

## **La securitización de la salud en tiempos de pandemia**

Fernando Rolandelli

Profesor Universidad Católica Argentina

Funcionario diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

frolandelli@fibertel.com.ar

fro@mrecic.gov.ar

**Resumen:** El trabajo realiza un análisis conceptual en relación al fenómeno de la “securitización” de problemas, riesgos o amenazas internacionales, distinguiendo la “seguridad internacional” en su concepto original, relacionado con el uso o amenaza de uso de la fuerza por parte de un Estado en contra de otro, del tratamiento de las “nuevas amenazas” sosteniendo que el sujeto de la misma (y el bien afectado por ellas) es diferente y que cada una de esas “amenazas” tiene una respuesta propia. Por último, se presenta los cambios de este vocablo, partiendo de la Declaración de la Seguridad de las Américas (2003) hasta llegar a su evolución actual a la luz de los sucesos acontecidos.

**Palabras claves:** seguridad; securitización, nuevas amenazas, fuerzas

**Abstract:** The paper attempts to provide a draft for a conceptual framework to the "securitization" phenomenon, involving international problems, risks and threats, making out "international security", in its original concept, related to the use or threat of use of force on part of a State against another, from the treatment of the so-called "new threats", arguing that the subject of those (ad the values affected by them)are different, and that each one of those "threats" has its own appropriate response. Lastly, changes to this concept are shown, considering the Declaration of Security in the Americas (2003) and its present evolution in the light of the recent context

**Key words:** international security; securitization; threats; force

## El concepto de Seguridad Internacional

Desde hace unos veinte años existe la tendencia en el ámbito académico (y en la política internacional) a la “securitización” (la resignificación de cualquier problema, riesgo o amenaza como uno “a la seguridad del Estado”) de todo tipo de fenómenos, desde el migratorio, el medioambiental hasta los delitos transnacionales. Por supuesto, las pandemias como la que estamos atravesando han proporcionado la excusa perfecta para la “securitización de la salud”<sup>1</sup>.

Este concepto nació de la Carta de la ONU, presente en el primero de sus propósitos<sup>2</sup>, y se explicita más cuando en su Capítulo VII habla de “*toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión*”. En ese contexto, especialmente en dicho momento<sup>3</sup>, tenía un significado muy preciso: hacía referencia a la guerra de agresión internacional que, en la inmediata posguerra, se veía como la fuente principal, si no exclusiva, de la alteración del orden internacional. La Carta lo llama (prohibiéndolo) “*uso o amenaza de uso de la fuerza*”<sup>4</sup>, declarando la capacidad del Consejo de Seguridad de la organización para determinar “*la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión*”, lo cual implica la de designar al “*agresor*” y disponer medidas contra él<sup>5</sup>. Admite también el “derecho de legítima defensa” y sus condiciones, supeditándolo a las facultades del Consejo<sup>6</sup>.

Esta “*seguridad*” y, por consiguiente, las acciones que la “*amenazan*”, tienen parámetros muy precisos:

- Su sujeto es el ***Estado-Nación***<sup>7</sup>. Tanto el agresor como el agredido son Estados-Naciones actuando en la esfera pública. Si el Estado ejerce, como parte de sus atributos definitorios, “el monopolio del uso de la fuerza”, cae de maduro que solamente el Estado podrá hacer “uso o amenaza de uso de la fuerza”.

---

<sup>1</sup> Así, la epidemia de SARS en 2003, de la gripe aviar en 2014 han abierto el debate que hoy reseñamos.

<sup>2</sup> Es el primer propósito declarado en el inc. 1 del Art. 1º: “Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”. La oposición de la “paz” a la guerra internacional de agresión es clara.

<sup>3</sup> La inmediata posguerra, 1945.

<sup>4</sup> Carta de la ONU, “Principios”, art. 2º inc. 4º: “Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado”.

<sup>5</sup> Carta, arts. 39 a 42.

<sup>6</sup> Art. 51 de la Carta.

<sup>7</sup> La Resolución 3314(XXIX) de la Asamblea General lo define claramente en el Artículo 1º: “La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado...”

- La acción que amenaza la seguridad es “*el uso de la fuerza*”. La fuerza estatal es claramente la fuerza armada. De modo que lo que amenaza la seguridad es la guerra internacional de agresión, en la cual un Estado abiertamente agrede a otro con el uso de sus fuerzas armadas.
- Debe ser “*internacional*”. Otras acciones violentas que también amenazan la existencia (o la integridad) del Estado, como la insurgencia armada, la secesión, etc., no se incluyen en este concepto, por ser problemas internos de cada Estado. Dicho esto, tienen fuertes puntos de contacto.

Cualquier otra amenaza como las mencionadas son “amenazas a la paz y seguridad internacionales” solo por extensión y de modo indirecto, es decir, cuando la descomposición del Estado afectado genera una tal amenaza regional o global. Se puede discutir si este supuesto ha ocurrido alguna vez o incluso si es teóricamente posible.

### **La importancia de esta distinción radica en dos aspectos**

1. Primero, la facilidad de la verificación de los supuestos de hecho. Una guerra convencional de agresión en la que un Estado realiza operaciones militares contra otro es de fácil comprobación y genera inmediatamente la reacción de la comunidad internacional, en un sentido claro y decisivo<sup>8</sup>. La guerra convencional de agresión, y mucho más la guerra de conquista, se han desterrado de la política internacional. Como dijimos en otro trabajo ya citado, desde la 2aGM no se ha producido una transferencia significativa de territorio y población de un Estado a otro por medio de la guerra. En ese trabajo hemos definido esta acción como “la pérdida por parte del Estado de su plena soberanía y jurisdicción sobre una porción de territorio”<sup>9</sup>.
2. Segundo, la acción y herramientas correctivas, como veremos, varían según el supuesto. En este caso, no hay duda de que la herramienta es el instrumento militar, propio o colectivo, en virtud del derecho de defensa individual o colectivo consagrado en la Carta. Ningún otro

---

<sup>8</sup> Esta doble característica ha dado pie a que ciertos Estados recurran, como medio de apropiarse de territorios ajenos, a la llamada “guerra híbrida”. Un caso podemos verlo en la reciente anexión de Crimea por parte de Rusia: se “crea” un movimiento separatista con cierto viso de legitimidad (o “apoya” uno existente) y se lo provee de material bélico; incluso puede llegarse a empeñar tropas propias desprovista de distintivos de nacionalidad. Obtenida la secesión del territorio, en algún acto de expresión de la voluntad popular con visos de “libre” o “legítimo”, la población de este territorio “elige” la anexión al Estado benefactor. Simple y efectivo.

<sup>9</sup> La cual puede darse por otras causas distintas a una guerra convencional internacional, a saber, por un supuesto de secesión o insurgencia armada separatista, con o sin el aditamento de una situación de “guerra híbrida”, o bien por la acción de un cartel del narcotráfico. Ver nuestro trabajo “Un modelo de Fuerzas Armadas para la Argentina del siglo XXI”, en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata. Ver [http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/12/articulo\\_rolandelli.pdf?fbclid=IwAR01I2799hyc8IFWqqdXTDxMgaDCoTOWdciu9I3EiLeGP-rOHYUuK5iuyMo](http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/12/articulo_rolandelli.pdf?fbclid=IwAR01I2799hyc8IFWqqdXTDxMgaDCoTOWdciu9I3EiLeGP-rOHYUuK5iuyMo)

supuesto en que el Estado pueda sentirse “amenazado”<sup>10</sup> moviliza este instrumento ni justifica su utilización. Esto es lo más importante de todo este trabajo.

## **Las “nuevas amenazas” y la “seguridad multidimensional”**

### **La “securitización” como fenómeno**

En el siglo XXI las naciones se enfrentan a amenazas y vulnerabilidades diversificadas, desde el extremismo religioso hasta el ciberterrorismo. De ahí los esfuerzos por redefinir el concepto de “seguridad” para hacerlo más amplio. Este proceso se ha dado en llamar “securitización”, en el sentido de convertir en tema de “seguridad” uno que no lo era hasta ese momento.

Este proceso se puede explicar desde el constructivismo, en el sentido de que si una sociedad percibe que un tema afecta o amenaza la seguridad, el tema se “*securitiza*”<sup>11</sup>. La securitización de un problema se realiza a través de “actos declarativos”, en los que los actores apropiados, fundamentalmente agencias gubernamentales, buscan concientizar a la población acerca del riesgo del mismo.

La “securitización” implica un “estado de excepcionalidad”, al decir de Carl Schmitt, que implica el riesgo de que los gobiernos suspendan las limitaciones del Estado de Derecho y de la misma democracia en su nombre<sup>12</sup>. Incluso en las sociedades más profundamente democráticas, el estado de excepcionalidad es visto y aceptado como esencialmente no-democrático. Así como actos declarativos securitizan una situación, es perfectamente posible el proceso inverso, la “desecuritización”, por medio de un discurso de retorno a la normalidad, recomendada por la Escuela a fin de cesar el estado de emergencia y recuperar el estado anterior.

Un área en la que este debate se dio ampliamente es en el tema ambiental. En efecto, el impacto de la degradación ambiental y las consecuencias del cambio climático se asocian cada vez más con nuevas amenazas a la seguridad, o seguridad no convencional. Esto nos crea los interrogantes fundamentales de a) Qué es “seguridad”?; b) Quién es el sujeto del concepto de seguridad?; c) Cuáles son los problemas de seguridad?; y d) Qué medidas son apropiadas para alcanzar la seguridad?

Basando su concepción en el primer interrogante aparecen los “ampliadores” (“*wideners*”) quienes extienden el concepto de seguridad del tradicional que expusimos arriba abarcando otros temas (ambiente, conflictos internos, crisis económicas) Desde otro lugar, los llamados “profundizadores”

---

<sup>10</sup> Puede discutirse si “El Estado” puede verse “amenazado” por ningún otro supuesto que la conquista parcial o la destrucción por otro Estado.

<sup>11</sup> “Is the Environment a Security Threat?”, Niloy Biswas. Este autor se basa en el trabajo de la Escuela de Copenhague, dirigida por Barry Buzan y Ole Weaver, que ha sostenido que la securitización de un tema es el resultado del uso repetitivo del lenguaje apropiado por un sinnúmero de actores (ONGs, donantes, periodismo especializado, funcionarios) que socialmente construyen el concepto con su accionar relativamente descoordinado pero mancomunado y acumulativo sobre la conciencia social.

<sup>12</sup> Escuela de Copenhague.

("*deepeners*") buscan atravesar al Estado-nación en busca del verdadero sujeto de la nueva "seguridad", encontrándolo en el ciudadano<sup>13</sup>.

Encontrar cuáles son los problemas de seguridad es mucho más difícil. Desde el ambientalismo, se ha cuestionado que las dificultades ambientales sean una causa primaria de conflicto mayor -guerra internacional convencional- entre Estados (aunque podría ser una derivada)<sup>14</sup>. Asimismo, se cuestionado que catástrofes naturales, incluso muy graves, sean una amenaza a la seguridad nacional<sup>15</sup>.

En nuestra opinión, en este particular se incurre en la confusión entre "*seguridad nacional*" frente a "*interés nacional*" (asumimos que es el mejor posicionamiento posible de una nación respecto de sus pares), o el "bienestar nacional" (es decir, de la sociedad que habita una nación y sus integrantes). Como decíamos arriba, los únicos eventos que amenazan la seguridad del Estado son aquellos que son capaces de hacerlo desaparecer como unidad política o cercenar una porción de su territorio de su plena soberanía y jurisdicción<sup>16</sup>. Cualquier otra amenaza afectará su poder relativo (interés nacional) o sus posibilidades de desarrollo y bienestar de sus habitantes ("bienestar nacional"), pero no su "existencia como Estado". De ahí que el sujeto primario de la "seguridad multidimensional" no es el Estado, sino el ciudadano.

En cuanto a "las medidas", una vez definido este marco conceptual se puede clarificar este tema. La misma "multidimensionalidad" de la seguridad hace que, aún "securitizando" un tema, las medidas a aplicar no sean unívocas (y, por supuesto, no incluyan necesariamente al instrumento militar)<sup>17</sup>. Cada "nueva amenaza, preocupación y desafío", en el lenguaje de la Declaración de Seguridad de las Américas sobre la que nos explayaremos seguidamente, tendrá una respuesta apropiada a su ámbito<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Esto no quiere decir que las "nuevas amenazas a la paz y seguridad internacional" -en las que muchos ven apropiada la utilización del instrumento militar- incluyan "la seguridad ciudadana", entendiendo como tal "el aumento del delito común en las grandes ciudades", llamada coloquialmente "inseguridad". Ver Romina Casciana, "El nuevo concepto de Defensa. Análisis Teórico de sus alcances y limitaciones"

<sup>14</sup> Alan Dupont, "The Environment and Security in Pacific Asia", ADELPHI Paper 319 (June 1998) pg. 75-76

<sup>15</sup> Daniel Deudney "Environmental Security: A Critique", en Daniel Deudney y Richar Mathew, eds. "Contested Grounds: Security and Conflict in the New Environmental Politics (New York: State University of New York Press, 1999), pg. 187-219

<sup>16</sup> Y aún este último es una amenaza parcial, en tanto el Estado sigue existiendo, o al menos su sucesor, como el caso de la ex Yugoslavia y la actual Serbia.

<sup>17</sup> "Por ello, la adopción de un concepto multidimensional de la seguridad no implica, de manera alguna, que las soluciones a cada una de ellas sean similares. Entender que todas las dimensiones deben atenderse en última instancia con soluciones de carácter militar (propias de una de las dimensiones) se contraponen con la naturaleza misma del concepto multidimensional" ("Comentarios sobre la Conferencia Especial sobre Seguridad, Marcela Donadio, RESDAL N° 13, 2003)

<sup>18</sup> Incluso en el ámbito del terrorismo, de entre las "nuevas amenazas" la de respuesta más "militarizable", la República Argentina tiene un marco conceptual bien definido, que probablemente se cuente entre los más avanzados en el mundo, con el doble juego de las leyes de Defensa Nacional 23.554 y de Seguridad Interior 24.059. Sobre la interacción entre ambas y sus consecuencias en el equipamiento y doctrina de las FFAA ver nuestro trabajo "Un Modelo.." citado.

Este aspecto es de particular sensibilidad en nuestro país y América Latina debido a su historia reciente<sup>19</sup>.

### **¿Un nuevo desafío?: La securitización de la salud**

La securitización de la salud no solo es posible, sino que es un fenómeno que ya está entre nosotros. En efecto, numerosos trabajos recientes<sup>20</sup> explican la securitización por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de enfermedades infecciones y epidémicas como el H1N1, el SARS y el Ebola como medio para reforzar su presencia y protagonismo institucional.

Desde el año 2000, la OMS ha hablado de estas enfermedades en términos de amenazas a la seguridad<sup>21</sup>, fortaleciendo entre otras cosas su rol en la lucha contra el bioterrorismo<sup>22</sup>. En 2003, su manejo de la epidemia de SARS fue exitoso, y con la epidemia de H1N1 declaró un estado de excepción llamado Emergencia de Salud Pública de Preocupación Internacional (*Public Health Emergency of International Concern -PHEIC*)<sup>23</sup>. Todo esto fue realizado por medio de “actos del lenguaje”, en la mejor tradición detectada por la Escuela de Copenhagen.

Las visiones críticas no discuten la legitimidad de considerar a las enfermedades contagiosas como “preocupaciones globales de la salud”, especialmente cuando la globalización ha hecho que la transmisión de los patógenos se vea enormemente facilitada. Sin embargo, señalan la estrechez de miras que la securitización conlleva, con una “mentalidad de guarnición” (cerrazón) y la “estigmatización” de los agentes de transmisión de la enfermedad (usualmente los migrantes) poniendo el foco en ellos y no en la enfermedad misma.

Los más críticos señalan la “eurocentricación” de la securitización, con un énfasis muy marcado puesto en aquellas enfermedades con potencial transfronterizo y en evitar este efecto, en detrimento del tratamiento de sus causas en sus lugares de origen.<sup>24</sup> El propio interés de los actores que sean países desarrollados (tal como el sector de la población que es más vulnerable a la misma) influirá en la securitización o no de una enfermedad.

---

<sup>19</sup> Ver Chillier y Freeman, op.cit. pg. 2 y ss.

<sup>20</sup> Hannah Roberts (2019) “The Dangers of Securitizing Health”, University of Sheffield; Hanrieder, Tine y Kreuder-Sonnen, Christian (2014) Leibnitz Information Center for Economics; Jiong Jing y John Thomas Karackattu (2011) “Infectious Diseases and Securitization: WHO’s Dilemma”, *Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice, and Science* Volume 9, Number 2, 2011, Mary Ann Liebert, Inc; Elizabeth Wishnick (2010) “The Dangers of Securitization and Health Risk Management in the People’s Republic of China: The Cases of SARS and Avian Influenza”, Oxford University Press.

<sup>21</sup> Jing y Karackattu (2011) op. Cit., pg, 182

<sup>22</sup> Jin y Karackattu (2011) op. Cit. Pg 183

<sup>23</sup> Hanrieder (2014) op.cit pg.332

<sup>24</sup> Roberts (2014), pg.2

Curiosamente, China fue citada como caso de estudio en varios de trabajos, en relación a las crisis del SARS y de la gripe aviar<sup>25</sup>, como caso en los que tanto la securitización como la des-securitización arrojaron resultados mixtos. En estos casos, la “*desecuritización*” inicial involucró la negación del problema y el sostenimiento del “*business as usual*”, exactamente como recomendaría la Escuela de Copenhague (noviembre 2002-febrero 2003); inversamente a lo esperado, las medidas involucraron el ocultamiento de contagiados y otras medidas de restricción de la información. Esto fue perjudicial, incluso para la difusión de la enfermedad, e impulsó una securitización reactiva que involucró “lenguaje de guerra” (abril 2003) y otras medidas draconianas como la ocultación de pacientes en escala todavía mayor y coordinación entre autoridades civiles y militares; esto terminó provocando una crisis política con la “renuncia” del ministro de Salud y el alcalde de Beijing.

La posterior “*desecuritización*” involucró castigos a un médico militar que había sido instrumental en la difusión de la situación. Contrariamente a los postulados teóricos, esta desecuritización trajo reducidas posibilidades de expresión y ejercicio de libertades civiles, que fueron deliberadamente cercenadas por las autoridades en su esfuerzo por demostrar la normalidad de la situación.

### **La internacionalización de la autoridad en salud pública**

Desde inicios de siglo la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha venido ampliando sus competencias hasta transformarse en la institución de gobernanza global de la salud; esto se legitimó principalmente luego de su exitoso manejo de la crisis del SARS en el 2003, que generó un intenso debate teórico acerca de un “orden post-Wesphaliano” en materia de salud<sup>26</sup>.

En particular, el Reglamento Internacional de la Salud (*International Health Regulations*, IHR) fue visto como tendiendo al traspaso de la autoridad en salud pública a un nivel supranacional. Sin embargo, esto se ha cuestionado a la vista de que los Estados mantienen su control, sobre todo presupuestario y financiero, sobre la OMS, y que la implementación de sus recomendaciones estará siempre sujeta a la jurisdicción interna de los mismos. Al mismo tiempo, la dependencia de la organización de los donantes públicos y privados permite cuestionar su autonomía. En la actual pandemia, las versiones sobre la presunta complicidad de la OMS con el gobierno chino en el ocultamiento de lo que ocurría llueven sobre la organización, lo que habría impedido la toma de medidas tempranas, y es posible que nunca vuelva a ser vista con los mismos ojos por los Estados miembros<sup>27</sup>. Es verdad que la OMS, como cualquier otra organización internacional, depende de la

---

<sup>25</sup> Wishnik (2010)

<sup>26</sup> Hanrieder (2014) pg. 332

<sup>27</sup> Las razones de esta “alianza” no serían económicas, ya que China es un contribuyente relativamente modesto a la OMS. Más bien se supone que serían políticas, con el actual Director General, el etíope Tedros Adhanom Ghebreyesus, asumiendo su cargo con el apoyo de ese país.

información provista por los Estados miembros, con poca o ninguna capacidad de verificarlos<sup>28</sup>. Sin embargo, se acusa a la organización de una excesiva corrección política en el tratamiento de los Estados donde los problemas de salud se originan<sup>29</sup>. Por oposición, la OMS criticó duramente a China por su falta de transparencia en el caso de la epidemia de SARS en 2003; el gobierno chino admitió estas críticas reconociendo su mal manejo inicial de la situación<sup>30</sup>. La OMS, como cualquier organización internacional, debe caminar una fina línea en sus relaciones con regímenes autoritarios y con una cultura de ocultamiento, a fin de no alienarlos perdiendo todo acceso a la información proveniente de ellos<sup>31</sup>.

### **La Declaración de Seguridad de las Américas**

La Declaración Sobre Seguridad en las Américas, adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en octubre de 2003<sup>32</sup>, creó un nuevo concepto de seguridad hemisférica que amplía la definición tradicional de defensa de la seguridad de los Estados a partir de la incorporación de “nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos”<sup>33</sup>, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. Es lo que modernamente se llama “**seguridad multidimensional**”.

El concepto original puede verse claramente en previos documentos, en los que sin lugar a dudas el concepto de “seguridad” equivalía a “defensa”. En efecto, como bien dice el segundo párrafo preambular del mismo documento, la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, realizada en Chapultepec, México, en 1945, propuso un esquema para hacer frente a los requerimientos de seguridad de las Américas. Préstese atención al lenguaje: “requerimientos de seguridad” son ventilados en una conferencia sobre “Problemas de la Guerra y la Paz”. La identificación no puede ser más explícita. La Declaración de Bridgetown, 2002, introdujo el lenguaje notado en el párrafo anterior, reconociendo la existencia de esas “nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica”, su “naturaleza transnacional” que puede “requerir una cooperación hemisférica adecuada”<sup>34</sup>; como asimismo su carácter de “problemas intersectoriales que

---

<sup>28</sup> Corea del Norte no ha reportado a la fecha ningún caso de coronavirus; y se sospecha que en el caso de Rusia las muertes se atribuyen a “neumonía”.

<sup>29</sup> Así, durante la crisis del Ebola en 2014, la OMS se tomó meses en declarar la emergencia sanitaria global, siendo que los países involucrados inicialmente eran tres pequeños países africanos (artículo de Katy Gilsinan para The Atlantic, 12.04.2020)

<sup>30</sup> Misma fuente. Puede verse en <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/04/world-health-organization-blame-pandemic-coronavirus/609820/>

<sup>31</sup> Artículo de Eli Lake para Bloomberg Opinion, 09.04.2020. Puede verse en

<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-04-09/china-s-participation-in-the-who-comes-at-a-price>

<sup>32</sup> OEA/Ser.K/XXXVIII CES/dec.1/03 rev. 1 28 octubre 2003

<sup>33</sup> “DECLARACIÓN DE BRIDGETOWN: ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA”

(Aprobada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2002)

<sup>34</sup> Bridgetown, cuarto párrafo preambular.

requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos”<sup>35</sup>.

Debido a sus características principales, este sistema se ha denominado “multidimensional” y de “arquitectura flexible”<sup>36</sup>. La multidimensionalidad radica en la ampliación del concepto tradicional de seguridad regional, ligado a la defensa de la seguridad de los Estados, a partir de la incorporación de nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos. Estas son amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. La flexibilidad de la arquitectura se relaciona con la diversidad de mecanismos que los Estados cuentan para responder a las amenazas<sup>37</sup>.

Cabe destacar que la OEA cuenta con una institución especializada, la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM)<sup>38</sup>. Esta funciona como “secretaría técnica” de la Comisión de Seguridad Hemisférica, que tiene las funciones de “... *promover y coordinar la cooperación entre los Estados miembros de la OEA, y de estos con el Sistema Interamericano y otras instancias del Sistema Internacional, para evaluar, prevenir, enfrentar y responder efectivamente a las amenazas a la seguridad, con la visión de ser el principal referente hemisférico para el desarrollo de la cooperación y el fortalecimiento de las capacidades de los Estados miembros de la OEA*”<sup>39</sup>. Su ámbito es la Declaración<sup>40</sup>.

La Declaración menciona en varios puntos a la salud como un problema de seguridad. En el sexto párrafo del preámbulo, dice “amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos..., de salud...”. Por su parte, el párrafo operativo nro. 4, apartado m), al señalar las “*nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa*” que afectan a la región, especifica “...*el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud...*”. De tal forma, la SSM sería el organismo hemisférico encargado de coordinar los esfuerzos de los Estados miembros en este punto. Por contraposición, los asuntos militares y de defensa tiene como órgano competente a la Junta Interamericana de Defensa, también dependiente de la Secretaría General<sup>41</sup>.

---

<sup>35</sup> Doc. Cit., quinto párrafo preambular.

<sup>36</sup> “El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia”, Gaston Chillier y Laurie Freeman, WOLA 2005

<sup>37</sup> Chillier y Freeman (2005), op.cit., pg.10

<sup>38</sup> De la que dependen el CICTE, Comisión Interamericana Contra el Terrorismo, y la CICAD, Comisión Interamericana de Control del Abuso de Drogas, problemas incluidos en la “multidimensionalidad”.

<sup>39</sup> Sitio web OEA [http://www.oas.org/es/ssm/template.asp?file=/es/ssm/about\\_spa.asp](http://www.oas.org/es/ssm/template.asp?file=/es/ssm/about_spa.asp)

<sup>40</sup> “La SSM tiene como ámbito de acción la Declaración sobre Seguridad en las Américas, y su nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio, caracterizada por su naturaleza multidimensional, que incluye las amenazas tradicionales, nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio”. Sitio web OEA, mismo link que n°24.

<sup>41</sup> Su propósito es “Prestar a al OEA y a sus Estados miembros, servicios de asesoramiento técnico, consultivo y de educación sobre temas relacionados con asuntos militares y de defensa en el Hemisferio...”

Las amplias salvaguardias referidas a la soberanía de cada Estado y a los valores democráticos proporcionan un razonable contrapeso a los riesgos que mencionábamos más arriba<sup>42</sup>. No puede pedirse más de una declaración multilateral.

### **Conclusiones: *gerenciando la securitización***

Las ventajas de la securitización, tanto en el plano nacional como en el plano internacional son la movilización de recursos financieros y de salud, la concientización de la población y el abandono de prácticas sociales que pueden facilitar la propagación de una enfermedad. Paralelamente, tiene sus desventajas en el campo de las libertades individuales y también en la consecución de otros objetivos nacionales e internacionales como el desarrollo. Paradójicamente, esas mismas libertades individuales pueden también verse disminuidas por los esfuerzos de los actores por desecuritizar.

Al mismo tiempo, en América Latina y debido a su historia reciente, hablar de securitización parece llamar inmediatamente los recuerdos del empleo del instrumento militar en asuntos internos. Sin embargo, asumir que la securitización involucrará necesariamente la virtual cesación del Estado de Derecho es absurdo. Se ha argumentado que las situaciones de excepción pueden ser gerenciadas a través de contrapesos de estilo constitucional tanto en el plano nacional como internacional.

Asimismo, parece necesario un gerenciamiento de la securitización (o del riesgo<sup>43</sup>) a través de la aplicación de las medidas correctas en cada caso. Estas podrán definirse y concordarse multilateralmente y de suyo incluir la cooperación internacional, la mayor financiación, la capacitación y la transferencia de tecnología. Las medidas de excepcionalidad que la securitización parece legitimar pueden incluso ser acordadas en estos ámbitos y ser efectivamente beneficiosas a fin de enfrentar los primeros momentos de una crisis<sup>44</sup>.

Existen los foros multilaterales hemisféricos y globales institucionalizados donde estas medidas pueden definirse y acordarse por los países, otorgándosele a estas instituciones técnicas facultades amplias para gestionar las crisis, sin que los Estados miembros resiguen soberanía en esas cuestiones.

---

<sup>42</sup> Bajo el título “Valores compartidos y enfoques comunes”, abarcando los párrafos operativos N° 2,3 y 4.

<sup>43</sup> Wishnik (2010) pg.

<sup>44</sup> A nadie debería asombrar que, en el caso de la propagación de una enfermedad contagiosa, los países de común acuerdo reduzcan la movilidad de las personas y establezcan controles de entrada y salida.