry Balzacq, 212-222. Abingdon: Routledge.
- World Economic Forum. 2016. *The Global Risks Report 2016*. Ginebra: World Economic Forum. <https://bit.ly/3tl6jS3>
- Zamudio González, Laura. 2021. "Gobernanza indirecta de crisis transnacionales: la OPS y la OMS frente a la pandemia de Covid-19 en América Latina". *Foro Internacional* LXI (2): 29-331.