

Cristalización legislativa de los procesos de securitización de la covid-19. Aplicabilidad del modelo de la Escuela de Seguridad de Copenhague al análisis de la Ley 4/1981 sobre los estados de alarma, excepción y sitio y la Ley 2/2021 de medidas para la gestión de la pandemia

PAUL ZALDUENDO*

RESUMEN

El objeto de este artículo es realizar una propuesta teórico-metodológica a partir del modelo de análisis de la Escuela de seguridad de Copenhague para incorporar el examen de textos legislativos al estudio de los procesos de securitización. Con este objetivo, se realiza una aproximación al estudio de la securitización de la pandemia de la covid-19 a través del análisis comparativo de dos textos que han dado cobertura legislativa a la gestión de esta crisis sanitaria en España. El texto de la Ley orgánica 4/1981 sobre los estados de alarma, excepción y sitio; y el texto de la Ley 2/2021 del Parlamento Vasco de medidas para la gestión de la pandemia.

Metodológicamente, este artículo analiza la securitización de la covid-19 a partir del modelo propuesto por la Escuela de seguridad de Copenhague desarrollado a raíz de la publicación de *Security: A New Framework For Analysis* (Buzan et al., 1997). Numerosas investigaciones han aplicado este modelo de análisis en el estudio de las políticas de seguridad sobre fenómenos como los movimientos migratorios (Müller y Gerbauer, 2021), la emergencia climática o la crisis sanitaria de la covid-19, examinando objetos tan diversos como los textos publicados en medios de comunicación social (Karyotis et al., 2021), el análisis de las audiencias (Bengtsson y Rhinard, 2019) o los discursos políticos (Kuleteva y Clifford, 2021). Un modelo que también se nutrió de las contribuciones posteriores de Balzacq (2005), Salter (2008) y Stritzel (2007, 2012) que ampliaron aún más los objetos de estudio de la securitización, que dejaron de ser exclusivamente textos de carácter político comunicados de manera lineal, para incorporar el análisis de la audiencia como un agente que interactúa y participa de la creación del discurso securitizador, la performance asociada a la ejecución del discurso o la interactividad del discurso en las redes sociodigitales.

Sin embargo, pese a esta diversificación de estudios, la mayoría de las investigaciones sobre la securitización siguen centrándose en textos pertenecientes a discursos políticos o mediáticos. Se observa una ausencia de análisis de otro tipo de textos como aquellos de carácter legislativo, que también es interesante estudiar en el marco de estos procesos. Se trata de textos que, en muchos casos, dan cobertura legislativa a la aplicación de políticas de seguridad y podrían representar la cristalización legal de discursos político mediáticos previos. Dicho esto, dado el carácter jurídico de los textos que se examinan en este artículo, conviene señalar que el análisis que se propone es de carácter discursivo. Sin analizar las implicaciones jurídicas de los textos, cuestión que necesitaría otro tipo de tratamiento teórico-metodológico, nos proponemos observar la construcción discursiva de la seguridad que subyace en ellos y las consecuencias que, siguiendo las hipótesis de la Escuela de seguridad de Copenhague, esto conlleva.

El artículo se estructura en tres partes. En el primer apartado, se realiza un breve acercamiento a la evolución de la investigación sobre seguridad en el campo de las Relaciones Internacionales y a la teoría de la securitización elaborada por la Escuela de seguridad de Copenhague en los años noventa. En el segundo apartado, se describe el contexto de crisis sanitaria global y, en concreto, en el caso de España, junto con los procesos de securitización que la acompañan. En tercer lugar, se presentan los documentos examinados y la operacionalización que permite su análisis. Posteriormente, se aborda la discusión sobre los resultados y las conclusiones.

PALABRAS CLAVE

Securitización; covid-19; España; ley; legislación; pandemia.



TITLE

Legislative crystallization of covid-19 securitization processes. The case of Spain. From Law 4/1981 on states of alarm, exception and siege to Law 2/2021 on measures for the management of the pandemic

EXTENDED ABSTRACT

The aim of this article is to present a theoretical-methodological proposal based on a model of analysis from the Copenhagen School of Security Studies, which incorporates the examination of legislative texts into the study of securitization processes. With this objective, we propose an approach to the study of the securitization of the Covid-19 pandemic through the comparative analysis of two texts that have given legislative coverage to the management of this health crisis in Spain. The

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.52.003>

Formato de citación recomendado:

ZALDUENDO, Paul (2023). "Cristalización legislativa de los procesos de securitización de la covid-19.

Aplicabilidad del modelo de la Escuela de Seguridad de Copenhague al análisis de la Ley 4/1981 sobre los estados de alarma, excepción y sitio y la Ley 2/2021 de medidas para la gestión de la pandemia", *Relaciones Internacionales*, nº 52, pp. 47-70.

* Paul
ZALDUENDO,
Universitat
Autònoma de
Barcelona. Contacto:
paulzald@uao.com

Recibido:

03/09/2022

Aceptado:

19/12/2022

text of (1) Organic Law 4/1981 on the states of alarm, exception and siege; and the text of (2) Law 2/2021 of the Basque Parliament on measures for managing the pandemic.

After the publication of *Security: A New Framework For Analysis* (Buzan et al. 1997), numerous investigations have used the securitization analysis model of the Copenhagen School of Security Studies to study security policies on phenomena such as migratory movements (Müller and Gerbauer, 2021), the climate emergency, or the health crisis of Covid-19 by examining the texts published on social media (Karyotis et al., 2021), or the analysis of the audiences (Bengtsson and Rhinard, 2019) or political discourses (Kuleteva and Clifford, 2021). Securitization theory holds that what gives an issue the status of threat results from an interaction between an actor, whether it is a state, an organization, or the media, and which tries to define a certain problem as an existential threat, and an audience that accepts or rejects this attempt. Under this premise, security is considered a social construct, which has enormous consequences when it comes to its study. The analysis of the security agenda no longer consists of evaluating those threats considered real, but rather aims at the communicative processes through which actors and audiences agree to securitize an issue.

The contributions of Balzacq (2005), Salter (2008) and Stritzel (2007;2012), among others, have also broadened the objects of study of securitization, which have ceased to be exclusively texts of a political nature communicated in a linear manner to incorporate also the audience as an agent that interacts and participates in the creation of the securitizing discourse, the performance associated with the execution of the discourse or the interactivity of the discourse in socio-digital networks. However, despite this diversification in the approach to the study of securitization, most research continues to focus on texts belonging to political or media discourse. There is an absence of analysis of securitization in other types of texts, such as those of a legislative nature which are also interesting to study within the framework of these processes. That is, texts that, in many cases, give legislative coverage to the application of security policies and could represent the legal crystallization of previous political-media discourses.

That said, given the legal nature of the texts examined in this article, it is important to make clear that the analysis proposed is, following the model of the Copenhagen School, a discursive analysis. This article does not carry out a legal analysis of the documents or a study on the legal consequences of the implementation of these laws, a study that would need another theoretical-methodological approach. Without conducting a legal analysis, we propose to observe the discursive construction of security that underlies the texts analyzed and the consequences that, according to the hypothesis of the Copenhagen School, this entails.

Thus, the current analysis is about the securitization processes of the Covid-19 crisis. This health crisis has been one of the most disruptive episodes globally in recent decades. The unexpected appearance of the virus and its rapid spread made Covid-19, in just a few weeks, as UN Secretary General António Guterres pointed out, the greatest threat to global security. The pandemic surpassed any of the established international protocols, and the lack of multilateral agreements between different countries and measures against the virus showed in turn a lack of global governance to deal with this type of threat. At first sight, we could say that Covid-19, an illness that, being new, poses a threat to the health of the entire world population since most people do not have immunity against it. However, this health crisis is once again a good scenario in which to observe that the threat is perceived and constructed in a very diverse way among the population. The study by Kirk (2022) on the securitization of Covid-19 in the United States refers to this. She analyzes the discursive battle between different security narratives about the health crisis in a country where the wearing or not wearing of a mask in public places often becomes an expression of a political position.

The delimitation of the object of study to the examination of the texts of the Organic Law 4/1981 on states of alarm, exception, and siege, and (2) the Law 2/2021 of the Basque Parliament on measures for the management of the pandemic, is done for several reasons. In the first place, both texts, of an eminently legal nature, respond to the necessary characteristics to carry out the analysis in accordance with the objective of the study. Secondly, despite the substantial differences that both laws maintain in their preamble and the context of their drafting, the two texts have served as a legal framework for taking measures to deal with similar events, specifically, the crisis health of covid-19. This allows, following the proposal of the Copenhagen School, to contextualize the analysis of the securitization construction of the texts based on these facts. Third, the choice of texts, which share a legal framework, responds to the proposal to carry out an analysis of a state nature, and not an international one, given the prominence of state legislation in the coverage of policies and implementation of the security measures against the covid-19 disease because of the lack of international legal frameworks.

The article is structured in three parts. In the first section, a brief theoretical-methodological approach is elaborated on the evolution of security research in the field of International Relations and to the theory of securitization developed by the Copenhagen School. In the second, the context of the global health crisis and the case of Spain are described together with the securitization processes that accompany it. Thirdly, the documents examined and the operationalization that allows their analysis are presented. Subsequently, the discussion on the results and conclusions is addressed.

KEYWORDS

Securitization; covid-19; Spain; law; legislation; pandemic.



Introducción

El objetivo de este artículo es realizar una propuesta teórico-metodológica a partir del modelo de Buzan et al. (1997) para incorporar el análisis de textos legislativos al estudio de los procesos de securitización. Tras la publicación de *Security: A New Framework For Analysis*¹, numerosas investigaciones han aplicado las tesis y metodología de la Escuela de seguridad de Copenhague para el estudio de las políticas de seguridad respecto a los fenómenos migratorios (Müller y Gebauer, 2021) o la pandemia de la enfermedad covid-19, a través del estudio de los discursos en medios de comunicación social (Karyotis et al., 2021), mediante el análisis de las audiencias (Bengtsson y Rhinard, 2019; Ajzenhamer y Rokvic, 2021) o los discursos políticos desde el enfoque de género (Kuteleva y Clifford, 2021).

Revisando estos estudios, se observa que, metodológicamente, los objetos que abordan estas investigaciones son cada vez más diversos. En los últimos años, conforme se identifican nuevos actores que participan en los procesos de securitización, en gran parte fruto de las aportaciones de otros autores como Balzacq² (2005), Salter (2008) y Stritzel (2007, 2012), los objetos analizados dejan de ser exclusivamente textos de carácter político comunicados de manera lineal y se incorpora el estudio las audiencias como un agente que interactúa y participa de la creación del discurso securitizador, la *performance* asociada a la ejecución del discurso o la interactividad del discurso en las redes sociodigitales. Sin embargo, pese a esta diversificación en el abordaje de estudio, la mayoría de las investigaciones siguen centrándose en textos pertenecientes a discursos políticos o mediáticos, tal y como proponían los investigadores de la Escuela de seguridad de Copenhague inicialmente. Así pues, se observa una ausencia de análisis de la securitización en otro tipo de textos, como aquellos de carácter legislativo, que también es interesante estudiar en el marco de estos procesos. Textos que, en muchos casos, dan cobertura legislativa a la aplicación de políticas de seguridad y pueden representar la cristalización legal de discursos político-mediáticos previos.

Bajo estas premisas, este artículo propone aproximarse al estudio de los procesos de securitización a partir del modelo propuesto por Buzan et al. (1997) a través del análisis comparativo de dos textos que han dado cobertura legislativa para la gestión de la crisis sanitaria de la covid-19 en España. Se trata del texto de la Ley orgánica 4/1981 sobre los estados de alarma, excepción y sitio; y la Ley 2/2021 del Parlamento Vasco de medidas para la gestión de la pandemia.

Dicho esto, dado el carácter jurídico de los textos que se examinan conviene señalar que el análisis que se propone, siguiendo el modelo de la Escuela de seguridad de Copenhague, es discursivo. Es decir, en este artículo no se realiza un análisis jurídico de los documentos ni un estudio sobre las consecuencias jurídicas de la implementación de estas leyes, estudio que necesitaría de otro tratamiento teórico-metodológico. El análisis comparativo de los documentos tampoco responde a criterios legislativos ya que cualquier comparación jurídica entre los textos resultaría equívoca ya que los textos elegidos corresponden a legislaciones diferentes, una

¹ Obra de Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde que compila las principales aportaciones a los Estudios de Seguridad que desarrollan desde la perspectiva crítica en la Escuela de seguridad de Copenhague (Copenhagen Peace Research Institute [COPRI]). Sus dos principales aportaciones es el desarrollo de una nueva agenda de seguridad ampliada y la formulación del concepto de *securitización*.

² En la publicación *The three faces of securitization: Political agency, audience and context* (2005), Balzacq introduce en el análisis tres supuestos básicos: primero, que en la securitización la audiencia es un agente central a tener en cuenta; segundo, que la securitización se da siempre de manera contextualizada y depende del contexto en el que se produce; tercero, que la securitización efectiva es un instrumento de poder.

de carácter autonómico y otra de carácter estatal. Así pues, el interés no está en analizar las implicaciones jurídicas de los textos sino la construcción discursiva de la seguridad que subyace en ellos y las consecuencias que, de acuerdo con las hipótesis de la Escuela de seguridad de Copenhague, esto conlleva.

Esta aproximación al estudio de la seguridad y las amenazas como construcciones subjetivas, así como el desplazamiento de su análisis al examen de los procesos de securitización (Buzan et al., 1997), se ha convertido en uno de los enfoques más utilizados para el estudio de la agenda de seguridad. Esta teoría sostiene que lo que dota de estatuto de amenaza a un asunto resulta de una interacción entre un actor que es visto como una autoridad legítima, ya sea un estado, una organización o un medio de comunicación, que intenta definir un determinado problema como una amenaza existencial, y una audiencia que acepta o rechaza este intento. Con la consecuencia de que una vez el asunto es securitizado queda legitimada la toma de medidas extraordinarias para hacer frente a esta supuesta amenaza. Bajo este prisma, la seguridad se considera un constructo social, lo que tiene enormes consecuencias a la hora de abordar su estudio. El análisis de la agenda de seguridad y sus políticas deja de centrarse en evaluar sistemáticamente aquellas amenazas consideradas como reales para dedicarse a estudiar los procesos comunicativos a través de los cuales, actores y audiencias consensuan securitizar un asunto.

La elección de los textos de la Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio; y la Ley 2/2021 del Parlamento Vasco sobre medidas para la gestión de la pandemia como corpus de análisis responde a varias razones. En primer lugar, ambos textos, de carácter eminentemente jurídico, responden así a las características necesarias para realizar el análisis de acuerdo con el objetivo del estudio. En segundo lugar, pese a las diferencias sustanciales que ambas leyes mantienen en su exposición de motivos y el contexto de su redacción, los dos textos han servido de marco jurídico en la toma de medidas para hacer frente a similares acontecimientos, en concreto, la crisis sanitaria de la covid-19. Lo cual permite, siguiendo la propuesta de la Escuela de seguridad de Copenhague, contextualizar el análisis de la construcción securitaria de los textos en base a estos hechos y, potencialmente, poner en diálogo este estudio con las numerosas investigaciones sobre los procesos de securitización de la covid-19 publicadas (Ajzenhamer y Rokvic, 2021; Boukala y Serafis, 2022; Karyotis et al., 2021; Kaunert et al., 2022; Kirk, 2022; Kuleteva y Clifford, 2021; Molnár et al., 2020; Riquelme y Sepúlveda, 2022). En tercer lugar, la elección de los textos, que comparten marco jurídico, responde a la propuesta de realizar un análisis de carácter estatal, y no internacional, ante el protagonismo de la legislación de carácter estatal en la cobertura de las políticas e implementación de las medidas de seguridad contra la enfermedad covid-19 fruto de la falta de marcos jurídicos internacionales.

Metodológicamente, siguiendo a Buzan et al. (1997), se utilizará el modelo de análisis de la dinámica de securitización (Sisco y Chacón, 2004, p. 138) con mínimas adaptaciones, convenientemente explicitadas dado el carácter jurídico de los textos, inicialmente no previsto por los autores. Asimismo, se propone realizar un análisis comparativo entre ellos a partir de los resultados del examen textual.

Dicho esto, el artículo se estructura en tres apartados. En primer lugar, se realiza un breve acercamiento teórico y metodológico a la evolución de la investigación sobre seguridad



en el campo de las Relaciones Internacionales y a la teoría de la securitización elaborada por la Escuela de seguridad de Copenhague en los años noventa. En segundo lugar, se describen el contexto de crisis sanitaria a nivel global y de los procesos securitarios que la acompañan. En tercer lugar, se presentan los documentos examinados y la operacionalización que permite su análisis. Posteriormente, se aborda la discusión sobre los resultados y las conclusiones.

I. Seguridad y securitización

La seguridad es, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE), la cualidad de seguro. Como locución, se refiere a un cuerpo o fuerza de las administraciones públicas que vela por la seguridad de los ciudadanos (cuerpos de seguridad) o a un mecanismo que asegura algo como, por ejemplo, el del cinturón *de seguridad*. En su función de adjetivo, *seguro* se define como libre, exento de riesgo, o cierto, indubitable; firme, bien sujeto; aquel que no falla o que ofrece confianza; aquel que no duda (RAE, s.f.).

“El término designa, en este sentido, una serie de condiciones para el desarrollo de las capacidades de las personas. No comporta problemas para los analistas pues, aunque es claro y quizá un buen comienzo, no permite entrever los problemas o niveles que tiene la seguridad” (Orozco, 2020, p. 144).

Debido a la necesidad de poder nombrar con mayor precisión algunos aspectos del fenómeno de la seguridad aparece el término de securitización, “el proceso por el cual un actor logra extender una percepción de amenaza compartida dentro de una colectividad que, en consecuencia, eleva un asunto a cuestión de seguridad” (Buzan et al., 1997, p. 24). Así definen los investigadores de la Escuela de seguridad de Copenhague este nuevo concepto, objeto de análisis en este artículo, que aborda el estudio de la seguridad como una construcción social y pone el foco en el análisis de los actores y los procesos que la construyen. Para la comprensión del término, es conveniente observar la evolución de los estudios sobre seguridad en las últimas décadas y en qué contexto se formula la noción de *securitización*.

La caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y el final de la Guerra Fría a principios de los años noventa producen grandes transformaciones en el campo de las Relaciones Internacionales y los Estudios de Seguridad. El fin de la concepción del mundo en términos de bipolaridad EEUU-URSS y del conflicto abierto entre capitalismo y socialismo, junto con la caducidad de las estrategias militares edificadas bajo el esquema de la Guerra Fría, “permiten la resignificación del paradigma hegemónico de seguridad y, con ello, el surgimiento de nuevos conceptos como, por ejemplo, el de seguridad humana” (Zavaleta, 2015, p. 67). La idea de seguridad nacida tras Segunda Guerra Mundial de la mano de los Estudios Estratégicos se circunscribe al ámbito militar y es entendida como “la capacidad de disuasión que posee un estado, basada en la creación de amenazas militares que impidan a los demás actores realizar acciones de agresión” (Sisco y Chacón, 2004, pp. 128-129). Aunque esta noción de seguridad, con una clara orientación militarista y estatocéntrica, es hegemónica durante buena parte de la Guerra Fría, ya que en cierta manera responde a un esquema de análisis del mundo en clave bipolar propio de la época, a la

hora de abordar otros tipos de amenazas resulta ser muy reduccionista. En una nueva definición de seguridad, Buzan (1991, p. 432) dice que esta “consiste en librarse de amenazas y ser capaz, sean los estados o las sociedades, de mantener independencia en los que se refiere a su identidad y a su integración funcional frente a fuerzas de cambio hostiles”, confirmando que, “los problemas de la seguridad no pueden ser abordados únicamente por una sola arista. El espectro de dimensiones que aborda la seguridad se abre en un camino de posibilidades” (Orozco, 2020, p. 148). ¿Cómo incorporar al análisis de la seguridad aquellas crisis de naturaleza económica, sanitaria, problemas de índole identitario o amenazas de carácter ambiental? En estos casos, evidentemente, este concepto de seguridad adscrito únicamente a lo militar no resulta operativo.

En la búsqueda de una mayor operatividad, el investigador británico Barry Buzan formula en 1983 la teoría de los complejos de seguridad³, en la que pone en valor el estudio de los subsistemas y el análisis de las dinámicas regionales en un momento en que la mayoría de los investigadores piensa el mundo en términos de una bipolaridad cristalizada en el enfrentamiento militar entre EEUU y la URSS. Este nuevo enfoque, entre otros, abre la agenda de seguridad a nuevos asuntos, lo que permite construir una idea de seguridad vinculada a fenómenos de carácter económico, político y social, además del componente militar, y con amenazas provenientes de varios actores, y no solamente del estado.

Esta tendencia a pensar la seguridad de manera multidimensional continua en las décadas siguientes. En este contexto, Barry Buzan, junto con sus colegas Ole Wæver y Jaap de Wilde, publican *Security: A New Framework For Analysis* (1997). En este clásico de los Estudios de Seguridad, proponen la creación de una agenda de seguridad ampliada que incorpora muchos más sectores, además del político-militar, y nuevos actores más allá de los estados. “Las relaciones internacionales ya no pueden ser entendidas adecuadamente usando un marco analítico que defina el sistema en términos de estados”⁴ (Sisco y Chacón, 2004, p. 137). Así pues, estas nuevas concepciones amplían la agenda de seguridad a asuntos como la pobreza, el hambre, la marginación, la exclusión social o el deterioro ambiental, que pasan a ser considerados “amenazas a la seguridad de las personas que antes no habían sido contemplados como prioritarias para los estados” (Zavaleta, 2015, p. 69).

La incorporación de todos estos temas a la agenda internacional sobre seguridad nace del interés en analizar amenazas a la seguridad de las personas que el enfoque estatocéntrico, hasta entonces hegemónico, no contempla. Porque, de hecho, a excepción de quizá una intervención armada, definir objetivamente qué es una cuestión de seguridad y qué no, resulta difícil. Las condiciones necesarias para elevar un tema a asunto de seguridad, con lo que ello conlleva en términos de legitimidad de acción política, no son las mismas en un estado, *unidad* diría Buzan, que en otro. Es decir, mientras que en un estado la presencia de un 5% de población de origen extranjero puede ser considerada una amenaza, en otro, la existencia de un 20% de población migrante puede no generar la más mínima preocupación. Las políticas de seguridad, los límites de

³ La teoría de los complejos de seguridad fue formulada por Buzan con la publicación de *People, states and fear* (1983). En esta obra, Buzan critica la tendencia de muchos teóricos de pensar el mundo en términos de un sistema internacional dominado por el enfrentamiento bipolar entre Oriente y Occidente, una lógica que invisibiliza las dinámicas regionales. En la misma línea Buzan y Wæver publican *Regions and Powers: The structure of International Security* (2009). Su propuesta construye un sólido marco teórico para el estudio de los *subsistemas*, aquellas “dinámicas subregionales que han sido ensombrecidas por la rivalidad global de los superpoderes”.

⁴ A raíz de su propuesta de una nueva agenda ampliada sobre seguridad Buzan sustituirá el término estado por el de *unidad* para referirse a cualquier actor que pueda ser analizado en términos de seguridad (Buzan et al., 1997).

tolerancia y, sobre todo, la evaluación de las amenazas varía significativamente de un escenario a otro (Sisco y Chacón, 2004, p. 139).

Bajo esta premisa, dado que no es sencillo establecer medidas objetivas para evaluar cuándo un sistema se encuentra ante un peligro real para su supervivencia, Buzan et al. (1997) proponen dejar de tratar de analizar una supuesta seguridad real y los asuntos que comprende, para poner el foco en el análisis del proceso mismo a través del cual un asunto adquiere el estatus de cuestión de seguridad. Para ello, formulan el concepto de *securitización*, entendido este como “el proceso por el cual un actor logra extender una percepción de amenaza compartida dentro de una colectividad que, en consecuencia, eleva un asunto a cuestión de seguridad”⁵. En otras palabras, podríamos decir que un asunto securitizado, que entra a formar parte de la agenda de seguridad, es aquel que puede ser presentado como una amenaza existencial y, por ende, legitima la toma de medidas de emergencia y justifica acciones fuera de los límites normales del procedimiento político (Buzan et al., 1997, pp. 23-24).

Dinámica de la securitización⁶



Fuente: (Sisco y Chacón, 2004, p. 141)⁷

De esta manera, los investigadores de la Escuela de Copenhague consideran que la seguridad es un término equívoco, lo que obliga a clarificar los sentidos de esta, vaciarla de su sentido instrumental que es capaz de convocar voluntades, para poder analizarla y evaluarla. Así pues, concluyen que el análisis de la agenda de seguridad internacional no pasa tanto por la evaluación sistemática de supuestas amenazas consideradas como reales, sino que se parece mucho más al paradigma de Lasswell⁸ para el estudio de los medios de comunicación. Si Lasswell (1955) señala que todo proceso de comunicación consiste en un ¿quién, dice qué, por qué canal, a quién, con

⁵ Proponen la utilización del término *securitización* para explicitar su concepción de la seguridad como *construcción* social que se comprende dentro de la dialéctica securitización-desecuritización.

⁶ Las unidades que forman parte de la dinámica de la securitización son: objetos referentes, es decir, aquello que se percibe como amenazado (soberanía, identidad cultural, especie protegida); actores securitizantes, es decir, aquel individuo o grupo que trata de securitizar un tema (gobiernos, partidos políticos, ONG); amenazas existenciales (Buzan et al., 1997, p. 29).

⁷ Interpretese el término *securitización* como equivalente al de *securitización* utilizado en el resto del artículo.

⁸ Harold Lasswell (1902-1978), investigador de los procesos de comunicación en el marco de la aparición de los medios de comunicación de masas y formula el paradigma de Lasswell (1955) que identifica que todo proceso comunicativo se constituye de un ¿quién, dice qué, por qué canal, a quién, con qué efecto?

qué efecto?, Buzan et al. (1997) sostienen que el estudio de todo proceso de securitización requiere responder a “¿quién puede hacer o hablar de seguridad exitosamente, sobre qué temas, en qué condiciones, y con qué efectos?” (Sisco y Chacón, 2004, p. 139). Bajo esta premisa, guía de esta investigación, podríamos decir que la securitización es un proceso, mayormente de carácter discursivo, en el que un actor con cierta legitimidad sobre la audiencia presenta una amenaza que, a su vez, es aceptada por una parte significativa de la opinión pública como una cuestión existencial, lo cual legitima la toma de medidas extraordinarias por motivos de seguridad.

2. Procesos de securitización de la covid-19

La aparición de nuevas enfermedades ha acompañado a la actividad humana a lo largo de la historia. Enfermedades contagiosas como la fiebre tifoidea en la antigua Atenas, la peste negra en la Europa del siglo XIV o, más recientemente, el virus de inmunodeficiencia adquirida (VIH/sida) han puesto en jaque a sociedades enteras que han visto amenazada su supervivencia y han transformado sus hábitos y costumbres para protegerse. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), desde 1970, cada año aparecen una o dos enfermedades nuevas (2022). Algunas de ellas son infecciosas y su expansión, tal y como ha evidenciado la pandemia de la covid-19, puede convertirse en un serio peligro para la salud pública internacional.

Desde la perspectiva de salud, según define la OMS (2010), una pandemia es “la propagación mundial de una nueva enfermedad” que, al ser nueva, “la mayoría de las personas no tienen inmunidad contra ella”. Una definición que podríamos decir que la describe como aquella epidemia que ya se ha extendido por varios países, continentes o todo el mundo, y que afecta a un gran número de personas, sin tener en cuenta la gravedad de esta o su impacto en la salud pública. Desde la perspectiva jurídica, sin embargo, el término utilizado para describir el fenómeno de la covid-19 es el de “emergencia de salud pública de importancia internacional” (ESPII) de acuerdo con el *Reglamento Sanitario Internacional* (OMS, 2005). El 30 de enero de 2020 la OMS declara la epidemia de covid-19 como ESPII⁹ al tratarse de “un evento extraordinario que constituye un riesgo para la salud pública de otros estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad y podría existir una respuesta internacional coordinada” (2005, p. 7). Y, de acuerdo con esta declaración, la OMS adquiere el poder de emitir “recomendaciones” a los estados involucrados sobre movilidad de personas, bienes y mercancías, entre otras, para proteger la salud pública (2005, pp. 22-23).

Desde la identificación del primer caso de infección por SARS-CoV-2¹⁰ en diciembre de 2019, cerca de seis millones y medio de personas (6.451.016) han fallecido a causa de la enfermedad y casi seiscientos millones (594.367.286) se han contagiado en algún momento de la pandemia (OMS, 2022). Acostumbrados a lidiar con crisis económicas, acciones militares o tensiones sociales, amenazas que distribuyen el riesgo que traen consigo de manera muy desigual entre la población, a simple vista, puede parecer que una pandemia es una amenaza mucho más

⁹ La declaración de un evento como ESPII requiere del cumplimiento de al menos dos de los cuatro criterios siguientes: en primer lugar, ¿existe riesgo de repercusión grave en la salud pública?; en segundo lugar, ¿se trata de un evento inusitado o imprevisto?; en tercer lugar, ¿existe riesgo significativo de propagación internacional de la enfermedad?; en cuarto lugar, ¿existe riesgo significativo de restricciones internacionales a los viajes o el comercio? (OMS, 2005, pp. 62-63).

¹⁰ Coronavirus de tipo dos causante de la enfermedad denominada covid-19.



democrática en sentido estricto. Es decir, que mientras no es equiparable el riesgo de una familia humilde y otra acomodada ante una potencial crisis económica, el peligro que corre alguien significado políticamente con la oposición y un aliado del gobierno ante una acción militar de este, así como el de una persona perteneciente a una minoría social y alguien adscrito a la mayoría en un momento de tensión social, parece que la covid-19 nos amenaza a toda la especie humana por igual. En palabras de Buzan et al. (1997), podríamos decir que la humanidad en su conjunto es el potencial objeto referente de las políticas de gestión de la pandemia.

En el caso de la covid-19, al ser una enfermedad nueva, parece que la inmunidad de la población mundial es prácticamente nula por lo que, de facto, resulta ser una amenaza a la salud de la gran mayoría de individuos. Sin embargo, la crisis de la covid-19 vuelve a ser un buen escenario donde observar que la amenaza es percibida y construida de manera muy diversa entre la población. Así lo confirman los datos publicados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, 2021, p. 19), dependiente del Gobierno de España, que realizó una encuesta-barómetro en febrero de 2021 en la que recabó información acerca de los tres problemas que preocupaban más a los españoles. Según estos datos, el 45% de los encuestados señalaron los problemas de índole económico entre sus tres mayores preocupaciones, un mayor número que aquellos que se mostraron preocupados por los peligros para la salud derivados de la covid-19 y la falta de recursos para hacer frente a la crisis sanitaria (43,7%). Esto significa que, en un mes en el que la incidencia del virus seguía siendo muy alta, con más de 10.000 fallecidos contabilizados, y las autoridades españolas sostenían la aplicación de medidas extraordinarias, para un 56,3 % de la población española el virus no era motivo de preocupación principal ni ocupaba uno de los tres primeros lugares en los problemas del país. Mientras tanto, en oposición, un 30,1% de los encuestados identificaban el virus como el problema principal (CIS, 2021, p. 19). Con estos datos sobre la mesa cabe preguntarse: si el peligro que supone el virus es biológicamente relativamente similar¹¹ para cualquier ser humano, ¿a qué responde esta percepción de la amenaza tan divergente entre la población?

Existen numerosos estudios que dan respuesta a esta pregunta a través del análisis de los procesos de securitización de la covid-19 protagonizados por diversos actores políticos con capacidad de influencia en la opinión pública para construir, dar forma y dotar de sentidos a la amenaza producida por la enfermedad. En esta línea, se encuentran los trabajos de Kaurert et al. (2022) sobre el papel de la OMS como actor securitizador central a la hora de diseñar las políticas para hacer frente a la covid-19, el estudio de los discursos políticos sobre la crisis sanitaria de los líderes políticos en Grecia, Italia, España y Francia (Boukala y Serafis, 2022) y el análisis de discurso sobre las metáforas utilizadas por las autoridades en Hungría para legitimar la entrada en vigor del estado de emergencia nacional para hacer frente al virus (Molnár et al., 2020). Especial mención requiere el estudio de Kirk (2022) sobre la securitización de la covid-19 en Estados Unidos donde la batalla discursiva entre diferentes relatos securitarios sobre la crisis sanitaria alcanza tal nivel que llevar o no mascarilla en lugares públicos, en muchos casos, se convierte en expresión de una posición política.

¹¹ La expresión *relativamente similar* (referida a la amenaza del virus) debe entenderse como *no significativo* en este análisis. La razón es que, aunque biológicamente existen diferentes respuestas al virus, estos distintos *grados de peligrosidad* para el organismo no son predecibles por lo que no impacta en el análisis sobre cómo se construye la amenaza.

Sin embargo, esta lucha entre varios actores por la definición de la amenaza causada por la covid-19 y la falta de un consenso entre la audiencia no se circunscribe a los Estados Unidos. A nivel internacional, también se han observado procesos de securitización que han descrito el problema de la covid-19 de manera muy diferente y han dificultado la coordinación en la toma de medidas para frenar los contagios. Ejemplo de ello son, como señala Nunes (2020, p. 1), los discursos que han articulado numerosos líderes políticos desde el inicio de la pandemia de la covid-19 con el fin de legitimar las medidas extraordinarias que han tomado en el contexto de crisis sanitaria. Apuntamos dos ejemplos de caso significativos.

El primero de ellos es del presidente francés Emmanuel Macron que, el 16 de marzo de 2020, dirigió un discurso extraordinario televisado a todo el país anunciando algunas de las medidas restrictivas que se disponía a tomar para controlar la pandemia. Lo hacía de la siguiente manera:

“Estamos en guerra. En guerra sanitaria, cierto. No luchamos contra otro ejército ni contra otra nación, pero el enemigo está allí y avanza. Y esto requiere una movilización general y todas las acciones del gobierno deben estar encaminadas a la lucha contra la epidemia, de día y de noche, nada debe desviarnos de ese objetivo (...) Jamás Francia había tenido que tomar estas medidas en tiempo de paz para proteger a sus ciudadanos” (Gil, 2020, párr.3).

El segundo discurso se produjo el 24 de marzo de 2020. Dan Patrick, vicegobernador republicano de Texas, en línea con el presidente Donald Trump, que afirmaba horas antes que tomar medidas restrictivas contra el virus podía hacer “que la cura fuera peor que la enfermedad” (Pardo, 2020, párr. 2), dijo:

“Mi mensaje es: volvamos a trabajar, volvamos a vivir. Seamos inteligentes, y los que tenemos más de setenta años ya nos sabremos cuidar de nosotros mismos (...) nadie como persona mayor ha venido a decirme: ¿está usted dispuesto a poner en riesgo su propia vida a cambio de mantener EEUU, los EEUU que usted ama, para sus hijos y sus nietos? Porque yo lo estoy” (Weber, 2020, párr. 3-5).

El análisis de estos discursos permite iniciar interesantes reflexiones acerca del lenguaje militarista utilizado por el presidente Macron, asociado a una concepción de la seguridad claramente estatocéntrica, o la disonancia entre el objeto referencial y el objeto real existente en el discurso del vicegobernador de Texas. Sin embargo, dado el carácter meramente ejemplificador de este análisis textual, nos ceñiremos a la observación de la securitización que producen en ambos casos. Siguiendo a Buzan et al. (1997), el análisis de los dos discursos se podría operativizar en la siguiente tabla:



Unidades identificadas¹²

Discurso	Actor Seguritizante	Objeto Referencial	Amenaza existencial	Probable Objeto Real
Emmanuel Macron	Gobierno francés Autoridades francesas	Ciudadanos franceses	Pandemia global	-
Dan Patrick	Cada uno de los individuos	La identidad estadounidense La forma de vida estadounidense La libertad	La pandemia global Las restricciones gubernamentales	Intereses económicos

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la tabla anterior, existen notables diferencias entre ambos discursos. Mientras que en el discurso de Emmanuel Macron aquello que aparece amenazado y que, por lo tanto, requiere de protección, es la integridad física de los ciudadanos, en el caso del alegato del vicegobernador de Texas, la amenaza parece recaer sobre la identidad, la libertad y las formas de vida de estos. Esta diferencia responde a que cada uno de los discursos presenta una amenaza existencial diferente. En el caso del presidente francés, la amenaza es el virus metafórico bélicamente como *el enemigo que está allí y avanza*, mientras que para el político estadounidense la amenaza no está tanto en el virus como en las restricciones gubernamentales porque, según sus palabras, mientras que de la covid-19 “ya nos sabremos cuidar nosotros mismos”, del intervencionismo gubernamental deduce que no hay protección individual posible (Weber, 2020). Así pues, Macron sitúa al estado como principal actor securitizante mientras que Dan Patrick se lo niega en favor del papel de cada uno de los individuos.

En este punto, conviene recordar que el objetivo de toda securitización es el “establecimiento intersubjetivo de una amenaza existencial con suficiente proyección para tener efectos políticos” (Buzan et al., 1997, p. 25). De esta manera, aunque en ambos discursos se observan procesos de securitización, como en cada caso se construye la *amenaza existencial* de manera diferente, las acciones de carácter extraordinario que quedan legitimadas no van en la misma dirección. Mientras que el discurso de Macron apoya la legitimación de la toma de medidas extraordinarias propias de tiempos de guerra que pudiesen restringir según que libertades, las palabras del vicegobernador texano tienen un efecto contrario al amparar, en cierta manera, acciones de desobediencia frente a potenciales restricciones gubernamentales limitando la realización de acciones extraordinarias con respecto al virus al ámbito de actuación individual.

Estos discursos de Macron y Patrick ejemplifican una lucha por la definición de los

¹² La Tabla 1 imita el modelo de análisis propuesto por Buzan et al. (1997) a partir del desglose de todos los elementos que participan en el acto del discurso securitizador. La categoría de “Probable Objeto Real” es una adición a el modelo originario propuesta por Sisco y Chacón (2014, p. 144) y que incorporamos para ejemplificar la diferencia entre objeto real y objeto referencial.

problemas causados por la covid-19 y, sobre todo, de las políticas necesarias para hacerles frente que también se observa en los discursos políticos que acompañan la entrada en vigor de los dos textos legales que se analizan en este artículo. El 13 de marzo de 2020, Pedro Sánchez, presidente del Gobierno de España, anunciaba la entrada en vigor de la Ley 4/1981 sobre los estados de alarma, excepción y sitio utilizando un lenguaje bélico y erigiendo al ejecutivo que él preside como principal actor securitizante ante el virus:

“Estamos solo en la primera fase de un combate contra el virus que libran todos los países del mundo y en particular nuestro continente, Europa (...) haremos desde el Gobierno de España lo que haga falta, cuando haga falta y donde haga falta. La declaración del estado de alarma permite movilizar, al máximo, los recursos materiales para combatir el virus” (Sánchez, 2020).

De la misma manera, el lehendakari Iñigo Urkullu, publicaba el 14 de febrero de 2021 un artículo en el periódico *Deia* en el que justificaba la necesidad de aprobar una nueva ley del Parlamento Vasco de medidas para la gestión de la pandemia:

“Mi convicción es que equilibrio, paciencia y constancias van a ser las claves para preservar en el objetivo de garantizar la salud personal y el bienestar social. Este objetivo requiere de todas y cada una de las personas (...). El objetivo a corto plazo es reducir la tasa de incidencia entre los sesenta y trescientos casos por 100.000 habitantes. En pos de este objetivo hemos agotado todas las herramientas jurídicas disponibles para la toma de decisiones. En aras de una gobernanza colaborativa, seguimos solicitando nuevas herramientas para actuar siempre con todas las garantías y, si fuera el caso, contemplamos la alternativa de aprobar una ley vasca antipandemia” (Urkullu, 2021).

De nuevo, se observan dos discursos que muestran diferentes grados de securitización de la covid-19 y una definición dispar de la amenaza que motiva la entrada en vigor de la ley. Mientras que en el discurso de Pedro Sánchez la amenaza es el propio virus al que hay que combatir (su propia existencia es un peligro para los ciudadanos), en el discurso de Iñigo Urkullu el objetivo de la tramitación es “garantizar la salud personal y el bienestar social” y, para ello, controlar las cifras de incidencia del virus para que se pueda garantizar el acceso al sistema sanitario. Unas diferencias que luego examinaremos en el análisis de los dos textos jurídicos.

En la disputa por la securitización de la covid-19 no solo intervienen líderes políticos sino también organismos internacionales, expertos sanitarios y medios de comunicación. Todos ellos son actores que participan del diseño de estos procesos en un contexto en el que la falta de protocolos de seguridad para hacer frente a una crisis sanitaria de estas características refuerza el papel securitizador de estos debates. Discursos políticos y mediáticos que se convierten en espejo sobre el que las audiencias evalúan el papel de gobiernos y autoridades en la toma de medidas extraordinarias contra la pandemia.



3. Análisis de la securitización en los textos jurídicos correspondientes a las leyes 4/1981 y 2/2021

El estudio de la securitización, tal como se expone en los apartados anteriores, no se circunscribe al análisis de los discursos de líderes políticos. Medios de comunicación, líderes sociales y, ahora, las propias audiencias a través de las redes sociodigitales también participan de manera activa en estos procesos. Ciertamente, existen muchos actores que participan en la securitización de un asunto, lo que conlleva que los objetos de estudio también sean numerosos. Entre ellos, los textos jurídicos objeto de análisis en este artículo.

En este apartado, analizamos comparativamente el grado de securitización del texto de la Ley orgánica 4/1981 sobre los estados de alarma, excepción y sitio, y el texto de la Ley 2/2021 del Parlamento Vasco de medidas para la gestión de la pandemia.

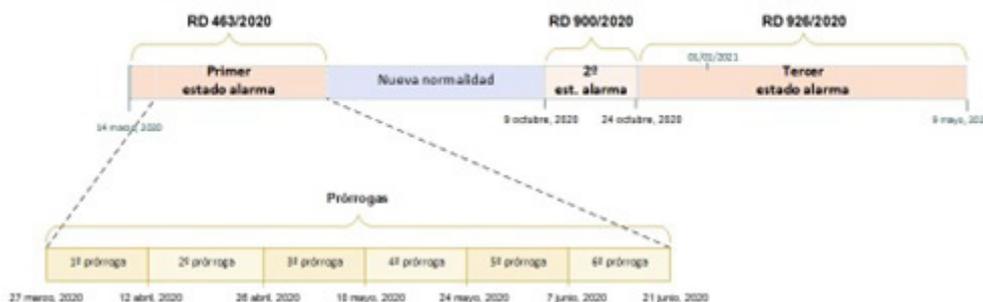
3.1 Ley 4/1981 sobre los estados de alarma, excepción y sitio

Promulgada en 1981, la Ley 4/1981 desarrolla la entrada en vigor de los tres regímenes de excepción¹³ contemplados en la Constitución española de 1978: estado de alarma, estado de excepción y estado de sitio. El estado de alarma ha sido el único que ha entrado en vigor desde la promulgación de la ley. Tal y como establece la Ley 4/1981, su entrada en vigor se produce mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto, y sin cuya autorización no puede ser prorrogado dicho plazo: “El Congreso es el responsable de establecer el alcance y condiciones vigentes durante la prórroga si la hubiese. El decreto determinará el ámbito territorial al que se extienden los efectos de la declaración” (Ley 4/1981, art. 6).

El Gobierno de España utiliza por primera vez la norma de estado de alarma en 2010 cuando, el ejecutivo presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, lo declara vigente en todo el territorio español con motivo de una huelga de controladores aéreos que obliga al cierre del espacio aéreo, cuyo funcionamiento es considerado un “servicio básico” que está siendo “paralizado” (Ley 4/1981, art. 4). Posteriormente, con motivo de la pandemia de la covid-19, la norma es de nuevo activada en el periodo 2020-2021 hasta en tres veces y prorrogado en numerosas ocasiones.

¹³ Los regímenes de excepción son mecanismos contemplados en la legislación de un país para afrontar situaciones extraordinarias y graves tales como catástrofes naturales, crisis económicas, desórdenes públicos, conflictos bélicos, entre otras, que suele incluir mayores poderes para el Gobierno o las fuerzas armadas y la suspensión o restricción de algunos derechos fundamentales.

Aplicación del estado de alarma en España



Fuente: Elaboración propia.

La Ley 4/1981 es la principal herramienta que utiliza el Gobierno en un principio para la toma de medidas extraordinarias para enfrentar la crisis sanitaria de la covid-19. El 14 de marzo de 2020, el Boletín Oficial del Estado (BOE) publica la aprobación del Real Decreto 463/2020 para la entrada en vigor de esta ley y la declaración del estado de alarma. Este estado de excepción, recogido en el artículo 116 de la Constitución española y reforzado en la ya citada Ley orgánica 4/1981, habilita al Gobierno a implementar medidas excepcionales ante alteraciones de la normalidad como “catástrofes”, “crisis sanitarias” o “situaciones de contaminación graves” y “paralización de servicios básicos o situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad” (art. 4). Así pues, se trata de una ley orgánica que permite la toma de decisiones excepcionales por parte de las administraciones públicas durante un corto periodo de tiempo¹⁴ ante una ruptura de la normalidad por las causas anteriormente citadas.

Tras la entrada en vigor de la norma para un periodo inicialmente de quince días, previa petición del Gobierno y autorización del Congreso de los Diputados, son concedidas sucesivas prórrogas a fecha del 27 de marzo de 2020; 12 de abril de 2020; 26 de abril de 2020; 10 de mayo de 2020; 24 de mayo de 2020; 7 de junio de 2020, hasta que el estado de alarma decae el 21 de junio de 2020 a las 0:00 horas.

El 9 de octubre de 2020, el Gobierno decreta de nuevo el estado de alarma, en este caso circunscrito a nueve municipios de la Comunidad de Madrid para responder a la nueva escalada de casos diagnosticados de covid-19, el cuál decae quince días después, el 24 de octubre. Sin embargo, al día siguiente, ante el aumento de contagios consecuencia de la llegada de una nueva ola del virus, el Gobierno vuelve a declarar el estado de alarma en todo el territorio español para dotar de instrumento legal a las comunidades autónomas, poseedoras de las competencias en sanidad, con el fin de que pudiesen continuar mantener en vigor las medidas. El 29 de octubre, el Congreso convalida la prórroga del estado de alarma hasta mayo de 2021, evitando así la aprobación de prórrogas quincenales y aceptando la aplicación de la norma durante seis meses, tal y como había solicitado el Gobierno. El 9 de mayo de 2021, tras ciento noventa y seis días, el

¹⁴ “Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de estos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad” (Ley 4/1981, art. 1).



estado de alarma deja de estar en vigor.

Durante estos periodos de vigencia, la norma permite la posibilidad de implementar, si se consideraba necesario, las siguientes medidas: a) limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos; b) practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias; c) intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados; d) limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad; e) impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto (Ley 4/1981, art. 11).

3.2 Ley 2/2021 del Parlamento Vasco de medidas para la gestión de la pandemia

Como consecuencia de la vigencia de la Ley 9/1992, que transfiere en España la práctica totalidad de las competencias en sanidad a las comunidades autónomas, los gobiernos regionales son los principales responsables en la aplicación de las restricciones contra la pandemia. Esta descentralización en la gestión de la pandemia promueve que algunos parlamentos autonómicos comiencen a desarrollar una legislación propia para hacer frente a la covid-19. Ejemplo de ello es el País Vasco donde, el 24 de junio de 2021, se aprueba y entra en vigor la Ley ordinaria 2/2021 de medidas para la gestión de la pandemia, primera norma específica de la comunidad autónoma dirigida a regular la gestión de la crisis sanitaria.

Se trata de una ley autonómica que establece su entrada en vigor previa declaración de la existencia de una pandemia por los organismos sanitarios. Es concebida como un desarrollo de la Ley orgánica 33/2011 General de Salud Pública, ya vigente con anterioridad, en su capítulo sobre emergencias sanitarias y una de sus aportaciones es el establecimiento de indicadores sanitarios como base para la puesta en marcha de protocolos para la toma de medidas. El principal indicador que recoge la ley son las tasas de incidencia acumulada en catorce días por 100.000 habitantes mientras que el índice de reproductividad básico del virus, la tendencia, el porcentaje de ocupación de camas en cuidados intensivos (UCI) y el índice de trazabilidad de los casos se utilizan como indicadores complementarios. De esta manera, estos indicadores establecen una graduación en la puesta en marcha de los protocolos contra la pandemia y de facto, limitan la discrecionalidad del Gobierno en la toma de medidas, cuestión clave en términos de securitización.

3.3 Análisis operativo

Tal y como se ha señalado en el marco teórico, metodológicamente, se utilizará el modelo de análisis propuesto por Buzan et al. (1997) para el examen de los dos textos. Para ello se ha realizado un análisis textual en el que se han ido identificando las *unidades* (Sisco y Chacón, 2004, p. 141), que participan de la securitización¹⁵.

¹⁵ Leyenda: amenazas existenciales (rojo); objetos referentes (amarillo); actores securitizantes (verde).

Ley 4/1981 de estado de alarma, excepción y sitio

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
LEGISLACIÓN CONSOLIDADA

TEXTO CONSOLIDADO
Última modificación: sin modificaciones

DON JUAN CARLOS I, REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren,
Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley Orgánica:

CAPÍTULO PRIMERO

Disposiciones comunes a los tres estados

Artículo primero.

Uno. Procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando **circunstancias extraordinarias** hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de **las Autoridades competentes**.

Dos. Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el **restablecimiento de la normalidad**. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias.

Tres. Finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a **las Autoridades competentes**, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes.

Cuatro. La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado.

Artículo segundo.

La declaración de los estados de alarma, excepción o sitio será publicada de inmediato en el «Boletín Oficial del Estado», y difundida obligatoriamente por todos los medios de comunicación públicos y por los privados que se determinen, y entrará en vigor desde el instante mismo de su publicación en aquél. También serán de difusión obligatoria las disposiciones que **la Autoridad competente** dicte durante la vigencia de cada uno de dichos estados.

Artículo tercero.

Uno. Los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio serán impugnables en vía jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

Dos. Quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufran, de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.

CAPÍTULO II

El estado de alarma

Artículo cuarto.

El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes **alteraciones graves de la normalidad**:

- a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.
- b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.
- c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concorra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.
- d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

Artículo quinto.

Cuando los supuestos a que se refiere el artículo anterior afecten exclusivamente a todo, o parte del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, el Presidente de la misma, podrá solicitar del **Gobierno** la declaración de estado de alarma.

Artículo sexto.

Uno. La declaración del estado de alarma se llevará a cabo mediante decreto acordado en **Consejo de Ministros**.

Dos. En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del **Congreso de los Diputados**, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga.

Artículo séptimo.

A los efectos del estado de alarma **la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma** cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad.

Artículo octavo.

Uno. **El Gobierno** dará cuenta al **Congreso de los Diputados** de la declaración del estado de alarma y le suministrará la información que le sea requerida.

Dos. **El Gobierno** también dará cuenta al **Congreso de los Diputados** de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con éste.

Artículo noveno.

Uno. Por la declaración del estado de alarma todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de **la Autoridad competente** en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza.

Dos. Cuando **la Autoridad competente** sea el Presidente de una Comunidad Autónoma podrá requerir la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que actuarán bajo la dirección de sus mandos naturales.

Artículo diez.

Uno. El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de **la Autoridad competente** en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes.

Dos. Si estos actos fuesen cometidos por funcionarios, las Autoridades podrán suspenderlos de inmediato en el ejercicio de sus cargos, pasando, en su caso, el tanto de culpa al juez, y se notificará al superior jerárquico, a los efectos del oportuno expediente disciplinario.

Tres. Si fuesen cometidos por Autoridades, las facultades de éstas que fuesen necesarias para el cumplimiento de las medidas acordadas en ejecución de la declaración de estado de alarma podrán ser asumidas por **la Autoridad competente** durante su vigencia.

Fuente: Elaboración propia.



Ley 2/2021 de medidas para la gestión de la pandemia de covid-19

BOE BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 168 Jueves 15 de julio de 2021 Sec. I. Pág. 84466

I. DISPOSICIONES GENERALES
COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

11766 Ley 2/2021, de 24 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de COVID-19.

Se hace saber a todos los ciudadanos y ciudadanas de Euzkadi que el Parlamento Vasco ha aprobado la Ley 2/2021, de 24 de junio, de Medidas para la Gestión de la Pandemia de COVID-19.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La COVID-19 ha desencadenado una **grave emergencia de salud pública** para nuestros ciudadanos y ciudadanas, sociedades y economías a escala planetaria. Una grave emergencia que, en cuanto tal, plantea importantes retos para las **administraciones públicas a todos los niveles**.

La **situación excepcional e insólita** requiere de respuestas urgentes y de máxima eficacia y coordinación desde la perspectiva de la **acción pública de todos los niveles institucionales que operan en la Comunidad Autónoma de Euzkadi**, enfrentándonos a un contexto extremadamente complejo.

La intensa coordinación de **todos los niveles de diferentes administraciones públicas**, en el marco que permite el **Labi**, la labor de detección, diagnóstico, asistencia sanitaria y vigilancia de la situación epidemiológica en su conjunto que llevan a cabo **Osakidetza** y el **Departamento de Salud** la constante tarea de prevención y control del cumplimiento de las directrices sanitarias que llevan a cabo el resto de departamentos, sin perjuicio de sus propias responsabilidades sectoriales, o el trabajo de apoyo y acompañamiento que realizan **el resto de administraciones públicas**, son elementos indispensables, que están en marcha desde los diferentes brazos del poder ejecutivo con el que cuentan nuestras instituciones.

Resulta evidente que, en el estricto plano jurídico, la ley constituye la herramienta más eficaz para ordenar el comportamiento de instituciones, agentes públicos y privados y ciudadanía, pues es la máxima expresión de nuestro autogobierno. Desde esta perspectiva, la disponibilidad de una ley de medidas para hacer frente a la **crisis de salud pública** será un instrumento práctico y de máxima influencia y utilidad en diferentes aspectos.

El **Gobierno Vasco** ha venido actuando, sobre la base de sus competencias estatutarias y las de las instituciones vascas en materia sanitaria, en protección civil, en asistencia social y en otras muchas materias implicadas en **la lucha contra la pandemia**. Ha actuado además amparado en la habilitación legal contenida en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública; Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y particularmente su artículo 26; la Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria de Euzkadi; la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, y especialmente su artículo 33, el Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias y, singularmente, su artículo 8; incluso en el Real Decreto 928/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, constituye la primera norma ordinaria integral que habilita al **Parlamento Vasco** para legislar en esta materia. Supuso cambiar la materia del bloque de constitucionalidad formado, como decía el Tribunal Constitucional, por la Constitución, los estatutos de autonomía y las leyes orgánicas, para articular la misma, ya en el ordenamiento constitucional, de acuerdo con la

Código: BOE-A-2021-11766
Verificación en https://www.boe.es

BOE BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 168 Jueves 15 de julio de 2021 Sec. I. Pág. 84467

distribución territorial del poder político. Se dejó en el nivel estatal la coordinación y la dimensión básica del llamado común denominador, y se permitió que, en ejercicio del desarrollo legislativo y ejecución, fuera el legislador autonómico el que plasmará la política pública sanitaria correspondiente. Todo ello para poder, entre otras muchas cuestiones, atender a las situaciones en las que se produjera un riesgo grave o inminente para la salud de las personas.

Ciertamente, la calidad última y el alcance de las intervenciones públicas en la situación actual se deben diseñar también dentro del marco jurídico extraordinario que estableció la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, y de su plasmación vigente. Ya aquella ley contempló la posibilidad de que el decreto de declaración del estado de alarma acuerde la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, así como su condicionamiento a ciertos requisitos, y la posibilidad de establecer prestaciones personales obligatorias, que hoy encuentran concreción en el marco habilitado por el Real Decreto 928/2020, de 25 de octubre. Hay que tener presente esta regulación del estado de alarma en la medida que pueda absorber determinaciones, con el efecto de congelación que ello conlleva, y en la medida en que la designación de «autoridad delegada», que se hace a favor de los presidentes autonómicos, tendrá sin duda que encajar en este contexto.

Pero adviértase también que la regulación y el amparo que pueda ofrecernos la regulación del estado de alarma, y su eventual declaración, representa tan sólo una parte, aunque importante, del elenco de soluciones jurídicas y de toda índole, particulares o colectivas, que requiere la atención a la pandemia. Y es que tanto **las medidas que prevén la actuación** como la necesidad de intervención de **los poderes públicos autonómicos** van más allá y trascienden el marco del estado de alarma, tanto desde el punto de vista temporal como el material, haciendo conveniente una regulación legal acorde a dichas necesidades.

Por último, no cabe duda de que una intervención nueva del **Parlamento Vasco** deberá coordinarse con su regulación de cabecera en el ordenamiento autonómico vasco que representa la Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria de Euzkadi. Un panel programático plenamente vigente y actual, que podríamos perfectamente considerar una de las mejores manifestaciones estructurales del espacio que ofreció la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, que **habilitó a todas las administraciones públicas para adoptar las medidas** que se consideraran necesarias para **luchar contra los riesgos de transmisibilidad**, que hoy, lamentablemente, vivimos.

Esta ley pretende dar una respuesta, en el ámbito de nuestras competencias, adaptada a las circunstancias concretas actuales de la pandemia por la COVID-19, y responde a necesidades de carácter urgente, inmediato, sin pretender por ello agotar las modificaciones legislativas a las que nos deberían abocar la intensa experiencia a la que nos ha sometido la pandemia y el cúmulo de lecciones que de la misma debemos extraer.

No obsta a lo anterior el que la vigencia quede condicionada temporalmente o en atención a indicadores epidemiológicos objetivables y ya determinados, de tal forma que sólo se activen las normas que disponga una vez se hayan superado umbrales concretos y preestablecidos.

Esta ley se estructura en seis títulos, que incluyen, respectivamente, las disposiciones generales, la regulación de la situación de emergencia sanitaria, la ordenación de las organizaciones y sistemas públicos de protección, el sistema integral de información de salud para la gestión de la emergencia sanitaria, las medidas generales y específicas para cada uno de los cinco niveles de alerta y el régimen sancionador. Así mismo, incorpora tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria y una disposición final.

En el título primero se establecen las disposiciones generales y comunes. Se regulan en este marco el objeto de la ley, su ámbito temporal y territorial de vigencia.

Código: BOE-A-2021-11766
Verificación en https://www.boe.es

BOE BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 168 Jueves 15 de julio de 2021 Sec. I. Pág. 84468

El título segundo regula la declaración de la situación de emergencia sanitaria, el principio de precaución y el deber de colaboración, así como el establecimiento de los estados y niveles de alerta.

El título tercero regula la ordenación de las organizaciones y sistemas públicos de protección, procediendo a la determinación de las medidas específicas aplicables a cada nivel de alerta territorial y administraciones competentes, estableciendo un marco de audiencia directa a las personas interesadas y foros de participación ciudadana e información al Parlamento Vasco, así como la determinación, movilización y gestión de recursos vinculados a la emergencia sanitaria y prestaciones personales conectadas a la declaración del estado de alarma.

El título cuarto regula el sistema integral de información de salud para la gestión de la emergencia sanitaria, determinando la capacidad de información sanitaria y estableciendo determinaciones respecto a la realización de pruebas diagnósticas y vacunación, test aleatorios, cribados y rastreo de contagios y contactos, así como garantías específicas respecto a las aplicaciones informáticas y el tratamiento instrumental de datos personales. Por último, se establecen las especialidades precisas en lo relativo a los regímenes de inspección y control.

El título quinto establece las medidas generales y específicas para cada nivel de alerta y comprende seis capítulos, dedicados el primero a la regulación de las medidas generales y de prevención general y los siguientes a los cinco niveles de alerta comprendidos en esta ley. Oviamente, las medidas que conforman cada uno de los niveles de alerta tienen un rigor creciente, desde el nivel 1 hasta el 5.

El título sexto regula una importante aportación de esta ley, solamente al alcance de normas de este mismo rango, como es el ordenar de forma coherente todo el elenco de posibles regímenes sancionadores que se aplican de forma concurrente de cara a garantizar el cumplimiento de las medidas adoptadas, tanto en el seno del régimen excepcional del estado de alarma, como desde la legislación ordinaria. Y que, por el hecho de que no comparten ni un esquema homogéneo de sanciones aplicable a cada categoría de infracción, ni un abanico de sanciones o tipos específicamente adaptado a las necesidades y obligaciones personales o colectivas impuestas por la pandemia, a la vez que imprescindibles para garantizar la efectividad de las medidas, son fuente de una inseguridad jurídica indeseable y penosa para la ciudadanía.

TÍTULO I
Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto.

Es objeto de esta ley la regulación de los instrumentos jurídicos y actuaciones que competen a las **administraciones públicas vascas** con el fin de prevenir y preservar la **salud pública**, garantizar la seguridad de las personas y sostener las capacidades del sistema sanitario vasco durante la **situación de emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de la COVID-19** habilitando la adopción de aquellas medidas de respuesta que requieren normas con rango de ley en atención a las siguientes materias:

- a) Declaración de la situación de emergencia sanitaria y establecimiento de niveles de alerta, así como, en su caso, las que correspondan al estado de alarma, en relación con la pandemia de COVID-19.
- b) Regulación concreta del régimen jurídico para el control de la pandemia de COVID-19, y diferentes medidas que se pueden adoptar en función de dichos niveles, en el marco establecido por la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.
- c) Adaptación de situaciones derivadas de las leyes en vigor con el objetivo de mejorar la resiliencia de instituciones y servicios públicos como consecuencia de las lecciones aprendidas en el curso de la pandemia de COVID-19 y de su gestión.

Código: BOE-A-2021-11768
Verificación en https://www.boe.es

BOE BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 168 Jueves 15 de julio de 2021 Sec. I. Pág. 84469

Artículo 2. Ámbito temporal.

1. Los artículos de esta ley que comprenden medidas de contención de la **pandemia de COVID-19** estarán en vigor mientras se encuentre vigente la declaración de emergencia sanitaria contenida en el artículo 4 de la ley.
2. Los artículos de esta ley que comprendan medidas restrictivas de derechos fundamentales con carácter general estarán en vigor mientras esté vigente la declaración del estado de alarma.

Artículo 3. Ámbito territorial.

1. La presente ley se aplicará en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Euzkadi.
2. A los efectos de esta ley, para la aplicación del régimen de emergencia sanitaria y de medidas concretas, **se contemplan de la pandemia de COVID-19** se podrán considerar diferentes ámbitos territoriales o demarcaciones, que podrán concretarse a su vez en cualquiera de los siguientes niveles:
 - a) Distritos o barrios rurales,
 - b) municipios,
 - c) Zonas Básicas de Salud,
 - d) Áreas de Salud o ámbito territorial o geográfico al que sirven las organizaciones sanitarias integradas del ente público Osakidetza-Servicio Vasco de Salud,
 - e) cuadrillas, comarcas o territorios históricos.
3. Los niveles territoriales inferiores podrán tener un nivel de alerta superior al vigente en el territorio en que radiquen, cuando las circunstancias epidemiológicas lo exijan. Por el contrario, la activación de un nivel de alerta en un nivel territorial superior supondrá la elevación automática y equiparación al mismo del nivel de alerta de todos los niveles territoriales inferiores que tuvieran un nivel de alerta inferior al activado.

TÍTULO II
Situación de emergencia sanitaria

Artículo 4. Declaración de la situación de emergencia sanitaria.

1. En tanto la Comunidad Autónoma de Euzkadi o parte de ella, por razones vinculadas con la pandemia de COVID-19, permanezca en estado de alarma, de acuerdo con el régimen previsto por la legislación orgánica, o se mantengan a nivel de la Comunidad Autónoma de Euzkadi los indicadores epidemiológicos que determinan el establecimiento del nivel más bajo de alerta de entre los relacionados en este título (nivel 1), podrá permanecer en vigor la situación de emergencia.
2. Mientras dure la situación de emergencia sanitaria, el Lehendakari, sin perjuicio de las facultades que le correspondan como autoridad delegada en virtud, en su caso, de la declaración del estado de alarma, asumirá también la dirección única y coordinación de las actividades de la emergencia contempladas en la presente ley y aquellas previstas ante la situación generada por la alerta sanitaria derivada de la propagación de la COVID-19 en el Plan de Protección Civil de Euzkadi-Labi.

Artículo 5. Principio de precaución.

En tanto se mantenga la situación de emergencia sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, todos los ciudadanos y ciudadanas deberán desarrollar sus actividades, de cualquier índole, conforme al principio de precaución, con objeto de prevenir la generación de riesgos innecesarios para sí mismos o para otros y de evitar la propagación del virus causante de la pandemia.

Código: BOE-A-2021-11769
Verificación en https://www.boe.es

Fuente: Elaboración propia.

Tabla de resultados

Documento	Amenazas existenciales	Objetos Referenciales	Actores securitizantes
Ley 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio	<p>“circunstancias extraordinarias” (1)</p> <p>“alteraciones graves de la normalidad” (1)</p> <p>En el II art.II se concretan como premisas para la entrada en vigor de la ley:</p> <p>“catástrofes calamidades o desgracias públicas tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos (...)”</p> <p>“crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”</p> <p>“paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad (...)”</p> <p>“situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad”</p>	<p>“el mantenimiento de la normalidad” (1)</p> <p>“el restablecimiento de la normalidad” (1)</p>	<p>“Las Autoridades Competentes” (9)</p> <p>“el Gobierno” (6)</p> <p>“El Congreso de los Diputados” (3)</p> <p>“el presidente de la Comunidad Autónoma” (por delegación) (1)</p>
Ley 2/2021 de medidas para la gestión de la pandemia de COVID-19	<p>“situación de emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de la COVID-19” (1)</p> <p>“crisis/ emergencia de salud pública” (2)*</p> <p>“La situación reconocida estrictamente como pandemia” (2)*</p>	<p>“prevenir y preservar la salud pública, garantizar la seguridad de las personas y sostener las capacidades del sistema sanitario vasco” (1)</p>	<p>“las administraciones públicas vascas” (3)*</p> <p>“el Parlamento vasco” (2)</p> <p>“todas las administraciones” (2)*</p> <p>“el Gobierno vasco”(1)</p> <p>“Osakidetza y el Departamento de Salud” (1)</p>
*Para facilitar la operacionalización de resultados se han agrupado varias expresiones no idénticas, pero con significados muy similares.			

Fuente: Elaboración propia.



4. Resultados

Una vez analizados los dos textos e identificadas las unidades que participan en la dinámica securitizante en ambas normas, se observan notables diferencias entre los dos casos. Evidentemente, una de las razones reside en que las motivaciones que impulsaron la promulgación de estas dos leyes fueron diferentes. Mientras que la Ley 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio se concibió como una norma de aplicación excepcional ante “circunstancias extraordinarias” que supongan “alteraciones graves de la normalidad” (art. 1), la Ley 2/2021 de medidas para la gestión de la pandemia de covid-19, como bien indica su título, nace con el fin de hacer frente en específico a “la situación de emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de la covid-19” (art. 1) a través de legislación ordinaria.

Esta diferencia en la concepción de las dos leyes se refleja en su definición de la amenaza que legitima su entrada en vigor. Por un lado, la norma 4/1981 define la amenaza bajo expresiones generales como “alteraciones de la normalidad” (art. 4) que dejan gran espacio a la interpretación a la hora de juzgar y definir esa amenaza. Apenas especifica algo más esta cuestión en el artículo 11 de la ley al establecer algunos supuestos sobre los que aplicar la norma, muchos de ellos no referidos directamente a la causa primera de carácter extraordinario sino a las consecuencias de esta que rompen con la ya mencionada *normalidad* (véase en la tabla de resultados). Por otro lado, el texto de la Ley 2/2021 es mucho más específico en la definición de la amenaza. A grandes rasgos podríamos decir que la define como “la situación de emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia” (art. 1).

Respecto a los objetos referentes, también se observan matices diferentes entre ambas leyes. Mientras que en la Ley 4/1981 de estado de alarma esta unidad gira en torno a la idea de “la normalidad” (arts. 1 y 4) que está amenazada, la norma vasca 2/2021 se propone proteger: 1) “la salud pública”; 2) “la seguridad de las personas”; 3) “las capacidades del sistema sanitario vasco” (art. 1) por lo que se puede deducir que es la amenaza a estas tres cuestiones la que motiva la redacción de esta ley. En este sentido, se observa que en el texto de la Ley 4/1981 concibe la acción de asegurar que provoca su entrada en vigor a partir de un enfoque claramente estatocéntrico, la seguridad de la *normalidad* del estado, mientras que la Ley 2/2021 describe la seguridad de una manera más amplia incorporando otros objetos referentes específicos como “las personas”, “el sistema sanitario” o “la salud pública”.

Los actores securitizantes descritos en ambas leyes también son dispares. En el caso de la Ley 4/1981, resulta curioso el uso muy recurrente (hasta en nueve ocasiones) del sujeto “las autoridades competentes” a la hora de hablar del agente responsable de mantener la seguridad. El uso de este sujeto vacío responde a que la acción de asegurar no se atribuye a un cargo, institución o persona en concreto sino al resultado de la decisión del Gobierno¹⁶ de delegar o no esta función. Mayor concreción encontramos en la mención de otros actores que participan de la aplicación de esta ley como “el Gobierno”¹⁷ (seis veces), “el Congreso de los Diputados” (tres

¹⁶ El Gobierno central sí es reconocido, a efectos del estado de alarma, como la autoridad competente a expensas de la decisión en el seno de este de delegar esta responsabilidad a un presidente de comunidad autónoma (Ley 04/1981, art. 7).

¹⁷ Referido al Gobierno central.

veces) y “el presidente de la Comunidad Autónoma” (una vez)¹⁸. En estos últimos casos, el margen de acción de cada uno de los agentes securitizantes queda limitado a acciones específicas que, en algunos casos, requiere del acuerdo de varios de ellos.

Por otro lado, el texto de la Ley 2/2021 dice en su exposición de motivos: “La situación reconocida como pandemia requiere de respuestas urgentes (...) de la acción pública de todos los niveles institucionales que operan en la Comunidad Autónoma de Euskadi”. A partir de aquí, a lo largo de todo el texto se observan múltiples apelaciones a la responsabilidad de “las administraciones públicas vascas” (tres veces), “todas las administraciones” (dos veces), “el Gobierno vasco” (una vez), “el Parlamento vasco” (dos veces) o “*Osakidetza*¹⁹ y el Departamento de Salud” (una vez). Así pues, parece que, en este caso, podríamos decir que la acción de asegurar recae en el conjunto de las instituciones vascas que, en coordinación, deben ejercer sus funciones ordinarias. En este sentido, se observa el carácter ordinario de la Ley 2/2021, que mantiene las funciones y el equilibrio en la relación entre administraciones en la gestión de la crisis, frente a la Ley 4/1981 de estado de alarma que no solo asigna competencias extraordinarias a según qué actores securitizantes, sino que describe una relación no ordinaria entre administraciones dibujando una suerte de mando único en la toma de decisiones.

Tal como planteaban los investigadores de la Escuela de seguridad de Copenhague, la securitización consiste en el establecimiento intersubjetivo de una amenaza existencial con suficiente proyección para tener efectos políticos. Es decir, es el proceso de definición de una amenaza y su intensificación hasta que sea percibida como existencial por la mayoría de la población. Bajo esta premisa, podemos decir que el grado de securitización de un discurso se relaciona con el grado de *existencialidad* a la hora de definir las amenazas y plantear la respuesta para afrontarlas. A mayor grado de *existencialidad* en la definición de la amenaza, mayor grado de securitización. Dicho esto, el análisis comparativo de los textos nos ha permitido identificar algunas posibles variables que apuntan a la existencia de un mayor o menor grado de securitización de los textos. Pasamos a señalarlas a en la siguiente tabla:

¹⁸ Número de veces que la expresión aparece en el articulado de la Ley.

¹⁹ *Osakidetza* puede traducirse del euskera como *Servicio Vasco de Salud*.



Grado de securitización

Mayor securitización	Menor securitización
La amenaza se define como la “existencia de algo”	La amenaza reside en “no poder hacer/ evitar algo”
El objeto referencial es “existencial”	El objeto referencial NO es “existencial”
OUT ¹	IN
Legislación NO ordinaria	Legislación ordinaria
MENOR número de actores securitizantes	MAYOR número de actores securitizantes
Relación MÁS jerárquica entre los actores securitizantes	Relación MENOS jerárquica entre los actores securitizantes
Noción de seguridad estatocéntrica	Noción de seguridad humana

¹ En la dialéctica fuera-dentro (In-out) se observa que cuando la amenaza se explicita como algo ajeno (de fuera) la securitización tiende a ser mayor.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de las variables identificadas en la tabla anterior, observamos que el grado de securitización de la Ley 4/1981 de estado de alarma, excepción y sitio es mayor que el de la Ley 2/2021 del Parlamento vasco de medidas para la gestión de la pandemia de covid-19. A continuación explicamos las razones.

En primer lugar, se observa que el grado de *existencialidad* de la amenaza que se describe es mayor en el caso del texto de la norma 4/1981. En este documento se define la amenaza que legitima la aplicación de la norma de manera claramente existencial. En concreto, se expone que la motivación de la aplicación del texto es la existencia de una amenaza derivada de “circunstancias extraordinarias” o “alteraciones graves de la normalidad”, ya sean estas catástrofes, terremotos, crisis sanitarias o la paralización de servicios esenciales, sin especificar mayores razones para la entrada en vigor de la ley. Así pues, el fin de la vigencia de esta ley solamente vendría motivada entonces por la desaparición de las amenazas. Sólo en ese caso dejaría de tener sentido su aplicación. Mientras tanto, la Ley 2/2021 aprobada por el Parlamento vasco no legitima su entrada en vigor en la existencia de una amenaza, en este caso el virus, sino en las consecuencias de esta. Es decir, en las potenciales dificultades para gestionar la situación por parte de las administraciones públicas y proteger la salud de la ciudadanía. En la Ley 2/2021 la amenaza no es la existencia del virus sino la potencial incapacidad de las administraciones en garantizar el derecho a la salud de sus ciudadanos, lo que muestra un menor grado de *existencialidad* y, por ende, de securitización.

En segundo lugar, los objetos referentes definidos en ambas leyes también dan cuenta del grado de securitización. En el texto de la Ley 4/1981 de estado de alarma, lo amenazado se

describe bajo la expresión de “la normalidad”. A simple vista, la falta de “normalidad” no tiene que por qué ser una amenaza, y menos de carácter existencial. Sin embargo, bajo esta expresión reside, tal como se observa en artículo 11 de la ley, lo que podríamos entender como el funcionamiento o existencia del estado que es, en definitiva, lo que se supone amenazado. Así pues, el probable objeto real²⁰ es la existencia del Estado español y su buen funcionamiento, lo que nos descubre, por cierto, una noción de seguridad profundamente estatocéntrica en la redacción de esta ley.

El texto de la Ley 2/2021 de pandemias, sin embargo, identifica lo amenazado como: la salud pública; la seguridad de las personas; el sistema sanitario vasco en su operatividad. Objetos referentes cuya existencia-inexistencia no es problemática en sí misma sino en la medida que su vigencia garantiza derechos de la ciudadanía²¹. Por esta razón, aunque sería interesante analizar más en profundidad el desarrollo de la ley para observarlo a ciencia cierta, parece que la motivación de la norma incorpora en su redacción una noción multidimensional de la seguridad más cercana a la noción de seguridad humana.

A partir de esta definición del grado de *existencialidad* de las unidades identificadas, también es interesante apuntar que si analizamos la definición de la amenaza a partir de la dialéctica dentro-fuera, cuando se describe esta como algo externo, “circunstancias extraordinarias que alteran la normalidad”, el grado de securitización tiende a ser mayor. En cambio, si la amenaza se describe como algo interno, como la incapacidad de las administraciones públicas de garantizar la salud de la ciudadanía, disminuye.

En tercer lugar, parece que el carácter ordinario o extraordinario de la legislación también podría apuntar otra variable en el grado de securitización. La ley 4/1981 se trata de una norma que regula los regímenes de excepción, herramientas legislativas de excepcionalidad presentes en la jurisprudencia de la mayoría de los países. Por consiguiente, hablamos de una norma cuya entrada en vigor se produce cuando la legislación ordinaria no tiene herramientas para hacerse cargo de una situación. Esta naturaleza no ordinaria de la norma ofrece mayor discrecionalidad al legislador a la hora de su aplicación y apunta a una concentración de la labor securitaria en pocos actores que, además, se relacionan de manera jerárquica entre ellos. Mientras tanto, la Ley 2/2021 tiene carácter ordinario y su entrada en vigor, así como su implementación, se produce a través de los cauces habituales. Para ello, necesita de la aquiescencia de numerosas administraciones y organismos públicos, lo que ofrece una acción de asegurar en la que participan un mayor número de actores securitizantes.

Conclusión

La primera conclusión que podemos extraer es la confirmación de que el modelo de análisis propuesto a partir de la Escuela de seguridad de Copenhague es aplicable la hora de examinar los textos legislativos. La posibilidad de operacionalizar los indicadores textuales propuestos por Buzan et al. (1997), también en este tipo de textos, permite la identificación de su grado de securitización al margen su interpretación jurídica. El análisis permite observar en cada uno de

²⁰ Buzan et al. (1997) incorporan esta categoría de “probable objeto real” para referirse a aquel objeto referencial que no es explícito.

²¹ La anunciación de estos objetos referentes de manera existencial sería la siguiente: “la salud/vida y las personas”.



los documentos la construcción dispar de las *amenazas*, de los objetos referentes y la motivación securitaria que impulsa su redacción. En definitiva, la concepción poliédrica de la seguridad que subyace en cada uno de los textos.

En segundo lugar, cabe señalar que el análisis también ha permitido dibujar algunas variables que indican tendencias sobre el grado de securitización de los textos legislativos (ver en Gráfico 5) que podrían servir de punto de partida para futuras investigaciones. El grado de *existencialidad* a la hora de definir amenazas y objetos referentes, la dialéctica dentro-fuera en la construcción de la amenaza, el carácter ordinario o no ordinario de la legislación analizada, así como el número de actores securitizantes descritos en el texto y su grado de jerarquía, son cuestiones a tener en cuenta.

En este sentido, sería interesante realizar investigaciones que analicen un mayor número de textos legislativos para contribuir a consolidar algunas de estas potenciales variables que participan del grado de securitización y refutar otras. Al mismo tiempo, consideramos de interés incorporar este análisis en un marco de estudio que aborde todo el proceso de securitización de un asunto, en este caso de la crisis sanitaria de la covid-19, desde su emergencia como debate público hasta su redacción en forma de ley. Esta aproximación, más holística, podría ayudar a comprender las interacciones entre los diferentes actores que participan en el proceso y su papel en cada una de las fases de la securitización. Todo ello, con el fin de observar la evolución de los procesos desde su emergencia en el debate político-mediático hasta su traducción en forma de legislación. ●

Referencias

- Ajzenhamer, V. y Rokvic, V. (2021). When audience becomes an actor of securitization: A shift of the security paradigm in the crime of the COVID-19 pandemic. *Sociologija i Prostor*, 59, 55-87.
- Balzacq, T. (2005). The three faces of securitization: Political agency, audience and context. *European Journal of International Relations*, 11 (2), 171-201.
- Bengtsson, L. y Rhinard, M. (2019). Securitization across borders: the case of 'health security' cooperation in the European Union. *West European Politics*, 42 (2), 346-368.
- Boukala, S. y Serafis, D. (2022). Securitization, Emergency and the Rediscovery of Responsibility in Times of Pandemic: Analyzing Political Discourses from the European South. En Oswald, S., Lewiński, M., Greco, S. y Villata, S. (Eds.). *The Pandemic of Argumentation. Argumentation Library* (pp. 203-223). Springer Cham.
- Buzan, B. (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty-First-Century. *International Affairs*, 67 (3), 74-97.
- Buzan, B., Wæver, O. y De Wilde, J. (1997). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B. (1983). *People, states and fear: The national security problem in international relations*. Wheatsheaf Books.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2021). *Barómetro de febrero 2021. Estudio nº3309*. Recuperado de: https://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3300_3319/3309/es3309mar.pdf
- Gebauer, C. y Müller, P. (2021). Austria and the Global Compact on Migration: the 'populist securitization' of foreign policy. *Comparative European Politics*, 19, 760-778.
- Gil, I. (16.03.20). Emmanuel Macron sobre el coronavirus: "Estamos en Guerra". *El Mundo*.
- Karyotis, G., Conolly, J.V., Collignon, S., Judge, A., Makropoulos, I., Rüdiger, W. y Skleparis, D. (2021). What drives support for social distancing? Pandemic politics, securitization, and crisis management in Britain. *European Political Science Review*, 13, 467-487.
- Kaunert, C., Leonard S. y Wertman, O. (2022). Securitization of COVID-19 as Security Norm: WHO Norm Entrepreneurship and Norm Cascading. *Social Sciences*, 11 (7), 266.
- Kirk, J. (2022). 'The cure cannot be worse than the problem': securitising the securitisation of COVID-19 in the USA. *Contemporary Politics*, 1-20. <https://doi.org/10.1080/13569775.2022.2095762>
- Kuteleva A. y Clifford, A.J. (2021). Gendered securitization: Trump's and Putin's discursive politics of the COVID-19 pandemic. *European journal of international security*, 6 (3), 301-317.
- Ley 2/2021, de 24 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de COVID-19. Boletín Oficial del País Vasco

- (BOPV), núm. 128, de 30 de junio de 2021, p. 3721.
- Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 240, de 5 de octubre de 2011, p. 15623.
- Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la constitución. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 308, de 24 de diciembre de 1992, pp. 28426-28427.
- Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, Boletín Oficial del Estado (BOE), 134, de 5 de junio de 1981, p. 12774.
- Molnár, A., Takács, L. y Jakusné Harnos, É. (2020). Securitization of the COVID-19 pandemic by metaphoric discourse during the state of emergency in Hungary. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 40 (9-10), 1167-1182.
- Nunes, J. (2020). The COVID-19 pandemic: securitization, neoliberal crisis, and global vulnerabilization. *Reports in Public Health*, 36 (4), 1-4. Recuperado de: <https://blog.scielo.org/wp-content/uploads/2020/05/1678-4464-csp-36-05-e00063120-en.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (2022). *Coronavirus disease (COVID-19) pandemic*. Recuperado de: <https://www.who.int/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019> (17 de agosto de 2022).
- Organización Mundial de la Salud (2010). *¿Qué es una pandemia?*. Recuperado de: https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/ (13.06.2022).
- Organización Mundial de la Salud (2005). *Reglamento Sanitario Internacional (RSI)*. Recuperado de: <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789241580496>
- Orozco Restrepo, G.A. (2020). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 1, 141-162.
- Pardo, P. (24.03.2020). Donald Trump: "El remedio no puede ser peor que la enfermedad". *El Mundo*.
- Real Academia Española (s.f.). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de: <https://dle.rae.es>
- Riquelme, J. y Sepúlveda J.P. (12.06.2020). *El COVID-19, las Naciones Unidas y la Seguridad Internacional*. Recuperado de: <https://www.iri.edu.ar/index.php/2020/06/12/el-covid-19-las-naciones-unidas-y-la-seguridad-internacional/> (12.05.2022).
- Salter, M.B. (2008). Securitization and Desecuritization: a dramaturgical analysis of the Canadian Air Transport Security Authority. *Journal of international relations and development*, 11 (4), 321-349.
- Sánchez, P. (13.03.2020). Declaración institucional del presidente del gobierno anunciando el Estado de Alarma en la crisis del coronavirus. lamoncloa.gob.es.
- Sisco, C. y Chacón O. (2004). Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad. *Revista venezolana de ciencia política*, 25, 125-146.
- Stritzel, H. (2012). Securitization, power, intertextuality: Discourse theory and the translations of organized crime. *Security Dialogue*, 46 (6), 549-567.
- Stritzel, H. (2007). Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond. *European Journal of International Relations*, 13, 357-383.
- Tratado de Schengen. Acuerdo entre los gobiernos de los Estados de la Unión Económica de Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes. Art. 28.4 de junio de 1985.
- Urkullu, I. (14.02.2021). Artículo del lehendakari Iñigo Urkullu: "Paciencia y constancia, lo vamos a conseguir". *Deia*.
- Weber, P. (24.03.2020). Texas: gente debe volver a trabajar, dice vicegobernador. *Chicago Tribune*.
- Zavaleta, S.K. (2015). El concepto de seguridad humana en las relaciones internacionales. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 10 (1), 65-87.

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional



FECYT-388/2022
Fecha de certificación: 01/03/2022
Válido hasta: 02 de julio de 2023