

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Relaciones Internacionales

**La securitización de la pandemia de la COVID-19 en América Latina
y, específicamente, en Ecuador, en el periodo 2020-2021**

Paula Denisse Meza Díaz

Tutor: Marco Aurelio Romero Cevallos

Quito, 2025



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Paula Denisse Meza Díaz, autora del trabajo intitulado “La securitización de la pandemia de la COVID-19 en América Latina y, específicamente, en Ecuador, en el periodo 2020-2021”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

28 de diciembre de 2025

Firma: _____

Resumen

La pandemia de la COVID-19 y las consecuencias transnacionales derivadas de ella han llevado a reflexionar sobre amenazas que, a pesar del largo bagaje histórico, se han mantenido como temas secundarios dentro de las preocupaciones de seguridad de los Estados. Sin embargo, debido al nivel de impacto de la pandemia de la COVID-19 en múltiples sectores, se ha evidenciado la falta de coordinación para un accionar multilateral en respuesta a amenazas no tradicionales y, en consecuencia, un accionar improvisado por parte de cada Estado con la finalidad de tratar de enfrentarla, revelando así el surgimiento de la securitización como mecanismo de respuesta. Por esta razón, al ser una temática de suma importancia, esta investigación se centra en describir los distintos mecanismos utilizados en América Latina y en Ecuador en el periodo 2020-2021, como parte de un proceso de securitización, para enfrentar a esta pandemia. Con ese fin, este estudio descriptivo se concentra en el concepto de la “securitización” planteado por Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde. Como resultado de la investigación, se descubre que la pandemia fue presentada como un desafío para la salud pública y para la estabilidad política, social y económica; además, profundizó y trajo a la luz las desigualdades sociales y económicas preexistentes, en donde se evidenció la falta de preparación ante futuras crisis sanitarias por la adopción de medidas de emergencia como respuesta. Por consiguiente, estos hallazgos sugieren el fortalecimiento de procesos de cooperación y de los sistemas de salud pública, así como la generación de cambios estructurales y de medidas preventivas para hacer frente a estas pandemias y así estar preparados ante el surgimiento de alguna nueva enfermedad infecciosa.

Palabras clave: enfermedad infecciosa, amenaza, seguridad, accionar improvisado, medidas de emergencia, medidas preventivas

A mis padres, puesto que sus enseñanzas y su confianza en mí han sido mi mayor fuente de fortaleza e inspiración para superar cada obstáculo. Sin ellos, este camino habría sido mucho más difícil.

A mí misma, por mi esfuerzo, perseverancia y dedicación para no rendirme ante las dificultades. Este triunfo es una demostración personal de mi capacidad para enfrentar todo reto que se presente.

Agradecimientos

Culminado este importante proceso académico, me encantaría expresar mi total gratitud a todos quienes contribuyeron al éxito de este gran paso para mi crecimiento personal y profesional.

Ante todo, agradezco a Dios, por ser mi roca y mi guía.

A María Elena y Víctor, mis padres, por su amor y apoyo incondicional durante todo este proceso.

A María José, mi hermana, por su complicidad y respaldo.

A Noemí, mi sobrina, por su compañía y dulzura.

A Diego, mi novio, por su ayuda y motivación.

A mi familia, por su cariño en todo momento.

Al economista Marco Romero, mi director de tesis, por su invaluable orientación, paciencia y conocimiento, los cuales fueron esenciales para el desarrollo de este trabajo.

A la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, junto con los profesores del programa de Maestría en Relaciones Internacionales, cuya dedicación y enseñanzas me brindaron las herramientas necesarias para continuar con excelencia mi formación académica y profesional.

Tabla de contenidos

Figuras y tablas	13
Introducción.....	15
Capítulo primero: Securitización de la pandemia de la COVID-19: debates, contenidos e implicaciones	19
1. Seguridad y pandemia: debates	19
2. Elementos teóricos sobre la securitización.....	23
3. Securitización de la pandemia: contenidos e implicaciones	26
Capítulo segundo: Medidas de emergencia como parte del proceso de securitización de la pandemia de la COVID-19 y sus consecuencias en América Latina y Ecuador en el periodo 2020-2021.....	37
1. Medidas de emergencia frente a la pandemia de la COVID-19.....	37
1.1. Medidas de emergencia en América Latina	37
1.2. Medidas de emergencia en Ecuador	42
2. Consecuencias de la COVID-19 y su securitización en los distintos sectores .	45
2.1. Consecuencias a nivel de América Latina.....	45
2.2. Consecuencias en el Ecuador	50
Conclusiones.....	59
Obras citadas.....	63

Figuras y tablas

Figura 1. Crecimiento del PIB por regiones	48
Figura 2. Desempleo Total por regiones	49
Figura 3. Exportaciones de bienes y servicios en América Latina y El Caribe.....	50
Figura 4. Importaciones de bienes y servicios en América Latina y El Caribe.....	50
Figura 5. Producto Interno Bruto en el Ecuador.....	53
Figura 6. Gasto de Consumo Final Hogares en Ecuador.....	53
Figura 7. Evolución del riesgo país EMBI del Ecuador	54
Figura 8. Exportaciones de bienes y servicios en el Ecuador.....	55
Figura 9. Importaciones de bienes y servicios en el Ecuador.....	55
 Tabla 1. Medidas sanitarias implementadas en América Latina	 38
Tabla 2. Medidas restrictivas implementadas en América Latina.....	39
Tabla 3. Tasa de Empleo Global en el Ecuador	51
Tabla 4. Tasa de Empleo adecuado en el Ecuador	52
Tabla 5. Tasa de Desempleo en el Ecuador.....	52

Introducción

El término seguridad se podría considerar como uno de los más importantes dentro de la teorización de las Relaciones Internacionales, sin embargo, no se ha logrado un consenso a nivel internacional sobre su significado y contenido, debido a la variedad de elementos que algunos consideran entran en dicho concepto. Con el paso del tiempo, nuevas amenazas surgen, debido a la presencia de nuevas tendencias y actores que ganan peso e incidencia en el sistema internacional, entre ellos cabe destacar a la globalización, con sus múltiples dimensiones. Tales procesos generan nuevos riesgos y vulnerabilidades para el Estado y para la sociedad, en consecuencia, el concepto de seguridad se complejiza y sus alcances se expanden aún más.

Habitualmente, cuando se habla de amenazas internacionales se piensa primero en terrorismo o guerras. No obstante, al encontrarnos en un sistema internacional marcado por la globalización y las diversas interdependencias que genera, los problemas son cada vez más alarmantes, pues ya no se trata de amenazas que se puedan solucionar con la fuerza militar, sino de temas de hambre, salud, pobreza, contaminación del medio ambiente, volatilidad e incertidumbres de los flujos económicos, entre otros. Por ello, la seguridad humana ha llegado a tener gran importancia en las agendas internacionales (García-Chavira 2020, 1).

En ese marco, uno de los aspectos que cabe destacar es que el 34 % de las muertes a nivel mundial son el resultado de enfermedades infecciosas, mientras que sólo el 0,64 % han sido causadas por guerras y terrorismo; lo que demuestra que la guerra convencional ya no es el principal problema para la seguridad, frente a las complicaciones que acarrearán las enfermedades infecciosas para el bienestar y seguridad de un país. Por lo tanto, se asegura que el descubrimiento de nuevos patógenos con el pasar de los años y su rápida propagación entre la población, han hecho que estas enfermedades se conviertan en temas de seguridad (Craig, Baez y Rutland 2021, 84-7).

Así, el tema de las pandemias ya no es algo nuevo; la humanidad se ha visto afectada por ellas desde hace muchos siglos en momentos históricos diversos. Pero, con el creciente intercambio transfronterizo de bienes y servicios, así como un expansivo crecimiento de los flujos de personas, y la creciente frecuencia de grandes concentraciones de seres humanos, afectados por la pobreza, desnutrición, los desplazamientos forzados, al igual que la resistencia a ciertos medicamentos, son otras

tantas condiciones que crean una situación que propicia el surgimiento y la expansión de un virus (García-Chavira 2020, 2). Además, en caso de una epidemia, los sistemas nacionales de salud se ven perjudicados por las elevadas cargas financieras que exige su tratamiento (León Manríquez 2006, 147).

Así, la llegada de la pandemia de la COVID-19, desde febrero de 2020, provocó millones de muertes y enormes pérdidas económicas en el mundo, incluyendo un drástico incremento del desempleo, con el consiguiente aumento de la conflictividad social. Esto ha llamado la atención sobre la importancia de analizar estas nuevas amenazas, con características transnacionales, como una característica actual del sistema internacional, puesto que a pesar de tener antecedentes históricos muy lejanos y generar pérdidas humanas y económicas sustanciales, se han mantenido como temas secundarios o de menor importancia relativa dentro de las preocupaciones de seguridad de los Estados, comparada con otros tipos de amenazas.

Así pues, el término “securitización” ha sido mencionado como un mecanismo de respuesta ante la pandemia, dado que cada Estado ha optado por distintas herramientas y respuestas, tales como la implementación de medidas de emergencia para responder y/o enfrentar las consecuencias de dicha pandemia. Estas han sido una decisión de cada Estado, puesto que la respuesta multilateral frente a las pandemias ha sido elemental, y está muy lejos de los niveles mínimos de coordinación y acción colectiva requeridos.

En ese sentido, un caso que ejemplifica esta situación y se centra en una realidad más cercana es América Latina y en Ecuador, pues resultó una de las regiones más golpeadas por la pandemia de la COVID-19, dado que representando sólo el 8,4 % de la población mundial, acumuló el 20 % de los casos y el 31,2 % de las muertes del mundo por el virus (Organización de Naciones Unidas, ONU 2021). Igualmente, se considera relevante entender cómo han incidido sus características específicas, tanto a nivel social, económico y político, en sus reacciones frente a la pandemia. Este trabajo propone analizar con mayor profundidad el proceso de securitización de la pandemia, junto con los mecanismos utilizados para enfrentarla y sus respectivas consecuencias. Se ha escogido como periodo de estudio los años 2020 y 2021, ya que en ellos se han ido concentrando las principales respuestas de los Estados ante la pandemia de la COVID-19.

Por lo tanto, el problema de investigación radica en que la falta de mecanismos preventivos para hacer frente a enfermedades infecciosas ha conllevado a cada Estado a optar por medidas reactivas e improvisadas ante la pandemia de la COVID-19, y la

securitización ha sido generada como una respuesta central de varios de ellos para afrontarla. Así, en América Latina, en el periodo 2020-2021, se han registrado diversos mecanismos en el proceso de caracterización securitista de la pandemia, lo que ha evidenciado distintas concepciones de este proceso y sus alcances. Por ende, es preciso profundizar en las respuestas securitizadoras establecidas en la región y en particular en un país como Ecuador.

La principal motivación para el desarrollo de esta investigación es que se trata de un tema actual y de gran importancia, no sólo por la magnitud y la multidimensionalidad de las consecuencias derivadas de la pandemia, sino por cuanto es muy relevante entender la comprensión de los Estados y de la sociedad ante las amenazas pandémicas y la necesidad de enfrentarlas, incorporando o no un proceso de securitización, la razón de la utilización de ciertos mecanismos, las consecuencias derivadas de su uso, y cómo incidirá en la forma en que los distintos actores enfrenten estas amenazas. Además, se considera un tema significativo dentro de las diversas dimensiones del campo de las Relaciones Internacionales, así como en los subcampos de Salud, Ciencia Política, Seguridad y Políticas Públicas de Salud y Defensa; en definitiva, se trata de una investigación que se desarrolla con una perspectiva interdisciplinaria, pero que puede profundizar en un tema específico, reconociendo además cierto grado de interdependencia entre tales dimensiones.

Para el desarrollo de esta investigación se hace énfasis en el concepto de la “securitización” planteada por Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde como base teórica, puesto que analizan a la seguridad y sus agendas desde visiones más allá de las tradicionales. Además, con la finalidad de recoger todos los datos e información de la manera más precisa, comprender la forma en que cada actor considera un elemento y el porqué de sus decisiones, así como, evidenciar el proceso de securitización de la pandemia a nivel de decisiones, resoluciones y políticas; se utilizan técnicas de investigación cuali-cuantitativas, de análisis conceptual y de análisis de contenido.

El objetivo general de este estudio es describir los mecanismos de securitización de la pandemia de la COVID-19 en América Latina y, en concreto, en Ecuador, en el periodo 2020-2021. Por consiguiente, esta investigación descriptiva se guía por una pregunta principal: ¿de qué forma se ha securitizado la pandemia de la COVID-19 en América Latina y, específicamente, en Ecuador, en el periodo 2020-2021? Y, dos preguntas secundarias, las cuales formulan temas más específicos que son tratados en cada capítulo, respectivamente, con la finalidad de responder cada una de ellas. En primer

lugar, se responde a ¿cómo se ha percibido a la securitización de la pandemia de la COVID-19?, a través de la descripción de la securitización de la pandemia desde un enfoque teórico con sus contenidos e implicaciones, y, en el segundo capítulo, a ¿cuáles han sido las medidas de emergencia que se implementaron en América Latina y, en particular, en Ecuador, como parte del proceso de securitización de la pandemia de la COVID-19 y qué consecuencias ha conllevado su adopción?, mediante la puntualización de las respuestas securitizadoras establecidas en el caso y periodo mencionado, para confrontar a la pandemia de la COVID-19 y sus consecuencias.

La presente investigación adopta un enfoque cuali-cuantitativo con base en el análisis documental y discursivo, orientado a examinar las distintas visiones y respuestas de los Estados ante la pandemia de la COVID-19. A través del estudio de discursos oficiales, normativas, políticas públicas y/o comunicados gubernamentales, se busca identificar los procesos de securitización que transformaron la pandemia en un asunto de seguridad nacional. En este marco, se analizan comparativamente las medidas de emergencia implementadas en varios países de América Latina, con especial énfasis en el caso de Ecuador, a fin de reconocer similitudes, diferencias y consecuencias derivadas de dichas estrategias. Este enfoque permite evidenciar cómo los distintos gobiernos articularon narrativas de amenaza y legitimaron acciones excepcionales en nombre de la protección de la población, revelando el papel central del Estado en la construcción y gestión del discurso securitizador frente a una crisis sanitaria global.

Capítulo primero

Securitización de la pandemia de la COVID-19: debates, contenidos e implicaciones

El presente capítulo apunta a resolver la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo se ha percibido a la securitización de la pandemia de la COVID-19?, para lo cual se abordan los debates planteados y los contenidos fundamentales de la securitización de la pandemia de la COVID-19, estableciendo cómo se entiende dicho proceso y cuáles son sus implicaciones.

1. Seguridad y pandemia: debates

La seguridad en las relaciones internacionales tradicionalmente ha estado concebida desde las amenazas contra la integridad y la supervivencia del Estado nación, conectada principalmente con las capacidades militares y con las dimensiones materiales del poder. Pero, desde el último tercio del siglo pasado, con la intensificación de la globalización, esto ha cambiado dado que las relaciones internacionales ya no funcionan de esa manera, sino que existe una interdependencia compleja como parte de la cual surgen múltiples actores y se incorpora una diversidad de temas que antes no habían sido considerados. Estos poco a poco fueron demostrando que la seguridad de un Estado no se basa sólo en su capacidad armamentista, modificando la agenda de seguridad internacional y destacando los aspectos en los cuales la cooperación internacional, como respuesta, ha ido adquiriendo mayor dimensión (García-Chavira 2020, 1).

Con los cambios en el sistema internacional, desde la consolidación de las Naciones Unidas, la agenda internacional ya no estaba enfocada netamente en la seguridad, sino que, con la aparición de nuevos actores, también aumentaron los temas a tratar. Esto, junto con la globalización, provocó que aparezcan amenazas poco comunes, diversas, difusas y multidimensionales, que podrían devenir de variedad de actores tanto internos como externos, que no habían sido analizadas en el concepto realista de la seguridad y que por su naturaleza se las considera como amenazas no tradicionales (Ruiz 2020, 3).

El hecho que se hayan ido modificando los temas de seguridad, también se debe a que estas nuevas amenazas dejaron de pertenecer a una frontera y sobrepasan los límites geográficos, ya que la interconexión global que existe permite que un problema pueda escalar hasta convertirse en un conflicto internacional y ya no pueda ser contenido dentro de un sólo lugar (García-Chavira 2020, 2).

Con el fin de la Guerra Fría, el concepto de seguridad internacional se ha modificado ya que el sistema internacional ha adquirido nuevas características como la globalización, lo cual ha provocado que tanto el objeto de estudio como las amenazas a la misma vayan cambiando y, en consecuencia, se ha reconfigurado la agenda (Ruiz 2020, 1-2).

Entre estas nuevas amenazas, se ha incorporado al terrorismo, luego de los ataques a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001, lo cual fue considerado un acto de guerra contra los Estados Unidos. El medio ambiente, el cambio climático conlleva consecuencias negativas en el desarrollo económico de las sociedades y, se convierte en un problema para todos los países por igual, sin importar cuan desarrollados sean. Los ciberataques, que intentan erosionar instituciones y sistemas manejados por distintos Gobiernos y que han convertido en un arma al internet. Las organizaciones con identidades colectivas, que buscan debilitar el ejercicio del Estado por medio del nacionalismo o políticas de resentimiento. Y, por último, por tendencias adoptadas en particular en la producción y el consumo de alimentos, periódicamente aparecen pandemias, que representan una fuerte amenaza para la seguridad humana (5-12).

La constatación de todos estos cambios en el sistema internacional, lleva a la Escuela de Copenhague a explicar que las prioridades en la agenda de seguridad irán cambiando constantemente dependiendo de la situación. En un momento la prioridad será la integridad del Estado mientras en otras ocasiones, como en pandemias o desastres naturales, será más importante el individuo y en otros momentos, cuando la humanidad se vea amenazada, se deberá securitizar a las sociedades, dado que al haber distintos objetos referentes y sus amenazas, se requiere una visión mucho más amplia (7).

Algunos de los sectores dentro del estudio de la seguridad, entre los cuales se encuentran temas militares y no militares, son: la seguridad militar, la seguridad política, la seguridad económica, la seguridad social, y, finalmente, la seguridad ambiental. A pesar de ello, recalcan que cada sector ve solamente la realidad netamente desde su dimensión, por lo tanto, esta clasificación la realizan para clarificar aquellos aspectos que examinan dentro de su estudio, pero no para tratarlos por separado, debido a que, con la

finalidad de comprender en su totalidad, es necesario ensamblar los sectores y ver las reacciones que tienen el uno con el otro (Buzan, Waever y de Wilde 1998, 8).

La teoría de la seguridad humana es un campo que intenta introducir las necesidades básicas de los seres humanos como el tema de la salud dentro de la seguridad de un Estado, expandiendo su campo de análisis más allá de la supervivencia del Estado, pues afirma que existen amenazas muy variadas y más complejas que no sólo se basan en la violencia física. Asimismo, asegura que parte de la seguridad de un Estado debe ser complementado con derechos humanos y salud pública, y no sólo en el bienestar del Estado como tal; claramente, esto no quita la importancia que tiene el tema militar para la seguridad nacional, sino que incluye la visión de la seguridad de cada individuo (Craig, Baez y Rutland 2021, 86).

Dentro de los estudios de seguridad, existen dos contraposiciones respecto al concepto y agenda de seguridad. Tradicionalmente, la seguridad se entiende como la supervivencia, por lo cual surge un problema cuando se presenta una amenaza existencial hacia un objeto referente, el cual desde esta visión estado-céntrica, refiere al Estado, Gobierno, territorio o sociedad; en ese momento es justificado el uso de medidas extraordinarias, tales como el uso de la fuerza con una percepción militar, con la finalidad de manejarlo y contenerlo (Buzan, Waever y de Wilde 1998, 1-4, 21).

Los tradicionalistas aseguran que el incrementar y ampliar la agenda de seguridad provocaría que su campo de estudio pierda su coherencia intelectual, lo que perjudicaría al concepto de seguridad y, en consecuencia, dificultaría aún más encontrar soluciones que permitan combatir estos conflictos (1-4, 21). Desde la visión realista, se mira a los Estados como únicos y principales actores dentro del sistema internacional, entre los cuales la seguridad dependía del uso de la fuerza para sobrevivir (Ruiz 2020, 1-2).

Mirando a través del lente del realismo, las amenazas como el cambio climático o las pandemias no son ni tradicionales ni tangibles, mientras que sí es visible y tangible el ataque de tropas de un país contra otro, lo que evidentemente representa una amenaza en ese momento y lugar. Así que, el cambio climático es una amenaza que se está desarrollando de manera gradual y que poco a poco se han ido visualizando sus efectos, pero no en su totalidad; lo mismo pasa con las pandemias, siempre puede estar presente la posibilidad de que surja una enfermedad infecciosa altamente contagiosa y mortal. Por lo tanto, se suele analizar que, a nivel social y político, el hacer sacrificios en el presente para evitar posibles efectos negativos en el futuro, no será bien visto dentro de una administración (Hamilton 2020, 3).

Los ampliacionistas han extendido la agenda de seguridad con el objetivo de construir una visión más amplia y radical de los estudios de seguridad, mediante la securitización de nuevas amenazas, tanto de carácter militar como no militar. Si bien comprenden la preocupación de los enfoques tradicionalistas respecto al riesgo de que esta expansión genere incoherencias en el campo de estudio, no comparten dicha postura, pues consideran que limitarse exclusivamente a la dimensión militar no es la mejor manera de preservar la coherencia analítica del área (1–4).

Para los ampliacionistas, no se puede hablar de una amenaza o problema de seguridad de manera general, sino que entienden que una amenaza existencial va a variar dependiendo del objeto de referencia de cada sector. Aseguran que, al enfocarse en distintos sectores, es posible expandir la agenda de la seguridad a sectores más allá de los tradicionales, sin perder la calidad del concepto como tal. De modo que, aseguran que ellos en lugar de cerrarse al campo militar, buscan la coherencia, estudiando y explorando la misma lógica de la seguridad (4, 21, 27).

Es así que, con la visión de los “ampliacionistas”, se expande el concepto de seguridad de manera horizontal, es decir, ya no se trataba de temas netamente militares, sino que ahora se reflexiona de igual forma sobre las esferas: económica, política, sanitaria, alimentaria, medioambiental, comunitaria y personal, que mantienen una interconexión (García-Chavira 2020, 2; Rolandelli 2020, 4).

Asimismo, el concepto se amplió en forma vertical con la percepción de los “profundizadores”, porque demostraron que, al ampliar la visión de seguridad, ya no sería sólo el Estado-nación el único objeto referente; sino que hay amenazas, como las pandemias, que afectan a otros objetos referentes tales como la población. Esta visión se da pues las nuevas amenazas multidimensionales afectan el poder relativo del Estado, es decir, su interés nacional o bien afectan sus posibilidades de impulsar el bienestar social, pero, no resultan una amenaza a la seguridad nacional de un Estado, ya que no lo hacen desaparecer como unidad política o reducen su soberanía, territorio o jurisdicción. Así pues, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) integra el enfoque de la seguridad humana y plantea la necesidad de considerar temas como la vida (Buzan, Waeber y de Wilde 1998, 8; García-Chavira 2020, 2; Rolandelli 2020, 4-5).

Pandemia es un término que se refiere a enfermedades infecciosas que se propagan de manera acelerada de humano a humano (Davies 2021, párr. 1). En este contexto, aseguran que hay un debate, en el cual aún no existe consenso sobre si las enfermedades infecciosas deberían entrar en la “alta política” como el terrorismo o la

guerra, o dentro de la “baja política” en donde se encuentra el cambio climático, el tráfico de drogas y la crisis inmigratoria (Craig, Baez y Rutland 2021, 84).

Tradicionalmente, dentro de los estudios de seguridad se han examinado los temas de salud pública y enfermedades infecciosas dentro de la “baja política”, puesto que no llegan a reflejar una amenaza existencial inmediata, dejando en la “alta política” temas militares, por su amenaza existencial para la capacidad que mantiene un Estado. Es decir, si no hay uso de la fuerza militar frente al problema, entonces es tratado como un tema de “baja política”, por lo cual, estos temas son estudiados y trabajados sólo después de haber asegurado la seguridad de un Estado. El problema de distinguir entre estas dos categorías es que da menor atención a los temas de “baja política” (85).

Aseguran que el descubrimiento de nuevos patógenos con el pasar de los años y las características de la rapidez en su propagación en la población, ha hecho que se vaya hablando más sobre las enfermedades infecciosas como tema de seguridad. Así, se confirma la gravedad de amenazas biológicas, por lo que deberían incluirse dentro de la “alta política”, aunque también destacan los pocos esfuerzos y deseos de poner este tema allí (87).

Por un lado, mientras más amplia se torne la definición de la seguridad nacional de un país; más medios serán necesarios para proteger todas sus aristas. Sin embargo, lo que un Estado defina como su seguridad nacional, ayuda al discernimiento hacia los ámbitos que deben enfocarse para resguardar dicha seguridad (Hamilton 2020, 1).

2. Elementos teóricos sobre la securitización

Las amenazas y las vulnerabilidades pueden surgir en distintas áreas, sean militares o no. Para que un conflicto sea necesario de securitizar, este debe cumplir con el criterio de significar una conflictiva existencia. La manera en que se visualiza un problema, va a depender de distintas circunstancias y característica del Estado y sus intereses, por lo cual, muchos temas son tratados de distinta forma entre Estado y Estado; un ejemplo de ello es que en Irán y Arabia Saudita politizan a la cultura, mientras que eso no sucede en Francia y Estados Unidos (Buzan, Waeber y de Wilde 1998, 5, 24).

Para tener mayor claridad, es importante distinguir entre tres terminologías con relación a un problema. En primer lugar, “no politizado” hace referencia a un problema que no es parte del debate público y, por lo tanto, el Estado no se encarga. En segundo lugar, “politizado” quiere decir que el problema forma parte de las políticas públicas, por

lo cual, el Gobierno debe orientar las decisiones y asignar recursos. Por último, “securitizado” se trata de un problema percibido como una amenaza existencial, por lo cual requiere de mecanismos específicos y que están sobre los procedimientos políticos normales, debido a la emergencia justifican un accionar propio (23-4).

“Securitización” hace referencia al establecimiento intersubjetivo de la presencia de una amenaza existencial, que por su esencia tiene efectos a nivel político, y que, por su emergencia, debe ser tratada con prioridad, antes que otros conflictos; ello también justifica el uso de mecanismos diferentes a los procedimientos políticos normales. En otras palabras, algunos problemas podrán ser vistos por ciertas personas o sectores de población como una amenaza existencial, mientras que, para otros, no representará eso. Una securitización exitosa tiene tres pasos o componentes: la identificación de la amenaza existencial, la legitimación de medidas temporales restrictivas y la ejecución de medidas de emergencia (24-9).

En la securitización, existen tres unidades. Primero, el “objeto referencial”, se trata de objetos que están siendo amenazados y que tienen derecho legítimo a sobrevivir. Segundo, “actores securitizadores”, hace referencia a actores que securitizan problemas mediante un discurso. Y, finalmente, “actores funcionales” que son aquellos que afectan al sector y por lo mismo, influyen en las decisiones sobre la securitización; un ejemplo de ello son las empresas contaminantes en el sector ambiental, que buscan frenar u obstaculizar la securitización del sector. Por consiguiente, con la finalidad de entender el proceso de securitización, resulta esencial comprender quién securitiza, qué securitiza (amenaza), para qué o quién securitiza (objeto referente), por qué, con qué resultados y en qué condiciones lo hace (32-6).

La seguridad y la securitización son vistas como prácticas autorreferenciales, debido a que es aquí en donde los conflictos se convierten en problemas de seguridad, ya que no es imperativo que exista una amenaza existencial, sino simplemente recae en cómo es utilizado un término al ser presentado como tal amenaza. Cuando el actor securitizador identifica en un discurso una amenaza existencial hacia un objeto referencial, hace parte del proceso para securitizar, pero solamente cuando la audiencia lo acepta y lo ve como una verdadera amenaza, entonces se llega a la securitización (24-5).

Sin embargo, es obligatorio que la persona que enuncia el discurso esté en una posición de autoridad, ya sea en una posición oficial o no. No obstante, cabe recalcar que siempre para llegar a la securitización o aceptar que se securitice, se depende de una decisión política. Aún con el creciente papel de agentes no estatales y organizaciones

internacionales en la gobernanza global, los Estados continúan siendo los principales actores en los procesos de securitización; esto, dado que mantienen el monopolio legítimo del uso de la fuerza y el control sobre los principales mecanismos institucionales de seguridad y emergencia para gestionar las distintas amenazas. Asimismo, la autoridad política y simbólica del Estado, le permite articular un discurso de seguridad capaz de movilizar a la sociedad y legitimar medidas extraordinarias (29, 33-4).

A pesar de que han pasado muchos años desde el enunciamiento de estas tesis y de los debates alrededor del concepto de la “securitización” planteada por Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, este marco sigue siendo importante, dado que va más allá de las visiones tradicionales enfocadas solamente en: sobre qué es, cómo se responde y a quién interesan o afectan las amenazas, pues busca analizar cómo se construyen las amenazas y la seguridad, y bajo qué propósitos, circunstancias y resultados se da (Verdes-Montenegro Escáñez 2015, 127).

En nuestro caso de estudio, en la pandemia de la COVID-19, muchas altas autoridades alrededor del mundo describieron al virus como una amenaza existencial, por lo que desempeñan el papel de actores securitizadores. En primer lugar, Donald Trump aseguró que Estados Unidos estaba teniendo el peor ataque de la historia. Asimismo, el presidente de Francia, Emmanuel Macron, afirmó que su país estaba en una guerra contra la COVID-19. El ex primer ministro italiano, Giuseppe Conte, solicitó a los italianos quedarse en casa porque su país se encontraba pasando por la mayor prueba después de la Segunda Guerra Mundial. Por otro lado, el ex presidente de Corea del Sur, Moon Jae-in, reiteró la necesidad que el país quede libre de la guerra contra la COVID-19 (Duarte y Valença 2021, 240).

Los objetos referentes de la securitización también variaron de acuerdo con los discursos enunciados en la comunidad internacional, los cuales coinciden respecto de la importancia de enfocar el accionar a favor de la vida humana, la cohesión de la nación y la salud pública. Por otro lado, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de Naciones Unidas (ONU), hicieron referencia a la humanidad y a toda la población para denotar el carácter global de la amenaza y de cierta forma influenciar en los mecanismos multilaterales para dar una respuesta. Sin embargo, se evidenció que, en su gran mayoría, los líderes políticos decidieron tratarlo como un asunto de seguridad nacional y reaccionar unilateralmente. Asimismo, existieron algunos mandatarios que hicieron relación a la pandemia apelando al imaginario de guerra, buscando así legitimar

el uso excepcional del poder público, con la finalidad de hacer énfasis en la urgencia del accionar y la necesidad de controlar totalmente las fronteras (Dalponte 2021, 17).

El hecho de conectar a la salud con los temas de seguridad provoca que el nivel de prioridad de este problema se eleve y, por lo tanto, se preste más atención y recursos (económicos, políticos y técnicos) para obtener mayores resultados. El enfoque en la prevención de pandemias también ha permitido aumentar la cobertura sanitaria universal, y esto, se ha evidenciado, es más que necesario para responder e incluso prevenir una pandemia, ya que se propicia que los sistemas sanitarios nacionales sean accesibles, equitativos y de buena calidad (Davies 2021, párrs. 15-7).

La securitización de la pandemia de la COVID-19 ha significado implementar numerosas acciones excepcionales justificadas, con el objetivo de prevenir su propagación y proteger la seguridad nacional. Se ha evidenciado la implementación de medidas de seguridad drásticas, tales como la limitación de la libre circulación de personas y/o bienes con la cuarentena, el cierre de fronteras y la detención de los viajes internacionales. Asimismo, en este proceso, se ha resaltado el aumento del gasto militar, al igual que la inversión en tecnologías de seguridad, para vigilancia y monitoreo de la población. Esto, a su vez, generó que la securitización de la pandemia centralice el accionar y poder en las manos del Estado, el cual lidera la ejecución y diversas gestiones frente a la pandemia, lo que ha limitado la posibilidad de que la sociedad civil participe en la toma de decisiones. Por consiguiente, esto ha influenciado en el ámbito internacional, puesto que los Estados han competido por recursos, tales como suministros médicos, y por influir en el sistema internacional, fragmentándolo y por ende, limitando las acciones de cooperación y solidaridad para la lucha contra la pandemia (Duarte y Valença 2021, 236-40).

La teoría de la securitización afirma que los actores políticos, con la finalidad de justificar el uso de medidas excepcionales que permitan combatir un tema, convencen a la sociedad de que ello representa una amenaza para la seguridad (Buzan, Waever y de Wilde 1998, 23).

3. Securitización de la pandemia: contenidos e implicaciones

Cabe recordar que durante los primeros diez años del siglo XXI ya se han registrado cinco pandemias, tales como: SARS, gripe aviar, gripe A, ébola y zika; esto nos lleva a denotar que las pandemias van a seguir surgiendo y es posible que algunas

incluso con más fuerza. Es preciso destacar, sin embargo, que estas pandemias son más peligrosas que antes, tienen una naturaleza transnacional y debido a la globalización sus consecuencias aumentan significativamente (Ruiz 2020, 12-3).

La asociación de las pandemias con amenazas a la seguridad nacional surgió desde los años 90. En 1995, la Asamblea Mundial de la Salud, órgano supremo de la Organización Mundial de la Salud (OMS), revisó el Reglamento Sanitario Internacional, el único marco legal internacional que vincula y obliga a sus miembros y orienta sobre cómo deben responder ante enfermedades infecciosas (Davies 2021, párr. 2). Uno de los momentos cruciales en los que se trató por primera vez a una enfermedad infecciosa como amenaza de seguridad, fue el 10 de enero del año 2000, cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas declaró al VIH, sida, como un problema para la seguridad en África (Craig, Baez y Rutland 2021, 83).

Así, a partir del VIH, sida, se visualizó una securitización de las pandemias y enfermedades infecciosas, sin embargo, para que llegue a considerarse como un problema de seguridad tuvieron que pasar más de dos décadas; esta lenta tendencia de respuesta a nivel político, persiste hasta el momento (86).

En el 2005, fue adoptado el Reglamento Sanitario Internacional para prevenir, controlar e implementar medidas en la salud pública que permitan responder ante una emergencia sanitaria; entró en vigencia en 2007 y todos los países signatarios se vieron comprometidos a trabajar, individual o colectivamente, para cumplir con las capacidades mínimas exigidas. Sin embargo, en 2013, después del plazo para la implementación de tales mecanismos, 110 miembros de los 195 signatarios, pidieron la extensión de dos años más para cumplir con aquellos objetivos (Davies 2021, párrs. 2-4).

Por sus indicadores, esto demuestra que en ese momento se veía más problemas y deficiencias en los sistemas de salud, y aunque el analizar a la pandemia como tema de seguridad ha permitido que se inicie en el trabajo individual y la cooperación internacional para tener mecanismos que permitan estar preparados, aún falta mucho trabajo para generar verdaderos cambios estructurales. No se trata sólo de una responsabilidad directa con los ciudadanos de su Estado, sino con otros Estados al manejar la seguridad sanitaria, debido a la alta conexión que se registra entre Estados y la posibilidad de afectar la seguridad de otro (párrs. 5-7).

En 2008, reconocen que el SARS y virus similares pueden llegar a convertirse en pandemias globales, que no sólo provocarán la pérdida de vidas, sino también graves

consecuencias a nivel socio-económico, lo que lo convierte claramente en una gran amenaza a la seguridad global (Craig, Baez y Rutland 2021, 87).

A finales del año 2019, surgió la pandemia de la COVID-19, una pandemia letal que tuvo sus inicios en un mercado en Wuhan, China, y tardó menos de dos meses en extenderse a nivel global (Ruiz 2020, 12). El 11 de febrero la OMS determinó que el nombre del virus era SARS-COV-2 y la enfermedad derivada COVID-19, coronavirus disease 2019, es decir, enfermedad de coronavirus 2019 (García-Chavira 2020, 4).

Existen algunos tipos de coronavirus, entre ellos la COVID-19 que afecta el sistema nervioso, respiratorio, hepático y gastrointestinal. Este virus, puede generar varias reacciones que van desde leves, alrededor del 80 % de los contagiados tuvo una simple gripe, el 15 % requirió hospitalización, y finalmente, el 5 % tuvo complicaciones serias, llegando a fallar diversos órganos. Por ende, los mecanismos enfocados en cuarentenas y distanciamiento social resultaron más que precisos para reducir la rápida propagación del virus. No obstante, cabe subrayar que el número de contagios y muertes depende de cómo se manejaron las pruebas y cómo se encontraban los sistemas de salud de cada país, para brindar un apropiado tratamiento en cada región y país (Craig, Baez y Rutland 2021, 90).

Un dato muy importante es que esta es la tercera epidemia causada por el coronavirus en el siglo XXI, la primera fue el SARS-COV en Guangdong, China en 2002 y la otra, MERS-COV que surgió en Medio Oriente en 2012. Pero, esta última no fue solamente una enfermedad a nivel regional, dado que ha infectado a muchas más personas, llegando a convertirse en una pandemia (García-Chavira 2020, 4).

El número básico de reproducción (r_0), hace referencia a la capacidad de propagación de un patógeno; un número mayor a 1 significa que tiene más capacidad de contagiar, la COVID-19 tiene un r_0 entre 2 y 5, es decir, que cada persona infectada puede contagiar a dos o tres personas, así se entiende la lógica de las medidas de cuarentena (4).

La COVID-19 llega de forma inmediata, tomando a todos los gobiernos por sorpresa, sin haber antecedentes como una pandemia que haya dejado lineamientos claros; todos han tenido que improvisar mientras intentan luchar contra la misma. El impacto de la pandemia en la economía y la geopolítica se evidenció, a tal punto que conflictos como los de Yemen o Siria, dejaron de estar en el foco del problema, ya que esta crisis llegó a sacudir todo y a todos, sin distinción alguna. Los países en desarrollo se han visto más afectados en el enfrentamiento al virus por temas de corrupción o debilidad a las carencias y vulnerabilidad de los sistemas sanitarios (1).

Muchas variables, como los múltiples efectos que tiene esta pandemia en las operaciones militares, en la infraestructura de salud y en la seguridad económica, tanto nacional como internacional, demuestran que se trata de una amenaza para la seguridad. En cuanto al tema económico, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Producto Interno Bruto (PIB)¹ global decreció alrededor de un 3 %. Mecanismos, como la prohibición de la entrada a ciertos países, definitivamente beneficiaron el control del virus, no obstante, a la par impactaron el área económica y social; muchos sectores como educación, turismo y el entretenimiento se vieron gravemente afectados, provocando grandes pérdidas económicas (Craig, Baez y Rutland 2021, 91-2).

El sector de la salud pública sufre la escasez de equipos de protección para el personal médico y de apoyo, las capacidades hospitalarias inadecuadas al igual que la falta de seguimiento de los casos, lo cual conlleva a que la pandemia sea mal manejada, debido a que esta poca preparación para un evento de esa magnitud provocó mayor número de contagios, muertes y gastos. Se generaliza la discusión sobre estas deficiencias, el manejo y la reorganización de los recursos de una manera eficiente (93).

A nivel político, esta pandemia también causó que la sociedad pierda la confianza en el Gobierno y provocó un problema más grande, pues al perder la confianza, muchos de los mecanismos de prevención de la pandemia fueron ignorados y como consecuencia, los casos aumentaron. Se han generado estas actitudes por la poca atención prestada al virus y por la incorrecta comunicación de los riesgos presentes (93-4).

A nivel social, en muchos países, como Estados Unidos se profundizaron temas como el racismo, dado que el virus atacó de mayor forma a personas marginalizadas y de bajos recursos, como personas negras y de origen latinoamericano. A nivel militar, la prioridad de prevenir el esparcimiento de la pandemia, impidió las operaciones y se redujo personal; esto provocó que las Fuerzas Armadas no se encuentren preparadas. Finalmente, a nivel internacional, esta pandemia fue la oportunidad para aumentar ataques terroristas como los ciberataques (94-5).

El tema de la salud siempre ha influido en cómo se mantiene un país, pero sólo recientemente se ha dado la conexión entre salud y seguridad, dado que poco a poco se demostraba que la enfermedad puede ser aún peor que un enfrentamiento bélico. Las enfermedades infecciosas se esparcen sin respetar límites geográficos y afectan a todos sin distinción alguna; muchos países pueden enfrentar problemas en los sistemas

¹ Hace referencia al “valor de la producción de todos los bienes y servicios, en términos constantes, de un país durante un período determinado de tiempo” (EC Secretaría Nacional de Planificación 2021, 1).

sanitarios, provocando reducción de fuerza laboral, problemas económicos como un incremento de la pobreza, que puede derivar en crisis política y desestabilizar al Estado, y eso conlleva actos sociales de rebelión (García-Chavira 2020, 2-3).

Es así que, cada vez más se considera a la pandemia como una verdadera amenaza para la seguridad, por su capacidad para afectar a la vida de las personas, al igual que la vitalidad económica de una nación. El número de muertes que provoca, debido a la poca preparación para una pandemia, incrementa la vulnerabilidad de un Estado ante otras emergencias, porque incluso puede afectar a la capacidad de respuesta de las Fuerzas Armadas para resolver conflictos de seguridad, tanto internos como externos, puesto que el aumento de contagios, muertes y cuarentenas daña las operaciones de combate y defensa (Oshewolo y Nwozor 2020, 1, 4).

Esta pandemia tiene la capacidad de: atravesar fronteras, infectar a personas e incluso puede acabar con la vida de los ciudadanos, interrumpir los grandes procesos de globalización al frenar los viajes internacionales, generar deterioro económico que conlleva pérdidas de trabajos, pobreza e incluso hambre, provocar desórdenes sociales por la pérdida de confianza en las instituciones y el Gobierno y la vulnerabilidad ante muchos grupos terroristas que han visto a la pandemia como una gran oportunidad para expandir sus actividades. Por consiguiente, con estas características y sus consecuencias tanto a nivel social y político como económico, hacen que la pandemia sea calificada como una gran amenaza para la seguridad nacional (2-3).

Ya se visualizaba, desde el tratamiento de las pandemias del VIH y del SARS, que el sistema internacional de cuidado de la salud estaba roto, luego de años de reducción del tamaño del Estado y de privatizaciones; y en los primeros meses de la COVID-19 se evidenció que esto había empeorado aún más. Por todas las razones antes mencionadas, resulta evidente que la COVID-19 es una amenaza para la seguridad humana y por ende, para la seguridad nacional e internacional. Es así que la COVID-19, siendo un virus que comparte muchas características del SARS, ha demostrado ser aún más agresivo en todas esas áreas (Craig, Baez y Rutland 2021, 87-8). Por esto, la pandemia debería ser una prioridad para la seguridad nacional y así ser tratada con la urgencia que en verdad necesita (Oshewolo y Nwozor 2020, 4).

De acuerdo a la OMS, desde 1970 aproximadamente una o dos enfermedades infecciosas aparecen por año y está mal pensar que porque su origen fue en un país lejano no llegará a otros, pues la globalización y la interdependencia han demostrado lo rápido que esas enfermedades pueden esparcirse. Por consiguiente, la gran lección es dejar de

subestimar su impacto y dar importancia a mejorar los mecanismos de inteligencia, vigilancia y emergencia sanitaria, con el fin de reconocer, responder y reaccionar de manera adecuada y rápida a nivel nacional, regional e internacional (García-Chavira 2020, 3).

Es claro que, tanto en el pasado, como en la actualidad, las pandemias representan una amenaza para varios sectores de un país. Pues, por ejemplo, en países desarrollados, el aumento del número de contagiados puede hacer colapsar el sistema de salud; de igual forma, el cierre de fronteras y las restricciones de movimiento afectan también el transporte de bienes y personas, lo que afecta el nivel económico debido a la interrupción de la cadena de suministros. En consecuencia, la falta de recursos genera crisis políticas y una desestabilización del Estado, esto, genera una desestabilización social que puede provocar violencia y conflictos. En los países en desarrollo, los efectos de la pandemia incluso resultan peores por la falta de recursos con que cuentan para combatirla. Así, la pandemia se considera como una amenaza, tanto nacional como internacional, pues afecta a la economía, las condiciones sanitarias y la estabilidad estatal (Villacreses y Carrera 2021, 96-7).

Es crucial tener en cuenta que, para preservar la seguridad nacional, se debe mantener las condiciones sanitarias, como uno de los derechos humanos y si estas últimas enfrentan problemas, directamente se afecta a la seguridad nacional e internacional. Una de las mayores amenazas para los humanos es una enfermedad infecciosa, debido a que sólo un suceso como este puede causar muchos muertos y afectar el modo de vivir de la humanidad. Por consiguiente, mientras se da importancia a otro tipo de amenazas, una de las más importantes sigue muy descuidada dentro de la seguridad global (Craig, Baez y Rutland 2021, 89).

Definitivamente, resulta imperativo considerar que las enfermedades infecciosas, como pandemias o endemias, representan una amenaza para la seguridad, tanto nacional como internacional, por lo cual, resulta necesario incluirla dentro de la agenda junto con amenazas de tipo militar. Esto determina que las enfermedades infecciosas son aún más complicadas de atacar que otro tipo de fenómenos, ya que ni las fronteras ni políticas ni alianzas podrían detenerlos al no ser algo físico y visible para enfrentar (83).

Queda claro que la pandemia es una amenaza para la seguridad internacional y el no verlo y determinarlo como tal provoca que siga aumentando su impacto. La pandemia de la COVID-19 marca una gran lección para la comunidad internacional, y ha demostrado que los ámbitos económico, político o militar ya no son los únicos

fundamentales en el tema de la seguridad ya que, la transnacionalización de las amenazas, también en el plano de la salud, exige generar mecanismos y soluciones que tengan la misma característica, en consecuencia, la cooperación resulta un recurso imprescindible (García-Chavira 2020, 1).

Sin embargo, a pesar de la importancia de tomar acciones preventivas frente a las pandemias, los líderes nacionales no las han priorizado, enfocándose más en medidas reactivas. Esta poca preparación se registró incluso en los grandes poderes mundiales, puesto que fueron muy afectados durante la pandemia de la COVID-19 (Oshewolo y Nwozor 2020, 2).

Por lo anteriormente mencionado, resulta imperativo invertir tanto en el control como en la prevención de pandemias, pues, se ha demostrado que, la inversión en fuerzas militares, no fue esencial para combatir un fenómeno como la pandemia. Asimismo, se ha comprobado el deplorable estado de los sistemas de salud públicos a nivel mundial, por lo que es preciso impulsar estrategias conjuntas y un sostenido apoyo a la OMS como instancia multilateral que ayude a mitigar y prevenir emergencias sanitarias, la cual también tuvo que enfrentarse a la pandemia en medio de limitaciones, restricciones, falta de recursos económicos y apoyo político (4-5).

Desde el 2006, ya era claro que no existía una capacidad suficiente en los sistemas nacionales de salud, para hacer frente a un problema sanitario; los riesgos superaban tanto estos sistemas, como las concepciones que se tenía tradicionalmente de la seguridad en su enfoque militar. Había actores que desde entonces entendían la necesidad de mecanismos y coordinación nacional e internacional para hacer frente a tales desafíos, incluyendo el control, vigilancia e investigación requeridos para combatir las pandemias. Pero, el principal problema radica en que las instituciones internacionales se basan en marcos antiguos, por lo cual no cuentan con mecanismos para hacer frente adecuadamente a los retos que se visualizan en el siglo XXI (León Manríquez 2006, 152-3).

En suma, las consecuencias derivadas de esta pandemia sobre los sistemas de salud, la economía nacional y mundial, que se evidencian como vulnerabilidades en el campo militar, claramente demuestran que la pandemia de la COVID-19 representó una amenaza global para la seguridad y también, a nivel nacional, porque provocó miedo, pánico, rebeliones, actividad criminal, entre otros actos. Pero, es igualmente la politización de la pandemia lo que ha provocado que los Estados no se encuentren preparados para hacer frente a esta pandemia, puesto que las enfermedades infecciosas

deberían ser posicionadas como amenazas de alto grado (Craig, Baez y Rutland 2021, 95-6).

Se pudo evidenciar que ningún país tenía los protocolos adecuados para hacer frente a un fenómeno como la pandemia, y que las medidas internacionales para la seguridad sanitaria no tienen la efectividad requerida para manejar tales emergencias. También se ha demostrado que las pandemias siguen siendo poco consideradas en su dimensión de seguridad, incluyendo aspectos como el terrorismo, a pesar de que se ha demostrado que el nivel de afectación que puede derivarse de una pandemia es tan grande o incluso más que otras amenazas (García-Chavira 2020, 4-5).

Asimismo, esta pandemia permitió evidenciar un accionar independiente y aislacionista, prácticamente un sálvese quien pueda, a pesar de que mientras el virus se mantenga en el resto del mundo, seguirá siendo una amenaza para todos los países, por el nivel de interdependencia que existe en el sistema internacional; es decir, no basta con limitarse al control interno. Es ineludible, por lo tanto, trabajar en una estrategia a nivel internacional que permita a todos superar las pandemias y sus efectos (5).

El principal error ha sido subestimar las amenazas que genera una pandemia, porque en realidad se trata de un fenómeno que no puede ser atacado de forma tradicional con la fuerza; que, traspasa rápidamente fronteras y se difunde y reproduce favorecido por la alta densidad poblacional, que acelera su expansión; por lo cual, debería incorporarse entre las amenazas de la “alta política” (Craig, Baez y Rutland 2021, 95-7).

Los impactos de esta pandemia han dejado como lección que las instituciones internacionales y las agendas de seguridad deben dejar su enfoque clásico, centrado en problemas derivados de guerras o conflictos armados, y es preciso ampliar la agenda e insertar temas como las enfermedades infecciosas, la pobreza, el hambre o la contaminación, que se ha demostrado que pueden impactar con igual o mayor fuerza desestabilizando seriamente a los países. Esto no significa restarle importancia a la visión tradicional de la seguridad, sino entender que las únicas amenazas se han incrementado y complejizado (García-Chavira 2020, 5).

La teoría de la securitización se ha utilizado para generar la conexión entre el tema salud y el tema de seguridad, y así poder gestionarlo desde diferentes frentes. En este marco, existen análisis críticos del impacto del proceso de securitización en las inversiones públicas del sector sanitario, en los riesgos de las respuestas militarizadas ante dichas crisis, la banalización de las políticas sanitarias autoritarias, la estigmatización

de poblaciones infectadas, el impacto de dichas enfermedades en los conflictos armados y sobre el bioterrorismo y racismo (Duarte y Valença 2021, 239-40).

El proceso de securitización no sólo llevó a la estigmatización y discriminación de los posibles portadores del virus, sino que también provocó la justificación de prácticas violentas, con la finalidad de controlar la propagación del virus, acciones tales como las detenciones, vacunaciones forzosas e inspecciones físicas obligatorias. Asimismo, este proceso ha provocado las disputas a nivel internacional sobre la tenencia y posesión de medicamentos y equipos de protección, lo cual perjudicó a los países en desarrollo y eso agravó las desigualdades a nivel mundial (240).

Si bien la securitización de lo no tradicional permite que se movilicen recursos de manera rápida para tomar medidas severas y necesarias que permitan hacer frente a un conflicto, el problema es que esto termina siendo una solución de corto plazo y no se traduce en un cambio político en el largo plazo (Daoudi 2020, 12). Las medidas adoptadas durante la pandemia incluyeron la activación de dispositivos legales para controlar desastres, lo que a su vez, permitió declarar estados de excepción (Dalponte 2021, 16).

Uno de los grandes riesgos que se corren a partir del proceso de securitización es que las medidas que se adoptaron durante la urgencia y para hacer frente a la situación, se naturalicen en el accionar de un país y sean incorporados, más allá de enfrentar la causa inmediata. Se esperaba que las restricciones de movilidad humana y de contacto social se limiten una vez que se estime seguro, no obstante, no queda claro si los gobiernos buscarán renunciar a la capacidad tecnológica de rastreo adquirida (16-7).

En esta pandemia, se ha puesto énfasis en los dilemas políticos que plantea la imposición de cuarentenas y vigilancia biométrica, con la finalidad de controlar la propagación del virus. Sin embargo, a pesar de medidas de emergencia, los críticos temen que esta crisis sanitaria sea el mecanismo que usen algunos gobiernos para realizar reformas económicas e incrementar aparatos de seguridad que violen la democracia y las libertades individuales (Duarte y Valença 2021, 236).

No obstante, aunque muchos analistas consideran que este proceso de securitización plantea riesgos, también existen quienes visualizan beneficios de ello. Por un lado, por ejemplo, con la securitización de la epidemia de VIH/SIDA se logró cambiar la opinión pública sobre la importancia de suprimir las patentes para medicamentos que brinden calidad de vida a dichos pacientes. En este marco, por una amenaza a la salud pública, los gobiernos lograron imponer medidas excepcionales a la industria farmacéutica y normas de propiedad intelectual en beneficio de la población. Por lo cual,

el proceso de securitización exitoso se considera como una vía para impedir que las emergencias sanitarias de preocupación internacional sean vistas como enfermedades estacionales de bajo riesgo, sino que se les dé la importancia requerida (241-2).

Algunos autores consideran que podría pasar lo mismo con la lucha contra la COVID-19, pues este proceso podría llevar a la ampliación de los servicios de salud pública y a las inversiones enfocadas en la emergencia, en investigación de vacunas y otros tratamientos. Así pues, la inclusión de la salud pública en la agenda de seguridad podría promover la generación de mecanismos para abordar las desigualdades, vulnerabilidades y daños sanitarios. Pero, esto lleva al cuestionamiento que, en lugar de luchar contra las causas de las enfermedades infecciosas, las respuestas inmediatas y reactivas no vienen acompañados de cambios estructurales, por lo que siempre surgirán nuevas guerras de enfermedades contra las cuales luchar (241-2).

Buzan, Waever y de Wilde (1998, 29) afirman que mientras menos seguridad, es mejor, ya que la seguridad es algo negativo, la necesidad de ello demuestra un fracaso en tratar estos problemas desde la política normal. La securitización permite enfrentar los primeros momentos de la crisis, dado que se atrae la atención directa a problemas que requieren mayor atención, se movilizan recursos financieros, se genera conciencia en las personas sobre la gravedad del asunto y se impulsan las prácticas sociales, para restringir la propagación de la enfermedad. Sin embargo, también puede dar la oportunidad a que ciertos líderes se aprovechen de ello para tomar medidas de control menos democráticas y se puedan limitar las libertades individuales y la consecución de objetivos importantes, como el desarrollo. Sin embargo, se considera que existen momentos en que la securitización es la única salida, pues el Estado se enfrenta a una amenaza implacable (Rolandelli 2020, 5-10).

En este marco, el análisis de las medidas de emergencia resulta esencial para comprender la materialización del proceso de securitización, puesto que las medidas de emergencia representan la evidencia empírica de que el proceso securitizador ha tenido éxito, pues son el resultado de la legitimación de la excepcionalidad frente a la amenaza percibida. Analizar estas medidas permite, por tanto, evaluar no solo el alcance del discurso securitizador, sino también sus implicaciones en la práctica, es decir, cómo el lenguaje de la seguridad se traduce en decisiones concretas que modifican, temporal o permanentemente, los marcos institucionales, las libertades ciudadanas y/o la estructura misma del poder político (Buzan, Waever y de Wilde 1998, 24-9).

Capítulo segundo

Medidas de emergencia como parte del proceso de securitización de la pandemia de la COVID-19 y sus consecuencias en América Latina y Ecuador en el periodo 2020-2021

Este capítulo busca responder a la pregunta de investigación: ¿cuáles han sido las medidas de emergencia que se implementaron en América Latina y, en particular, en Ecuador, como parte del proceso de securitización de la pandemia de la COVID-19 y qué consecuencias ha conllevado su adopción? A continuación, se describe el accionar del país y de la región frente a los procesos de securitización y sus consecuencias.

1. Medidas de emergencia frente a la pandemia de la COVID-19

En el presente, se puntualizan las medidas de emergencia adoptadas en América Latina y en Ecuador, frente a la pandemia de la COVID-19, al representar la materialización del proceso de securitización, donde la amenaza justifica la adopción de decisiones extraordinarias.

1.1. Medidas de emergencia en América Latina

Aunque los patógenos no discriminan su propagación, es importante resaltar que la inmunidad y resiliencia individual y colectiva están influidas por factores biosociales, incluyendo la calidad y accesibilidad a los sistemas sanitarios. Esto se ha denotado con mayor fuerza con la pandemia de la COVID-19, ya que, a pesar que se ha extendido a múltiples países, las deficiencias políticas y sanitarias preexistentes han influido en la resistencia de los sistemas sanitarios. Así, la falta de una respuesta común a la pandemia, ha llevado a que cada país declare la guerra contra la COVID-19, pero con evidentes disparidades económicas y geopolíticas que se visualizan en el orden mundial (Daoudi 2020, 2-3).

América Latina fue una de las regiones más afectadas por la pandemia, lo que permitió visualizar disparidades dentro de la región, así como una variedad de mecanismos implementados con el fin de hacer frente a la pandemia (Dalponte 2021, 18).

Se ha escogido ciertos países de la región para realizar un análisis comparativo descrito en las siguientes tablas, con el objetivo de percibir las similitudes y diferencias que existieron en las respuestas de los Estados de una misma región.

Tabla 1

Medidas sanitarias implementadas en América Latina

[illegible]

y/o pruebas de COVID-19														
Controles sanitarios en lugares públicos y aeropuertos														

Fuente: OCDE 2020, 4-7; Benítez et al. 2020, 542-6; Gonzalez et al. 2021.

Elaboración propia

Tabla 2
Medidas restrictivas implementadas en América Latina

Medidas restrictivas	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Rep. Dominicana	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Panamá	Paraguay	Perú	Uruguay
Declaración de estado de emergencia sanitaria o estado de excepción															
Cuarentena o aislamiento															
Distanciamiento social en función de zonas infectadas															
Distanciamiento social en función del género															
Distanciamiento social en función del número de placas de los vehículos															
Toques de queda entre semana y/o fines de semana															
Cierre de escuelas y/o universidades															
Prohibición de reuniones masivas															
Restricciones o cierre de fronteras															
Restricciones y/o cierres de locales y lugares comerciales y sociales															
Teletrabajo															

Fuente: OCDE 2020, 7; Benítez et al. 2020, 527-8, 541-6; Gonzalez et al. 2021.

Elaboración propia

Tal como se evidencia en las tablas precedentes, en cuanto a las medidas sanitarias implementadas en América Latina, la aprobación de pruebas rápidas, el aumento de camas en UCI u hospitales temporales y el uso obligatorio de cubrebocas en espacios públicos, fueron las medidas más utilizadas en América Latina, siendo unas de las similitudes de la región, mientras que las otras acciones fueron menos impulsadas e implementadas de manera indistinta entre país y país. Por otro lado, en relación a las medidas restrictivas, es claro que el cierre de escuelas y/o universidades y las restricciones o cierre de fronteras fueron completamente implementadas en todos los países descritos. Mientras que más de la mitad de los países observados implementaron medidas como: declaración de estado de emergencia sanitaria o estado de excepción, cuarentena o aislamiento, toques de queda entre semana y/o fines de semana, y, restricciones y/o cierres de locales y lugares comerciales y sociales. Comprobando de tal manera, que existió mayor uso de medidas restrictivas antes que medidas sanitarias a nivel de América Latina para hacer frente a la pandemia de la COVID-19.

A pesar de que algunas de estas medidas fueron eficientes en otros continentes, como Europa, en América Latina los niveles de contagio y muerte se mantuvieron altos a pesar de unos meses de establecidas las medidas sanitarias dentro de la región, sólo desde septiembre se comenzó a visualizar una disminución relativa. Evidentemente, esta pandemia también permitió percibir la reducida capacidad que los sistemas de salud mantenían en la región, por el tema de insumos, disponibilidad de camas, sistemas de vigilancia de contagios y profesionales de salud vitales en este proceso. Esto se evidencia a tal punto que, tomando el caso de Costa Rica, en marzo de 2020 anunciaron que no se iba a seguir notificando de los casos sospechosos, puesto que ese número sobrepasaba la capacidad nacional que tenían para realizar las pruebas (OCDE 2020, 5-7).

Asimismo, los Estados implementaron mecanismos para hacer frente y controlar el esparcimiento de la pandemia, sin embargo, temas como la alta informalidad o la falta de protección social total sumada a las precarias infraestructuras sanitarias provocaron que esta región se vea más afectada que otras, pues la pandemia llegó en medio de graves dificultades estructurales. Es importante considerar que existían aproximadamente 230 millones de personas vulnerables en la región, los cuales no lograban cumplir con las medidas sanitarias básicas, como el constante lavado de manos o el uso de gel antibacterial, puesto que algunas personas no tienen ni acceso a agua potable e incluso viven en condiciones precarias y el hacinamiento es un foco de propagación para el virus (2-3).

Al visualizar esta situación, la mayoría de los países dentro de la región declararon estado de emergencia, al igual que cuarentenas a nivel nacional cuya duración varió durante el 2020, algunas restricciones se iniciaron en marzo y se extendieron hasta octubre. Sin embargo, la toma de esta decisión varió entre país y país, tomando el caso de El Salvador donde las medidas restrictivas iniciaron antes de confirmar el primer caso de contagio dentro del país, mientras que en países como México y Brasil tardaron un tiempo considerablemente largo para establecerlo (7).

El resto de países de la región, al encontrarse en condiciones previas de desigualdad económica, un aumento de las protestas sociales, escasos recursos asignados para la salud pública; implementaron restricciones de circulación, limitación de actividades sociales y productivas, cierres de fronteras, despliegue de fuerzas militares para la restricción y el control de transporte de personas. Incluso en Bolivia, Perú y El Salvador convirtieron la violación de cuarentenas en delito penal, lo que puede representar una preocupación para la democracia, por la habilitación de abusos que se puedan prolongar después de la emergencia (Dalponte 2021, 20-1).

La urgencia inmediata de reacción ha demostrado que a nivel internacional se percibe un fenómeno de securitización de la pandemia. Una vez que se reconoció a la pandemia de la COVID-19 como amenaza, cada Estado respondió con medidas menos o más estrictas. En algunos países sólo se suspendieron eventos que convocan una alta afluencia de personas, mientras que, en países como Ecuador, se establecieron estados de excepción o de emergencia, para restringir la movilidad. Es crucial enfatizar que, al securitizar, las medidas no implicaban necesariamente el uso del instrumento militar, puesto que la Declaración de Seguridad de las Américas establece que la respuesta debe ir acorde a la caracterización de la amenaza. Sin embargo, en América Latina, se ha visto inmediatamente el uso del instrumento militar para manejar la pandemia y los sucesos internos, pero, existen casos radicales como el Perú, en donde se utilizó la fuerza militar para encarcelar e incluso matar ciudadanos que violaban las medidas de cuarentena implementadas. Es importante subrayar que entre las ventajas que posee la securitización es su enfoque en la movilización de recursos financieros y también recursos sanitarios, al mismo tiempo genera conciencia en la población; buscando que las personas disminuyan o abandonen sus prácticas sociales para frenar la propagación del virus (Rolandelli 2020, 5-10; Villacreses y Carrera 2021, 104-6).

1.2. Medidas de emergencia en Ecuador

Actualmente, Ecuador cuenta con diversos mecanismos y normativas para la gestión de eventos adversos, ya sean urgencias, emergencias, desastres o catástrofes. Las dos primeras pueden ser atendidas con las capacidades institucionales locales; mientras que los desastres y catástrofes, al superar dichas capacidades, requieren la intervención del gobierno central, que tiene competencia exclusiva para su manejo, con o sin estado de excepción, conforme a lo establecido en la Constitución de la República.

De acuerdo con el Decreto Presidencial 1017 (EC 2020, 3), en Ecuador los estados de excepción se consideran como “la respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado. El estado de excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades a pretexto de su declaración”. Asimismo, los casos considerados en la Constitución de la República para declarar el estado de excepción son los detallados a continuación: “agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural”. Por otro lado, en el país se considera como emergencia sanitaria a:

Toda situación de riesgo de afección de la salud originada por desastres naturales o por acción de las personas, fenómenos climáticos, ausencia o precariedad de condiciones de saneamiento básico que favorecen el incremento de enfermedades transmisibles. Requiere la intervención especial del Estado con movilización de recursos humanos, financieros u otros, destinados a reducir el riesgo o mitigar el impacto en la salud de las poblaciones más vulnerables. (EC 2020, 4)

Dentro de la misma fuente, conforme a la dinámica de emergencia sanitaria nacional por la COVID-19, declarada el 11 de marzo de 2020, mediante Acuerdo Ministerial No. 00126-2020, por la Ministra de Salud Pública del Ecuador, se estableció, entre las más relevantes, las siguientes medidas: priorización de recursos económicos, de talento humano y medidas necesarias para afrontar la emergencia; notificación de pacientes con síntomas relacionados con la COVID-19; generación de consideraciones para el ingreso y salida de ciudadanos del territorio ecuatoriano; expedición de lineamientos sanitarios y medidas de prevención de contagio para eventos de afluencia masiva; necesidad de prohibición de exportación de dispositivos médicos de protección individual para garantizar el abastecimiento interno; y, promoción para la adopción de

medidas de prevención como uso de mecanismos tales como el teletrabajo y teleeducación para evitar propagación del virus.

En base a esto, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana junto con el Ministerio de Gobierno, mediante Acuerdo Interministerial Nro. 0000001 de 12 de marzo de 2020, determinaron la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio (APO) por 14 días a todo viajero nacional o extranjero que ingrese al territorio nacional y que provenga de los siguientes países, de manera inicial, pero los mismos fueron incrementándose con el pasar de los días: República Popular China, Reino de España, República de Francia, República Islámica de Irán, República de Alemania, República de Corea del Sur y República de Italia. Asimismo, el Ministerio del Trabajo mediante Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-076 de 12 de marzo del mismo año, determinó la aplicación de: teletrabajo emergente, modificación de jornada laboral, registro de las modalidades y acuerdos laborales, retorno progresivo al trabajo; y, al mismo tiempo, el Ministerio de Educación suspendió clases a nivel nacional.

Adicionalmente, mediante Acuerdo Interministerial Nro. 0000003 de 14 de marzo de 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio de Gobierno dispusieron la suspensión total de todos los vuelos con pasajeros desde destinos internacionales hacia el Ecuador desde las 00h00 del martes 17 de marzo de 2020 hasta las 24h00 del domingo 05 de abril de 2020. Asimismo, se estableció que todo viajero que deseaba ingresar al país proveniente de cualquier país por vía aérea, terrestre, fluvial o marítima, a partir del 15 de marzo debía pasar el proceso de APO. No se establecieron restricciones para los ciudadanos extranjeros que decidían viajar fuera del Ecuador.

El Comité de Operaciones de Emergencias Nacional, con fecha 14 de marzo, con el fin de evitar el contagio masivo determinó las siguientes medidas: restricción del ingreso a las Islas Galápagos; cierre en su mayoría de los pasos fronterizos terrestres; suspensión de todos los eventos masivos; restricción del funcionamiento de cines, gimnasios, teatros, conciertos, circos, reuniones y otras similares con un aforo superior a 30 personas; protocolo para manejo de cadáveres de personas que portaron la enfermedad que obligaban a la cremación de cuerpos; exámenes de detección del virus; desinfección de buses de transporte público cada 3 horas; aplicación para registro y control de estado de salud de los ciudadanos; y, restricción de circulación.

En este contexto, en vista que el contagio de la COVID-19 incrementó en países en los cuales no se establecieron medidas de distanciamiento social temporales, puesto que se evidenció que el desarrollo libre de las actividades habituales en la sociedad, es

decir el contacto interpersonal, ha sido el principal factor conductor de dicha enfermedad; y, adicionalmente, debido a que la ciudadanía no acató de manera voluntaria las medidas de prevención dispuestas el 14 de marzo de 2020, se decidió intensificar las medidas impuestas.

Por consiguiente, el entonces Presidente de la República del Ecuador, Lenin Moreno, a través de una cadena nacional de 16 de marzo de 2020, anunció las siguientes medidas para la prevención de la COVID-19, mismas que serían aplicadas a partir del martes 17 de marzo desde las 06h00: restricción de circulación peatonal y vehicular en las vías públicas a menos que sea para adquirir alimentos o productos de primera necesidad, medicamentos, asistir a centros de salud, trabajar, situaciones de fuerza mayor o cargar combustible; suspensión de actividades comerciales de establecimientos en donde se puedan concentrar más de 30 personas, a menos que sean para productos de primera necesidad, alimentos o medicamentos o servicios financieros; suspensión de servicios en locales de comida, sólo servicio a domicilio autorizado; controles permanentes para prevenir el abuso de precios en pruebas de detección del virus; mantenimiento de la suspensión de clases a nivel nacional y disposición de desarrollo de plataforma para teleducación; implementación de la modalidad de teletrabajo de manera progresiva además de acuerdos sobre jornadas y modalidades de trabajo; no cortar ningún servicio residencial ante faltas de pago; y, eliminación de aranceles ante productos médicos para la emergencia.

Por lo expuesto, debido a que la COVID-19 ha afectado al país en los aspectos económicos y sociales, y puesto que tanto el origen como su alcance son complicados de determinar, por lo que no puede ser confrontada con medidas regulares y ordinarias ya existentes, el Presidente del Ecuador, el 16 de marzo de 2020 mediante Decreto Presidencial 1017, declaró el estado de excepción en todo el territorio nacional por la situación de la COVID-19, así como dispuso la movilización en todo el territorio nacional de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas para ejecutar acciones necesarias para mitigar los efectos de la pandemia, así como el control de las limitaciones de derechos antes dispuestos. Adicionalmente, se suspendió el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito con restricción de números de placa vehicular y el derecho a la libertad de asociación y reunión a excepción de personas y servidores para provisión de servicios básicos, de salud, de seguridad, víveres, y, la disposición del establecimiento de toque de queda a nivel nacional a partir del 17 de marzo, notificado a los ciudadanos mediante medios de comunicación y cadenas nacionales algunas veces al día (EC 2020, 1-16).

El Comité de Operaciones de Emergencias Nacional (COE) asumió funciones clave en la gestión de la emergencia sanitaria, activando los COE provinciales y cantonales junto con sus respectivas Mesas Técnicas de Trabajo (MTT) y Grupos de Trabajo (GT). Se emitieron resoluciones, protocolos, informes de situación, infografías y otros insumos relevantes. En este marco, se desarrolló nueva normativa para la elaboración de protocolos, manuales y lineamientos nacionales en diversas áreas: actuación policial ante la emergencia de COVID-19; prevención, control y atención de personas con sospecha o diagnóstico confirmado; aislamiento domiciliario; emisión y control de salvoconductos; medidas de distanciamiento y semaforización; normas de seguridad y bioseguridad en la cadena nacional de abastecimiento alimentario; traslado de personas extranjeras hacia las fronteras; control de ingreso al país por distintas vías; y procedimientos para el manejo, traslado, inhumación y registro de defunción de cadáveres.

Finalmente, entre las acciones más relevantes implementadas en el país para enfrentar la emergencia, se destacan las siguientes: movilización de ayuda humanitaria e insumos sanitarios; ejecución logística de 334 vuelos humanitarios; coordinación del ingreso y salida de personal vinculado a sectores estratégicos; articulación de mecanismos para el financiamiento de proyectos; realización de operativos de control de precios; emisión de permisos de funcionamiento a establecimientos bajo supervisión del Ministerio de Gobierno; verificación del cumplimiento de medidas de bioseguridad; control del abastecimiento y distribución de hidrocarburos; supervisión de la movilización vehicular; y seguimiento al cumplimiento de las disposiciones establecidas durante el estado de excepción (EC Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos 2024).

2. Consecuencias de la COVID-19 y su securitización en los distintos sectores

En el presente, se detallan las consecuencias de la COVID-19 y su securitización, en los distintos sectores, en América Latina y en Ecuador.

2.1. Consecuencias a nivel de América Latina

América Latina al no encontrar marcos de referencia claros ni mecanismos institucionales regionales, mostró un accionar unilateral con visión nacionalista para hacer frente a la pandemia de la COVID-19, tal como se pudo visualizar en algunas partes

del sistema internacional. Esto, a su vez, denota el síntoma de un proceso de desregionalización en respuesta a eventos fortuitos (Dalponte 2021, 18-9).

Ante la falta de mecanismos regionales preexistentes, algunos países optaron por respuestas con confrontaciones, tal es el caso de Argentina, donde el entonces presidente, Alberto Fernández, optó por plantear sus estrategias como las mejores, poniendo a las de los países vecinos como ejemplo de lo que no se debía hacer, estigmatizando las medidas adoptadas por otros países de la región. Esto denota una estrategia securitizadora mediante representaciones que sobreponen la importancia de cuidar lo nacional y la visión de lo extranjero como un peligro; limitando mediante este accionar la posibilidad de generar mecanismos cooperativos de acción regional (19-20).

Así, se cuestionó el accionar del entonces presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, quien minimizó la pandemia de la COVID-19 como una pequeña gripe de la cual se alcanzaría la inmunización una vez que se hayan contagiado la suficiente cantidad de brasileños, colocando como su objetivo principal el no frenar su economía. Pero, también realizó el mismo proceso de securitización al estigmatizar el accionar, en particular de Argentina, cuestionando a su gobierno, que no logró evitar la muerte de su población, y empeoró el crecimiento de su economía con las medidas adoptadas. Varios países de la región realizaron el mismo proceso limitando los flujos de personas, cerrando fronteras y restringiendo incluso el ingreso de bienes provenientes del Brasil (20).

En este marco, la Organización de los Estados Americanos, OEA (2003, 3-4) determinó dentro de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, segundo numeral, referente a valores compartidos y enfoques comunes, literal i, que “Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales [...]”. Asimismo, dentro del mismo numeral, literal m, se estipula que la seguridad de los Estados del hemisferio es afectada, de distintas maneras, por amenazas tradicionales, al igual que por amenazas, preocupaciones y desafíos nuevos que tienen una naturaleza diversa, entre los cuales detallan a “los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente [...]”.

Asimismo, en el tercer numeral, relacionado a los compromisos y acciones de cooperación, se detalla la preocupación por los inadecuados e insuficientes servicios de salud, los cuales empeoran las situaciones de marginalidad, pobreza extrema y

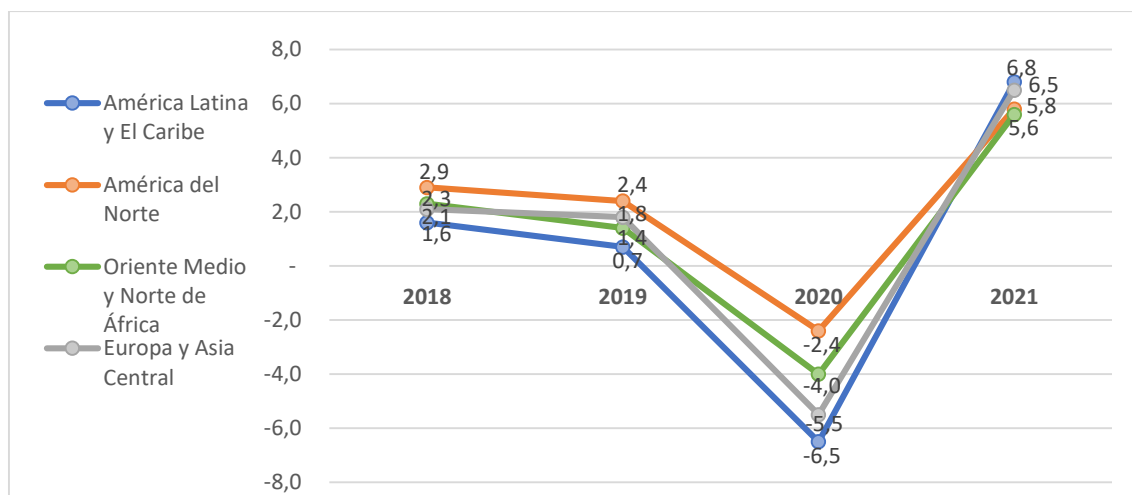
propagación de enfermedades epidémicas. En ese sentido, proponen desarrollar estrategias multisectoriales y mecanismos de cooperación, orientando más recursos y mejorando la disponibilidad y acceso de medicamentos, con especial atención en poblaciones con mayor grado de vulnerabilidad, mejorando, de esta manera, la cooperación internacional en la respuesta hacia nuevas enfermedades infecciosas y sus consecuencias (11-2).

Durante la pandemia de la COVID-19 se activaron mecanismos de cooperación científica y académica de carácter global, los cuales permitieron una rápida secuenciación del genoma del virus y su inmediata compartición internacional, lo que aceleró y contribuyó al desarrollo de vacunas (Organización de Naciones Unidas, ONU 2020). Sin embargo, se evidenció la preocupación nacional de cada país y la urgencia por quien obtenía mayor cantidad de medicamentos, dejando de lado la atención a los grupos prioritarios. Es aquí donde se visualizó la diplomacia de las vacunas, ya que países poderosos como Estados Unidos, Rusia y China las utilizaron como mecanismo para fortalecer relaciones internacionales o a su vez, asegurar influencias geopolíticas; quienes en un inicio acapararon la mayor parte de las dosis y, por ende, el problema central fue la desigualdad de acceso a las vacunas en países de bajos recursos, provocando disparidades globales y una evidente falta de solidaridad (Shok 2022). Por consiguiente, la pandemia trajo a la luz la relevancia de generar procesos de cooperación internacional y/o regional para abordar esta amenaza y desafío que supera las fronteras de todos los países (Tobar y Marchiori 2023, 170).

En ese sentido, la pandemia de la COVID-19 junto con el accionar de cada país para enfrentarla, impactó, como primer aspecto, en la economía a nivel mundial en tres principales ámbitos; afectando directamente a la producción, creando trastornos en la cadena de suministros y en el mercado, generando un fuerte impacto económico en las empresas y los mercados financieros. Ante esto, los Estados tuvieron que destinar grandes cantidades de dinero, como apoyo para que el sistema siga funcionando, lo que repercutió en otros indicadores debido a la sustitución de la asignación de recursos. Organismos internacionales como el FMI (2020), advirtieron que la pandemia iba a reducir el crecimiento económico mundial en 2020 y la recuperación a los niveles prepandemia se realizaría de manera paulatina.

Al analizar el periodo entre el 2018 y 2021, se evidencia una caída pronunciada en el crecimiento del PIB de todas las regiones a nivel mundial, de mínimo 4 puntos porcentuales durante el 2020, el cual se recuperó e incluso superó el crecimiento de la

prepandemia. No obstante, como se visualiza en el gráfico siguiente, América Latina y El Caribe es de las regiones con mayor decrecimiento del PIB, cayendo en 7 puntos porcentuales en el año 2020 a valores negativos de crecimiento; el crecimiento recupera niveles prepandemia en la región también, pero eso no ha sucedido en el caso del Ecuador (Banco Mundial, BM 2024).



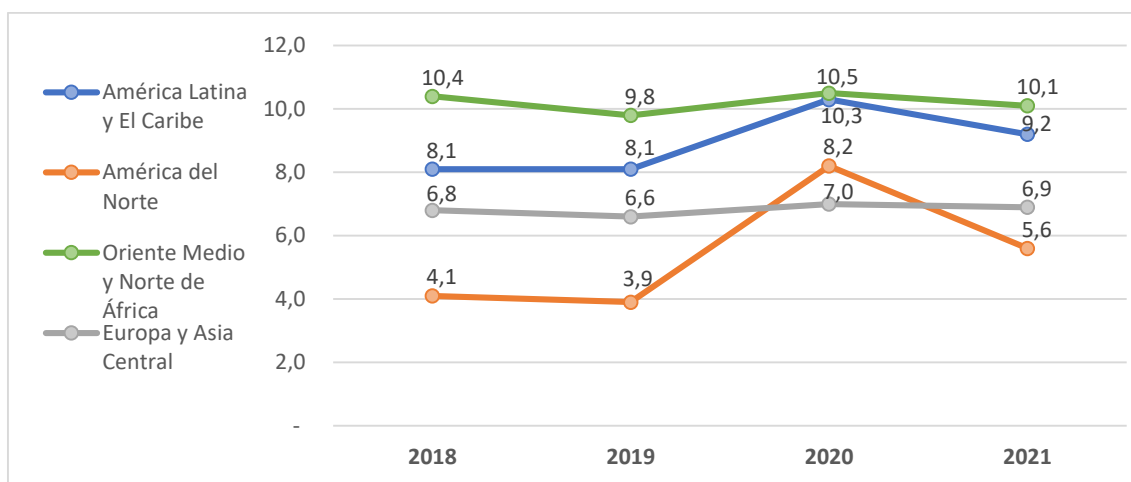
* Porcentajes

Figura 1. Crecimiento del PIB por regiones

Fuente: BM, 2024. Elaboración propia

Las medidas de confinamiento no lograron una reducción efectiva de la propagación del virus o del colapso de los sistemas sanitarios. Esto se debe a que el 60 % de personas en América Latina tenían un trabajo informal o incluso sufrían de precariedad laboral, siendo un problema estructural que viene desde el siglo pasado, por lo cual muchas personas abandonaron el confinamiento para poder tener un sustento. Por consiguiente, las medidas de confinamiento junto con los problemas estructurales de la región conllevaron a caídas de precios, desaceleración de mercados, estancamiento de sectores productivos, lo que aseguró una contracción en 2021, antes que el pequeño crecimiento del 1,6 % previsto por parte del FMI (OCDE 2020, 2-7).

En el periodo 2018 - 2021, se evidencia que el desempleo incrementó en el año 2020 en todas las regiones a nivel mundial, porcentajes que se reducen durante el 2021 y los cuales no alcanzan los niveles que existían antes de la pandemia; América Latina y El Caribe es una de las regiones más afectadas por el incremento del desempleo, puesto que de 2019 a 2020 incrementó el desempleo en esta región en 2 puntos porcentuales, tal como se puede visualizar en el gráfico a continuación (BM 2024).



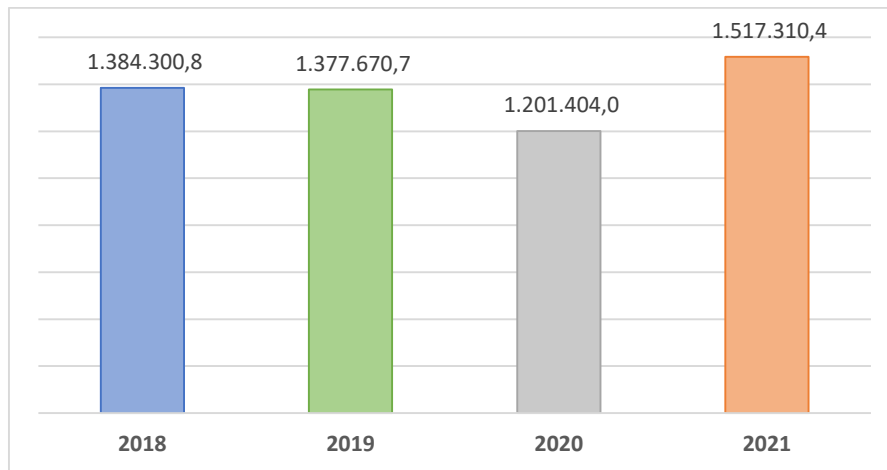
* Porcentajes

Figura 2. Desempleo Total por regiones

Fuente: BM, 2024. Elaboración propia

En cuanto a la producción, este shock provocó una disminución en la demanda de petróleo, ya que la actividad industrial y doméstica se ralentizó en muchos países a causa de las medidas de control y distanciamiento. Adicionalmente, existió otro factor importante que influyó en el precio del petróleo, y este fue la batalla de precios entre Arabia Saudita y Rusia, los dos mayores productores de petróleo del mundo. En consecuencia, varios países de América Latina se vieron afectados por este desplome de precios, entre estos: Venezuela, Colombia y Ecuador, pues gran parte de sus ingresos fiscales dependen directamente del valor de sus exportaciones de crudo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2020).

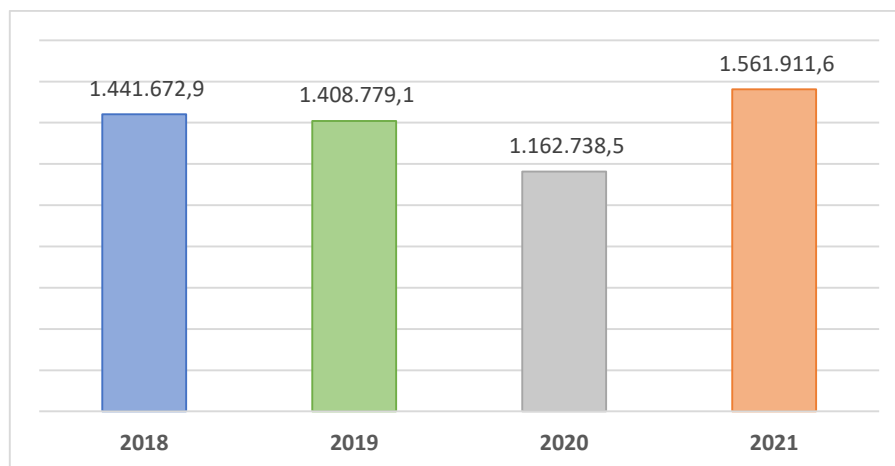
Adicionalmente, tal como se demuestra en los gráficos siguientes, se evidencia una afectación tanto en las exportaciones como en las importaciones de bienes y servicios en América Latina y El Caribe durante el 2020, valores que se recuperaron y superaron a lo registrado en la prepandemia durante el año 2021 (BM 2024).



* Millones de dólares

Figura 3. Exportaciones de bienes y servicios en América Latina y El Caribe

Fuente: BM, 2024. Elaboración propia.



* Millones de dólares

Figura 4. Importaciones de bienes y servicios en América Latina y El Caribe

Fuente: BM, 2024. Elaboración propia.

2.2. Consecuencias en Ecuador

Los efectos de la pandemia de la COVID-19 en la economía ecuatoriana se manifestaron principalmente en la caída de los niveles de empleo y producción. El empleo, eje transversal de todos los sectores económicos, constituye el principal generador de medios de vida y capacidad de consumo en la sociedad. Cuando los hogares pierden ingresos y disminuye su poder adquisitivo, se debilita una de las condiciones fundamentales de la gobernabilidad. En este contexto, la crisis laboral provocada por la pandemia representa uno de los mayores desafíos que ha enfrentado el país en décadas. La urgencia de proteger el empleo, reactivar las micro, pequeñas y medianas empresas

(MIPYMES) e impulsar una gestión pública más eficiente ha cobrado una importancia prioritaria.

Al examinar las fluctuaciones en la tasa del empleo global en Ecuador, es decir, la proporción de personas ocupadas en el país respecto a la Población Económicamente Activa (PEA)², en el periodo comprendido entre diciembre de 2018 y diciembre de 2021, se puede apreciar que existe una reducción en el año 2020, pese a esto, en 2021 este valor se recupera sin lograr alcanzar los niveles prepandemia, tal como se puede visualizar en la tabla descrita a continuación (EC Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC 2024).

Tabla 3
Tasa de Empleo Global en el Ecuador

Periodo Diciembre	Nacional	Urbano	Rural	Hombre	Mujer
2018	96,3	95,2	98,6	96,9	95,5
2019	96,2	95,1	98,4	96,7	95,4
2020	95,1	94,0	97,3	96,4	93,2
2021	95,9	94,7	98,2	96,5	95,0

* Valores porcentuales

Fuente: INEC, 2024. Elaboración propia

En ese mismo sentido, en la siguiente tabla se aprecia la fluctuación de la tasa de empleo adecuado en el país; es así que, en diciembre de 2020 se registra una reducción aproximadamente de 10 puntos porcentuales en relación a diciembre 2018, pero para diciembre de 2021 se aprecia una leve mejora con respecto a 2020. Sin embargo, al comparar diciembre de 2018 y de 2021, la diferencia en los niveles de empleo adecuado es de 6,7 puntos porcentuales, es decir, aún no se había recuperado los niveles prepandemia (INEC 2024).

² Se entiende por las “personas de 15 años y más que trabajaron al menos 1 hora en la semana de referencia o aunque no trabajaron, tuvieron trabajo (empleados); y personas que no tenían empleo pero estaban disponibles para trabajar y buscan empleo (desempleados)” (EC INEC 2018, 6).

Tabla 4
Tasa de empleo adecuado en Ecuador

Periodo Diciembre	Nacional	Urbano	Rural	Hombre	Mujer
2018	40,6	49,3	23,0	46,5	32,5
2019	38,8	48,0	20,6	44,8	30,6
2020	30,4	37,2	17,1	35,3	23,5
2021	33,9	41,0	20,0	38,9	27,2

* Valores porcentuales

Fuente: INEC, 2024. Elaboración propia.

Por su parte, el desempleo es uno de los indicadores laborales que reflejan el efecto de la pandemia en la economía nacional. Si bien, como se muestra en la Tabla 5, la tasa de desempleo previo a la pandemia se mantuvo prácticamente constante, debido a la crisis sanitaria, esta tuvo un notable incremento en más de un punto porcentual, lo que representa que aproximadamente 85 mil personas más entraron en situación de desempleo, de las cuales, en mayor proporción fueron aquellas personas en el área urbana y asimismo, mujeres (INEC 2024).

Tabla 5
Tasa de desempleo en Ecuador

Periodo Diciembre	Nacional	Urbano	Rural	Hombre	Mujer
2018	3,7	4,8	1,4	3,1	4,5
2019	3,8	4,9	1,6	3,3	4,6
2020	4,9	6,0	2,7	3,6	6,8
2021	4,1	5,3	1,8	3,5	5,0

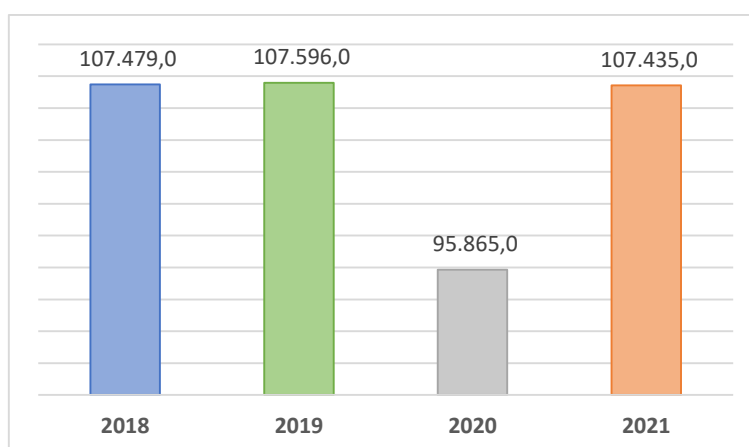
* Valores porcentuales

Fuente: INEC, 2024. Elaboración propia.

La vulnerabilidad social alcanzó niveles críticos durante la pandemia. Según la ENEMDU de diciembre de 2020, las mujeres constituyen el grupo más afectado en términos de empleo global y adecuado, con una tasa de empleo adecuado 11,9 puntos porcentuales inferior a la de los hombres. Por nivel educativo, el grupo más vulnerable corresponde a personas con educación media, que representan el 29,2 % de los

desempleados. En cuanto a la edad, la población entre 24 y 35 años concentra el 33,1 % del desempleo. Del total del empleo global, el 92,8 % corresponde al sector privado y solo el 7,2 % al público. En lo que respecta al empleo adecuado, el 78,9 % se encuentra en el sector privado y el 21,1 % en el público (INEC 2024).

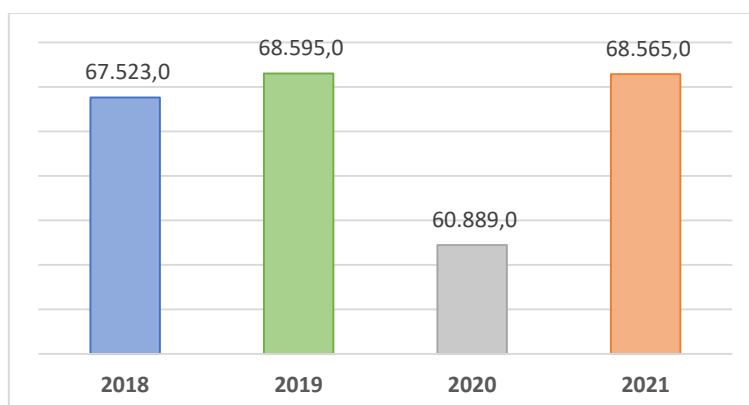
Adicionalmente, se realiza un análisis a los factores económicos que repercuten en el mercado laboral. En relación al PIB, se puede evidenciar un claro shock en el año 2020, puesto que la economía nacional se vio afectada en diferentes aristas, entre estas los ingresos del petróleo, condicionados a su precio internacional y al nivel de producción, así como las medidas de distanciamiento que provocó el cierre de negocios, pérdida de empleo que redujo el consumo de los hogares debido a la reducción de ingresos (EC Banco Central del Ecuador, BCE 2024).



* Millones de dólares

Figura 5. Producto Interno Bruto en el Ecuador

Fuente: BCE, 2024. Elaboración propia.



* Millones de dólares

Figura 6. Gasto de Consumo Final Hogares en Ecuador

Fuente: BCE, 2024. Elaboración propia.

Por otro lado, resulta relevante considerar el riesgo país, ya que este indicador mide la probabilidad de que un país incumpla sus obligaciones financieras, debido a factores que exceden los riesgos propios de un préstamo. Esta probabilidad incide directamente en aspectos clave como la inversión extranjera y el acceso a financiamiento internacional, elementos esenciales para la generación de empleo y la producción de bienes y servicios. En este sentido, mientras mayor sea el riesgo país, menor será la probabilidad de obtener préstamos o atraer inversiones internacionales. Conforme a lo señalado y de acuerdo con el gráfico siguiente, se observa que el indicador tuvo un incremento significativo durante los tres primeros trimestres de 2020, para luego disminuir de forma notable en el último trimestre de ese año y aún más durante 2021 (BCE 2024).

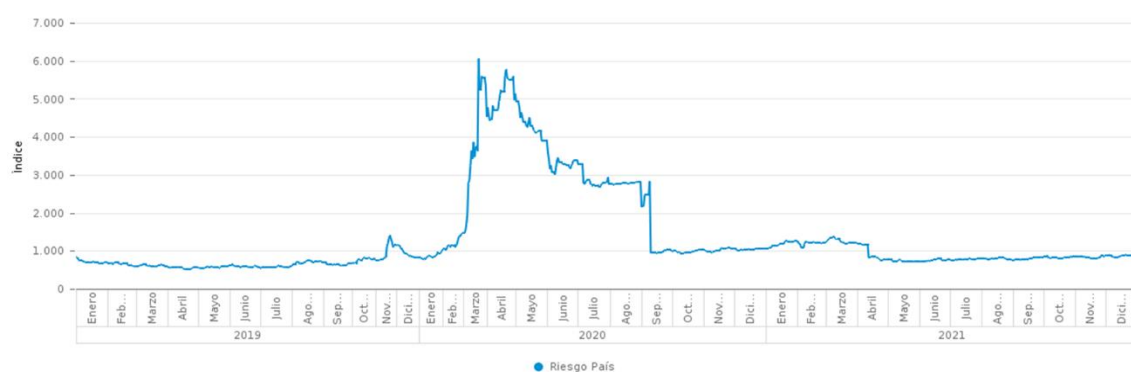
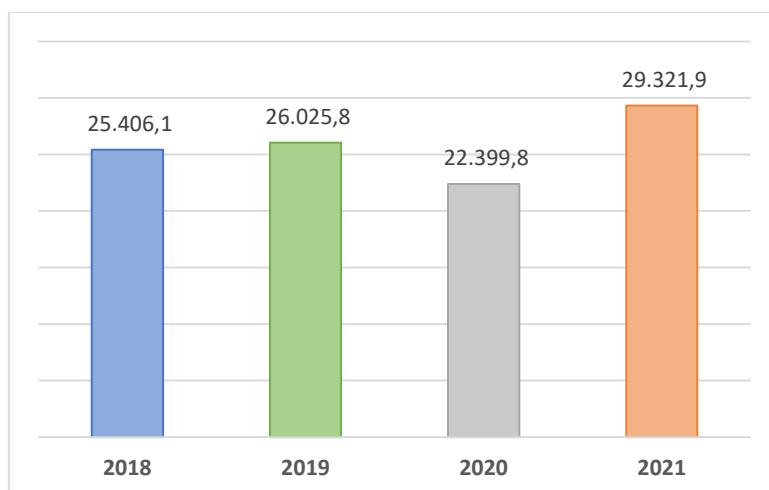


Figura 7. Evolución del riesgo país EMBI del Ecuador

Fuente y elaboración: BCE (2024).

En esta tendencia incidió la decisión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de prepagar la deuda externa, en las primeras etapas de la pandemia, cuando especialmente en Guayaquil se evidenció la falta de infraestructura y recursos para dar respuesta a los contagios por un incremento desproporcionado de muertes diarias, demoras en el levantamiento de cadáveres siendo abandonados en las calles por el miedo al contagio, así como cadáveres almacenados en contenedores sin identificación o incluso extraviados, desencadenando en confusiones y errores en el registro de defunciones por la COVID-19. Generando así una percepción internacional de alarma y condena por el manejo inadecuado de cadáveres en el país (Hurtado, Velasco y Tapia 2020). No obstante, a pesar de dicha situación, se apreció claramente la prioridad que manejaba dicho gobierno al enfocarse en el pago anticipado de la deuda externa.

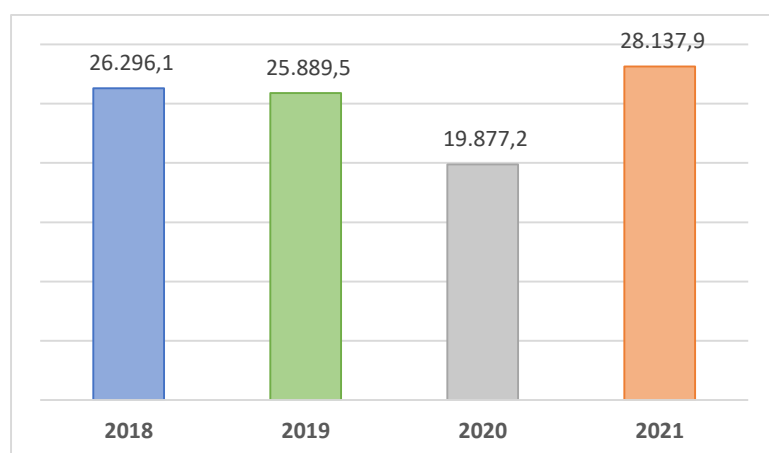
Esta pandemia también provocó una reducción en la exportación e importación de bienes y servicios; en otras palabras, se afectaron los principales elementos de la economía nacional durante el año 2020, tal como se pueden evidenciar en los gráficos que se visualizan a continuación (BCE 2024).



* Millones de dólares

Figura 8. Exportaciones de bienes y servicios en el Ecuador

Fuente: BCE, 2024. Elaboración propia.



* Millones de dólares

Figura 9. Importaciones de bienes y servicios en el Ecuador

Fuente: BCE, 2024. Elaboración propia.

El impacto económico fue muy grave, puesto que hubo un choque entre la demanda y la oferta de bienes y servicios, debido a que la oferta de bienes y servicios no era absorbida en su totalidad por la demanda. Esto facilitó identificar las necesidades de la población y plantear medidas por parte del Estado para apoyar la actividad y, sobre todo, la viabilidad de los actores económicos.

En el ámbito de la seguridad, entre marzo y diciembre de 2020, se estimaron pérdidas por aproximadamente USD 42,47 millones, de las cuales el 94,21 % correspondieron al sector público. Estas cifras reflejan el impacto que tuvo la emergencia sanitaria en la producción y distribución de bienes y servicios dentro del sector, cuya función principal, especialmente durante los estados de excepción, fue garantizar la seguridad pública y del Estado bajo la coordinación del COE Nacional.

Ante este escenario, las instituciones del sector se vieron obligadas a reasignar sus recursos, modificando lo previsto en el plan de trabajo de 2020. Esta reasignación implicó la adquisición de equipos de bioseguridad y protección sanitaria para el personal militar —en especial para quienes se encontraban en primera línea—, así como medios de transporte para movilizar personal, bienes, insumos y equipos esenciales. También se destinaron recursos a la asistencia humanitaria para habilitar Centros de Aislamiento Temporal y Extensiones Hospitalarias, a la compra de equipos de protección y materiales de desinfección para servidores públicos, y a la adquisición de bienes básicos para su distribución en los hogares.

No obstante, a pesar de la importancia de la adecuación de la infraestructura y la adquisición de recursos para hacer frente a la pandemia, uno de los puntos en los que se puede precisar es que Ecuador fue uno de los países que adquirió un número muy bajo de respiradores, comparado con otros 10 países de América Latina, a pesar de tener mayor población que dichos países; y, pese a la reducida cantidad, el país pagó precios exorbitantes por los mismos equipos médicos esenciales, siendo de los valores pagados más altos de la región, únicamente superado por México. Esto, sin duda, mostró la falta de transparencia en las compras públicas realizadas (Borja 2022).

En cuanto a la gobernabilidad, la pandemia provocó diversos efectos. En primer lugar, se intensificó la conflictividad social, evidenciada en la reactivación de protestas frente a decisiones del Ejecutivo en materia económica, como la aprobación de leyes urgentes, la reasignación presupuestaria a universidades, despidos masivos, cierre de empresas públicas y la crítica situación sanitaria de pueblos y nacionalidades indígenas. En segundo lugar, se agudizó la percepción de corrupción, generando una fuerte deslegitimación del Gobierno, sus autoridades y los mecanismos institucionales para controlar estos casos. Finalmente, en el ámbito de la movilidad humana, se registró un aumento de la migración irregular, con cobros ilegales para el cruce de fronteras hacia Colombia por pasos no autorizados y aglomeraciones de migrantes venezolanos en embajadas, en busca de corredores humanitarios para su retorno.

Por último, en cuanto al ámbito vulnerabilidades y riesgos, pese a las medidas de confinamiento y restricciones de movilidad, problemáticas como el delito común y organizado se mantuvieron presentes. Incluso, los grupos vulnerables tales como mujeres, niñas, niños y adolescentes se mantuvieron como las principales víctimas de violencia. En virtud de lo anterior, la Policía Nacional se enfrentó a grandes retos, entre los principales se enfatiza en: violencia intrafamiliar, maltratos y abuso sexual, agitación social, saqueos, diversificación de las actividades del crimen organizado, aumento de formas de trata, mendicidad y casos de explotación laboral, incremento de casos de usura, entre otros (SNGR 2024).

Conclusiones

El presente estudio logró resolver las preguntas de investigación planteadas, y alcanzó los resultados esperados, puesto que se recopiló la información importante sobre: las pandemias que han contribuido a complejizar la seguridad en las últimas décadas, ya que con el surgimiento de estos fenómenos, se plantean las distintas percepciones en torno a la agenda de seguridad internacional, generando la securitización de dichos problemas sanitarios, así como las respuestas y mecanismos utilizados para enfrentar la pandemia tanto a nivel de América Latina como específicamente de Ecuador, así como los conflictos y consecuencias derivadas del contexto de la pandemia de la COVID-19 en el periodo 2020-2021. Estos elementos nos permiten reflexionar sobre las nuevas visiones, percepciones y las lecciones aprendidas de esta pandemia, con el fin de cambiar el rumbo complejo y poco efectivo que se pudo evidenciar a raíz de este suceso.

En ese sentido, se puede destacar que haciendo un análisis histórico de las distintas visiones y concepciones que se han formulado del término seguridad, así como también de la agenda de seguridad internacional, provocada por la globalización y la irrupción de variados actores, se perciben distintas opiniones y una visión subjetiva de las amenazas, ya que depende del punto de análisis y las circunstancias que las rodeen. Por un lado, aún existe una visión tradicionalista de la seguridad, que da mayor importancia a temas netamente militares o bélicos. No obstante, también ha seguido creciendo una perspectiva más abarcativa y ampliacionista, que destaca los cambios ocurridos en el sistema internacional, las nuevas o redimensionadas amenazas surgidas, de características no tradicionales, diversas y difusas, que se han ido sumando en el estudio de la seguridad, al demostrar que pueden afectar aún más que un enfrentamiento bélico, sin reconocer fronteras. Se evidencia así, la falta de consenso a nivel internacional sobre la consideración de estas nuevas amenazas.

La pandemia provocada por la COVID-19 ha impactado en forma multidimensional y transnacional, sin precedentes; entre tales impactos se puede enfatizar la influencia que ha tenido en la seguridad nacional, así como en la política internacional. Esta pandemia puso en evidencia la precaria situación de los sistemas de salud de muchos países en el mundo, los cuales a pesar de haber sido analizados y haber detectado sus profundas limitaciones, se tiende a dejarlos en un segundo plano. La pandemia resaltó las condiciones en que se encuentra cada país y que, a pesar de plantearse como una lucha a

nivel internacional, por la misma globalización, no se considera esta amenaza como un problema común; es así que fue escaso el accionar conjunto, incluso se destacó la diplomacia de las vacunas, y, finalmente cada país enfrentó esa guerra contra la pandemia por su cuenta.

Al visualizar la forma aislada y no planificada de reaccionar de los Estados, se demostró un proceso de securitización, descrito con la perspectiva de Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, que permite demostrar claramente el accionar de los Estados analizados dentro de la región andina de América Latina en el periodo 2020-2021: coloca a los presidentes y otras autoridades estatales, como actores securitizadores en posición de autoridad política y simbólica, que presentaron a la pandemia de la COVID-19 como una amenaza existencial en sus discursos, salvaguardando la salud de sus poblaciones como objeto referente, puesto que al llegar de manera sorpresiva y emergente no existió tiempo de implementar otro mecanismo para hacerle frente y detener o al menos intentar disminuir el amplio impacto que iba dejando; en donde existió la legitimación, validación y aprobación de su audiencia o ciudadanos, ante las restricciones de movilización al igual que medidas de emergencia sanitarias que implementaron los Estados en distintos niveles como mecanismos de respuesta, resultando en la materialización del proceso de securitización.

La pandemia de la COVID-19 ha actuado como un impulso para la transformación de las dinámicas de seguridad en América Latina, al ser una de las regiones más afectadas por la pandemia, al igual que en el Ecuador, revelando la interconexión constante entre la salud pública, la seguridad y las relaciones internacionales. La securitización de la pandemia ha permitido a los gobiernos de la región justificar medidas extraordinarias, tanto en el ámbito sanitario como en el económico, social y político, bajo la premisa de proteger a la población. No obstante, esta respuesta también expuso las vulnerabilidades estructurales, las desigualdades, la corrupción y las debilidades que existían en la región y que se profundizaron aún más con esta situación.

A nivel de Latinoamérica se ha denotado la implementación de medidas reactivas, principalmente restrictivas como de seguridad antes que medidas sanitarias; incluso se ha hecho uso del instrumento militar como mecanismo de respuesta. En el caso de Ecuador, la gestión de la crisis sanitaria ha sido un reflejo de las tensiones políticas internas y de la influencia de actores externos, lo que ha revelado la falta de infraestructura y recursos para el manejo adecuado de enfermos y fallecidos, poniendo al país como imagen mundial de ineficacia, así como de la corrupción en dichos procesos, denotando la complejidad

del contexto regional. Por ende, también se ha observado la afectación social, política y económica de este suceso, junto con la reasignación de los enfoques y recursos tanto financieros como sanitarios para hacer frente a la pandemia, dejando de lado otras dimensiones importantes.

Resulta importante subrayar que la securitización se ha consolidado como la respuesta más recurrente ante crisis como la pandemia de la COVID-19, al ofrecer a los Estados un marco que legitima la adopción de medidas excepcionales y la concentración temporal del poder. Esta tendencia se ve reforzada por la imitación de políticas entre gobiernos que buscan mantener autoridad y legitimidad en contextos de incertidumbre. En el trasfondo, la securitización refleja una lógica política que privilegia el control y la defensa frente al riesgo, mostrando cómo fenómenos sanitarios terminan siendo gestionados desde el ámbito de la seguridad antes que desde la cooperación. Por lo tanto, esto no sólo ha sido un desafío sanitario, sino que también ha representado una oportunidad para reflexionar sobre las estrategias de seguridad y los mecanismos de cooperación en un mundo que cada vez es más interdependiente.

La percepción de la pandemia, desde el punto de vista de las relaciones internacionales, ha destacado la importancia de: la cooperación multilateral y la diplomacia de la salud, como una batalla común; la obligatoriedad de fortalecer los sistemas de salud pública, convirtiéndolos en sistemas sostenibles y accesibles; el planteamiento de medidas preventivas; e, incluso el enfoque en cambios estructurales. Es decir, debería tomarse como una lección para volver a experiencias y mecanismos precedentes de cooperación internacional como elementos de respuesta que permitan abordar las pandemias de una manera cooperativa y preventiva, pero a su vez, más eficiente y relevante. De esta forma, se concibe la idea de alejarse del enfoque clásico en las agendas de seguridad, sin restarle importancia, sino entendiendo que las amenazas no tradicionales han demostrado con el tiempo un poder significativo para desestabilizar a las naciones.

Finalmente, se plantea la preocupación que no se trata de un suceso aislado, sino que en la historia reciente han existido diversas pandemias que han afectado en distintos niveles y que terminan influyendo significativamente en el sistema internacional. Por lo tanto, es indispensable preguntarse: ¿por qué no dar mayor o igual importancia a las pandemias con respecto a las amenazas tradicionales?, y, considerando que las pandemias tienden a convertirse en una característica cíclica del sistema, con consecuencias muy graves: ¿por qué no se lo ha hecho antes?

Obras citadas

- Banco Mundial (BM). 2024. “Indicadores”. *Banco Mundial*. Accedido 6 de diciembre. <https://datos.bancomundial.org/indicador/>.
- Benítez, María Alejandra, Carolina Velasco, Ana Rita Sequeira, Josefa Henríquez, Flavio M. Menezes, y Francesco Paolucci. 2020. “Responses to COVID-19 in five Latin American countries”. *Health Policy and Technology* 9: 525-59. doi: 10.1016/j.hlpt.2020.08.014.
- Borja, María Sol. 2022. “De 10 países de la región, Ecuador es el que compró menos respiradores durante la emergencia”. *GK*. <https://gk.city/2020/09/06/compra-respiradores-ecuador/>.
- Buzan, Barry, Ole Waever, & Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. 2020. “Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”. *Naciones Unidas*. <https://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2774/1/PE-304-DPE-2020.pdf>.
- Craig, Albert, Amado Baez & Joshua Rutland. 2021. “Human security as biosecurity. Reconceptualizing national security threats in the time of COVID-19”. *Politics and the Life Sciences* 40: 83-105. doi:10.1017/pls.2021.1.
- Dalponte, Bruno. 2021. “COVID-19 y seguridad regional. Macro-seguritización global, adaptaciones locales y dilemas de la cooperación latinoamericana”. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 31: 8-24. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/5134/3861>.
- Daoudi, Salma. 2020. “The War on COVID-19: The 9/11 of Health Security?”. *Policy Center for the New South*. <https://www.policycenter.ma/sites/default/files/PP%20-%2020-06%20%28%20Salma%20Daoudi%20%29%20COVID-19.pdf>.
- Davies, Sara. 2021. “National Security and Pandemics”. *Naciones Unidas*. Accedido 02 de agosto. <https://www.un.org/en/chronicle/article/national-security-and-pandemics>.

- Duarte, Daniel & Marcelo Valença. 2021. "Securitising Covid-19? The Politics of Global Health and the Limits of the Copenhagen School". *Contexto Internacional* 43 (2): 235-57. doi:10.1590/S0102-8529.2019430200001.
- EC. 2020. *Decreto Presidencial 1017*. Registro Oficial 163, Primer Suplemento, 16 de marzo.
- EC Banco Central del Ecuador (BCE). 2024. "Información Económica". *Banco Central del Ecuador*. Accedido 28 de noviembre. <https://www.bce.fin.ec/informacioneconomica/>.
- EC Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2018. *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Marzo. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2018/Marzo-2018/032018_Presentacion_M_Laboral.pdf.
- EC INEC. 2024. "Estadísticas Laborales". *Instituto Nacional de Estadística y Censos*. Accedido 28 de noviembre. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-laborales-enemdu/>.
- EC Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR). 2024. "Informes de Situación (SITREP) e Infografías – COVID 19 – Inicio de alerta: 29 de Febrero del 2020". *Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos*. Accedido 23 de diciembre. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/informes-de-situacion-covid-19-desde-el-13-de-marzo-del-2020/>.
- EC Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR). 2024. "Protocolos y Manuales". *Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos*. Accedido 28 de octubre. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/protocolos-y-manuales/>.
- EC Secretaría Nacional de Planificación. 2021. *Ficha Metodológica Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025*. 21 de septiembre. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/03/4.5.2_PND2125-ficha-metodologica.pdf.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2020. "Perspectivas de la Economía Mundial". *Fondo Monetario Internacional*. Abril. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.
- García-Chavira, Paulina. 2020. "SARS-COV-2: Seguridad y Cooperación Internacional". *Dimensión Empresarial* 18 (3): 1-7. doi:10.15665/dem.v18i3.2488.
- Gonzalez, Elizabeth, Chase Harrison, Katie Hopkins, Luisa Horwitz, Paola Nagovitch, Holly K. Sonneland & Carin Zissis. 2021. "The Coronavirus in Latin America".

- Americas Society/Council of the Americas*. <https://www.as-coa.org/articles/coronavirus-latin-america>.
- Hamilton, Mark. 2020. “Un enfoque multidimensional: Análisis de las amenazas que afectan la seguridad interna de los países del hemisferio”. *Colegio Interamericano de Defensa*.
- Hurtado, Francisco, Margarita Velasco, y Jesús Tapia. 2020. “Deficiencias en la información pública sobre la pandemia de Covid-19 en Ecuador”. *Observatorio Social del Ecuador*. https://www.covid19ecuador.org/post/informaci%C3%B3n-pandemia?utm_source=.
- León Manríquez, José Luis. 2006. “Globalización, salud y seguridad. Coordinadas de un “nuevo tema” de la agenda internacional”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 72: 143-59. <https://www.jstor.org/stable/40586217>.
- OCDE. 2020. “COVID-19 en América Latina y el Caribe: Panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis”. *OCDE*. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132868-3ikx3m7ikl&title=Covid-19-en-America-Latina-y-el-Caribe-panorama-de-las-respuestas-de-los-gobiernos-a-la-crisis.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). 2003. *Declaración sobre seguridad en las Américas*. 28 de octubre. http://www.oas.org/juridico/spanish/decl_security_sp.pdf.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). 2020. “UN mobilizes global cooperation in science-based COVID-19 responses”. *ONU*. 03 de noviembre. <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/un-mobilizes-global-cooperation-science-based-covid-19-responses?utm>.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). 2021. “46 millones de casos y 1.5 muertes por COVID-19 en América Latina: UNESCO”. *ONU México*. 01 de octubre. <https://coronavirus.onu.org.mx/46-millones-de-casos-y-1-5-muertes-por-covid-19-en-america-latina-unesco>.
- Oshewolo, Segun, y Agaptus Nwozor. 2020. “COVID-19: Projecting the National Security Dimensions of Pandemics”. *Strategic Analysis*. doi:10.1080/09700161.2020.1767911.
- Rolandelli, Fernando. 2020. “La securitización de la salud en tiempos de pandemia”. *Debates Latinoamericanos* 18 (36): 1-10. <https://revistas.rlcu.org.ar/index.php/Debates/article/view/481>.

- Ruiz, Silvina. 2020. "La evolución de la agenda de seguridad internacional". *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Serie de Artículos y Testimonios* 157: 1-16. <http://www.cari.org.ar/pdf/at157.pdf>.
- Shok, Nataliya. 2022. "Vaccine Diplomacy in the Wake of COVID-19". *The Wilson Center*. <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/vaccine-diplomacy-wake-covid-19>.
- Tobar, Sebastián, y Paulo Marchiori. 2023. "Multilateralismo Regional en Salud en Latinoamérica". En *Perspectivas y desafíos en un escenario post pandemia*, editado por Giorgio Solimano y Helena Ribeiro, 157-171. São Paulo, BR: Ediciones ALASAG.
- Verdes-Montenegro Escánez, Francisco. 2015. "Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad". *Relaciones Internacionales* 29: 111-31. https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/677105/RI_29_7.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Villacreses, Gustavo, y Bernarda Carrera. 2021. "COVID-19 as an International Security Threat". *El Outsider* 1: 93-112. doi:10.18272/eo.v6i0.2041.