

# ¿Estamos preparados? La gestión de la comunicación de crisis en la Administración Pública española

---

Ismael Crespo  
Rosa María Medina  
Antonio Garrido  
Mónica Belinchón  
Juan Parodi



Innap Investiga

Investigación en las Administraciones Públicas

# ¿ESTAMOS PREPARADOS? LA GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN DE CRISIS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA



Ismael Crespo  
Rosa María Medina  
Antonio Garrido  
Mónica Belinchón  
Juan Parodi

**INAP**  
INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

¿ESTAMOS preparados? : la gestión de comunicación de crisis en la administración pública española / Ismael Crespo ... [et al.]. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2017. – 261 p. ; 24 cm. – (Colección INNAP INVESTIGA. Serie INNOVACIÓN ADMINISTRATIVA)

Bibliografía: p. 249-261

ISBN 978-84-7351-569-6 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-570-2 (formato electrónico). – NIPO 174-17-011-5 (formato papel). – NIPO 174-17-012-0 (formato electrónico)

1. Administración pública-Comunicación social-España. 2. Gestión de crisis-España. I. Crespo, Ismael. II. Instituto Nacional de Administración Pública (España). III. Serie

354(460):658.012.6

659:334.7

Primera edición: mayo 2017

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración Pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: 978-84-7351-569-6 (formato papel); ISBN: 978-84-7351-570-2 (formato electrónico)

NIPO: 174-17-011-5 (formato papel); NIPO: 174-17-012-0 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-4059-2017

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Ulzama Digital

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	7
<b>CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO</b> .....	9
I.1. Conceptos, tipos y fases de una crisis.....	9
I.1.1. ¿Qué es una crisis? .....	9
I.1.2. Características de una crisis.....	12
I.1.3. Tipos de crisis.....	13
I.1.4. Fases de la crisis.....	17
I.1.5. Psicología de una crisis .....	21
I.2. Administración pública y comunicación.....	24
I.2.1. Administración pública como contexto .....	24
I.2.2. Comunicación pública.....	28
I.2.3. Caso de España: comunicación de crisis desde la Secretaría de Comunicación del Estado.....	32
I.3. Gestión y comunicación de crisis.....	35
I.3.1. Gestión y comunicación de crisis proactiva .....	35
I.3.2. Gestión de crisis.....	38
I.3.2.1. Gestión de riesgos.....	40
I.3.2.2. Gestión de conflictos potenciales.....	41
I.3.2.3. Dimensión instrumental de la gestión de crisis.....	42
I.3.2.4. Planificación de la gestión de crisis: el manual de crisis.....	47
I.3.2.5. Comité de crisis .....	49
I.3.2.6. Centro de operaciones.....	51
I.3.3. Comunicación de crisis.....	51
I.3.3.1. Planificación de la comunicación de crisis .....	51
I.3.3.2. Mensajes .....	55
I.3.3.3. Portavoz .....	57

I.3.3.4. Público.....	63
I.3.3.5. Comunicación externa e interna.....	67
I.3.3.6. Herramientas.....	68
I.3.3.7. Estrategias.....	70
I.3.4. Relaciones Públicas y modelos de comunicación de crisis.....	73
I.4. Medios de comunicación y redes sociales en la comunicación de crisis.....	77
I.5. Comunicación de crisis: un desafío para el liderazgo público.....	85
I.6. Imagen y reputación como valores intangibles de la comunicación de crisis.....	91
<b>CAPÍTULO II. CASOS DE COMUNICACIÓN DE CRISIS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....</b>	<b>93</b>
Caso 1: Cierre del espacio aéreo español en diciembre de 2010.....	96
II.1.1. Marco de situación.....	96
II.1.1.1. Los hechos.....	96
II.1.1.2. Antecedentes.....	97
II.1.1.3. Identificación de la crisis y fases de desarrollo.....	101
II.1.2. Gestión de crisis.....	102
II.1.2.1. Comité de crisis.....	102
II.1.2.2. Centro de operaciones.....	104
II.1.2.3. Toma de decisiones y medidas instrumentales.....	104
II.1.3. Gestión de la comunicación de crisis.....	105
II.1.3.1. Departamento de comunicación.....	105
II.1.3.2. Prevención.....	106
II.1.3.3. Gestión de comunicación de crisis, ¿plan de crisis o estrategia?.....	107
II.1.3.4. Objetivos.....	108
II.1.3.5. Portavoz.....	109
II.1.3.6. Mensajes y público.....	109
II.1.3.7. Herramientas de comunicación.....	110
II.1.4. Voces disonantes.....	111
II.1.5. Diario de una crisis.....	112
Caso 2: El terremoto ocurrido en Lorca del 11 de mayo de 2011.....	117
II.2.1. Marco de situación.....	117
II.2.1.1. Los hechos.....	117
II.2.1.2. Identificación de la crisis y su desarrollo.....	119
II.2.2. Gestión de crisis.....	119
II.2.2.1. Comité de crisis.....	120
II.2.2.2. Centro de operaciones.....	121
II.2.2.3. Toma de decisiones y medidas instrumentales.....	122

II.2.3. Gestión de la comunicación de crisis.....	124
II.2.3.1. Departamento de comunicación.....	124
II.2.3.2. Prevención.....	124
II.2.3.3. Gestión de la comunicación de crisis, ¿plan de crisis o estrategia? ...	125
II.2.3.4. Objetivos.....	126
II.2.3.5. Portavoz.....	126
II.2.3.6. Mensajes y público.....	127
II.2.3.7. Herramientas de comunicación.....	128
II.2.4. Voces disonantes.....	129
II.2.5. Diario de una crisis.....	129
Caso 3: Conflicto social ante una obra civil en el barrio burgalés de Gamonal.....	134
II.3.1. Marco de situación.....	134
II.3.1.1. Los hechos.....	134
II.3.1.2. Antecedentes.....	136
II.3.1.3. Identificación de la crisis y su desarrollo.....	139
II.3.2. Gestión de crisis.....	141
II.3.2.1. Comité de crisis.....	141
II.3.2.2. Centro de operaciones.....	142
II.3.2.3. Toma de decisiones y medidas instrumentales.....	142
II.3.3. Gestión de comunicación de crisis.....	143
II.3.3.1. Departamento de comunicación.....	143
II.3.3.2. Prevención.....	144
II.3.3.3. Gestión de la comunicación de crisis, ¿plan de crisis o estrategia? ...	145
II.3.3.4. Objetivos.....	146
II.3.3.5. Portavoz.....	146
II.3.3.6. Mensajes y público.....	147
II.3.3.7. Herramientas de comunicación.....	148
II.3.4. Voces disonantes.....	149
II.3.5. Diario de una crisis.....	150
Caso 4: Primer contagio por el virus del ébola en España.....	154
II.4.1. Marco de situación.....	154
II.4.1.1. Los hechos.....	154
II.4.1.2. Antecedentes.....	155
II.4.1.3. Identificación de la crisis y su desarrollo.....	157
II.4.2. Gestión de crisis.....	158
II.4.2.1. Comité de crisis.....	159
II.4.2.2. Centro de operaciones.....	162

II.4.2.3. Toma de decisiones y medidas instrumentales.....	162
II.4.3. Gestión de comunicación de crisis.....	163
II.4.3.1. Departamento de comunicación.....	163
II.4.3.2. Prevención .....	164
II.4.3.3. Gestión de la comunicación de crisis, ¿plan de crisis o estrategia? ...	165
II.4.3.4. Objetivos .....	166
II.4.3.5. Portavoz.....	166
II.4.3.6. Mensajes y público.....	167
II.4.3.7. Herramientas de comunicación .....	167
II.4.5. Voces disonantes.....	169
II.4.6. Diario de una crisis.....	170
<b>CAPITULO III. MANUAL DE COMUNICACIÓN EN SITUACIONES DE CRISIS PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....</b>	<b>175</b>
III.1. ¿Estamos preparados? Comunicación de crisis en la administración pública.....	175
III.1.1. Relevancia de contexto.....	175
III.1.2. Comunicación de crisis en la Administración: estado de situación .....	178
III.1.3 Colaboración y cooperación entre Administraciones.....	182
III.2. Planificación: la mejor improvisación es la que está escrita.....	184
III.2.1. Proactividad y reactividad.....	185
III.2.2. Modelo dinámico y perfiles de las crisis: todo empeora antes de mejorar ..	187
III.2.3. Perfiles y trayectorias en comunicación de crisis .....	199
III.2.4. Toma de decisiones: gestión de crisis y comunicación de crisis .....	207
III.2.5. Gestión de crisis.....	211
III.3. ¿Qué se espera del líder? .....	227
III.4. Iniciativa parlamentaria e iniciativa mediática.....	234
III.5. Tenemos que evitar.....	236
III.6. Evaluación: fin y principio de ciclo.....	239
III.7. Decálogo .....	240
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>249</b>

## INTRODUCCIÓN



Resulta obvio que ninguna organización está exenta de padecer una situación de riesgo de forma inesperada. Con frecuencia asistimos a fenómenos que alteran el normal desarrollo de nuestra sociedad y la vida de sus instituciones, dando lugar a «crisis» que demandan con urgencia la puesta en marcha de soluciones desde la gestión y la comunicación.

La constante aparición de casos de crisis y la respuesta que ofrecen los responsables públicos de su gestión, justifica el interés por iniciar trabajos que incrementen el conocimiento sobre este fenómeno, sus características, herramientas, estrategias de comunicación y los resultados de su gestión. Conocer y manejar las técnicas comunicativas en situaciones de crisis es fundamental para minimizar el impacto que este fenómeno provoca sobre el funcionamiento habitual de la organización, así como para evitar o cuando menos reducir, los efectos negativos sobre la imagen pública y la credibilidad de las instituciones.

La investigación sobre la comunicación de crisis en su mayoría se ha centrado en las organizaciones privadas. Por el contrario, existe un conocimiento limitado sobre la comunicación de crisis desde la perspectiva del sector público. De ahí, la conveniencia de incentivar estudios avanzados sobre comunicación de crisis en la Administración Pública y de establecer un repertorio de buenas prácticas y recomendaciones, que entendemos son necesarias observar en un Manual de comunicación para situaciones de crisis de las Administraciones Públicas, desde una triple perspectiva: prevención, gestión y comunicación.

El objetivo esencial de este manual es orientar la acción práctica de directivos y funcionarios públicos, *Dircoms* y jefes de gabinete en la gestión, manejo y comunicación de las situaciones de crisis en diferentes niveles de gobierno, desde el Estado central a los entes locales. En tal sentido, resulta primordial que quienes coordinan las oficinas de comunicación hagan extensible el conocimiento de esta herramienta a las personas que forman parte de las estructuras de personal de las áreas de comunicación y al personal de apoyo que se pueda incorporar en momentos de crisis a las labores de comunicación.

En lo que atañe a la estructura, el libro está organizado en tres capítulos. La referencia, en el primero de los capítulos, dedicada a un *state of art* o estado de la cuestión, a la co-

municación de crisis en el ámbito privado cumple una doble finalidad: la primera es una referencia inevitable a la falta de estudios pormenorizados de comunicación de crisis en la Administración Pública, a diferencia de la proliferación de investigaciones, estudios y publicaciones en el sector privado. La segunda es la necesidad de extrapolar las buenas prácticas, experiencias y avances, que experimenta el sector privado, al sector público, adaptadas a su contexto.

En este primer capítulo, además, se muestra y describe el fenómeno de la crisis, cuáles son sus características, tipos, fases de desarrollo y modelos de gestión, a fin de comprender el escenario donde nos encontramos cuando aquella se produce. Una vez que hemos profundizado en estos conceptos nos aventuramos a reflejar las teorías sobre gestión de crisis, comunicación de crisis, estrategias y relaciones públicas, dónde se muestran las principales dimensiones que debe contemplar todo manual de comunicación de crisis.

En el segundo capítulo, se desarrolla una auditoría de casos de comunicación en situaciones de crisis donde se profundiza en el análisis de los atributos de las variables que intervienen en esta modalidad de comunicación. La auditoría de los casos de estudio resulta una experiencia única para poder conocer de primera mano la gestión de comunicación de crisis que afecta a la Administración Pública. Aprovechamos este punto para agradecer la colaboración fluida de responsables políticos y directivos de los gabinetes de comunicación en los casos analizados.

En el capítulo tercero, se pretende recoger las conclusiones comparadas de la actuación de los directivos y funcionarios públicos en los casos estudiados y las buenas prácticas que deberían guiar toda política de comunicación de crisis para alcanzar sus objetivos. Además, se intercalan estas experiencias con un diagnóstico acerca del estado actual de la Administración Pública española, que proviene de una encuesta realizada por el equipo investigador. En el cierre del capítulo tres se ofrece, de modo breve y con carácter eminentemente práctico, un decálogo para desarrollar una adecuada comunicación de crisis desde las Administraciones Públicas.

Por último, cabe destacar que la presente publicación es el resultado de un proyecto realizado por investigadores del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Murcia bajo la coordinación del catedrático Ismael Crespo, que ha contado con la financiación del Instituto Nacional de Administración Pública.

## CAPÍTULO I

### MARCO TEÓRICO



#### I.1. CONCEPTOS, TIPOS Y FASES DE UNA CRISIS

##### I.1.1. ¿Qué es una crisis?

Decía John F. Kennedy (Arroyo y Yus, 2008, p. 77) por aquel entonces, que «*si escribimos en chino, la palabra “crisis”, se compone de dos partes (...): una representa peligro, la otra representa oportunidad*».

Lo cierto es que esta palabra ha ocupado siempre un lugar destacado en la historia de nuestras instituciones, por ser un término que alcanza «popularidad» en la variedad léxica del ciudadano, sobre todo para identificar vicisitudes y situaciones con una connotación negativa.

La Real Academia de la Lengua Española le atribuye, entre otros, el significado de «*situación mala o difícil*» (Real Academia Española, 2016). Junto a la simplicidad a primera vista de esta acepción, nos sumergimos en un amplio elenco de definiciones que se han ido gestando, quizás, promovidos por los intentos de operacionalización de este fenómeno entre los teóricos que se aproximan a su estudio.

Como primer objetivo de este trabajo, nos proponemos identificar las definiciones y características de una crisis. Iniciamos un amplio recorrido por su significado, tipología o taxonomía y etapas de desarrollo, sustentando las definiciones con la observación de casos próximos de comunicación de crisis que destacan por algún aspecto singular.

Como apuntábamos en la parte introductoria, el análisis empírico de la gestión comunicativa de una situación de crisis se inclina hacia la abundante bibliografía de casos ocurridos en el sector empresarial privado y, en la mayoría de las ocasiones, con mayor presencia de estudios prácticos que académicos, lo que implica que las delimitaciones conceptuales presenten alusiones directas a la empresa como la organización víctima que se manifiesta expuesta a sufrir los avatares de una crisis. No por ello carecen estas definiciones del valor

teórico suficiente para aplicar su significado a lo que entendemos por crisis en una administración pública.

Definimos crisis como:

El cambio repentino entre dos situaciones que pone en peligro la imagen y el equilibrio natural de una organización porque entre las dos situaciones (la situación anterior y la situación posterior a la crisis) se produce un acontecimiento súbito (inesperado o extraordinario) frente al cual una organización tiene que reaccionar comprometiendo su imagen y su equilibrio interno (como organización) y externo (como institución) ante sus públicos.

(Piñuel, 1997, p. 167).

La variación que implica para una organización la llegada de una situación de crisis hace que los tiempos se acorten, y se acelere la toma de decisiones en un clima de agotamiento que condiciona los objetivos de la organización. El factor tiempo y el estrés que producen en la psicología humana parecen condicionar el proceso de respuesta, la gestión y la estrategia de comunicación.

Autores como Fearn-Banks señalan que una crisis es:

Un acontecimiento importante con un resultado potencialmente negativo que afecta a una organización, empresa, o industria, así como los públicos, productos, servicios o buen nombre. Interrumpe las operaciones comerciales normales y, a veces puede poner en peligro la existencia de la organización.

(Fearn-Banks, 1996, p. 1).

De manera similar Coombs (2007c), manifiesta que la crisis *«es un evento que presenta una gran amenaza impredecible, que puede tener un efecto negativo sobre la organización, la industria, o partes interesadas, si no se maneja adecuadamente»* (p. 2).

Tuñez (2005) añade un valor al significado de crisis, además del de su origen o sus consecuencias, y avanza hacia la gestión del disenso introduciendo las medidas precisas para paliar la situación conflictiva. Entiende una crisis como:

La situación natural o provocada, previsible o súbita, propia o ajena, que amenaza la imagen de la organización y pone en riesgo sus actuaciones futuras; además, altera las relaciones internas y/o externas, entre esta y sus públicos o entre esta y sus miembros, y necesita de la ejecución de estrategias de comunicación para evitar dicho impacto sobre la imagen o, de producirse, minimizar el daño e intentar revertirlo como un activo positivo.

(Tuñez, 2005, p. 144).

Dentro de este contexto, tanto en el sector público como en la esfera privada, se coincide que la aparición de una situación de crisis, altera la relación con los públicos de la organización y precisa de una intervención extraordinaria de los responsables de la empresa u organización para minimizar o evitar posibles consecuencias negativas (González Herrero, 1998).

Ante la llegada de una crisis se desestabiliza la organización, se rompe con la normalidad y llegamos a una situación especial «*que no puede gestionarse recurriendo a métodos o medios habituales y para las que hay que adoptar medidas extraordinarias o especiales para su disolución*» (Calahorro, 2005, p. 9). La respuesta a través de estas medidas extraordinarias se encuentra condicionada por la legítima preocupación y necesidad de una protección a la imagen y reputación de la institución (Coombs, 2006).

Cuatro son las variables que señala Elizalde (2004) en la definición de una situación de crisis, que detallamos a continuación:

- La primera es el entramado de relaciones de poder entre los agentes que están implicados en esa actividad. En relación con esta primera variable, la «situación en la que alguien puede cambiar su posición relativa de poder» (Elizalde, 2004, p:21), se necesita que las «consecuencias sean tan graves» (Elizalde, 2009, pp. 208-210) que imposibiliten que los implicados controlen algunas de las partes estructurales. Entendiendo por relación de poder el «conjunto de relaciones que mantiene con otros y el grado de apoyo o cooperación que obtiene de los demás para seguir siendo lo que es, en las diferentes dimensiones de su vida» (Elizalde, 2004, p. 26).
- Como segunda variable encontramos el tiempo reducido que el afectado por una crisis dispone para poder solucionarla.
- En tercer lugar, se sitúa el alto grado de compromiso emocional que esta situación de gravedad y urgencia provoca.
- Finalmente, el menor grado de control sobre su propio comportamiento o el de las personas implicadas para solucionar el problema central de la crisis.

Para que haya una crisis se necesita un público que identifique la situación como difícil y hostil. El corpus de personas que conforman los públicos a los que se destinan las medidas de gestión y comunicación son los que vienen a percibir la amenaza que supone la crisis para la organización, de esa percepción se pueden generar resultados, en ocasiones, negativos para los públicos interesados o *stakeholders*<sup>1</sup> (Coombs, 2007a).

---

<sup>1</sup> Fue R. Edward Freeman (Freeman, 1984) en su obra *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, quien populariza el concepto, y desde entonces, se ha convertido en un concepto central para todo tipo de organizaciones. Para Freeman (Freeman, 1984, p. 6), los *stakeholders* son «*cualquier grupo o individuo que pueda afectar o ser afectado por el logro de los propósitos de una organización*». Este término incluye a empleados, clientes, proveedores, accionistas, bancos, ambientalistas, gobierno u otros grupos que puedan ayudar o dañar a la organización.

El recorrido por las definiciones de crisis nos permite responder a interrogantes como:

- ¿Qué es una crisis? Un cambio repentino.
- ¿Por qué razones se produce? Por la aparición imprevista de un fenómeno natural o provocado, previsible o súbito, propio o ajeno.
- ¿Qué hacer ante la aparición de una crisis? Dar respuesta cumpliendo lo establecido en las estrategias definidas de gestión y comunicación.
- ¿Para qué? Con el fin de minimizar los daños en la reputación e imagen de una organización, evitando así los efectos negativos, recuperando la normalidad perdida, preservando la posición de poder y concluyendo con un elenco de indicaciones para retroalimentar el sistema ante la aparición de una nueva situación de ruptura en el futuro.

A partir de estas manifestaciones, podemos concluir que una crisis es una situación extraordinaria que provoca una ruptura en el equilibrio de una organización, altera los procedimientos regulados de funcionamiento y provoca un efecto perturbador de las relaciones con sus públicos internos y externos. Se demanda una toma de decisiones urgente y una política de comunicación transparente orientada al cierre de la situación crítica, tratando de mantener intacta su reputación e imagen, así como la capacidad de liderazgo de sus gestores y la posición de poder de estos dentro del sistema. De sus conclusiones obtenemos lecciones listas para ser aplicadas en situaciones venideras, bajo la atenta mirada de la sociedad y sometida al relato de los medios de comunicación que se hacen eco de la noticia.

### 1.1.2. Características de una crisis

Al aproximarnos a nuestro objeto de estudio, vemos que una crisis contiene diferentes características, cuya existencia anuncian su llegada. Exponemos la singularidad de este fenómeno a partir de una amplia revisión bibliografía de autores como Hermann (1963); Westphalen (1991); Berge (1990); José Luís Piñuel (1997); Verónica Sartre (2003); Luziano Elizalde (2004); Francisco Marín (2009); M<sup>a</sup> José Canel (2010) y Antonio Castillo (2010). A través de ellos, hemos podido detectar en las crisis elementos como:

- Factor sorpresa: la eclosión de una crisis se produce, en la mayoría de las ocasiones, sin el anuncio previo de su llegada.
- Amenaza: supone una amenaza para las organizaciones susceptibles de sufrir una situación de crisis en cualquier momento.
- Carácter único: a pesar de la exhaustiva clasificación de los tipos de crisis, con presencia de rasgos comunes, cada crisis es única y produce efectos únicos.
- Desestabilización: produce la ruptura del equilibrio dentro de las organizaciones y altera el funcionamiento normal de sus procedimientos.

- Tiempos limitados: los plazos en la toma de decisiones se reducen, la gestión se produce en una situación marcada por el estrés y la rapidez.
- Tensión en la toma de decisiones: las decisiones se adoptan en un clima de ansiedad y prisas, los posibles fallos en el resultado de su gestión tensa las medidas a ejecutar.
- Estrés: generan efectos psicológicos y emocionales sobre los responsables de su gestión y las audiencias, los portavoces necesitan de media-training que los prepare para comunicar la situación de crisis.
- Emociones del público: en relación con las características anteriores, las emociones del público pueden condicionar la «claridad para actuar en busca del consenso o para atender el problema de la interdependencia» (Elizalde, 2004: 29).
- Dificultad para el control de la conducta: «las emociones fuertes que envuelven el problema, la percepción de que hay poco tiempo para actuar y la importancia de lo que está en juego provocan conductas que usted no produciría en situaciones de menos presión» (Elizalde, 2004:30).
- Desafío para la imagen de la organización: La imagen y reputación son los valores intangibles susceptibles de salir lastimados ante una situación de crisis, los objetivos de una comunicación de crisis se perfilan observando las medidas que minimicen los efectos negativos sobre estos valores.
- Escasez y tendencia descendiente de calidad de la información: la rapidez informativa y la pluralidad de fuentes pueden conducir a la menor calidad en las noticias que tratan de difundir las organizaciones, además del tiempo reducido para poder trabajar los periodistas corresponsales de estas noticias.
- Presión mediática: los medios de comunicación se encuentran expectantes para lograr la primicia informativa y se afanan en la construcción de la realidad, en cumplimiento de su función social.
- Peligro para la posición de poder dentro de la corporación: los otros agentes intervinientes en la organización se disputan la posición de poder en medio de este clima de incertidumbre.

Ahora que hemos detallado sus características, a continuación, identificaremos los orígenes de una crisis y los distintos tipos.

### 1.1.3. Tipos de crisis

La revisión bibliográfica de casos de crisis representa el mejor aliado para entender que no hay dos crisis iguales, «cada crisis es única, raramente dos crisis tienen las mismas causas, y, llegado el caso, las mismas causas jamás producirán los mismos efectos» (Piñuel, 1997, p. 168). Hemos encontrado una relación de dependencia entre la taxonomía del fenómeno y sus

investigaciones científicas, quizás porque los estudiosos de esta disciplina se afanan en establecer clasificaciones para diferenciar las crisis a partir de variables concretas que dan lugar a familias de crisis o tipologías precisas.

Taneja, Pryor, Sewell y Recuero (2014) explican que, según Mitroff, las crisis pueden ser divididas en siete familias principales que, en virtud de su naturaleza, serían:

- Económicas: incluyen eventos o situaciones tales como huelgas, caídas de los mercados y la escasez de oportunidades laborales.
- Informativas: donde hay una pérdida de importancia de información o de organización, registros públicos o confidenciales, el robo a través de ataques de phishing o la ingeniería social o pérdida de datos sensibles.
- Físicas: incluyen los principales equipos comprometidos, la pérdida de proveedores o una interrupción importante en una planta clave de funcionamiento.
- Recursos humanos: podrían ser la pérdida de un ejecutivo clave o un miembro del equipo, vandalismo o violencia en el trabajo, la reputación como rumores y chismes que pueden dañar la reputación de la organización.
- Actos psicopáticos: es decir, los actos impensables como ataques terroristas, el secuestro o incluso la manipulación de los productos.
- Desastres naturales: incluyen tornados, terremotos, fuego e inundaciones repentinas, o brotes de una enfermedad.

Si atendemos a un nivel más concreto de tipos de crisis, encontramos a su vez en la naturaleza de los acontecimientos un criterio de clasificación que permite diferenciar entre crisis objetivas y subjetivas.

Las crisis objetivas se perciben de igual forma por todos los públicos, un ejemplo de crisis objetiva puede ser un terremoto donde los interesados identifican fácilmente el origen de la crisis, en esta situación no hay nada interpretativo en el hecho que ha motivado el conflicto.

En cambio, las crisis son subjetivas cuando sus hechos se relacionan con percepciones individuales que generan un estado de opinión, como sería la crisis originada por una declaración y la información vertida en la prensa; las interpretaciones de una noticia o la propagación de un rumor (Westphalen y Piñuel, 1993; Piñuel, 1997; Marín, 2009).

El riesgo de opinión es mucho más sutil, difícil e incluso imposible de prever. Plantea un problema de comunicación: no se trata de saber lo que la empresa hace, sino lo que ella es, cuál es su identidad, cómo se presenta.

(Piñuel, 1997, p. 169).

Las crisis subjetivas exhiben una peculiaridad nada desdeñable para la organización y es que añaden dificultad a la posible auditoría de riesgos o a la definición de los escenarios y su gestión (Losada, 2010).

Si atendemos al lugar exacto donde localizamos el principio de la crisis o sus causas, hablamos de crisis exógenas o endógenas, dependiendo si el foco se encuentra dentro o fuera de la organización (Piñuel, 1997, Fita, 1999, López Quesada, 2003).

Los factores exógenos suponen una mayor amenaza para la imagen o reputación de la institución, e incluyen (Tipurić, D., Skoko, B., Jugo, D., y Mešin, M., 2013) a los desastres naturales, los accidentes, los cambios políticos y sociales, así como las crisis económicas, entre otros.

Por otra parte, las causas endógenas a menudo implican situaciones de crisis que no son visibles fuera de las organizaciones. Se refieren a los problemas de dentro que representan un peligro en la cohesión interna de la organización con posibilidad de proyectar sus efectos hacia el exterior, dando lugar a una doble crisis interna y externa. Las causas internas son (Darko et al., 2013): la mala organización del trabajo, las relaciones interpersonales tensas, la incompetencia y la inmoralidad de la gestión, la corrupción, la rivalidad negativa, la falta de cultura corporativa, malas condiciones de trabajo, metas poco realistas del sindicato, la falta de comunicación, entre otras.

Sin perder de vista el origen de la crisis como elemento de clasificación, y hecha la apreciación sobre su ubicación interna y externa a la organización, José Luis Piñuel (1997) distingue entre las crisis que se producen:

- En el entorno de las relaciones sociales (relaciones de producción, despidos, cambio en la dirección de la organización, conflictos laborales como una huelga, los provocados por la negociación colectiva e incluso por cambios de la normativa reguladora del sector).
- Las que se gestan en el entorno de las relaciones humanas (motivadas por un atentado o algún defecto en el sistema de trabajo y cadena de producción).
- Por último, las que ubicamos en el entorno de las relaciones de comunicación (rumorología, posibles enfrentamientos entre departamentos, las declaraciones polémicas o publicaciones en prensa).

Si analizamos la crisis desde el punto de vista de los medios de comunicación, la línea que separa la gestión de la crisis en los medios de comunicación identifica un tipo de crisis silenciosa y otra mediática (López Quesada, 2003). Las primeras son aquellas donde la crisis presenta una primera señal de alerta, pero su adecuada gestión la hace desaparecer y no llega a ser conocida por el resto del público. En cambio, cuando ocupa los titulares de informativos y rotativos estamos ante una crisis mediática, si esta se produce es porque ha ocurrido un fallo en la gestión inicial del conflicto que la transporta al escenario público y la posiciona en el foco de interés de los medios de comunicación.

Atendiendo al modelo de gestión de crisis que adoptan las organizaciones, González Herrero (1998) distingue entre crisis evitables y no evitables. El factor sorpresa y la falta de señales de advertencia que anuncian la llegada de una crisis separan, principalmente, los dos tipos.

La crisis inevitable se debe a fenómenos imprevistos que nos transportan al desarrollo de las fases más críticas de gestión de una crisis, mientras que una crisis evitable permite que una buena gestión pueda ahuyentar el desarrollo agudo de la crisis y mantener el equilibrio. El resultado ideal en la gestión de una crisis evitable se alcanza si no se produce la eclosión de la ruptura. Los esfuerzos se deben dirigir a no detonar la crisis, mientras que en una crisis de las que hemos definido como inevitable todos los esfuerzos se dirigen a salir de la crisis cuanto antes, evitando que estas se hagan crónicas o que su impacto se agrave (Marín, 2009).

Consideramos importante apuntar la extensa clasificación de tipos de crisis que recogen los autores Seeger, Selnow y Ulmer (2003). En su estudio de crisis recopilan los tipos de crisis de otros teóricos que les preceden en la investigación de este fenómeno como Meyers y Holusha (1986), Coombs (2007c), o Mitroff y Anagnos (2000).

Los primeros, Meyers y Holusha (1986), identifican nueve tipos de crisis en función de las características concretas de cada situación a las que se enfrenta una organización como son: la de percepción pública; la producida por un cambio repentino de los mercados; aquella que tiene lugar con ocasión de fallos en el producto; los relevos que se producen en las altas direcciones; las crisis de efectivos; aquellas que se originan por las relaciones industriales; si se produce una OPA hostil; los acontecimientos internacionales adversos y las crisis motivadas por normas de regularización o desregularización.

Coombs (2007c), identifica como tipos de crisis aquellas que se producen por desastres naturales, por malas intenciones, las que tiene su foco en averías técnicas, en problemas humanos, los nuevos desafíos para la organización, graves daños, fechorías en la organización, y las que dan origen al rumor.

Bajo este panorama variopinto de clasificaciones, autores como Seymour y Moore (2000) proporcionan una clasificación de tipos de situaciones de crisis, que comparan las situaciones de crisis con serpientes. Es decir:

- Una «crisis cobra» es un desastre que le sucede a una corporación de repente, lo coge con la guardia baja, lo que lleva a una crisis con muy poco tiempo para reaccionar.
- Por otro lado, una «crisis pitón» implica una crisis impulsado por una cuestión candente más lenta, es decir, una crisis que representa un conjunto de problemas que paralizan la organización, uno tras otro, destruyéndola lentamente en pedazos.

Concluimos este apartado como lo hemos iniciado, señalando que existe una pluralidad de definiciones del concepto de crisis, por sus efectos y consecuencias. Esto hace difícil establecer una taxonomía.

Autores como Cutlip, Center y Broom (2003), entre otros, señalan que, *«además de la causa, es extremadamente importante reconocer el tipo de una crisis, con el fin de preparar una respuesta adecuada, que depende del tipo y la duración de los posibles escenarios»* (p. 389).

Por dicha razón, en el análisis de los tipos de crisis despierta un mayor interés la diferencia entre sus modelos de gestión de crisis evitable e inevitable, ya que esta apreciación condiciona la relación de medidas reactivas necesarias para evitar y contener la crisis, o recuperar el estadio de normalidad previo a su aparición. Relacionado con este criterio clasificador, es importante señalar el origen del fenómeno y la atribución de responsabilidad. Si la crisis es natural y no podemos identificar al responsable de la tragedia parece más favorable la percepción positiva de las medidas de gestión de la tragedia por las audiencias y la estrategia de su comunicación.

#### 1.1.4. Fases de la crisis

La situación de crisis presenta un desarrollo cronológico en fases objetivamente identificables, que guardan una relación simultánea con las medidas que se contemplan en la estrategia de gestión y comunicación.

Desde que se detecta la primera señal de alerta de la crisis hasta que se anuncia su fin, el periplo que recorre este fenómeno refleja una similitud con el ciclo de la vida: nacimiento — aparición de la crisis, crecimiento— desarrollo de la crisis, hasta la fase final de terminación de crisis o defunción (González Herrero, 1998).

La existencia de fases acotadas no exige tener que superarlas todas, es más, resulta un éxito si la organización que se halla inmersa en un estado excepcional es capaz de cerrar la crisis en su fase previa sin necesidad de atravesar el resto de las etapas. En este caso, a diferencia del símil ciclo de la vida utilizado antes para describir el recorrido natural de una crisis, puede ser garantía de éxito asistir al aborto del fenómeno desde su etapa inicial, lo que conduce a una gestión eficaz que reduce los efectos negativos que se gestan con el desarrollo de las demás etapas.

Cada una de las fases por la que discurre este fenómeno representa una prueba de aptitud para los gestores públicos y demanda actuaciones diferentes con una escala de jerarquía en cuanto a los objetivos que se pretenden alcanzar.

Distinguimos tres grandes momentos en una crisis: desde su fase inicial o precrisis, la fase de crisis o desarrollo, y la fase de cierre o terminación (Meyer y Holusha, 1986; González Herrero, 1998). Llegado este momento es adecuado acometer un proceso de aprendizaje y rendición de cuentas de todo lo ocurrido. Estas tres fases que otro autor —Richardson (1994)— denomina fase anterior a la crisis, fase de impacto o rescate y fase de recuperación o desaparición, contemplan medidas adecuadas a los tiempos por los que la crisis discurre.

De un modo sencillo, la fase anterior al desastre es aquella donde los signos de una crisis aparecen y se trata de eliminar el riesgo; la fase de impacto de la crisis o fase de rescate, es donde tiene lugar los golpes de crisis y la gente proporciona apoyo a los afectados o participa

en ella. Por último, la fase de recuperación o desaparición que se refiere al momento en el que la organización intenta recuperar el apoyo de las partes interesadas.

Los tres grandes estadios que hemos anunciado como el camino que recorre este fenómeno social desde su origen hasta su terminación se fraccionan por autores como Fink (1986) y Piñuel (1997) en cuatro fases donde se distingue: una primera fase preliminar, seguida de una fase aguda, otra crónica y se finaliza con la postcrisis. Mitroff y Pearson (1997) añaden una fase más en el desarrollo del conflicto y distinguen cinco momentos de una crisis desde la detección de señales, la preparación y prevención, la contención de daños, para concluir con la recuperación y el aprendizaje.

En sintonía con esta última relación de estaciones, las dimensiones de la crisis que definen Vanaclocha, García y Natera (2010) se presentan con un acento más profundo en la prevención y preparación, las dos fases previas a la respuesta de la crisis y la fase de postcrisis. La catalogación y detección de riesgos copa el desarrollo de la fase de prevención y, en la preparación, es donde se definen los planes de contingencias y protocolos de actuación que se implantan de modo rápido cuando se produce la tragedia. Los méritos finales se alcanzan con la vuelta a la normalidad por medio del desarrollo de planes de atención a los afectados. En ese momento se aborda la redefinición de estrategias y los planes contenidos en la fase de prevención y de preparación.

Todos los momentos son relevantes y las decisiones que se adoptan tienen consecuencias sobre el resto del proceso. La fase de precrisis es aquella donde la organización se juega parte del éxito de su gestión (Losada, 2010) y permite diferenciar entre un modelo de gestión de crisis evitable e inevitable (González Herrero, 1998).

Antes de la crisis, la preparación consiste en el desarrollo de conocimientos y capacidades con el fin de prever, responder y recuperarse de una crisis (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD], 2013):

- La evaluación de riesgos constituye el primer paso fundamental en la preparación: requiere la identificación y el análisis de las principales amenazas, peligros y vulnerabilidades relacionadas.
- Poseer sistemas de alerta temprana basados en la detección de estas amenazas sirve para activar los planes de emergencia o contingencia predefinidos.
- El almacenamiento, el mantenimiento de equipos y suministros, la formación y el ejercicio de las fuerzas de respuesta de emergencia y los mecanismos de coordinación relacionados a través de ejercicios regulares, todo ello contribuye a la preparación.
- Estructuras institucionales apropiadas, los mandatos claros apoyados por políticas integrales, la legislación y asignación de recursos para todas estas capacidades a través de los presupuestos ordinarios también juegan un papel decisivo para la preparación a fondo para la crisis.

Como hemos anunciado, en el segundo modelo no se atisban señales premonitorias que anuncien la llegada de la crisis, en cambio, el primero se caracteriza porque se reciben las primeras señales de alerta que avisan de la posible llegada de una situación hostil a la organización. Es la oportunidad para desplegar todos los esfuerzos y ejecutar las medidas planificadas para evitar su fase de desarrollo (aguda y crónica). Normalmente, si estalla la crisis es porque los esfuerzos por evitarla han caído en saco roto y se inaugura la fase de desarrollo o crisis donde la estrategia a seguir es diferente.

Una vez que se materializa en la realidad, se inicia la fase de desarrollo de la crisis. Aquí detallamos que (OECD, 2013):

- La detección de una crisis puede surgir a través de diversas fuentes (por ejemplo, redes de vigilancia y sistemas de alerta temprana, autoridades públicas, ciudadanos, medios de comunicación, el sector privado, etc.). Puede acumularse con el tiempo o pasar de repente.
- Debemos realizar un seguimiento de la evolución de una crisis con el fin de dar sentido a sus características y determinar el cuadro operativo que requiere una organización de inteligencia apropiada.
- Esto permite la selección de planes de contingencia apropiados y activación de redes de respuesta de emergencia apropiadas.
- Los esfuerzos de respuesta deben ser coordinados, vigilados y adaptados a medida que la crisis se desarrolla a través de los cuidados tácticos y estratégicos de las células de crisis en los niveles apropiados.
- Los procedimientos normalizados de trabajo (PNT) deben regir las operaciones y la coordinación y deben incluir el intercambio de información y los protocolos de comunicación, así como los mecanismos de escalamiento para movilizar medios de respuesta de emergencia adicionales.
- Además de asegurar la cooperación y ejercer la toma de decisiones, el liderazgo juega un papel clave en la comunicación de crisis. La comunicación con los medios de comunicación y el público en general para proporcionar sentido a los acontecimientos, para mantener la confianza en los servicios de emergencia y el gobierno, y para transmitir mensajes específicos es una función esencial de los líderes durante la crisis.

Lo ideal es evitar que la crisis se produzca, pero esto a veces no es más que un anhelo. Una vez que la crisis sucede, procede dar un paso adelante para alcanzar una solución viable a esta situación que reduzca los costes sobre la imagen de nuestra institución.

A partir de lo estudiado podemos decir que la fase de crisis se inicia por dos razones: bien porque fracasa la fase previa por acción u omisión de acciones, o porque irrumpe con fuerza una crisis inevitable. En este escalón de su desarrollo vital, en la fase aguda, es cuando los medios de comunicación se adueñan del acontecimiento con una cobertura total. La presión que se ejerce sobre las instituciones no puede derivar hacia el inmovilismo que se presenta

como el principal enemigo en esta fase de desarrollo (López Quesada, 2003). A partir de ahora es cuando los problemas se pueden enquistar dando lugar a la fase crónica o de mayor dificultad, donde otra instancia superior se convierte en la competente para su resolución. Podemos decir que se inaugura entonces la fase más dura del conflicto desde un punto de vista emocional y de presión psicológica.

Todo tiene —o cuando menos debe— su principio y fin. Llega el momento final cuando el interés mediático traslada su foco de atención a otro aspecto noticiable y desde la organización se emprende la última fase de desarrollo de la crisis. No es aconsejable la perpetuidad de una situación de crisis, es preferible que los trabajos reactivos de los responsables de la política de comunicación se orienten a su terminación. Desde que la crisis estalla, alcanzar esta fase y llegar a su cierre es la meta que buscan las estrategias y acciones de gestión emprendidas. La finalidad que se persigue es retornar al estado que reinaba antes de la crisis.

La crisis constituye una oportunidad de superación, pero para eso es preciso emprender un balance y aprendizaje auditando todos los procedimientos de la organización que nos trasporten a las conclusiones sobre errores y aciertos cometidos durante las fases de gestión. Por higiene democrática, las instituciones deben realizar una rendición de cuentas de las medidas que pusieron en marcha. Es más, en el momento en que una institución hace balance o *accountability*<sup>2</sup> de lo ocurrido es cuando realmente nos podremos encontrar ante el fin de la amenaza.

Pero no siempre resulta sencillo alcanzar la fase de postcrisis, ni saber terminar o extraer las enseñanzas de su gestión. Cuando parece que se repliegan banderas por el final técnico de la situación de crisis, se atisba el peligro de cometer un apresurado e inadecuado cierre del conflicto. Entonces se pueden correr dos riesgos: «*detenerse ante ciertos signos precursores engañosos y proclamar demasiado pronto el fin de la crisis o, por el contrario, mantener demasiado tiempo una organización de crisis, con todos los inconvenientes que esto acarrea*» (Piñuel, 1997, p. 193). Es necesario buscar un equilibrio, la institución no se puede quedar agazapada esperando que una crisis llegue a su fin, pues «*las crisis no finalizan por sí mismas, deben ser terminadas*» (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007, p. 179). En la Administración Pública esto se hace aún más necesario pues el resto de actores va explorando el estadio siguiente buscando oportunidades para atacar a sus adversarios, lo que puede derivar en otra crisis. Por esta razón, resulta aconsejable no desmontar rápidamente las estructuras puestas en marcha durante la gestión del conflicto, ya que se pueden necesitar si se produce un nuevo brote.

La fase de postcrisis abre las puertas a una fase necesaria de aprendizaje y de investigación profunda, donde se evalúa el camino andado, las tomas de decisiones, el alcance de su gestión, su comunicación, el impacto que ha supuesto para la imagen de la organización y

<sup>2</sup> Al no haber una traducción precisa al castellano, utilizaremos el anglicismo. *Accountability* es un concepto que nace en la cultura anglosajona. Se refiere a la capacidad de rendir cuentas o dar cumplimiento. Alnoor Ebrahim define el concepto de rendición de cuentas como «*la responsabilidad de responder por un desempeño particular ante las expectativas de distintas audiencias, partes interesadas*» (Alnoor, 2006, p. 4).

liderazgo de sus gestores. Cuando una crisis termina, los agentes implicados tratan de cerrar el capítulo dentro de la organización y rápidamente trasladar las atenciones hacia los temas de gestión ordinaria de la institución, muchas veces para no recordar la situación de conflicto emocional que han sufrido durante el desarrollo de la crisis. Llegado este momento, como decíamos, se inicia la recogida de conclusiones y resultados de gestión de conflicto con la intención de proceder a una evaluación que origine una retroalimentación que nutra de nuevos ítems al sistema. Aun cuando se aconseja que la evaluación se lleve a cabo por agentes externos a las instituciones para garantizar más la objetividad de sus manifestaciones (Elizalde, 2004), puede resultar beneficioso que los miembros de la organización examinen su actuación a partir de lo planificado a fin de interiorizar los fallos o aciertos de todo el proceso.

Si las crisis se juegan en la arena pública y ante los medios de comunicación, el final de la crisis necesita de un cierre en el mismo escenario mediático a través de un balance y con gestos que escenifiquen su terminación (Hortas, 2007). Es el momento propicio de hacer recuento y mostrar un agradecimiento hacia las audiencias. En ese instante resta una adecuada representación teatral final de la crisis protagonizada por el máximo responsable de la organización, quien puede aprovechar esta oportunidad para anunciar posibles medidas correctoras de cara al futuro (López Quesada, 2003).

### 1.1.5. Psicología de una crisis

En una crisis, los seres humanos actúan y reaccionan de una manera particular. En este apartado intentaremos describir cómo las personas procesan la información de manera diferente durante una crisis, los estados mentales y los comportamientos que tienden a surgir en situaciones de crisis.

Una vez estallada la crisis hay ciertos estados mentales que prevalecen (Reynolds y Seeger, 2014):

- Incertidumbre: hay más preguntas que respuestas durante una crisis, especialmente en el principio. Esto será un desafío especialmente para el comunicador. Para poder reducir su ansiedad, las personas buscan información para determinar sus opciones y confirmar o no sus creencias.

Para reducir la incertidumbre, es esencial reconocer y expresar empatía por la audiencia y compartir con ellos el proceso que se está utilizando para obtener más información sobre la situación. Esto ayudará a las personas a manejar su ansiedad. Hay que decirles:

- Lo que se sabe.
- Lo que no se sabe.
- Qué proceso se está utilizando para obtener respuestas.

- Miedo, ansiedad y temor: la comunicación debe apuntar a empatizar con estos sentimientos.

El miedo es una importante consideración psicológica en la respuesta a una amenaza. En relación al mismo, es importante tener en cuenta los siguientes aspectos:

- En algunos casos, una amenaza percibida puede motivar y ayudar a la gente a tomar las acciones deseadas.
- En otros casos, el miedo a lo desconocido o a la incertidumbre puede ser el más debilitante de las respuestas psicológicas a los desastres y evitar que la gente tome medidas.
- Cuando la gente tiene miedo y no tiene la información adecuada, puede reaccionar de forma inapropiada para evitar la amenaza.

Los comunicadores pueden ayudar al presentar una evaluación precisa del nivel de peligro y proporcionar mensajes de acción para que las personas afectadas no se sientan impotentes.

- Desesperanza e impotencia: evitarlas es un objetivo vital de comunicación durante una crisis. La desesperanza es la sensación de que no se puede hacer nada por nadie para mejorar la situación. La impotencia es la sensación que tiene la gente de no tener poder para mejorar su situación o protegerse a sí mismos.

La mejor manera de poder contrarrestar estos sentimientos es tomando acciones durante una crisis que puedan ayudar a restaurar un sentido de control y superarlos.

- Negación: se refiere al acto de negarse a reconocer un daño inminente o daño que ya ha ocurrido. La negación se produce por una variedad de razones:
  - Las personas pueden no haber recibido suficiente información para reconocer la amenaza.
  - Pueden asumir que la situación no es tan mala como realmente parece.
  - Es posible que hayan recibido mensajes sobre una amenaza, pero que no se reciban mensajes de acción sobre cómo la gente debe responder a la amenaza.
  - Pueden recibir y comprender el mensaje, pero se comportan como si el peligro no es tan grande como lo que se les dice.

Todos estos estados mentales, afectan en cuanto a cómo se procesa la información durante una crisis. Por dichas razones, los seres humanos tendemos a (Reynolds y Seeger, 2014):

- Simplificar los mensajes: esto se da por una sencilla razón, hay un intenso estrés y una sobrecarga de información, por lo que las personas tenderán a:
  - No escuchar completamente la información debido a nuestra incapacidad de hacer malabares con múltiples hechos durante una crisis.
  - No recordar gran parte de la información como normalmente harían.

- Malinterpretar los mensajes confusos.

Para hacer frente, no se suele utilizar la lógica y el razonamiento para la toma de decisiones, sino más bien a confiar en los hábitos y prácticas.

- Aferrarnos a nuestras creencias: cambiar nuestras creencias durante una crisis o emergencia puede ser difícil. Tenemos la tendencia a no buscar pruebas que contradigan las creencias que ya tenemos. También tendemos a analizar cualquier mensaje contradictorio o poco claro acerca interpretándolo como coherente con nuestras existentes.

Lo más importante aquí es confiar en la opinión de los expertos. Pueden producirse opiniones contradictorias entre distintos expertos, por lo tanto, aquí lo que haremos será confiar en aquella fuente que sea más de confianza con la que estamos familiarizados. Incluso si esta fuente no tiene experiencia y proporciona información inexacta.

- Solemos buscar información y opiniones adicionales: tendemos a creer lo que vemos, pero antes de tomar medidas es probable que las personas hagan lo siguiente:
  - Cambiar los canales de televisión para ver si la misma advertencia se repite en otros lugares.
  - Tratar de llamar a sus amigos y familiares para ver si otros han escuchado los mismos mensajes.
  - Conversar con algún referente o líder local conocido y creíble.
  - Comprobar múltiples canales de redes sociales para ver lo que nuestros contactos están diciendo.

- Creemos en el primer mensaje: durante una crisis, la velocidad de una respuesta puede ser un factor importante en la reducción del daño. En ausencia de información, podemos empezar a especular y llenar los espacios en blanco. Esto a menudo da lugar a rumores. El primer mensaje que llega a nosotros puede ser el mensaje aceptado, a pesar de que otros mensajes sean más precisos posteriormente.

Debido a la tensión y el estrés, es necesario que los mensajes sean simples, creíbles y consistentes. La velocidad también es muy importante a la hora de comunicarse en caso de emergencia. Un mensaje eficaz debe hacer lo siguiente:

- Repetirse.
- Provenir de varias fuentes creíbles.
- Ser específico para el que está experimentando la crisis.
- Ofrecer un curso de acción positivo que se pueda ejecutar.

El aspecto psicológico es uno de los elementos más importantes para tener en cuenta en un proceso de comunicación de una crisis. Posteriormente, al desarrollar nuestro plan de comunicación, tendremos en cuenta dicho aspecto con el objetivo de generar una comunicación eficaz.

## I.2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y COMUNICACIÓN

### I.2.1. Administración pública como contexto

La Administración Pública como organización viene siendo objeto de estudio desde su origen y formación. Su organización y funcionamiento interno; el análisis y evaluación de sus políticas, y recientemente desde sus procesos de comunicación gubernamental e institucional son de gran interés para académicos y profesionales.

En principio, podemos detectar que la Administración Pública posee rasgos comunes a otro tipo de organizaciones. Autores como Ongallo (2007) nos detallan estas características:

- Formalidad: es decir, las estructuras, objetivos, políticas, procedimientos y normas que le dan forma a esa organización.
- Jerarquía: se ve expresada tradicionalmente en la forma de estructura. Generalmente son de tipo piramidal.
- Tendencia a crecer: las organizaciones tienden a integrar en su seno a muchas personas.
- Duración: las organizaciones permanecen en el tiempo por más de una generación.

En el caso del Estado español, su estructura organizativa y nivel territorial evidencian la importancia de la Administración Pública para el gobierno del país. Como afirma Carles Ramió:

Un sistema político no se limita solo a estructurarse en unas instituciones estrictamente políticas como el Parlamento y el Gobierno. Junto a estas instituciones, además de la Justicia, la Administración Pública constituye un elemento esencial de la organización de un Estado para el ejercicio de sus poderes. La relevancia que el poder ejecutivo ha ido adquiriendo en los diversos sistemas políticos actuales, se traduce, entre otras consecuencias, en una presencia más relevante de la Administración, que se ha convertido en la manifestación del poder público más visible por parte de la ciudadanía.

(Ramió, 2001, p. 533).

Aunque lo veremos más adelante, esta visibilidad a la que se refiere Ramió, puede ser un motivo más que incentive la preparación del sector público español ante el disenso que se genera como consecuencia de la aparición de una situación extraordinaria.

La Administración Pública (Boletín Oficial del Estado [BOE], 1992), vinculada desde nuestra Carta Magna<sup>3</sup> con el Poder Ejecutivo, se estructura en una pluralidad de organi-

<sup>3</sup> Cuando hacemos referencia a la Carta Magna, nos referimos a la Constitución Española de 1978 (BOE, 1978), precisamente en el Título IV «Del Gobierno y de la Administración».

zaciones con personalidad jurídica propia que no solo incluye a la Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas, entidades que integran la Administración Local o entidades de derecho público, sino también las llamadas Administraciones Instrumentales o Institucionales (Organismos públicos) y las Administraciones Corporativas (Colegios profesionales, Cámaras de comercio, etc.). La actuación de todas ellas se rige por los principios constitucionales<sup>4</sup>, entre otros, de eficacia y eficiencia.

Además, la Administración Pública posee dispersión geográfica y complejidad organizativa. En sus distintos niveles, podemos encontrar (Registro Central de Personal, 2014):

- La Administración Pública estatal: conformada la Administración General del Estado, las Fuerzas Armadas y de Seguridad, la Administración de Justicia, Entidades Públicas Empresariales, y Organismos Públicos con régimen específico.
- La Administración de las CC. AA: las Consejerías y sus OO. AA., las áreas de docencia no universitaria, las Instituciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, la Administración de Justicia y las Fuerzas de Seguridad.
- La Administración Local: incluye los Ayuntamientos, las Diputaciones, Cabildos, Consejos Insulares.
- Las universidades.

Otra característica que podemos destacar es que las organizaciones públicas mantienen un tipo de organización *weberiana* donde el procedimiento burocrático se encuentra por encima de muchos otros criterios. Esto quiere decir que todo está regulado por normativas y procedimientos que los funcionarios no pueden modificar (Elías y Mascaray, 2003). Debemos entender a su vez que estos procedimientos reglados aseguran la legalidad de la actuación y favorecen la seguridad jurídica de los ciudadanos.

La Administración Pública posee una jerarquía burocrática que puede «*bloquear, reducir o distorsionar la comunicación*» (Canel, 2007:23). Las organizaciones más modernas tienden a tener otro tipo de estructura, teniendo por ejemplo organigramas más planos. Con ello dan lugar a una colaboración más horizontal entre empleados, eliminando un excesivo verticalismo en la toma de decisiones y una mayor independencia. Por el contrario, la estructura de la Administración Pública aún mantiene cierta rigidez en los procesos de toma de decisión, que conlleva por ejemplo a cierto inmovilismo en su normal desarrollo. Sumado a esto el continuo recambio de autoridades políticas y la falta de personal de planta, dificulta un trabajo en el largo plazo y el empoderamiento del personal.

Cuando hacemos referencia al personal de la Administración Pública, nos referimos a aquel personal contemplado en el Registro Central de Personal del Estado español.

<sup>4</sup> Artículo 103.1 de la Constitución Española de 1978: «*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*».

En detalle, el personal de la Administración Pública se divide en (Registro Central de Personal, 2014):

- Funcionarios de carrera.
- Personal laboral.
- Otro personal, que comprende a:
  - Personal eventual.
  - Funcionarios interinos.
  - Funcionarios de plazas no escalonadas.
  - Otro personal que no encuadra en las categorías anteriores.

Volviendo a la forma de organización, autores como Brafman y Beckstrom (2007) han realizado interesantes aportes para entenderlas. Los autores comentan que existen en la actualidad dos tipos de organizaciones: las tradicionales organizaciones «araña» que se rigen por una sólida jerarquía y un liderazgo centralizado, y las organizaciones «estrella de mar», que se basan en las relaciones entre iguales de sus miembros.

Las organizaciones descentralizadas poseen las siguientes características:

- No tienen una estructura piramidal.
- Carecen de sede geográfica.
- No tienen un liderazgo central.
- No existe una división clara de roles entre sus integrantes.
- No se resienten si alguna unidad se ve afectada.
- La información y el poder están repartidos.
- La organización es flexible.
- Se desconoce el número de sus miembros.
- Los grupos de trabajo se autoorganizan.
- La comunicación entre ellas es directa.

Otra característica de la Administración Pública es su sobrecarga de información y excesiva tecnificación, lo que «*implica tratar con procedimientos administrativos y jurídicos de gran complejidad*» (Canel, 2007, p. 23). Las personas responsables en brindar determinados servicios o procesar cierta información, tienen una elevada cantidad de información y poco tiempo disponible para dar resultados, contando además la responsabilidad que en muchos casos implica para la persona en dicho cargo, el estrés o tensión, y la ausencia de margen de error. «*Todo es de gran importancia, pues todo tiene consecuencias públicas*» (Canel, 2007, p. 22).

Además, como característica especial, tiene una influencia particular sin lugar a dudas la cultura del *status quo* que por años la ha caracterizado.

¿Qué diferencias existen entre las AA. PP y las empresas? Canel (2007) menciona ciertos aspectos muy interesantes en los que se diferencian las instituciones públicas y privadas, las cuales se resumen en:

- La duración del mandato de quienes la lideran. Esta duración tiene importantes implicaciones operativas en términos comunicativos.
- La selección de personal. Mientras que las organizaciones privadas cuentan con un gran margen para seleccionar el personal de acuerdo a sus necesidades y objetivos, no sucede así en las instituciones públicas.
- El líder de la institución pública tiene que saber transmitir a todos la idea de proyecto compartido.
- Los condicionantes legales. La comunicación de instituciones públicas está regulada de manera más estricta que la comunicación de las empresas.
- El público. En una institución pública es mucho más extenso que en una institución privada.

Este panorama nos permite afirmar que la Administración Pública tiene una comunicación que es subproducto de su cultura organizativa, la socialización de los miembros con su institución o el proceso de acceso de su personal a través de un proceso de selección público basado en criterios de mérito y capacidad, entre otros. En definitiva, todas las características que detallamos anteriormente.

Bajo esta línea, merece la pena destacar que autores como Canel (2007) manifiestan que la Administración Pública carece todavía de organigramas que se adecuen a lo que es la comunicación desde una perspectiva integral.

A esta falta de perspectiva integral, se le suma la necesidad de buscar procesos de reforma que favorezcan en convertirla en una institución más transparente, accesible y participativa para todos sus administrados. En los últimos años se ha evidenciado un mayor interés por parte de la ciudadanía en conocer y controlar la gestión que llevan adelante las Administraciones Públicas, así como participar en los procesos de definiciones y exigir mejoras en los servicios que prestan a la comunidad.

En conjunto, estas tendencias presentan (OECD, 2013) un panorama de la complejidad que desafía a quienes gestionan el riesgo en los gobiernos. Este panorama cambiante obliga a los gobiernos a adaptar sus procesos, estructuras, herramientas y equipos para gestionar eventos perturbadores de una nueva forma. Hoy en día, los gestores de riesgos se enfrentan a:

- Hacer frente a lo desconocido.
- Tratar con otros niveles administrativos, otros países u organizaciones internacionales.
- Reducidas capacidades del gobierno central debido a la descentralización o privatización.

- Nuevos actores con diferentes enfoques y orden del día: el sector privado, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).
- Constante escrutinio de los medios de comunicación y los ciudadanos a través de medios de comunicación y redes sociales. Mayores demandas y expectativas de los ciudadanos.

Estos cambios en el contexto social imponen la adaptación de las organizaciones y plantean la necesidad de generar cambios en la cultura organizativa que facilite la adopción de nuevos procesos y políticas.

Estas demandas también ayudarán en particular a los gobiernos a desarrollar capacidades para afrontar las crisis, tanto tradicionales como nuevas. Las innovaciones necesarias para adaptarse a las nuevas características de las crisis y las sociedades no son sustitutivos, sino que complementan a las capacidades existentes, y se pueden construir en ellas (OECD, 2013).

En este contexto, la comunicación aparece como un elemento fundamental dentro de la Administración Pública. Estudios reconocen crecientemente la trascendencia que la función de la comunicación tiene para los objetivos de la organización y, en esa línea, como van consolidando en los organigramas la figura de un responsable de su gestión (Asociación de Directivos de Comunicación [DIRCOM], 2007).

Acercándonos a la comunicación pública en una situación de crisis, como afirma Rior-da (2011), «*es quizás el capítulo menos explorado en la comunicación política*» (p. 41). Aquí también vemos que lentamente, Gobierno y Administración se van sensibilizando ante la importancia que representa disponer de una preparación comunicativa para afrontar situaciones de crisis, instante en el que la comunicación consiste en algo más que una exposición pública de la toma de decisiones.

## 1.2.2. Comunicación pública

No es posible concebir una organización sin comunicación. Su presencia y desarrollo son necesarios por diversas razones. Ella nos permite, entre otras cosas (Gobierno del Estado de México, 2001):

- Establecer y cumplir los objetivos de una organización.
- Desarrollar planes y programas.
- Organizar y optimizar recursos humanos, materiales, financieros y técnicos.
- Seleccionar, desarrollar y evaluar al personal de la organización.
- Dirigir, motivar y crear un clima de confianza entre las personas.
- Controlar el desempeño.
- Hacer más eficiente la toma de decisiones.

Para ser más precisos, al hablar de comunicación pública, en principio hacemos referencia a la comunicación organizacional/institucional, que es el conjunto de mensajes que intercambian los diversos integrantes de una organización entre ellos y con el otro público (interno y externo) que tiene la empresa en su entorno.

En palabras de La Porte:

La comunicación institucional puede definirse como el tipo de comunicación realizada de modo organizado por una institución o sus representantes, y dirigida a las personas y grupos del entorno social en el que desarrolla su actividad. Tiene como objetivo establecer relaciones de calidad entre la institución y sus públicos, adquiriendo una notoriedad social e imagen pública adecuada a sus fines y actividades.

(La Porte, 2005, p. 1).

La Administración Pública (como brazo que ejecuta las decisiones del gobierno a través de la implementación de sus políticas públicas), realiza la comunicación organizacional. La comunicación de estas acciones se produce en dos direcciones: hacia el público interno que necesita conocer de su existencia para abordar los planes y programas de acción en que se concretan, y hacia el público externo encarnado en la sociedad en general. De este modo se cumple con el principio de información y se asegura mayor transparencia de las acciones que emprende un gobierno.

Hacia el público externo, los medios de comunicación son el agente más crítico a gestionar. Ellos son en una perspectiva amplia (Vidal Bonifaz y Hernández, 2013) los intermediarios que transportan los mensajes de las organizaciones al público más amplio y deposita en él los mensajes clave. Además de cumplir esta importante misión, en el día a día normal, los medios y los periodistas se transforman en una audiencia más para las organizaciones.

La comunicación hacia el público externo debe ser perfilada y configurada al detalle según la intención que se quiera manifestar a través de los procesos de comunicación. De este modo se trasmite un enfoque concreto de la realidad, ya que:

No todas las partes de un conflicto o problema político consideran la cuestión de la misma manera. Son posibles distintas interpretaciones, versiones o enfoques. Y todos, políticos del gobierno, políticos de la oposición, sindicatos, periodistas, empresarios, ciudadanos afectados, ciudadanos desconocedores del problema, etc., todos tienen su propio marco de referencia para definir la cuestión.

(Canel, 2010, p. 237).

En este momento, entra en juego la persuasión sobre la opinión pública, que la entendemos como la habilidad de lograr una mayor adhesión ciudadana hacia los postulados e

interpretaciones de cada uno de los agentes, incrementando la confianza y la credibilidad en sus acciones. En un sistema democrático la comunicación es:

Multilateral, competitiva, adversaria, con una pluralidad de emisores, con diversidad de canales, con contenidos sujetos a contestación y crítica, y con variados públicos, a los que es necesario informar y persuadir. Se basa en el valor central de la libertad de expresión y opinión que, en el campo de las comunicaciones masivas, se proyecta e institucionaliza como libertad de información.

(Mitroff y Pearson, 1997, p. 69).

Si entramos en las modalidades de comunicación pública, esta puede adoptar diferentes cuerpos: desde una modalidad de comunicación electoral, institucional, gubernamental o de problemas. Cada una de ellas presenta peculiaridades diferentes, pero todas ellas transmiten un mensaje político. Las instituciones que comunican mensajes políticos lo hacen a través de técnicas de comunicación institucional que se definen como:

El conjunto de reglas (principios) y procedimientos (aplicaciones específicas) de la comunicación de intención persuasiva que, con recursos psicológicos e informativos, llevan a cabo las instituciones para influir en los destinatarios con el fin de conseguir en éstos una adhesión permanente para ejercer y distribuir poder, y realizar el bien público.

(Canel, 1999, p. 84).

Algunas de las técnicas, como indica Canel, de las que disponen las organizaciones en su estrategia de comunicación son las de cesión de la información, el ocultamiento de la información, la escenificación y la comunicación persuasiva.

Entre las modalidades de comunicación pública a las que nos hemos referido en párrafos anteriores, podemos incluir la comunicación de crisis como una comunicación de problemas. Junto a esta modalidad, añadimos una nueva categoría perfectamente válida para los casos de comunicación de crisis y de riesgo. Se trata de una «*comunicación corporativa que se encuentran dentro de las comunicaciones para la gestión de los asuntos públicos*» (Elizalde, 2009, p. 161). En la gestión de los asuntos públicos es donde se necesita y se depende más de «*procesos sistemáticos de comunicación, información, negociación y acción pública*» (Elizalde, 2009, p. 156).

Todos los procedimientos y estrategias de comunicación son válidos para la manifestación de mensajes políticos por las instituciones públicas, aunque no nos deben alejar de lo peculiar de la situación comunicativa que nos ocupa y preocupa. Hablar de comunicación de crisis es hablar de una modalidad de comunicación política que adoptan las instituciones públicas, y que se ubica en la comunicación de asuntos públicos, pero sus rasgos son algo diferentes al resto de políticas de comunicación como la gubernamental, electoral y de riesgo. Cuando la crisis irrumpe en la vida de una institución las otras modalidades de

comunicación entran en un *impasse* desde el punto de vista comunicacional y quedan relegadas a un segundo nivel (Elizalde, Fernández y Riorda, 2011).

Si nos asomamos al mundo de los medios y hacemos un recorrido intenso por los días que siguen a una crisis, parece como si las políticas públicas hubieran salido de la agenda y solo encontramos referencias al desequilibrio producido por la situación de emergencia. La duración más o menos extensa de este protagonismo informativo nos ayuda a conocer cuando se inicia la vuelta a la normalidad, o lo que sería lo mismo, cuando la crisis entra en su fase final. Es en ese momento cuando en las portadas de los diarios y las cabeceras informativas hacen entrada otro tipo de noticias y, por tanto, un nuevo tipo de comunicación.

Es necesario entender que una vez que situamos la comunicación en un gobierno, esta se ejerce desde una estructura burocrática que se encuentra sometida a unas normas, reglamentos y presupuestos propios de la Administración del Estado. Es decir, tiene una dinámica de funcionamiento propia.

En situaciones de crisis, desde la comunicación requerimos el desarrollo de los siguientes elementos para gestionarla (Vidal Bonifaz y Hernández, 2013):

- Un equipo que pueda gestionar la relación con los medios. Incluye, en términos generales al coordinador del equipo que mantiene la relación con la prensa, el vocero que emite los mensajes a los medios, una persona que sigue el desenvolvimiento de la noticia en los medios, otra que redacte la posición oficial y los boletines de prensa del día a día y un encargado de atender a los periodistas. Se trata del Comité de Comunicación en Crisis o bien de la sección de Atención a los Medios del Comité de Manejo de Crisis.
- La capacitación adecuada y constante al equipo que le permita actuar de manera rápida y ordenada y, con ello, reducir al máximo el grado o margen de error en lo que se hace y se comunica.
- Un procedimiento en el que se marque de manera clara las funciones y cometidos del equipo de atención a los medios de comunicación y de sus diferentes integrantes. Hablamos del Manual de Comunicación en Crisis o bien de la sección de Atención de los Medios de Comunicación del Manual de Manejo de Crisis.
- Una infraestructura específica que comprenda las instalaciones para que trabaje el equipo de atención a periodistas, así como otras propiamente acondicionadas para tener encuentros con ellos, tanto en las entrevistas uno a uno, como en la eventualidad de una conferencia de prensa.

Ahora, como punto a resaltar, el equipo de comunicación que mencionamos debe contar con unos objetivos claros definidos que conozca los ejes de la gestión del gobierno. En palabras de Haime:

El equipo debe ser consustanciado con el gobernante, conocedor de sus fortalezas y debilidades, capaz de actuar tanto en función de los objetivos estratégicos como en función

de la agenda pública diaria y de la resolución de situaciones cotidianas, partes de prensa, relación con los periodistas, organización de giras, que siempre son urgentes. Debe atender a lo estratégico y lo urgente de manera coordinada. Por tal motivo, el equipo de comunicación de gobierno, más allá de la organización particular de adopción de medidas, necesita de orientación estratégica por parte de expertos en comunicación institucional, propagandistas, periodistas, expertos en opinión pública, publicistas, profesionales respetados por sus colegas y conocedores de las entrañas de los mass media nacionales y regionales.

(Haime, 2005, p. 187).

En ocasiones los mensajes que se transmiten no se reflejan al 100 % por los medios de comunicación. Durante el proceso de comunicación hay mucha información que se pierde y en otras ocasiones se expone a las interpretaciones de los periodistas que se proyectan sobre los enfoques de los propios medios. Aquí es donde adquiere mayor protagonismo el papel de los responsables de comunicación que deben esforzarse para lograr que los mensajes se diluyan lo menos posible. Para alcanzar este objetivo es prioritario facilitar a los medios de comunicación toda la información con una presentación formal definida que los aleje de las posibles interpretaciones (Canel, 2010).

### 1.2.3. Caso de España: comunicación de crisis desde la Secretaría de Comunicación del Estado<sup>5</sup>

En este estudio sobre comunicación de crisis en la Administración Pública resulta interesante conocer algunos aspectos concretos de la política de comunicación del Gobierno de España<sup>6</sup>, quizás desconocidos. Siendo conscientes de la durabilidad que parecen tener las medidas de comunicación que se someten al tiempo que marcan el mandato que legitima cada equipo de gobierno. Este hecho sitúa al sector público en una posición alejada de lo que ocurre en el sector privado, donde su planificación de crisis goza de mayor continuidad entre sus miembros al no depender su vigencia de equipos de designación temporal.

En el momento de redactar este trabajo, en la comunicación de crisis del Gobierno se marca una diferencia en el término que se utiliza para referirse a este fenómeno y el manual de gestión de crisis que recibe la denominación de *Manual de situación*. Este es un documento que vertebra la situación de crisis en tres niveles, en función de la población afectada y de su ubicación geográfica. Los tres niveles se corresponden con la organización territorial de la Administración: el Estado Nacional, las Comunidades Autónomas y la Administración Local. Estos tres estadios de poder se cruzan con doce áreas temáticas que representan los

<sup>5</sup> Información resultado de un encuentro mantenido con responsables de la Secretaría de Estado de Comunicación.

<sup>6</sup> Cuando hacemos referencia al Gobierno de España, nos estamos refiriendo al gobierno del Partido Popular para esta legislatura 2011-2015.

posibles escenarios ante los que se enfrenta la institución. El resultado de cruzar el nivel territorial con cada una de las temáticas es la pauta general a seguir para afrontar la situación, poner en marcha estrategias y medir su magnitud.

En el Gobierno actual, la situación de crisis recorre varios estadios desde una fase inicial de prealerta donde todavía no se produce comunicación. Esta representa un momento idóneo para afrontar su preparación si se sigue una dinámica proactiva de gestión de crisis. Le sigue una segunda fase de alerta y una tercera que es la operación, donde identificamos las acciones para ejecutar los protocolos y las medidas de gestión de crisis.

Se dispone de una base de datos donde se incluye la relación de medios que están presentes en la agenda de comunicación del Gobierno. La relación con los miembros de los medios de comunicación es fluida y responde a una atención igualitaria para todos. Es de destacar la celebración de contactos temáticos entre el personal más técnico de cada Ministerio y los medios a través de los denominados *briefings* o reuniones online.

No existe un centro previamente delimitado para las reuniones del comité de crisis, salvo cuando nos encontramos ante un caso de alerta nacional. Lo que sí está previsto, aunque no regulado, es la presencia de los medios de comunicación en el espacio habilitado<sup>7</sup> para cada una de las situaciones, donde se da prioridad siempre a los medios de comunicación oficiales. Si el espacio del que se dispone no es lo suficientemente amplio, la presencia de los medios de comunicación responde a la siguiente distribución: un representante de agencia, un representante de televisión, un representante de radio y uno de prensa.

Como marca la teoría, las herramientas de comunicación están previstas en el manual de situación o de crisis, y se establecen diferentes alternativas a modo de previsión por si alguno de los instrumentos planificados pudiera no funcionar en el momento de su activación.

El *Manual de comunicación* se encuentra en Seguridad Nacional y solo se activa en caso de alerta nacional, que es objeto de actualización a partir de modificaciones introducidas por las experiencias anteriores. Las competencias para decidir si nos encontramos ante un caso de alerta nacional recaen en el Presidente del Gobierno. Si esto se produce, el comité de crisis lo preside el Director de Gabinete del presidente con rango de Secretario de Estado, que puede delegar en otro miembro del gobierno su dirección.

Por lo que respecta a las intervenciones ante los medios de comunicación en una situación difícil, el orden establecido responde a una primera manifestación técnica de expertos en la materia donde se desarrolla el conflicto, a fin de disipar con datos científicos las sombras sobre el origen y consecuencias de la crisis. Le sigue la intervención del responsable político que tiene presente en su alocución que su mensaje debe contener la información pública y la información a los medios de comunicación, marcando la primera siempre la prioridad informativa.

<sup>7</sup> Cuando se produce una crisis, en el lugar más cercano al conflicto se establece un centro de operaciones. Allí se habilita un espacio para los medios de comunicación.

Por lo que respecta al comité de crisis, órgano encargado de la gestión del conflicto, su composición depende de la situación hostil y de las competencias ministeriales que se vean implicadas. Nos podemos encontrar con varios comités en un mismo conflicto, el salto cualitativo de un gabinete a otro se debe a la presencia de alguna novedad de importancia en el caso y la implicación de otras responsabilidades ministeriales. Estas circunstancias derivan el comité de crisis a la Presidencia del Gobierno con el cambio en los miembros que lo integran, el responsable que lo preside y el portavoz de su comunicación. Este caso parece que se produce en la comunicación del primer contagio del virus del ébola en España, su gestión de crisis cuenta en su haber con dos comités de crisis, el primero presidido por la entonces ministra de Sanidad Ana Mato, para heredar la presidencia quien ostenta la vicepresidencia del Gobierno, con una composición donde se da participación a varios departamentos ministeriales al convertirse en alerta nacional.

Para las ocasiones en que se declara la alerta nacional, el comité de crisis cuenta con un espacio delimitado donde desarrollar su trabajo, las reuniones se pueden convocar en la Moncloa y en calle María Molina, 50 de Madrid. Además de este comité que se constituye solo para los casos de alerta nacional, existe un órgano que denominamos comité interministerial que se puede convocar y reunir con cierta asiduidad, aunque no se haya producido una situación de crisis. De este modo asistimos a la convocatoria del comité interministerial de seguridad marítima, ciberseguridad e inmigración, entre otros.

Cuando se produce la crisis, el esfuerzo se concentra en atender a las personas afectadas en el lugar cercano a la tragedia preservando su intimidad. En los espacios habilitados para cada ocasión se concentra la información y las atenciones hacia estas audiencias. La información que el Gobierno trasmite acerca de los damnificados se dirige primero a las familias antes de dar a conocer cualquier noticia al público en general. Hacia estos centros neurálgicos se acerca un responsable de comunicación del Gobierno que va a estar presente mientras el espacio se considere lugar de operaciones y no se termine la crisis.

En cuanto a los mensajes, que responden a dos modalidades, de información pública y a los medios de comunicación, no experimentan una segmentación previa en función del público al que se dirige.

El amplio debate que deriva en la necesidad de contar con medidas de prevención y preparación para afrontar una situación hostil, lleva a una necesaria formación o ensayo «general» antes de su puesta en escena. La institución pública que analizamos afronta medidas necesarias en esa fase de preparación. Son tres los simulacros que se vienen realizando al año, uno internacional, otro nacional y otro de protección civil con participación de población real. En todos ellos se cuenta con la presencia de políticos implicados en función de la temática, con portavoces que cuentan con el necesario *media training* o entrenamiento. En cuanto a los sistemas de alerta, está establecido un seguimiento las 24 horas de los diarios a nivel nacional e internacional.

Si en la comunicación de una situación o crisis, se cuida la comunicación con el público externos y las audiencias afectadas, necesitamos conocer como es la comunicación con el público interno. No hay una comunicación interna establecida y el manual no es de conocimiento público por todo el personal, en el momento que tiene lugar una situación, el funcionario responde al superior que le comunica las pautas que debe seguir en cada momento. Lo que si se dispone es de una comunicación interna en la Secretaria de Estado de Comunicación a través de una herramienta similar a *WhatsApp*.

La situación o crisis, alcanza su terminación en la fase final de desarrollo, y a la pregunta: ¿qué ocurre cuando se da por cerrada una situación crítica? La respuesta es que efectivamente se produce una evaluación y análisis de todo el proceso que recibe el nombre de «lecciones aprendidas».

Antes de concluir el funcionamiento de la situación de crisis, cabe resaltar que, en la Secretaria de Estado de Comunicación, de la que depende la comunicación de las Delegaciones de Gobierno en cada una de las Comunidades Autónomas, se establece un turno de reunión dos veces a la semana con los directores de comunicación del resto de departamentos ministeriales a fin de mantener la coordinación comunicativa de los temas que entran en la agenda pública.

### 1.3. GESTIÓN Y COMUNICACIÓN DE CRISIS

Cuando se produce una crisis, debemos gestionarla desde una doble perspectiva. Una, es desde la gestión para la solución del problema y todas las acciones que ello implica. La otra, es desde la perspectiva comunicacional. Ambas perspectivas conforman un tándem que puede llevar a una solución eficaz del momento de crisis.

A continuación, de manera separada, analizaremos ambas perspectivas en detalle.

#### 1.3.1. Gestión y comunicación de crisis proactiva

Fearn-Bancks define la gestión de la crisis:

Como un proceso de planificación estratégica cuyo objetivo es anticipar situaciones de crisis y reaccionar adecuadamente durante una situación de crisis, o en una situación de acontecimientos negativos, un proceso que elimina parte del riesgo y la incertidumbre y permite a la organización para gestionar eficazmente su destino al mismo tiempo.

(Fearn-Banks, 2001, p. 480).

En este proceso de planificación estratégica, lo ideal es que asistamos a una gestión y comunicación de crisis proactiva, situación contraria en la mayoría de ocasiones, ya que nos encontramos con una realidad distinta en el diseño de las políticas de comunicación por parte de las instituciones, donde la preparación no se erige, a día de hoy, como primer principio que inspira su acción comunicadora.

En el camino que iniciamos hacia el conocimiento sobre el proceso de gestión de una situación de crisis descubrimos dos estadios funcionales: uno proactivo que tiene lugar antes de que se active el riesgo y se produzca el conflicto, y otro reactivo donde los esfuerzos se dirigen a contener su desarrollo. Cada uno de estos periodos contempla desde un punto de vista teórico una relación de medidas que cumplen con una función definida y delimitada (Marín, 2009).

Toda organización es susceptible de sufrir una situación de crisis. La imposibilidad de adivinar de modo anticipado el instante exacto en que se produce su eclosión, no puede servir de excusa para justificar la falta de preparación y planificación que otorgue la tranquilidad y seguridad tan necesaria para los responsables públicos cuando se enfrentan a la gestión de una crisis. Si bien las organizaciones no son capaces de prever todo el abanico de conflictos que se pueden producir, si pueden:

Tener suficiente preparación y entrenamiento, contar con un equipo y con un liderazgo que esté listo para reaccionar rápidamente ante los problemas. El pensamiento de escenarios de crisis y los planes de prevención, de identificación de señales de control, de contención y mitigación, únicamente son necesarios para que los efectos de las crisis no sean tan graves como serían, si la preparación fuera nula.

(Elizalde, 2009, p. 212).

Como afirma Lagadec (1997) «*el truco es estar listo para una sorpresa*» (p. 26), esto es, que se cuente con la planificación que permita estar preparado cuando las demandas de acción y comunicación llegan a los sistemas institucionales.

Esta última idea concede valor a la necesidad de no reducir la gestión de una situación de crisis solo a las medidas reactivas, pues lo correcto es remontarnos a los momentos anteriores a su aparición, es en la misma preparación y planificación de una crisis donde debe arrancar su gestión.

Mientras que para algunos la gestión de crisis tan solo consiste en una serie de medidas más o menos urgentes que se han de tomar ante la existencia de un problema, para otros la gestión de crisis comienza mucho antes e incluye medidas de previsión y planificación (existiendo, por tanto, gestión de crisis aun cuando nunca llegue a darse una situación de este tipo.

(González Herrero, 1998, p. 37).

Al enunciar las características de una situación de crisis nos hemos referido a las condiciones emocionales de estrés, ansiedad o nerviosismo que afectan a los responsables de su gestión comunicativa. Esto, junto con las condiciones de urgencia y la limitación del tiempo de respuesta, hace que no sea sencillo resolver el problema si no contamos con un plan previo (Elizalde, 2009). Todo parece confirmar que una adecuada preparación contribuye al logro de resultados eficaces:

El éxito de cualquier reacción en situaciones críticas depende en gran parte del estado de preparación previa de la empresa, y no solamente de un pequeño núcleo de personas. Esta preparación concierne tanto a la capacidad de anticipar la información necesaria, y de prever las respuestas en caso de urgencia, como a la capacidad para dotarse de los medios (humanos y técnicos) que hay que poner en marcha.

(Piñuel, 1997, pp. 172-173).

*«La incapacidad de prever una crisis es uno de los principales factores para que estas se produzcan y se agraven. Cuanto mejor pueda usted prever todos los aspectos de una crisis, mejor podrá dominarla cuando ésta ocurra»* (Mitroff y Pearsons, 1997, p. 10).

Si apostamos por una gestión técnica proactiva afrontamos cuatro frases interdependientes que necesitan de un orden cronológico de seguimiento:

- La primera es la que se inicia con la identificación de los riesgos y vulnerabilidades que facilitan la definición de un mapa de riesgo, donde se articulan las situaciones vulnerables que originan los riesgos y las herramientas para combatirlos. De este modo se evita que desencadene en un conflicto potencial y, por ende, en una situación de crisis.
- En un segundo momento se establecen los instrumentos y herramientas a implementar para tratar de evitar, controlar y reducir la activación de los riesgos.
- La tercera fase es la de una auditoria y revisión de los planes implementados si los hubiera.
- Finalmente, la elaboración de una exhaustiva planificación que contemple los procedimientos para conducir y dominar las crisis (Marín, 2009). En la previsión y planificación de la situación de crisis debemos prestar especial atención a uno de los factores que puede resultar complejo de prever como es la relación emocional que se despierta entre los actores. Esta dificultad, a la que hacemos frente desde una planificación inicial, se combate con un entrenamiento adecuado y la selección de personas responsables para su gestión (Elizalde, 2009).

### 1.3.2. Gestión de crisis

La gestión o manejo de crisis, tal como señala Tipurić es:

Un campo relativamente nuevo de gestión que implica: la identificación de la naturaleza de la crisis, las intervenciones con el fin de minimizar el daño y la adopción de medidas para la recuperación de las secuelas de crisis, todas con un enfoque pronunciado en la protección de su imagen y crear una impresión visible para los interesados que la recuperación está en marcha. Áreas cruciales de la gestión de crisis son: la identificación de una crisis, aislar el impacto de una crisis, comunicación de crisis, el control de los daños causados por una crisis, la preparación de una evaluación de las opciones de recuperación, la preparación de un plan de contingencia, la selección de una estrategia de crisis, intervención en crisis, y suponiendo la responsabilidad del resultado.

(Tipurić, 2013, p. 28).

El término ha estado en constante evolución en los últimos veinte años. En la mayoría de los casos, al analizar a la literatura sobre dicha temática, podemos apreciar que los marcos más familiares surgieron en la década de 1990, en su mayoría con un enfoque de tres o cuatro fases en la vida de la crisis. La evidencia nos muestra que la mayoría de los autores han planteado esquemas lineales que se comportan más como compartimientos estancos, sin reconocer la interacción de relación entre los elementos de gestión.

#### Marcos de referencia para el análisis de la crisis:

	3 fases General	3 fases Smith, 1990	3 fases Richardson, 1994	4 fases Myers, 1993	4 fases Fink, 1996	5 fases Pearson & Mitroff, 1993	Crandell, Parnell & Spillan, 2009
Pre-crisis		Crisis de gestión	Fase pre-crisis/ desastre	Operaciones normales	Fase de crisis prodómica	Detección de señales Preparación/ Prevención	Encuesta Planificación estratégica
Durante la crisis		Crisis operacional	Fase de crisis de impacto/rescate	Respuesta de emergencia Proceso intermedio	Etapas de crisis aguda Fase crónica de crisis	Contención y limitación del daño	Gestión de crisis
Post-crisis		Crisis de legitimación	Fase de recuperación	Restauración	Fase de resolución de crisis	Recuperación Aprendizaje	Aprendizaje organizacional

Fuente: Crandall, William y John E. Spillan (2009). *Crisis Management in the New Strategy Landscape*. EE. UU.: Sage.

Posteriormente, los investigadores comenzaron a entender que era más un fenómeno más holístico. Para un mejor abordaje era necesario tener una visión más integral de la gestión de crisis, que comienza con la prevención y preparación antes de la crisis (Crandall et al., 2009).

El modelo no lineal que presentamos a continuación (Jaques, 2007) hace hincapié en que los elementos deben ser vistos como «conglomerados» de disciplinas relacionadas e integradas, no como «pasos» que se realizarán en una manera secuencial, ya que en la realidad puede darse una superposición de los elementos individuales.

Se ha dicho que la mejor manera de manejar las crisis es entender y gestionar los problemas, y en el contexto de este modelo relacional, el alcance completo de la gestión de problemas está posicionado tanto en la prevención de crisis la gestión posterior a la crisis (Jaques, 2007).

**Esquema «Modelo no lineal del manejo de crisis»:**



Fuente: Jaques, Tony (2007). *Issue Management and Crisis Management: An Integrated, Non-linear, Relational Construct*. *Public Relations Review*, 33 (2), 2007, pp. 147-157.

A continuación, pasaremos a detallar en detalle las acciones de este esquema en próximos apartados.

### 1.3.2.1. Gestión de riesgos

Nos preguntamos si puede existir una relación entre gestión proactiva de comunicación de crisis y gestión del riesgo, la razón se encuentra en que los estudios sobre gestión de crisis suelen ir precedidos de una exposición sobre la gestión de riesgo, lo que hace sospechar que el riesgo proyecta escenarios de crisis futuras:

El análisis de riesgos es una herramienta fundamental cuando se trata de decidir sobre cuáles son los riesgos reales y lo que se considera un riesgo aceptable, pero ambas cuestiones dependen, en buena medida, de las distintas percepciones que del riesgo tienen los actores involucrados en la elaboración de las políticas destinadas a su gestión.

(Losada Maestre, 2010, p. 77).

Podemos afirmar que la cadena de montaje en la política de comunicación de crisis se inicia con la percepción de riesgo; luego, con la definición de instrucciones para reducir ese riesgo; después, aborda el diseño proactivo de una comunicación de crisis que adelanta las medidas ejecutivas y comunicativas a emplear. Por lo tanto, estas son algunas de las teorías que nos muestran la vinculación entre la fase de prevención de una crisis y la visión inicial de los riesgos.

Las organizaciones deben estar en alerta a las señales que anuncien la llegada de una situación que pueda generar una crisis. Como herramienta que ayude a ello: desarrollar un porfolio de crisis potenciales que consista en la identificación de las crisis con mayor posibilidad de ocurrir a partir de un análisis que *«permite identificar los tipos de riesgos, medir su probabilidad, el impacto, así como identificar aquellos elementos de mitigación que ya existan en la organización para poder enlistar las diez crisis potenciales con mayor probabilidad de ocurrencia»*, (Luengas, 2013, p. 169). En definitiva, se identifican y definen los riesgos a los que son vulnerables, se catalogan y jerarquizan estableciendo una relación de prioridades y probabilidades de explosión.

No se puede tapan la percepción de riesgo de las sociedades, el riesgo a sufrir un accidente, una crisis, una enfermedad, un contagio, etc. Esta situación compartida, en mayor o menor medida, es un arma que impone la necesidad de una gestión de riesgos para los decisores públicos, cosa distinta es que finalmente lo hagan o no.

En una sociedad en la que el riesgo es omnipresente y la incertidumbre, con respecto a los efectos que este riesgo tiene en el futuro, es cada vez mayor, se hace imposible para las decisiones públicas escapar a la tarea de convertirse en gestores del riesgo.

(Losada Maestre, 2010, p. 77).

Podemos concluir manifestando que si las organizaciones fueran puristas en la observación de las estrategias que definen los científicos como eficaces para abordar la gestión

de comunicación de crisis, estas se iniciarían con la percepción del riesgo, continuando su proceso productivo con la gestión de conflictos potenciales, que permite un engranaje de piezas y sistemas bien encajados con un resultado favorable para abordar la gestión de comunicación de crisis, inspirado siempre en el principio de proactividad.

### 1.3.2.2. Gestión de conflictos potenciales

Las páginas de lectura obligada, cuando tratamos de conocer qué significa comunicación de crisis, están llenas de referencias, como ya hemos indicado, a la necesidad de una actitud proactiva en su gestión. Con anterioridad hemos esbozado lo que entendemos como gestión del riesgo y ahora damos un paso más previo a la gestión de crisis para situarnos en un estadio inmediatamente anterior que los teóricos de esta disciplina denominan «gestión de conflictos potenciales o Issues Management». Este término fue acuñado por W. Howard Chase en el año 1976 (Xifra, 2005), como gestión de asuntos, y se traduce en gestión de conflictos potenciales (González Herrero, 1998). Es un paso más en la apuesta por una preparación previa de las organizaciones antes de sufrir una crisis. Esta etapa que favorece la gestión posterior no siempre se hace presente en todos los departamentos de comunicación de las organizaciones, tanto públicas como privadas.

Con la gestión de conflictos potenciales nace una nueva estrategia comunicativa para prevenir y ajustarse a los temas políticos y públicos que pueden afectar al desarrollo de las organizaciones como actores políticos (Xifra, 2005), y se convierte en una herramienta de gestión cuya función es vigilar e investigar el entorno de la organización y solucionar los posibles problemas a la detección de sus primeros indicios. Como asevera González Herrero es «una técnica de previsión cuya misión es detectar aquellos asuntos que pudieran convertirse en crisis e influenciar la evolución de los mismos con el fin de evitar sus efectos negativos sobre la organización» (González Herrero, 1998, p. 120).

En esta línea argumental, los dos modelos de crisis evitables e inevitables, en su plan de gestión de crisis deben «incluir un programa de gestión de conflictos potenciales que anticipe, identifique y corrija los posibles conflictos a los que se pueda tener que enfrentar la organización antes de que estos se conviertan efectivamente en crisis» (González Herrero, 1998, p. 108).

Como proceso de gestión, se estructura en etapas más o menos numerosas —dependiendo del autor consultado— y la puesta en marcha de todo este proceso se puede ver condicionada por la realidad presupuestaria de la organización. Abundan aquellas ocasiones donde la previsión se reduce a una definición de escenarios que se traduce directamente al plan de crisis.

Jordi Xifra (2009) identifica cinco fases en la gestión de conflictos potenciales. La primera es donde se identifican los temas potencialmente conflictivos, para estudiar y encontrar los asuntos que pueden originar una situación complicada; se cuenta con técnicas de investigación social como el *brainstorming* o lluvia de ideas. En esta línea de investigación académica se arbitran procesos de mayor envergadura como la encuesta, que focaliza la atención

en la misión, visión, objetivos y planes de acción de la institución traducidos en ítems de su cuestionario.

Cuando tenemos identificados los *issues* potencialmente conflictivos abordamos la segunda etapa que consiste en definir prioridades. Una vez que todo está definido y priorizado es cuando diseñamos las posibles soluciones que se implantan en un plan de acción que supone la cuarta fase y que incluye los objetivos, las estrategias, las técnicas y la evaluación final. Para finalizar el proceso de gestión de conflictos potenciales se acomete una fase de seguimiento para volver a valorar. Por lo tanto, «*el proceso de la gestión de conflictos potenciales es circular y permanente*» (Xifra, 2004, p. 76), lo que significa que no se cierra, sino que se somete a un continuo reciclaje para estar adaptados ante la apertura de otros potenciales conflictos.

### 1.3.2.3. Dimensión instrumental de la gestión de crisis

En esta aproximación a la gestión de crisis vamos superando escalones de conocimiento desde lo más prematuro, como es la gestión del riesgo, para seguir con la gestión de los conflictos potenciales, hasta alcanzar la madurez con la información del concepto que nos ocupa: la gestión de crisis.

Identificamos la gestión de crisis como un arte y una capacidad, «*el arte de eliminar el riesgo y la incertidumbre de modo que sea capaz de adquirir un mayor control sobre el propio destino*» (Fink, 1986, p. 16). Además de:

La capacidad de una organización de asumir de manera rápida, eficiente y efectiva las operaciones de emergencia necesarias para reducir las amenazas a la salud y seguridad del individuo, la pérdida de propiedad pública o privada, o una consecuencia negativa sobre el desarrollo normal de los negocios.

(Gigliotti y Jason, 1991, p. 13).

Las organizaciones que apuestan por un programa de gestión de crisis efectivo deben contemplar un programa integrado, donde se exponga la variedad de riesgos que pueden dar origen a los tipos de crisis susceptible de sufrir la entidad, donde se relacionan las instrucciones que acompañan cada una de las fases de desarrollo de una crisis, se meditan sobre los sistemas culturales, humanos, organizacionales y técnicos. Por último se incorporan los grupos de interés que pueden resultar afectados.

Los argumentos que sustentan el seguimiento de esta forma de proceder son, en primer lugar, porque la necesidad de analizar los tipos de crisis nos arroja sabiduría para afrontar su respuesta. Por lo que respecta a las instrucciones que seguimos en cada una de las fases, estas permiten estructurar el desarrollo de la gestión de crisis. Si avanzamos en el

examen de los sistemas, observamos como una crisis es el resultado de la interacción de factores tecnológicos, factores organizacionales, factores culturales y factores emocionales. Finalmente, la necesidad de contemplar los *stakeholders* encuentra su justificación en que estos representan al público damnificado por las medidas de gestión (Mitroff y Pearson, 1997). En este sentido:

La diferencia entre una organización propensa a la situación de crisis es que define la crisis como algo que le sucede principalmente a ella, la organización preparada para la crisis ve la crisis como algo que afecta no solamente a la organización sino también a toda su gama de stakeholders. Lo que implica una diferencia de responsabilidad de organizaciones y de la relación de la organización y su entorno.

(Mitroff y Pearson, 1997, p. 28).

Cada una de estas variables visibles en un programa de gestión integrado de crisis tienen la misma importancia, como afirman Mitroff y Pearson (1997) «*no se puede suplir los esfuerzos de una minimizando los de otra*» (p. 28), y se defiende una apuesta equilibrada de cada una de ellas, sin olvidarnos de seguir la evaluación continua para cada variable. La misión examinadora de sus resultados no siempre es asumida:

Algunas organizaciones dedican tiempo, equipo y personal a la preparación de crisis y a la planificación para la reanudación de la actividad. Pero pocas organizaciones destinan recursos considerables a detectar las señales de advertencia de crisis inminentes y son aún menos las que dedican tiempo y dinero a revisar e integrar formalmente las lecciones aprendidas de las experiencias de crisis o casi crisis.

(Mitroff y Pearson, 1997, p. 57).

Trabajos realizados por la OECD (2013), describen que existen dos tipos de abordajes a la gestión crisis. Una más de tipo tradicional y otra más relacionada con los escenarios que anteriormente describimos como parte del contexto actual.

En este sentido, los gobiernos necesitan adaptar sus capacidades de gestión de crisis a las características nuevas de las crisis, el desarrollo de nuevas doctrinas y herramientas, y además están obligados a seguir siendo capaces de hacer frente a las crisis más tradicionales, donde una ejecución robusta es una necesidad.

## Diferentes abordajes en la gestión de la crisis: crisis tradicional vs nueva crisis.

### Gestión de crisis tradicional

### Gestión de crisis nueva

#### FASE DE PREPARACIÓN

- La evaluación del riesgo está basada en hechos históricos.
- Planificación de emergencias basada en escenarios.
- Entrenamiento para testear los planes y procedimientos.
- Sistemas de alerta temprana basados en el control, la previsión, los mensajes de advertencia, la comunicación y el vínculo con la respuesta de emergencia.
- La evaluación de riesgos incluye la exploración de horizontes, radares de riesgo y análisis prospectivo para detectar amenazas futuras emergentes. Las actualizaciones frecuentes y diferentes en escalas de tiempo, el intercambio de análisis internacional, los enfoques multidisciplinares son atributos clave.
- Planificación basada en la capacidad y la creación de redes.
- Formación estratégica de gestión de crisis para aprender la agilidad y la capacidad de adaptación. Creación de redes y asociaciones.
- La participación estratégica de los organismos de gobierno.

#### FASE DE DESARROLLO

- Sistemas de mando y control.
- Procedimientos operativos estándar.
- Líneas estrictas de delimitación de competencias.
- Enfoques sectoriales.
- Principio de subsidiariedad.
- Retroalimentación para mejorar SOP.
- Identificación de crisis y monitoreo: el papel de los expertos.
- Equipos e instalaciones flexibles y multi-propósito para la gestión de crisis.
- Utilización de conceptos comunes entre agencias que informen al liderazgo con altas capacidades adaptativas.
- Herramientas y protocolos similares que podrían utilizarse para multi-crisis.
- Cooperación internacional.
- Gestión de grandes redes de respuesta.
- Poner fin a la crisis y la recuperación de la confianza.
- Retroalimentación.

Fuente: OECD (2013). Strategic Crisis Management. OECD Risk Management.

Para poder afrontar estas crisis nuevas, hay que incrementar la interconectividad de la sociedad, los gobiernos deben adaptar sus roles y capacidades para afrontar estos desafíos. Para ello, deberíamos considerar las siguientes acciones (OECD, 2013):

- El marco nacional de la gestión de crisis debe ser configurado para asegurar que las estructuras sean las apropiadas y los marcos institucionales sean capaces de hacer frente a ambos tipos de crisis.

Un marco nacional debe definir los valores clave para todos los actores involucrados en la gestión de crisis y también debería hacer referencia a los mecanismos de expansión de los límites de la respuesta a la crisis. Los mecanismos para el aumento de escala de una crisis son particularmente cruciales.

- Tener profesionales con expertise multidisciplinaria, que estén organizados con un sentido concreto para decisiones antes y durante la crisis. La expertise multidisciplinaria debe estar movilizada para prepararse y responder a las crisis.

Evaluaciones del riesgo a largo plazo, el desarrollo y el funcionamiento de los sistemas de vigilancia y de alerta temprana, todas requieren una variedad de conocimientos de diferentes disciplinas.

- El liderazgo durante una crisis es fundamental para restaurar la confianza pública y requiere profesionalismo en el desarrollo a través de formaciones especializadas. La toma de decisiones y la comunicación de crisis dirigidas hacia la red de respuesta de emergencia y a los ciudadanos, son funciones clave del liderazgo que requieren las herramientas adecuadas, las habilidades y la formación.

Tener claridad en cuanto a los respectivos papeles del liderazgo de los gestores de riesgos profesionales y los líderes políticos para facilitar la gestión de crisis.

- La capacidad de gestionar redes de respuesta multiactor y multiforma (en empresas, sindicatos, o en las ONG, entre otros) es una nueva capacidad que el gobierno central debe invertir en fortalecer. Construir, formar, mantener y gestionar una gran red de respuesta, con la participación del sector privado, la sociedad civil y las organizaciones de voluntarios, requiere la capacidad de movilizar en todos estos actores valores y objetivos comunes. Entrenamientos regulares, herramientas comunes y mecanismos eficientes de comunicación permiten que la red funcione durante la crisis.
- La cooperación internacional y las asociaciones pueden apoyar muchas de las funciones de gestión de crisis y deberían reforzarse aún más. Además de intercambiar buenas prácticas o definir normas comunes para la gestión de crisis interinstitucional, la cooperación internacional y regional podría ayudar a la gestión de crisis nacionales de muchas maneras. Las áreas de cooperación incluyen: sistemas de vigilancia mundial, los radares de riesgo compartido o sistemas de alerta temprana, la interoperabilidad de las fuerzas de emergencia, la disponibilidad de equipos especializados, capacidades, herramientas y materiales de construcción a nivel transnacional, la interconexión de las estructuras estratégicas de gestión de crisis y los procesos de comunicación de crisis armonizadas. La cooperación en estas áreas puede tanto aumentar las respuestas como lograr ahorro de costes.

Dicho esto, debemos puntualizar que una vez producida la crisis nos enfrentamos a una doble gestión, de medidas ejecutivas que den solución a la situación creada y nos devuelva a los momentos anteriores al conflicto, y de estrategias de comunicación que informen acerca de los acontecimientos, del origen de la crisis, de sus efectos y de las decisiones que se toman. Todas las acciones se deben encaminar a retomar la normalidad previa a la crisis, mediante la acción y mediante la comunicación (Piñuel, 1997). En relación con esta doble actuación, manifestar que la política comunicativa puede reducir los efectos negativos sobre

los líderes públicos con responsabilidad en su gestión y reforzar la imagen de la institución hasta alcanzar una valoración más positiva de su reputación.

En el momento en que despierta la situación hostil, la gestión de crisis nos exige el desarrollo de todas aquellas medidas ejecutivas planificadas, si es que hemos seguido una actitud proactiva, y de aquellas decisiones que se van adoptando en el día a día de su gestión cuando se ha obviado el principio proactivo en su preparación. Un seguimiento fiel a lo planificado no debe interpretarse como un imperativo rígido, es posible una flexibilidad y adaptación a la realidad en cada momento, lo que no significa que apostemos por la improvisación. La gestión de crisis es como nos ilustra José Luís Piñuel:

Una hábil mezcla de anticipaciones y de adaptaciones, donde conviene no encadenarse a una actitud predefinida, sino todo lo contrario, estar atento a las reacciones que cada toma de posición suscita dando prueba así de la propia capacidad de apertura y flexibilidad de la organización, pero conservando bien sujeto el timón.

(Piñuel, 1997, p. 189).

Distintas son las causas que nos transportan a una situación de crisis, bien porque nos ha sorprendido un hecho inesperado de modo sorpresivo, bien porque no hemos sido proactivos renunciando a la preparación adecuada, quizás porque el resultado de nuestras actuaciones en la fase de precrisis no ha sido eficaz, o porque hemos minusvalorado el alcance del conflicto en su fase de crisis. De un modo u otro, se requiere de medidas extraordinarias distintas de la gestión ordinaria de la institución para afrontar los problemas. Mantiene Cruz Sandoval (2004) que *«cuando una crisis estalla no solo es importante dar información detallada sobre la crisis sino demostrar que se está haciendo todo lo posible para resolver el conflicto»* (p. 225).

Distinguimos, por tanto, entre una dimensión operativa-instrumental ligada a las decisiones y opciones estratégicas de resolución del conflicto y una dimensión política-comunicativa orientada a la intervención en las percepciones del público sobre la crisis, donde encriptamos la comunicación de las actuaciones de gestión (Vanaclocha, Natera y García Sánchez, 2005). Estas son las dos caras de la misma moneda que son objeto de análisis en la literatura científica de gestión de crisis. Dos dimensiones, de decisiones instrumentales y de estrategias comunicativas que los autores Bovens, T'Hart y Peters (Bovens et al., 2001) separan, pero que pueden formar un tándem ideal cuya relación se basa en el equilibrio y la coordinación para afrontar el contexto de ruptura.

Estas dos actuaciones son importantes, pero no siempre recorren el mismo camino de éxito, nos podemos encontrar con situaciones donde las medidas son adecuadas en el plano operativo-instrumental, pero sin embargo fallan en la política de comunicación o, al contrario, son un fracaso las acciones para recuperar la normalidad, pero el gobierno acierta en su estrategia de comunicación favoreciendo una percepción de la crisis positiva (Freijeiro, 2010).

### 1.3.2.4. Planificación de la gestión de crisis: el manual de crisis

Los primeros momentos son claves en la gestión de una situación de crisis. La actuación debe ser ejemplar porque «*de esa reacción dependerá, en buena parte, el resultado final*» (García Santamaría, 2011, p. 18). Este mandamiento precisa de un guion previo que se alcanza con la adecuada planificación de crisis y se materializa en el manual de crisis.

Las ventajas que aporta la planificación previa de la gestión de crisis es que:

Puede trabajarse en su preparación sin la presión de los hechos consumados; evita el caos inicial inherente a toda crisis y garantiza en los primeros momentos una acción más rápida en lo fundamental, ante el agobio de los miles de detalles que es preciso solucionar sobre la marcha.

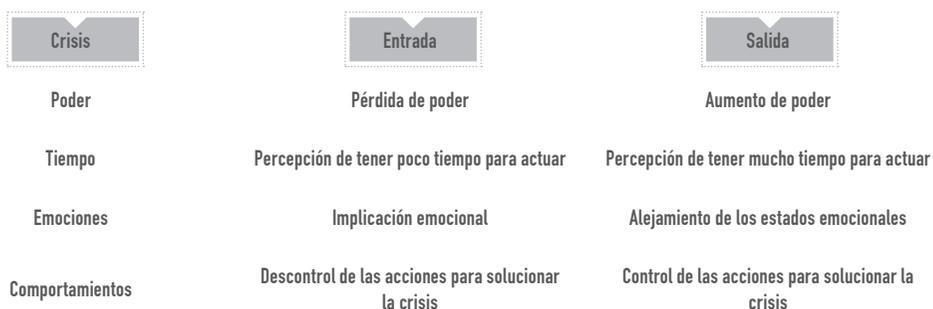
(Paniagua, 2010, p. 8).

Según Elizalde (2004), en la planificación de la gestión de crisis y en el desarrollo de la estrategia de respuesta se necesita observar las cuatro variables que definen una crisis:

- El entramado de relaciones de poder entre los agentes implicados en la actividad de mi organización.
- El tiempo reducido que el afectado de una crisis tiene para solucionar el problema en el que se encuentra.
- El alto grado de compromiso emocional que esta situación de gravedad y urgencia le provocan.
- Por último, asistimos a un menor grado de control sobre el propio comportamiento o sobre los implicados para solucionar el problema que se identifica como el centro de la crisis.

Si observamos estos cuatro ítems estructurales de la gestión de una crisis se puede ir revirtiendo cada uno de ellos, convirtiendo cada dificultad en una oportunidad.

#### Esquema de factores estructurales de la crisis.



Fuente: Elizalde, L. (2004). *Estrategias en las crisis públicas: la función de la comunicación* (pp. 43-44). Buenos Aires: La Crujía.

La planificación de una gestión de crisis tiene su máximo exponente en la redacción de un manual de crisis, preferiblemente ambicioso, donde se contemplen las posibilidades de conflicto a las que hipotéticamente se pueda enfrentar la organización y que condicione las estrategias de gestión y comunicación. No se concibe un manual de comunicación sin una identificación del público al que nos dirigimos, un preformateado de los mensajes, la relación con los medios de comunicación y una visión de las oportunidades de la organización ante las amenazas del fenómeno. Nos podemos encontrar con organizaciones que prefieren establecer una separación entre un plan de respuesta al conflicto y la estrategia comunicativa, pero con independencia de su ubicación lo que se prescribe es lo saludable de su existencia.

La redacción de los manuales puede variar de mínimos a máximos, desde una construcción muy básica de líneas generales hasta la particularidad de estrategias planificadas en función de crisis concretas definidas a partir de la auditoría de escenarios de crisis. Parece razonable, dentro de un equilibrio, que las organizaciones que integran nuestro sector público desciendan al cuidado de los detalles en el cometido de sus funciones preventivas y se haga a partir de una investigación previa de la propia organización.

Antes de adentrarnos en los factores definidos dentro de un manual, es necesario señalar que este necesita una revisión continua, más aún cuando se ha puesto a prueba en la gestión de una situación crítica reciente. Los manuales de gestión comunicativa de una crisis se nutren de la planificación de medidas y de los resultados de las auditorías y simulacros de crisis, estos se llevan a cabo por la propia organización preocupada por los posibles daños colaterales que un fenómeno de estas características provoca en la institución.

Sin ahondar en los detalles de un manual de crisis, las dimensiones sobre las que se incluyen instrucciones en el manual de comunicación de crisis son:

- Antecedentes: descripción de la organización y experiencia en gestión de crisis.
- Escenarios de crisis, las variables que representan los issues management o conflictos potenciales de una organización.
- Detección de señales.
- Niveles de crisis en función de su topología, gravedad y primeras consecuencias.
- Medidas y protocolos de emergencia.
- Base de datos de los agentes implicados (cuerpos y fuerzas de seguridad, representantes organismos públicos, personal sanitario).
- Medidas instrumentales de gestión de crisis.
- Definición del Comité de crisis, designación de los miembros que lo integran y relación de responsabilidades.
- Base de datos con los contactos de los miembros del Comité de crisis.
- Designación del portavoz.

- Centro de operaciones.
- Listado de expertos ajenos a la organización y de consultorías expertas en comunicación de crisis.
- Definición de público.
- Objetivos de la gestión.
- Medidas de comunicación de crisis.
- Base de datos donde se detalle una relación de los responsables de los medios de comunicación.
- Argumentarios y mensajes preformateados.
- Herramientas e instrumentos de comunicación. Modelos de notas de prensa, de comunicados.
- Herramientas de comunicación a través de redes e Internet.
- Medidas de control y canalización de la información pública de la crisis.
- Medidas de comunicación con los miembros de la organización.
- Relación de posibles preguntas y respuestas.

#### **1.3.2.5. Comité de crisis**

La llegada de una situación adversa trastorna el funcionamiento normal de una organización, se aterriza entonces en una dinámica de toma de decisiones que sobrepasa su procedimiento normal reglado y necesita de un equipo humano que asuma la gestión y coordinación de la situación de crisis, con capacidad y autonomía suficiente en la adopción de acuerdos. Como hemos visto, en el manual de crisis se incluye un capítulo para corregir las disfunciones que genera el momento de hostilidad que envuelve a la institución, se definen los perfiles del grupo de personas que forman parte de este órgano, preferiblemente interdisciplinar, en quienes recae la responsabilidad de evitar y reconducir la situación de crisis (González Herrero, 1998) y que denominamos comité de crisis.

El comité de crisis se define, por tanto, como:

El órgano, distinto de la dirección general, que permite aislar el tratamiento de la crisis de las otras funciones de la empresa, (...) asume una función de competencia reservada, sobre la base de la centralización (él y solo él, gestiona la crisis) y también de la exclusividad (el comité no ejerce ninguna otra función).

(Piñuel, 1997, p. 184).

Dentro de este marco conceptual, lo ideal es que este órgano se encuentre aislado del resto del staff de toma de decisiones para un mejor desarrollo de sus competencias (Westphalen y Piñuel, 1993). Sobre la base de las ideas expuestas, y ante la rapidez que se precisa en una

situación de crisis, este comité también denominado gabinete o célula, debe gozar del poder suficiente en la adopción de medidas sin necesidad de que estas se sometan a la ratificación de una instancia superior.

Las organizaciones que confían en una gestión de crisis proactiva no visualizan su comité de crisis como el órgano que entra en funcionamiento con la erupción de una crisis, sus miembros precisan de una formación adecuada y puede participar en las actividades de preparación de la misma.

En este sentido, resulta habitual encontrar comités de crisis que se reúnen para afrontar situaciones delicadas (González Herrero, 1998), aun cuando no se haya pulsado el botón de alarma de la crisis. De manera contraria, cuando sea realiza una creación ad hoc de un comité de crisis, generalmente se puede dar por dos mecanismos: por petición del organismo que se ve directamente afectado por la crisis o por decisión política, dado los acontecimientos producidos.

El proceso de selección de las personas que se incorporan a este órgano sigue criterios juiciosos y no se recomienda una composición excesivamente numerosa (se recomienda generalmente un mínimo de 5 personas a un máximo de 10), que pueda reducir su operatividad y eficacia. Como hemos anunciado antes, el equipo debe ser interdisciplinar, con experiencia en diferentes temas que puedan ser protagonistas en la crisis producida. La composición inicial del gabinete previsto en el manual de crisis se puede completar con la asistencia de expertos en la materia crítica, y en ocasiones ajenos a la propia organización. Igual de importante es disponer la denominación de las personas o puestos de trabajo, como la distribución de funciones y responsabilidades que han de asumir cuando se active el protocolo.

Su actividad debe ser permanente hasta el final de la crisis, con el objetivo de facilitar y agilizar las funciones (Oficina de Comunicación, 2006).

Además, es imprescindible nombrar a un coordinador cuya elección, generalmente, deberá ser realizada por los más altos cargos del organismo o de la dirección política.

Como veremos al abordar las dimensiones de la política de comunicación, adelantamos la oportunidad que representa la presencia del portavoz de la crisis entre los miembros del comité, esta teoría se apoya en la realidad práctica de casos de comunicación de crisis donde viene siendo habitual la presencia del portavoz de la crisis en el gabinete y que además recaiga en esta persona no solo la función de vocero del conflicto sino también aquellas labores de coordinación o dirección de este equipo de trabajo.

Sobre la base de las ideas expuestas, introducimos una reflexión acerca de la idoneidad de contar con más de un comité en la gestión de una misma crisis. Si esto fuera inevitable, parece necesario aportar una explicación adecuada de los cambios producidos en la composición del gabinete. Sin un razonamiento aparentemente lógico de esta circunstancia, se podría generar entre los públicos la percepción de una actuación inadecuada por parte del primero que obligue a encomendar la solución del conflicto a un segundo comité de crisis.

### 1.3.2.6. Centro de operaciones

Hemos reflexionado acerca del órgano gestor responsable de la toma de decisiones en una crisis, nos falta ahora conocer cuál es su entorno de trabajo. ¿Existe un espacio habilitado en exclusiva para las reuniones del gabinete de crisis? ¿Se utilizan las mismas salas de reuniones con las que cuenta la organización para el trabajo de los órganos colegiados? ¿Se improvisa en función de la crisis y su lugar de desarrollo? Todas y cada una de estas posibilidades se observan en casos reales de gestión de crisis.

En los manuales, se prevé la existencia de los denominados centros de operaciones como espacios destinados para la celebración de las reuniones del órgano de dirección de la crisis, que ilustran procesos de decisiones conjuntas donde cada uno de los miembros ocupa un lugar prefijado de antemano. Estos espacios pueden estar reservados con carácter exclusivo para situaciones de crisis o se pueden compartir con las reuniones de otros órganos colegiados de la misma organización.

En relación con los espacios físicos donde se desarrolla la gestión de crisis, y antes de profundizar en la relación de la institución con los medios de comunicación, podemos adelantar que algunos planes de crisis contemplan, junto al centro de reunión del comité de crisis, espacios adaptados donde se puedan ubicar a los medios de comunicación destinados a cubrir las noticias de la crisis. Esta disponibilidad se percibe por los medios informativos como una atención gentil que favorece de manera positiva la relación con los directivos de la situación de crisis.

## 1.3.3. Comunicación de crisis

### 1.3.3.1. Planificación de la comunicación de crisis

La simbiosis que se produce entre gestión de crisis y su comunicación permite acuñar el término gestión de comunicación de crisis, entendido como:

La capacidad de una organización de reducir o prever los factores de riesgo e incertidumbre respecto al futuro, de forma que se capacite a la misma para asumir de manera rápida y eficaz las operaciones de comunicación necesarias que contribuyan a reducir o eliminar los efectos negativos que una crisis puede provocar sobre su imagen y reputación.

(González Herrero, 1998, pp. 38-39).

La finalidad que impera en la toma de decisiones ante una comunicación de crisis es poder restituir el orden perdido y persuadir a la sociedad en sus emociones para que lleguen a percibir la sensación de tranquilidad y de control de la situación, y la confianza en la resolución del conflicto por las instituciones.

Por ello es muy importante por parte de los comunicadores, conocer muy bien las fases de la crisis, qué acciones implican, con el objetivo de poder anticiparse apropiadamente a los problemas y responder de manera adecuada. En este sentido, podemos resumir estas acciones en el siguiente esquema (Reynolds y Seegan, 2014):

**Ciclo de comunicación de crisis y principales acciones:**

Fase de precrisis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estar preparados.</li> <li>• Desarrollar alianzas.</li> <li>• Desarrollar recomendaciones consensuadas.</li> </ul>
Fase inicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocer el o los eventos con empatía. Explicar e informar al público, en formas más simples, por el riesgo.</li> <li>• Establecer la credibilidad de la agencia y el portavoz. Proporcionar cursos de acción de emergencia, incluyendo cómo y dónde obtener más información.</li> <li>• Comprometerse con las partes interesadas y el público para continuar la comunicación.</li> </ul>
Fase de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudar al público a entender con mayor precisión sus propios riesgos.</li> <li>• Proporcionar antecedentes y la información que abarca a aquellos que lo necesitan.</li> <li>• Ganancia de la comprensión y el apoyo a los planes de respuesta y recuperación.</li> <li>• Escuchar a las partes interesadas y la retroalimentación de la audiencia; además de corregir la información errónea.</li> <li>• Explicar recomendaciones de emergencia.</li> <li>• Facultar el riesgo/beneficio de la toma de decisiones.</li> </ul>
Fase de resolución	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la respuesta pública a emergencias similares futuras a través de la educación.</li> <li>• Honestamente examinar los problemas y contratiempos; luego, reforzar lo trabajado en los esfuerzos de recuperación y respuesta.</li> <li>• Persuadir al público para apoyar la política pública y la asignación de recursos al problema.</li> <li>• Promover las actividades y capacidades del organismo, incluyendo el refuerzo de su identidad corporativa, tanto interna como externamente.</li> </ul>
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar el desempeño del plan de comunicación.</li> <li>• Documentar las lecciones aprendidas.</li> <li>• Determinar las acciones específicas para mejorar los sistemas de crisis o el plan de crisis.</li> </ul>

**Fuente:** Reynolds, Bárbara y Seeger, Matthew (2014). *Crisis and Emergency Risk Communication*. United States Department of Health and Human Services. Center for Disease Control and Prevention.

Los esfuerzos se encaminan de modo simultáneo hacia la gestión y comunicación y los modelos de gestión que se adoptan difieren en relación con la amenaza que los origina (Boin, et al., 2007), ya que no es lo mismo la respuesta que se ofrece ante un atentado terrorista, un escándalo de corrupción o una situación de crisis económica, que las medidas apropiadas para abordar la gestión de una catástrofe natural inevitable donde el hecho en sí de no poder identificar al responsable último de la tragedia, puede condicionar el diseño de toda su estrategia.

Si seguimos el orden cronológico de medidas reactivas que se adoptan con la llegada de la crisis, una vez que se activan los protocolos técnicos, es cuando los públicos esperan que la organización aborde la fase de respuesta. Esta medida no se puede entender como una decisión arbitraria de los responsables públicos, debe ser preceptiva cuando se activa la primera señal de alarma. Pero esta importancia que se confiere a la política de comunicación no nos debe distraer de nuestro objetivo principal cuando se activa un conflicto, que es dar salida a la situación de crisis (Westhpalen y Piñuel, 1993).

La comunicación de crisis es lo que Timothy Coombs (2006) denomina instrucción de información a los interesados, donde se identifican tres modelos de información: la de los fundamentos de la crisis o información básica de todo lo que ha ocurrido; la información sobre medidas de protección o indicaciones que se deben contemplar para protegerse de los daños y la corrección o las acciones que la organización realiza para corregir el problema y evitar que este se vuelva a producir.

Atendiendo a las consideraciones expuestas, una gestión eficaz de crisis se prepara desde sus medidas de gestión y de comunicación con los públicos afectados:

La apuesta de la comunicación en una crisis es, así, doble, se trata por una parte de frenar la crisis sirviéndose de la comunicación para aportar reacciones efectivas frente al acontecimiento que la originó y por otra, se trata de que la pérdida de crédito y de capital en imagen ocasionada por la crisis sea mínima.

(Piñuel, 1997, p. 171).

De este modo nos afanamos en recuperar la normalidad perdida, transmitiendo a la audiencia la percepción de responsabilidad, control y transparencia para ganar la confianza de los públicos hacia las medidas ejecutivas que se han emprendido y que alejan la crítica de los medios de comunicación (Hortas, 2007). No podemos olvidar la premisa envolvente ante una situación de crisis y es que *«todo se magnifica por el interés de los medios en las crisis, con la aparición de buenos y malos, que atraen la atención del público y mantienen viva la atención, agravando los procesos de deterioro»* (Villafañe, 1993, p. 300).

Como afirma Cornadó (2000) para la empresa privada, y que recuperamos para un contexto público en Gobierno y Administraciones, la comunicación de crisis se puede identificar como la herramienta que aporta certidumbre ante las situaciones que amenazan la pérdida de poder.

Uno de los objetivos de la comunicación de crisis es conseguir la credibilidad de la organización como fuente fiable de información, generar confianza en la opinión pública y los medios de comunicación. Junto a esta finalidad, señalamos otros objetivos que impregnan la política de comunicación como es terminar la crisis y procurar su cierre político, para evitar que este asunto entre de nuevo en agenda. Esto es especialmente sensible ya que nos encontramos en el contexto del sector público (Riorda, 2011). Los gestores políticos una

vez que han cerrado la crisis, para mantener o recuperar su prestigio y reputación, tratan de evitar que cualquier resquicio devuelva a la actualidad mediática la situación de crisis, deteriorando su reputación.

Los planes de comunicación predefinidos y las posibles estrategias improvisadas deben respetar cuatro principios clave: anticipación, agilidad, calidad informativa y veracidad. Este último rasgo copa todo el protagonismo ante una gestión informativa de una amenaza pues *«la mentira es una nefasta estrategia de comunicación»* (Losada, 2005, pp. 173-174). El ocultar la verdad bajo un engaño llega a ser tan dañino como los silencios informativos, la experiencia en estos casos evidencia que el derecho a la información se hace aún más fundamental ante la aparición de situaciones como las que ahora nos ocupan.

Partiendo del principio de veracidad y con independencia de la tipología en la que podamos situar la crisis producida, resulta vital conocer el destino de nuestra comunicación para el diseño de nuestra estrategia, que se convierte en una condición indispensable para alcanzar su pronta y definitiva resolución (Losada, 2010). Podemos afirmar que la comunicación que se diseña en una situación de crisis se muestra delicada sobre todo por *«la celeridad ante la rapidez con que se suceden los acontecimientos y el deterioro inevitable de la comunicación, al estar sus actores sometidos al estrés»* (Piñuel, 1997, p. 171).

Desde que nos sumergimos en la aventura de estudiar la comunicación de crisis hemos manifestado la importancia de una planificación y los principios que deben observar quienes tienen la responsabilidad de su gestión. Resulta necesario conocer que dimensiones de la política de comunicación de crisis se observa en el diseño de su plan de comunicación. Estas son además de los objetivos reseñados: los mensajes, portavoces y sus audiencias receptoras. El plan de comunicación de crisis se interioriza como algo intrínseco al plan de gestión de crisis, que debe estar *«presidido por la sencillez en su expresión, la rapidez en su ejecución y la viabilidad en su realización, conscientes de los recursos, tanto humanos como materiales, con los que cuenta la empresa para estas necesidades»* (Paniagua, 2010, p. 9).

La estrategia más segura en una situación de crisis es la preparación de la comunicación para afrontar la situación crítica. Allí se materializan en el plan de comunicación de crisis, los objetivos de la comunicación y los mensajes, se designa el portavoz o los actores anunciantes y se perfilan los públicos afectados destinatarios de la comunicación. La guía que representa un plan de comunicación de crisis, donde el punto de partida era la definición de riesgos, nos ayuda a alejarnos de posibles errores. Como afirma Losada (2010), la gestión de la comunicación es imprescindible para la resolución favorable de una situación grave y urgente que repercute negativamente en la organización.

Sobre la validez de la necesaria planificación previa para afrontar la comunicación de una situación crítica, no debemos concluir taxativamente que un plan, por su mera existencia, siempre evite que la crisis o sus efectos se produzcan. No obstante, y esta es la línea argumental que motiva su existencia, este plan consigue que sus efectos no sean tan nocivos como los que provoca una situación sin un rumbo trazado con un estado de ánimo regido

por el estrés y la ansiedad. La realidad muchas veces supera a la teoría y, así, aunque las ventajas de contar con un plan de comunicación de crisis son altas, su existencia por sí sola no siempre es garantía de una adecuada resolución de la crisis, *«muchas veces, organizaciones que poseen un plan de crisis, no siempre la gestionan bien y, por el contrario, hay algunas que no tienen un plan de crisis y sin embargo han resuelto airosas la situación»* (Cruz, 2004, p. 211).

Este matiz guarda relación con la posible existencia de estrategias de comunicación de crisis que no se han previsto y han permitido una gestión eficaz de la situación hostil, esta posibilidad no es lo más común en estos casos y suele guardar relación con un tipo de crisis concreto como son los accidentes donde es difícil identificar a los responsables de la tragedia. Sea de un modo u otro, conviene reforzar la teoría anterior: un plan de comunicación nos ayuda a combatir la crisis y reducir sus efectos, siempre que se observe un adecuado desarrollo de las dimensiones presentes en la gestión de comunicación de crisis.

En relación con esta argumentación lógica, conviene anticipar los elementos de la política de comunicación en situaciones de crisis que se designan en función de las crisis previstas. Según los riesgos o los diferentes escenarios pronosticados con posibilidad de convertirse en crisis, se abordan aquellas actuaciones que nos permiten identificar los procesos de comunicación. Esto consiste en detallar el público destinatario de la comunicación en momento de crisis, el análisis de los medios de comunicación clave, el preformateado de mensajes o comunicados, la anticipación en la toma de posición de la empresa, la visibilidad y oportunidad de las interacciones de comunicación (Piñuel, 1997).

Una vez que hemos identificado los procesos de comunicación y las acciones llega el turno de definir los actores que intervienen en la comunicación, desde los miembros del comité de crisis que actúan de portavoces hasta el público interno y externo hacia el que dirigimos nuestras respuestas. Como veremos, el papel del vocero de la crisis no se anticipa sin más, sino que precisa de la simulación de situaciones de crisis y del adecuado entrenamiento a este efecto.

### 1.3.3.2. Mensajes

Si cumplimos con la instrucción de información a la que hacía referencia Coombs (2006), la situación de crisis se debe comunicar y el modo de hacerlo primordialmente es a través de los mensajes. Se espera que estos sean directos, comprensibles y con la capacidad de aportar la máxima información a fin de reducir la sensación de angustia e incertidumbre entre el público. Nos detenemos en esta importante dimensión de la comunicación de crisis para destacar que *«la necesidad de dar explicaciones sencillas a fenómenos complejos no es solamente un axioma de la comunicación en caso de crisis, es la base de cualquier tipo de comunicación»* (Elizalde et al., 2011, p. 24).

El primer paso para emitir nuestros mensajes es saber muy bien quién es nuestro público (Reynolds y Seeger, 2014). Para ello debemos conocer sus necesidades, antecedentes culturales, la historia de la comunidad, su ubicación y sus valores, como factores más importantes

en la comunicación efectiva. Este conocimiento le permite adaptar su mensaje a características de la audiencia.

Ante una situación de crisis los mensajes deben tener una serie de elementos para que sean efectivos. El público se resiste a mensajes complejos y demandan explicar de modo fácil el fenómeno que ha dado origen a la situación anómala y sus efectos. En ocasiones, se produce la paradoja de encontrarnos con portavoces o actores enunciadore de los mensajes que se escudan en elaborados tecnicismos, esto puede deberse a la ansiedad que genera en ellos la situación crítica y la falta de preparación suficiente para atender a las explicaciones e informaciones que les demandan los ciudadanos destinatarios de los mensajes.

Sea por un motivo u otro, no es conveniente recurrir a excesivos tecnicismos:

El lenguaje técnico puede ser, en estas circunstancias, un motivo adicional de desconfianza, de percepción social de una cierta ocultación del problema tras lo que se califican como palabras incomprensibles. Y en este mismo sentido, cualquier dificultad para explicar un asunto complejo potencialmente crítico, es interpretada en múltiples ocasiones como un producto del turbio intento de confundir a la opinión pública, cuando no —directamente— de pretender ocultarle a la población la verdad o la gravedad del asunto.

(Ruano, 2009, p. 244).

Los ciudadanos necesitan confiar en los actores anunciadores de los mensajes que coinciden, en su mayoría, con los líderes políticos, consideran que son ellos los responsables de solucionar las dificultades que genera la extraordinaria situación y en ellos depositan su confianza.

Otros elementos que podemos destacar, más allá de los que hemos descrito, pueden ser (Reynolds y Seeger, 2014):

- Presentar mensajes cortos, concisos y enfocados.
- Que vayan al grano. Evitar excesos de información sobre lo histórico.
- Dar mensajes con acciones positivas y no negativas.
- Repetir el mensaje: esto hace que sea más fácil para recordar.
- Crear mensajes con tres o cuatro pasos.
- No rellenar con información innecesaria.
- Evitar ser condescendiente o utilizar juicios de valor.
- Atacar el problema y no la persona u organización.
- Prometer o garantizar solo lo que se puede cumplir.
- Evitar las especulaciones o suposiciones.
- Evitar discusiones sobre dinero.
- Evitar discusiones sobre la responsabilidad.
- No utilizar el humor.

Si queremos tener una comunicación efectiva, podemos señalar que dependiendo del tipo de etapa en la que nos encontremos, podemos desarrollar los siguientes mensajes (Reynolds y Seeger, 2014):

### Mensajes para una comunicación de crisis efectiva:

FASE	MENSAJES
Precrisis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar un flujo abierto y honesto de información al público.</li> <li>• Hacer hincapié en que hay un proceso en marcha.</li> </ul>
Inicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No excederse en tranquilizar.</li> <li>• Reconocer la incertidumbre.</li> <li>• Hacer hincapié en que se está en un proceso en el que se aprende más.</li> <li>• Ser consistente en el suministro de mensajes.</li> </ul>
Mantenimiento o desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocer los temores.</li> <li>• Expresar deseos.</li> <li>• Darle a la gente cosas que hacer.</li> <li>• Reconocer la miseria compartida.</li> <li>• Dar orientaciones anticipadas.</li> <li>• Abordar los «qué pasa sí», cuando sea apropiado.</li> <li>• Ser un modelo a seguir y pedir más a la gente.</li> </ul>
Resolución	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocer los fracasos.</li> </ul>

Fuente: Reynolds, Bárbara y Seeger, Matthew (2014). *Crisis and Emergency Risk Communication*. United States Department of Health and Human Services. Center for Disease Control and Prevention, p. 43.

Para finalizar, es importante resaltar que, en la elaboración y el desarrollo de los mensajes, la retroalimentación es una cuestión crucial en el proceso de comunicación. Le permite al emisor del mensaje conocer cómo el mensaje está siendo recibido e interpretado.

#### 1.3.3.3. Portavoz

Una de las dimensiones de la política de comunicación que no puede quedar a merced de la improvisación es la figura del portavoz o vocero, ni en lo que concierne a su designación ni a su formación.

Para evitar duplicidades se prefiere un portavoz único, fácil de identificar y con una responsabilidad en la jerarquía de poder dentro de la organización que favorezca la confianza del público en su capacidad para dar solución a la situación de crisis. Por lo tanto, la selección del portavoz no es una decisión baladí. De su actuación depende la percepción de valores tan significativos como la fiabilidad de las decisiones que adopta la institución.

A la hora de elegirlo, se recomiendan las siguientes buenas prácticas (Reynolds y Seeger, 2014):

- No incluir a las personas únicamente en función de su posición en la organización. Por el contrario, las personas deben ser seleccionadas de acuerdo a su capacidad y disponibilidad.
- Preparar y elevar altavoces formados a una autoridad superior, si fuese necesario por el caso.
- Identificar todos los contactos posibles para los momentos fuera de hora. Puede que haya emergencias durante las horas no laborables.
- Entrenar y actualizar a los portavoces con frecuencia, tal vez como parte de un ejercicio anual o más a menudo. Además, aunque un portavoz clave hable en conferencias de prensa diarias, hay muchas otras oportunidades para que otros puedan comunicarse con los medios de comunicación en el trabajo o en reuniones públicas.
- Incluir listas de oradores probables que han sido entrenados.
- Alinear los expertos fuera de la organización que puedan realizar algunas de estas funciones y mantener al público informado. Los medios de comunicación y asociaciones apreciarán la oferta de portavoces alternativos.

Generalmente, en momentos de crisis las personas que son designadas como portavoces se encuentran en los escalones elevados de la jerarquía de poder dentro de la organización, para que se pueda percibir por la sociedad con capacidad suficiente para adoptar medidas que nos permitan salir de la crisis. La gravedad de los hechos demanda que sean los presidentes de gobierno, presidentes de comunidades autónomas o alcaldes los que muestren al mundo la gestión de la crisis.

Los recientes atentados terroristas de París, el accidente en la mina San José de Chile, las inundaciones en Alemania y una lista extensa de tragedias son un claro ejemplo de ello, donde los portavoces han sido los presidentes de sus respectivos estados. Su gestión se proyecta sobre sus habilidades para el liderazgo público ante la presión de una crisis.

El portavoz debe disponer de un entrenamiento adecuado para ejercer esta tarea dentro de la organización. Dicho entrenamiento se conoce como *media training*, que «es una técnica que permite al vocero de una organización gubernamental, política o empresarial, comunicar de manera efectiva sus mensajes y mantener el control de una entrevista periodística para la prensa escrita, radial o televisiva» (Oficina General de Comunicaciones, 2006, p. 39).

El *media training* consta principalmente de dos partes. Una teórica, dónde se le enseña a la persona no tanto responder preguntas sino comunicar mensajes (Oficina General de Comunicaciones, 2006). En ella se explica cuáles son los recursos o «trampas» que utilizan los periodistas para lograr la respuesta que esperan o hacer caer al vocero de una empresa o institución en contradicciones (Oficina General de Comunicaciones, 2006).

La otra parte del entrenamiento es más práctica, ya que se realiza frente a las cámaras. Allí es dónde se pone en práctica todo lo aprendido. Autores como Coombs (2007b), Reynolds y Seeger (Reynolds y Seeger, 2014), que han puesto especial atención en esta figura, recomiendan como buenas prácticas:

- Evitar frases como «sin comentarios» o «no haremos comentarios» porque la gente tiende a pensar que la organización es culpable y está intentando ocultar algo.
- Presentar la información de manera muy clara evitando utilizar muchos tecnicismos y jergas. La falta de claridad hace que la gente piense que la organización está siendo confusa de manera intencionada para ocultar algo.
- Aparece de forma agradable en la cámara, evitando hábitos nerviosos que puedan ser interpretados como un engaño. Un vocero debe tener un contacto visual fuerte, una nula falta de fluidez con expresiones como los «eh» y evitar gestos nerviosos detractores de inquietud. Investigaciones desarrolladas por Coombs (Coombs, 2007c) muestran que la falta de este tipo de elementos hace que la gente los vea como engañosos.
- Informar a todos los voceros potenciales con la última información sobre la crisis y enviarles los mensajes clave que la organización está intentando transmitir a los stakeholders.
- No excederse en tranquilizar: al existir una preocupación debemos intentar que esta sea calma y precisa. Si nos excedemos en tranquilizar podemos producir un efecto contrario intentando aplacar y no tranquilizar.
- Reconocer la incertidumbre: ofrecer sólo lo que se sabe, «la situación se está desarrollando y todavía no tenemos todos los hechos. Sobre la base de lo que sabemos, esperamos...».
- Hacer hincapié en que hay un proceso que está teniendo lugar y describirlo de manera sencilla.
- Dar orientación anticipada: si está enterado de futuros resultados negativos, que la gente sepa qué esperar de ellos.
- Lamentarse es mejor que estar a la defensiva. Por ejemplo, en una crisis sanitaria: «Deseamos tener más dosis de la vacuna actualmente disponible» que actuar a la defensiva.
- Reconocer los temores de la gente: no decirle a la gente que no debe tener miedo. Tienen miedo y tienen derecho a tenerlo. Utilice frases como: «Entendemos que la gente esté preocupada y con miedo. Es normal tener miedo cuando se enfrenta a un incendio forestal».
- Reconocer la miseria compartida: algunas personas se sentirán con desesperanza y sabor a derrota. Es aconsejable reconocer la miseria de un evento catastrófico y, a continuación, ayudar a mover a la gente hacia el futuro a través de acciones positivas.

Utilice frases como: «Ahora, con tanta gente en los refugios, es difícil ver cómo las cosas pueden volver a la normalidad. Estamos trabajando duro para iniciar el proceso de devolución de personas a sus hogares».

- Expresar deseos: decir, por ejemplo, «nos gustaría saber más al respecto» o «nos gustaría dar una respuesta más definitiva al respecto».
- Estar dispuestos a hacer frente a los «qué pasa si»: estas son las preguntas que todo el mundo está pensando, ya que lo que quieren son respuestas de los expertos. Aquí se recomienda utilizar declaraciones como: «Hemos considerado la posibilidad de que la situación irá a peor y hemos identificado lugares adicionales para los refugios».
- Darle a la gente referencias para que sepa qué hacer. Por ejemplo, en caso de emergencia, acciones que estén dirigidas a las víctimas o a aquellos que tienen el potencial de estar expuestos. Las acciones de referencia en una situación de emergencia dan a la gente una sensación de control y les motivará a quedarse en sintonía con lo que está sucediendo.
- También puede ser útil para dar a la gente opciones de acciones adaptadas a su nivel de preocupación. Dar una serie de respuestas que contengan alternativas tanto para niveles más altos como más bajos de preocupación.
- Pedir más a la gente: tal vez sea el papel más importante del portavoz. Pedirle a la gente que gestione el riesgo y trabaje hacia soluciones conjuntas. La gente puede tolerar un riesgo considerable, un riesgo especialmente voluntario. Si usted reconoce la gravedad y la complejidad de los riesgos, y reconoce los temores de la gente, a continuación, puede pedirle a los mejores de ellos.

Si tuviésemos que reconocer las principales características de un vocero, si bien no existe un consenso al respecto, la mayoría de los expertos coincide, al igual que Reynolds y Seeger (2014), en:

- Tener un portavoz de la comunicación de crisis identificado y un plan antes de la crisis.
- Asegurarse de que el portavoz esté visible, a través de los medios de comunicación, en cuanto se produzca la crisis. El portavoz tiene que explicar quién está a cargo y que la persona a cargo está preocupada por las víctimas. Es importante demostrar la compasión y la empatía desde el principio.
- Ser transparente. Proporcionar información franca, precisa, incluyendo estar abierto a lo que se conoce y lo que se desconoce sobre la crisis. ¿Qué ocurre si en algún instante no se tiene el control de toda la información?

Dado que una de las características clave de las crisis es la incertidumbre, es perfectamente apropiado que el portavoz reconozca que los datos aún no están disponibles,

mientras promete transmitir información adicional tan pronto como estos se vayan conociendo. De hecho, la credibilidad del portavoz tiene más peso que conocer todos los datos o la verdad en medio de cualquier crisis importante; la audiencia acepta el hecho de que toda la información deseada rara vez está disponible cuando se inicia una crisis.

(Mitroff y Pearson, 1997, p 108).

- No especular, asumir, o hacer promesas prematuras que puedan tener que invertir más tarde.
- Satisfacer las necesidades de los medios de comunicación, además de ser accesible y proporcionar actualizaciones regulares sobre la crisis.
- Presentar un mensaje unificado, ya sea entre los portavoces de una organización o la mayoría de las organizaciones que están coordinando una respuesta a la crisis.

Para ello se recomienda que, para establecer la credibilidad del mensaje y la confianza, el portavoz tenga en cuenta elementos como (Reynolds y Seeger, 2014):

- Empatía y cuidado: compartir la preocupación por los otros e intentar empatizar con ellos. Empatizar hará que el público sea más perceptivo a los mensajes.
- Expertise: que tenga educación, una posición y un cargo que demuestren sus competencias y experiencia. Debería contar con experiencia previa en el tratamiento de situaciones similares. Debe tener conocimientos en cuestiones de la organización y gestión de crisis (Paniagua, 2010). Todos estos datos se incluyen en un argumentario, presente en los planes de crisis, que debe dominar antes de su primera comparecencia pública.
- Honestidad y apertura: darle a la gente la información necesaria para que se sientan empoderados y puedan tomar las decisiones indicadas en el momento.
- Dedicación y compromiso: seguimientos regulares que informan sobre los avances, incluyendo los éxitos y desafíos del proceso de recuperación. No prometer lo que no se puede entregar. Explicar las limitaciones de la situación y expresar que todo se está haciendo para mantener la respuesta.
- Accountability: concepto al que hicimos referencia anteriormente. Se refiere a mantener las promesas y tener la capacidad de rendir cuentas.

A continuación, presentamos un análisis desarrollado por Coombs (2007c) que resume las principales tareas, conocimientos, habilidades y rasgos que son importantes para ser un portavoz eficaz en las crisis.

## Tareas, conocimientos y habilidades de un vocero.

### Declaración de tareas

Aparecer agradable frente a la cámara.

Responder preguntas efectivamente.

Presenta la información de la crisis claramente.

Manejar preguntas difíciles.

### Conocimientos

Entender el valor de una entrega correcta.

1. Comprender el peligro de largas pausas.
2. Entender los pasos a la escucha efectiva.
3. Apreciar el peligro de declaraciones «sin comentarios».
4. Comprender el peligro de la discusión con los reporteros.

1. Apreciar los problemas con jerga.
2. Comprender la necesidad de estructurar respuestas.

1. Comprender las características de las preguntas difíciles.

### Habilidades

Fuerte entrega.

1. Capaz de pensar con rapidez.
2. Capaz de utilizar los pasos para la escucha efectiva.
3. Capaz de utilizar frases que no sean «sin comentarios» cuando la respuesta no es actualmente conocida.
4. Capaz de mantener la calma bajo presión.

1. Capaz de evitar el uso de la jerga.
2. Capaz de organizar respuestas.

1. Capaz de identificar las preguntas difíciles.
2. Capaz de pedir preguntas para poder lucirse.
3. Capaz de adelantar preguntas difíciles de manera discreta.
4. Capaz de refutar la información incorrecta en una pregunta.
5. Capaz de explicar por qué una pregunta no se puede responder.
6. Capaz de evaluar la idoneidad de las respuestas de opción múltiple en una pregunta.
7. Es capaz de responder a preguntas con múltiples piezas.

### Rasgos

Comunicación de baja aprensión.

1. Alta tolerancia de estrés.
2. Competencias de comunicación.
3. Agresividad verbal baja.

1. Baja disposición a discutir.

Declaración de tareas	Conocimientos	Habilidades	Rasgos
Establece credibilidad	1. Responde a las preguntas de manera efectiva.	1. Se mantiene calmado.	1. Asertividad en la comunicación.
	2. Demuestra experiencia en el tema o experiencia en la gestión de desastres.	2. Refleja el nivel adecuado de preocupación.	
Mejora con el tiempo	3. Es honesto y franco.	3. Proyecta una atmósfera de estabilidad.	
	1. Entiende la importancia de la retroalimentación.	1. Capacidad de recibir retroalimentación.	1. Es autoreflexivo.
		2. Busca consejo y la crítica constructiva.	2. Es flexible y adaptado.

Fuente: Reynolds, Bárbara y Seeger, Matthew (2014). *Crisis and Emergency Risk Communication*. United States Department of Health and Human Services. Center for Disease Control and Prevention, p. 171.

En definitiva, los portavoces de la organización tienen un papel fundamental en la crisis (Reynolds y Seeger, 2014). Ellos son la cara de la organización y quienes humanizan el mensaje. Para desempeñar su papel, se requiere una cuidadosa preparación y sensibilidad. Como punto más importante, un portavoz experto puede hacer que la comunicación durante una crisis sea mucho más eficiente y eficaz.

#### 1.3.3.4. Público

La información debe llegar a todos el público destinatario de los mensajes de modo rápido y fluido, este es uno de los principios básicos, junto con el de transparencia, que se debe observar si se quiere afrontar una adecuada política de comunicación de crisis. En ocasiones, aunque no es lo deseado, la situación precisa la entrada en escena de varios portavoces, lo que exige un mayor esfuerzo por alcanzar un mensaje unívoco que evite posibles confusiones a las audiencias afectadas.

La atención que dispensamos al público es porque una crisis:

No es solo la etiqueta o construcción semántica que las personas emplean para caracterizar situaciones o épocas que consideran de algún modo como extraordinarias, imprevisibles y potencialmente trascendentes en sus implicaciones negativas, donde su intensidad no depende solo de la naturaleza de la amenaza o el tiempo disponible para los que deciden, sino que la crisis es la extensión considerable de lo que las gentes hacen de ella.

(Boin, et al., 2007, p. 166).

En esta afirmación última podemos justificar la posición de privilegio que se atribuye al público, en él descansa el alcance de la crisis y el sentido positivo o negativo de la percepción social. Esta realidad nos exige hacer una referencia velada a los medios de comunicación, a los que nos referiremos más adelante, como catalizadores de los mensajes y generadores de tendencias a través de los encuadres desde los que proyectan el sentido de la información.

Conocer el público potencial de una crisis, dónde se encuentra, qué piensa y cómo llegar hasta él, es uno de los objetivos que nos marcamos cuando abordamos el diseño de la política de comunicación, que debe:

Alinearse adecuadamente con la información que manejan los públicos y sus expectativas. No podemos olvidar que los públicos se comprenden como parte responsable, directa o indirecta, de la resolución del conflicto y, por lo tanto, de una posible atenuación o cierre de la crisis.

(Losada, 2010, p. 60).

Como mencionamos anteriormente (Reynolds y Seeger, 2014), es fundamental conocer sus necesidades, antecedentes culturales, la historia de la comunidad, su ubicación y sus valores, como factores más importantes para el ajuste de los mensajes.

En relación con esta dimensión de la comunicación de crisis y para ahondar más en el conocimiento que nos conduzca a una planificación adecuada, se necesita profundizar en el público como destinatario interno o externo de los mensajes, según sea su vinculación con la institución que maneja el conflicto.

En principio, podemos distinguir que dicha clasificación se hace en relación a tres tipos de elementos (Reynolds y Seeger, 2014):

- Su relación con el incidente.
- Diferencias psicológicas.
- Diferencias demográficas.

Las audiencias exigen una doble comunicación, desde las que se dirigen al público interno o miembros de la organización, hasta aquellas que tienen como receptores al público externo, con una cobertura más amplia que puede aconsejar la necesaria segmentación de los mensajes.

Merece la pena desarrollar con mayor profundidad el público interno, compuesto por personas que integran la organización. La comunicación con este público requiere de adecuados canales de información, que con motivo de la crisis y en un contexto donde los plazos se reducen, puede resultar más eficiente recurrir a otros instrumentos alternativos a los que se viene utilizando de modo tradicional. La estructura jerárquica de la organización permite que los responsables de cada grupo puedan informar directamente a los que se encuentran en los niveles inmediatamente inferiores. El papel protagonista que juegan los

miembros de las organizaciones se debe a su posición como parte implicada en el desarrollo de medidas ejecutivas para solucionar la crisis, y por sus interpretaciones como informadores que pueden llegar a ser de las audiencias externas en las ocasiones donde la fuente natural de información adopta la estrategia del silencio.

En base a las consideraciones anteriores, los miembros de la organización representan un público que desarrolla sensibilidades en una situación crítica y necesita de una adecuada información en el proceso de gestión de crisis, de ahí que se demande la fluida colaboración y coordinación con los miembros que integran el gabinete de crisis como órgano donde reside la toma de decisiones. En este caso, constituido el gabinete, sus máximos responsables deben observar los instrumentos de comunicación interna con su público a fin de evitar discrepancias y descoordinación en la información que se transmite (Lagadec, 1993) con el objetivo de lograr que se nutran de información desde la propia organización y no de los medios de comunicación u otros canales (Marín, 2009).

En el corpus de público externo situamos a los medios de comunicación, a las «víctimas» que se pueden ver directamente afectadas por una situación de crisis y a la sociedad en general. La posición de ventaja y poder de los primeros hace que se tengan muy presentes en la planificación de las estrategias de comunicación y se apuesta por las relaciones con los *mass media* como una garantía que ayuda a una gestión eficaz de su política comunicativa.

Son siempre un público estratégico y son decisivos en la dirección que tomen los acontecimientos y en su propagación pública - más aun teniendo en cuenta el criterio informativo que manejan de forma mayoritaria, como es la búsqueda del conflicto como fórmula principal de selección de hechos noticiosos.

(Losada, 2010, p. 84).

Cuando pensamos en esta audiencia externa lo hacemos con la seguridad en que el papel que juegan «*puede ser determinante en la gestión y desarrollo de la crisis y, en bastantes ocasiones, cuando son resueltas favorablemente, suelen tener efectos favorables*» (Villafañe, 1999, p. 33).

En palabras de Javier Redondo:

Los medios de comunicación ocupan una posición privilegiada en el proceso político-comunicativo de una crisis, puesto que se convierten en actores, pero también en vehículos, en transmisores, en instrumentos, en escenario; en definitiva, en jueces y parte. La política se juega, se desarrolla en los medios, pero a la vez su intervención resulta igualmente decisiva para decidir el resultado. Las protestas ciudadanas o las declaraciones gubernamentales existen —influyen en el proceso político— en la medida en que son reflejadas por los medios.

(Redondo, 2010, p. 359).

En relación con este público externo que resulta afectado por la situación de crisis, se debe mostrar por los responsables del conflicto actitudes empáticas de cercanía e interiorización de su problema, el ponernos en lugar del otro para comprender sus necesidades humaniza la actitud de los gestores públicos ante la crisis. Por lo tanto, las relaciones de la organización con estas audiencias deben ser prioritarias y constantes, ofreciendo un apoyo inmediato técnico y moral. En estas circunstancias es de gran utilidad disponer de un canal específico para que los afectados directos puedan interrelacionarse con los responsables de la organización (Marín, 2009), las organizaciones contemplan esta posibilidad en sus medidas de planificación. Llegado el momento, despliegan las herramientas concretas para que la comunicación con las audiencias afectadas se desarrollen de modo fluido y con un acceso directo. Se convierte en norma el orden de transmisión en la información, que primero se muestra a este público para proceder después a su divulgación al resto de la sociedad.

Por último, podemos distinguir otras audiencias en relación a la comunicación de crisis (Reynolds y Seeger, 2014):

- Público dentro del círculo de la crisis para el que está destinado principalmente los mensajes de acción.
- Público inmediato fuera del círculo de la catástrofe o emergencia para el que no están dirigidos los mensajes de acción.
- Los trabajadores de emergencia y recuperación: sus preocupaciones incluyen tener los recursos para gestionar la respuesta y recuperación, así como su seguridad personal y la de su familia y sus mascotas.
- Profesionales de la salud pública que participan en la respuesta ante los desastres (en el caso de haber una crisis de esta índole): sus preocupaciones son asegurar los protocolos de tratamiento y respuesta y que tienen suficientes recursos médicos.
- Los familiares de las víctimas y de los trabajadores de respuesta.
- Profesionales de la salud fuera del área de respuesta.
- Los líderes sociales (locales, estatales y nacionales): sus principales preocupaciones son de respuesta y recuperación de recursos, la responsabilidad y el liderazgo.
- Congreso: se le tendrá que informar sobre el desastre. Esto puede incluir la revisión de leyes y reglamentos para ver si las actuales se ajustan a la realidad imperante. Los miembros del Congreso también estarán en busca de oportunidades para expresar su preocupación.
- Empresas e industrias: van a estar preocupados por el mantenimiento de los negocios. Querrán evitar interrupciones de trabajo y pérdida de ingresos.
- Comunidad nacional: sociedad en general, que ya hemos descrito.
- Comunidad internacional.

- Los interesados y asociados específicos a la emergencia: sus principales preocupaciones están siendo incluidas en el proceso de toma de decisiones, el acceso a la información y la comprensión de su papel en la respuesta.
- Medios de comunicación: sus principales preocupaciones son la seguridad personal; el acceso a la información; a los portavoces y el cumplimiento de sus plazos urgentes.

En definitiva, es importante entender muy bien que es lo que cada público busca, sus necesidades y características. Cada público debe recibir un tipo de mensaje adaptado a ellas y en función de su involucramiento.

### 1.3.3.5. Comunicación externa e interna

Íntimamente relacionado con las audiencias de nuestra comunicación encontramos los procesos de comunicación interna y externa a disposición de las organizaciones. La comunicación no solo se reduce a los mensajes y su contenido, el objeto de la comunicación cuenta con una riqueza de matices más allá de una etiqueta preformateada. Tal es así que se puede contribuir por medio de acciones u omisiones, palabras o silencios, actitudes empáticas, todas ellas se muestran como misivas que se transmiten por los miembros de la organización y que pueden llegar a condicionar el objetivo final, con el riesgo de manifestarse con un significado contrapuesto al contenido de los mensajes.

Descendiendo a los canales de comunicación interna, estos deben procurar una cercanía con sus trabajadores que eviten la propagación de una molesta rumorología con posibilidad de convertirse en noticia ampliamente difundida, aunque no se haya contrastado. Esto evidencia que *«un buen sistema de comunicación interna es crucial para la gestión de comunicación de crisis. Es un error pensar que los empleados no necesitan información o que su papel no tiene relevancia»* (González Herrero, 1998, p. 189). Resulta afortunado el desarrollo de formas de comunicación con los trabajadores específicas y extraordinarias para casos excepcionales donde los tiempos demandan una respuesta rápida y más directa. Para que funcione a pleno rendimiento, las estrategias de comunicación necesitan que todo el personal de la organización comprenda y asuma la política de comunicación de riesgos y de crisis prevista por la organización (Marín, 2009).

La comunicación interna ascendente favorece la detección de señales por parte de los propios empleados quienes pueden trasmitirlas más rápidamente a la dirección. La comunicación con este público es igual de importante que la comunicación con los medios de comunicación, hay que hacerlos partícipes de todo lo que está ocurriendo para que se socialicen con la propia institución y se sientan útiles en la resolución del conflicto. Cuando se produce la crisis, los canales de comunicación deben ser muy fluidos y sin ningún tipo de obstáculos, para que los datos circulen a la velocidad que los acontecimientos se suceden en un entorno hostil.

### 1.3.3.6. Herramientas

Venimos afirmando que en la gestión de crisis resulta tan importante tomar decisiones y emprender las acciones para revertir la situación, como comunicar lo que está haciendo para recuperar la normalidad. En las acciones de comunicación es vital la protección y salvaguarda de la reputación y de la imagen de la organización, que pueden caer en descrédito. A estos valores inmateriales de la comunicación en situación de crisis dedicamos un capítulo donde profundizamos en la imagen, reputación, percepciones o emociones de la realidad.

Cuando nos hemos referido a los públicos externos apuntamos como audiencia los medios de comunicación y la sociedad en general, todos ellos se manifiestan como destinatarios de los mensajes, son piezas claves en la narración del conflicto y como posibles evaluadores de las estrategias de comunicación. Podemos afirmar que hasta hace una década, encontrábamos en los medios de comunicación la responsabilidad en la construcción de los marcos interpretativos de la gestión de crisis, ahora, en la sociedad de la información contemporánea parece que su exclusividad como público externo la comparte con los propios ciudadanos que, a través de las redes sociales, pueden generar sinergias hacia la gestión de comunicación de crisis de la institución y decantar la información hacia otros marcos interpretativos.

Encontramos un amplio abanico de herramientas de comunicación a disposición de las organizaciones donde se conjugan los instrumentos más tradicionales con otros más vanguardistas, desde las ruedas de prensa, comunicados de prensa, encuentros con los medios, entrevistas y dosieres de información, hasta las páginas web, redes sociales y cuentas de *microbloging*. Lo más aconsejable para una comunicación eficaz es que a través de estas herramientas se proporcionen los datos «oficiales», antes que la generación de fuentes «extraoficiales», capaces de generar percepciones diferentes a la realidad que se forjan desde la propia organización.

Para la preparación de los canales para la comunicación de crisis, se recomienda como buenas prácticas (Coombs, 2007c):

- Estar preparado para utilizar una única web o parte de la web actual para manejar las preocupaciones de la crisis.
- Estar preparado para utilizar la intranet como canal para llegar a los empleados y a todo stakeholder que tenga acceso a ella para mantenerlos informados.
- Estar preparado para utilizar sistemas de notificación masivos para llegar a empleados y otros stakeholders durante la crisis.

No obstante, a continuación, hacemos un breve recorrido por diferentes herramientas de comunicación.

En primer lugar, la rueda de prensa, donde su importancia no se encuentra solo en su conceptualización como medio de transmisión de información, pues contribuye a la formación de valores intangibles que llegan a condicionar las interpretaciones de la gestión de crisis. En ella está presente el contenido de la información, el relato de los hechos y la toma

de decisiones. Sería miope observar esta herramienta comunicativa sin contar con la escenificación del momento, la comunicación no verbal, los gestos y la presencia que despierta en las audiencias quienes intervienen en la comparecencia. Un rasgo que la diferencia de otros instrumentos de comunicación es la posibilidad de réplica de los periodistas que cubren la noticia a través del turno de intervenciones que se inaugura una vez que el portavoz finaliza su primera alocución.

La nota de prensa y el comunicado oficial son manifestaciones escritas que detallan la información que la organización quiere transmitir, los mensajes pueden ser más técnicos y aportan mayor cantidad de información. En la nota de prensa ocupan un lugar destacado las declaraciones en nombre del portavoz y sus titulares, que se desean coincidan con los que publican los medios de comunicación que se hacen eco de la noticia. El comunicado muestra la posición más oficial de la institución sobre una determinada realidad.

Si de comunicados hablamos, es muy importante contar con un formato y cuidar tanto su redacción como lenguaje. Por ello, a través de este tipo de herramienta debemos (Oficina de Comunicación, 2006):

- a) Informar con claridad los hechos.
- b) Comunicar la situación real.
- c) Identificar las posibles causas.
- d) Localizar el alcance del problema.
- e) Informar sobre las medidas correctivas y de los planes para evitar nuevos sucesos.

Tenemos que:

- a) Ser claros.
- b) Responder a preguntas claves: quién, qué, dónde, cuándo, por qué, cómo.
- c) Ser lo más objetivo posible.
- d) Mantener una correlación lógica entre uno y otro párrafo.
- e) No consignar frases o hipótesis para ser interpretadas.
- f) Contar con la aprobación del comité de crisis.

Debemos contar con:

- a) Oraciones cortas de no más de 20 palabras.
- b) Párrafos cortos.
- c) Lenguaje claro y evitar en lo posible terminologías médicas o científicas.
- d) Explicaciones de los términos que no puedan ser obviados.
- e) Siglas con su explicación.
- f) Números del uno al doce en letras (uno, dos, tres...) igual que veinte, treinta, cuarenta, cien, doscientos, mil, dos mil, etc.
- g) Números de 13 en adelante como cifras.

- h) Preferentemente escribir «cerca o alrededor de 500», en lugar de 498.
- i) El mismo tiempo verbal.
- j) Ubicación adecuada de las citas en caso de ser necesarias.

No debe tener:

- a) Más de una página, excepcionalmente dos.
- b) Errores ortográficos.
- c) Muletillas (así, entonces, etc.).
- d) Adjetivos ni verborrea.

La sociedad de la información descubre una nueva herramienta de propagación de la información que ha reportado significativos beneficios como ha sido el desarrollo de Internet. Las administraciones, organizaciones y empresas desarrollan sus propias páginas *web* con un apartado destinado a la sala de prensa donde se almacenan notas de prensa y convocatorias, entre otro tipo de información para quienes acceden a navegar por la *web*. Representa un hándicap a superar en la planificación de una comunicación de crisis los colapsos que en ocasiones se producen por un acceso multitudinario en los momentos iniciales de la ruptura. Ante esta dificultad, las organizaciones deben pronosticar medios alternativos que corrijan estas deficiencias.

Para acabar la referencia a los instrumentos de comunicación en relación con las audiencias externas y siendo conscientes del desarrollo tecnológico en el mundo de las comunicaciones, nos referimos ahora a las redes sociales.

Lo que podemos decir, es que asistimos en estos momentos a la construcción de la realidad desde el prisma de las redes sociales. Estas presentan para la organización una ventaja y es que puede llegar de modo instantáneo a todos los ciudadanos con posibilidad de retroalimentación de los mensajes, lo que permite un proceso de comunicación bidireccional. Los organismos se apuntan a esta tendencia y no conciben una institución que no disponga de perfiles en redes sociales como *Facebook* o *Twitter*.

La rápida propagación de la información a través de estos canales representa, a veces, un horizonte de comunicación difícil de controlar por las propias organizaciones. Un mismo mensaje puede sufrir múltiples mutaciones desde que entra en la red, sin posibilidad de conocer el contenido del último mensaje en que se transforma.

Desarrollaremos con mayor profundidad posteriormente el impacto de las redes sociales en la comunicación de crisis.

### 1.3.3.7. Estrategias

La comunicación responde a un esquema planificado de acciones a seguir para alcanzar los objetivos previstos, sus actuaciones se constituyen en una estrategia de comunicación que actúa de marco de referencia para los departamentos de comunicación cuando se produce la

situación crítica. Cuando nos referimos a una estrategia nos situamos en una previsión de futuro donde se aborda un proceso de reflexión y análisis de la situación y se diseñan las medidas necesarias para poder conducir la información hacia los fines marcados, siempre con la idea preconcebida de lograr un refuerzo de la imagen positiva de la institución ante sus audiencias.

Resulta evidente que la organización, con su estrategia de comunicación, trata de lograr una adhesión de los públicos hacia sus mensajes y su información. Para ello se requiere de determinados comportamientos que favorezca su empatía y logre ejercer cierta persuasión sobre los destinatarios de los mensajes. Podemos encontrarnos tantas estrategias de comunicación como crisis existan, si bien presentan rasgos comunes, el tipo de crisis le otorga cierta singularidad.

En esta dirección, autores como Coombs (2007c) recomiendan ciertas acciones de respuesta en la fase inicial de la crisis:

- a) Ser rápido y tratar de tener una respuesta inicial en la primera hora.
- b) Ser certero y cuidadosamente chequear todos los hechos.
- c) Ser consistente manteniendo informado al vocero de la crisis y los mensajes clave.
- d) Hacer de la seguridad pública la primera prioridad.
- e) Utilizar todos los canales de comunicación disponibles incluyendo la intranet, internet y otros medios de comunicación masivos.
- f) Proveer una declaración de preocupación por las víctimas.
- g) Recordar incluir a los empleados en la respuesta inicial.
- h) Estar preparado para brindar asesoramiento por el estrés o traumas de las víctimas de una crisis y sus familiares, incluyendo a los empleados.

Las estrategias presentes en el mundo de las relaciones públicas se pueden acoplar a la comunicación que se desarrolla en un contexto de crisis (Fita, 1999). En un intento por acercarnos a la exposición de las teorías sobre estrategias de comunicación que se siguen en este tipo de situaciones, encontramos las que presentan los autores Westphalen y Piñuel (1993) y Piñuel (1997) que denominan actitudes de comunicación a emplear en una situación crítica. En esta relación de actitudes señalan la de silencio, negación, transferencia de responsabilidades, confesión y discreción controlada. En esta misma línea argumental encontramos la postura comunicativa de Coombs y Holladay (2005), con la presencia de la postura de negación o desmentida, la postura de explicación, la de ataque a los acusadores, y la transferencia de responsabilidad o culpabilidad a terceros. Mientras, Losada (2010) reduce a tres las estrategias posibles de comunicación ante una situación crítica y señala la estrategia de silencio, de negación y confesión. Para este autor la actitud de transferencia de responsabilidad se incluye como una modalidad de estrategia de negación.

El teórico argentino Mario Riorda (2011) reduce a dos las posiciones para alcanzar la necesaria certidumbre en un contexto de crisis: una comunicación que permita disminuir la crisis y la comunicación para reparar la crisis. En relación con la primera sitúa como

estrategia el pedir disculpas o justificar lo ocurrido; mientras que para la segunda acción nos presenta la estrategia del sufrimiento, la reafirmación, la comprensión, las acciones correctivas y la apología.

Con independencia de cuál sea la estrategia de comunicación —que entiende la institución como más hábil— para reportar resultados eficaces, desde que se dispara la primera señal de alarma, los responsables de comunicación se esfuerzan por llevar la iniciativa de la comunicación y de la información.

Algunos profesionales consideran que la crisis se define en las tres primeras horas. Lo que se haya dicho en ese tiempo es lo que queda, pues es la primera versión, difícilmente cambiable. El primero en hablar es el que marca las pautas, la información y la opinión.

(Paniagua, 2010, p. 11).

Esto puede interpretarse en sentido contrario si la comunicación es reactiva y no se logra el dominio de los temas que entran en la agenda pública.

Haciendo un repaso en distintos autores, podemos detallar las siguientes estrategias para el manejo de la crisis:

- Estrategia de no hacer nada: como primera estrategia. No se trata de actuar con indolencia o pasotismo, sino simplemente se trata de ganar unas horas con el objetivo de analizar lo que está sucediendo y saber cuáles son los próximos pasos (Gil, 2013).
- Estrategia del silencio: esta estrategia podría ser válida cuando los medios de comunicación apenas se hacen eco de la noticia. Es la que se sigue cuando no se reacciona o no se comunica sobre el asunto que ha dado lugar a la crisis, y por lo tanto se evita responder a las posibles acusaciones.

No obstante, hay directivos cuya reacción inicial es la de no comunicar «*buscando con ello no incrementar la repercusión pública de los hechos y el alcance de la crisis*» (Losada, 2010, p. 84). Esta opción debemos descartarla cuando nos enfrentamos a una crisis de gravedad, pues su descubrimiento finalmente puede producir un impacto negativo sobre la imagen. En estos casos, los medios de comunicación saltan nuestro silencio buscando otras fuentes de información aun cuando estas no resulten las más adecuadas. Por lo tanto, son muchas más las ventajas que reporta la comunicación clara y sincera desde el primer momento. Resulta un error buscar otras estrategias alternativas para evitar mostrar la comunicación cuando al final la información acaba aflorando.

- Estrategia de la negación: resulta un tanto peligrosa, ya que su administración requiere mesura y buen criterio. Si conocemos que los hechos se han producido, la negación no puede evitar que la verdad se abra paso y se haga presente. Si este es el recorrido de la política de comunicación de crisis, las consecuencias se vaticinan graves con la pérdida de credibilidad de la organización y daños sobre su imagen, que apuntan a un deterioro de la capacidad de liderazgo de la institución.

- Transferencia de responsabilidad: la comunicación de los hechos se dirige a responsabilizar a un tercero del origen de la crisis para salvaguardar la propia organización. En esta ocasión, la rentabilidad por no asumir la responsabilidad de la institución resulta bastante efímera.
- Estrategia de actitud de discreción controlada: es cuando la administración de la información se presenta «con cuentagotas, en función de su ritmo de preparación interna y de las preguntas planteadas por los diferentes interlocutores» (Piñuel, 1997, p. 189). Esta estrategia es apropiada, como argumenta este autor, para los casos de una crisis de mediana importancia y para organizaciones que dispongan de un control perfecto de las técnicas de comunicación.
- Estrategia de la confesión: donde se asumen responsabilidades y se estrechan las relaciones con los medios de comunicación. La institución ofrece la información de primera mano y evita posibles distorsiones de los hechos, los medios como un reconocimiento a la actitud sincera de la organización no acuden a otras fuentes de información. Cuando los canales de comunicación formal no cumplen su cometido y no aportan la información necesaria es cuando se acude a otro tipo de información como puede ser el rumor, que se acaba convirtiendo en noticia ante la falta de confirmación por los responsables de la organización. Reconocer la crisis siempre aporta más beneficios que esconderla. Esta última estrategia guarda sintonía con el principio de actuación que debe observar cualquier buen comunicador y que es la sinceridad (Paniagua, 2010).

Una vez expuestas las estrategias o actitudes de comunicación que rezan los manuales y sobre las que han teorizado los estudiosos de esta disciplina, podemos contemplar una estrategia que denominamos de escenario, que si se suma a la estrategia de confesión multiplica los efectos positivos sobre los resultados finales de su comunicación.

De nuestros gestores públicos se demanda no solo la solución del conflicto, la transparencia en su gestión, o que se muestren creíbles y sinceros, además de todas estas actitudes se precisa que sean cercanos a los ciudadanos víctimas de la crisis. La presencia inmediata en el lugar de los hechos y la humanización del problema muestra una preocupación e interés de los responsables del disenso, representa una estrategia que aporta ventajas a la comunicación pues las audiencias la perciben como una actitud de cercanía para afrontar los problemas. Constituyen un buen ejemplo de ello, la presencia del alcalde Rudolph Giuliani en el lugar de los atentados, luego del derribamiento de las Torres Gemelas en la ciudad de Nueva York el 11 de septiembre de 2001.

### 1.3.4. Relaciones Públicas y modelos de comunicación de crisis

Señalamos en la planificación de la comunicación de crisis aquellas actividades de comunicación o estrategias que los directores de comunicación escenifican en el momento de producirse una crisis, diferentes opciones de comunicación que la propia organización entiende

como la más adecuada para mostrar el alcance de su gestión. La dirección de comunicación se manifiesta ligada a la esfera de las relaciones públicas, donde se trata de establecer procesos comunicativos que favorecen el entendimiento entre la organización y sus públicos, y que en la empresa privada forma parte de las actuaciones que emprende una organización para tratar de posicionar sus productos y mejorar, en época de equilibrio, su imagen.

Se entiende por relaciones públicas:

La actividad comunicativa entre una organización y sus públicos en la búsqueda de la comprensión y el beneficio mutuo, (...) una actividad de comunicación que establece procesos de adaptación intra y extra con los públicos de la organización de una manera recíproca. Es decir, la organización permanentemente debe conocer qué le piden sus públicos, su entorno más inmediato para ir adaptándose a esas demandas. Para ello debe conocer a sus públicos e investigar sus necesidades y consecuentemente, establecer los cambios necesarios para una mejora de las relaciones mutuas.

(Castillo, 2010, pp. 61-62).

El avance teórico de la disciplina aporta modelos de relaciones públicas listos para aplicar en la gestión de comunicación de crisis. De los modelos de relaciones públicas que los teóricos han ido construyendo y disponiendo en la gestión de comunicación de crisis, señalar a Gruning y Hunt (2001), y sus cuatro procesos básicos de relaciones públicas, íntimamente relacionados con la actuación que se realiza desde la dirección de comunicación:

- Modelo de agente de prensa, donde la actuación de comunicación se centra en hacerse visible en los medios de comunicación.
- Modelo de información pública, donde el principio que inspira su actuación es ofrecer la máxima información y predisposición a mostrar los datos al ciudadano.
- Modelo bidireccional asimétrico, donde la información se emite en una sola dirección. Se observa el público para influir en su percepción.
- Modelo bidireccional simétrico, que evoluciona hacia la retroalimentación en el proceso de comunicación, se caracteriza porque se entiende que la comunicación se basa en la escucha y comprensión del público al que dirigimos nuestros mensajes. Afirma Saura (2005) que «*el modelo bidireccional simétrico es el ideal para prevenir la crisis, para tener un alto nivel de preparación y una variedad de contactos interesantes en situaciones problemáticas de la empresa*» (p. 31).

Junto a los clásicos de Gruning y Hurt, describimos brevemente otros procesos a los que se hacen referencia al acercarnos a la teoría de gestión de crisis, y que autores como Saura (2005) o Tuñez (2007) referencian en sus estudios. Algunos modelos parecen más centrados en la gestión de crisis frente a aquellos que descargan el peso de la gestión en la esfera de las relaciones públicas y de la comunicación.

- Modelo de Onion de Pauchant y Mitroff (1992): para estos autores la responsabilidad se centra en los individuos de la propia organización porque entienden que son ellos los que influyen en la gestión de la crisis. Este modelo es también conocido como modelo cebolla en referencia a las cuatro capas concéntricas o niveles en los que se estructura, desde la el nivel más psicológico relacionado con el carácter del individuo, el nivel dos referido a la cultura en la organización, un tercer nivel donde se sitúan sus estructuras de funcionamiento hasta llegar a la estrategia de la organización, o cuarto nivel, donde se incluyen los procedimientos o etapas de gestión de crisis (detección de señales, prevención, crisis, contención o limitación del daño y recuperación de la crisis).

**Modelo de Onion, de Pauchant y Mitroff (1992):**



- Modelo de siete capas, de Hurd (1992): este modelo está centrado más en la comunicación de crisis que en la gestión. Se denomina de siete capas porque identifica el proceso de comunicación con una relación de etapas en el proceso comunicativo una vez que la crisis se ha producido: la conectividad (reuniones iniciales del equipo de crisis), corrección de datos (obtención de información sobre los datos de la crisis), filtrado (convertir los datos de los daños de la crisis en información de la crisis), elección de los medios y selección de herramientas óptimas para que los mensajes lleguen en el sentido de la organización a las audiencias, memoria organizacional (el proceso de aprendizaje de crisis anteriores favorece la gestión de la crisis actual), los valores que ayudan a establecer las prioridades de la crisis y un proceso final de grupo (donde se unifican todos los elementos anteriores para la toma de decisiones).
- Modelo de las relaciones públicas, de Marra (1992): este modelo descansa el peso de la gestión de comunicación de crisis en las relaciones con el público o las audiencias. Si se cultivan unas relaciones estrechas y fructíferas las organizaciones sufren menos y reaccionan mejor ante la crisis que si la relación con su público es mínima.
- Modelo las 4 «R», de Heath (1998): la acción se abre camino en este modelo de relaciones públicas, donde se necesita responder a las cuatro «R» y desempeñar cuatro

acciones en torno a las que se estructura la gestión de crisis: reducción, preparación, respuesta y recuperación (en inglés *reduction, readlines, response y recovery*).

- Modelo de Objetivos de comunicación, de Lukaszewski (1997): la peculiaridad de su estrategia es que la gestión de comunicación de crisis necesita observar cuatro objetivos o estándares de comunicación como son la accesibilidad, la confianza, la responsabilidad y alejarnos de silencios o escondites de información. Junto a estos objetivos, señala los principios que deben guiar la comunicación de una situación de crisis: comunicar con los afectados y que esta sea una comunicación cercana, hablar con una sola voz, actuar con rapidez para comunicar la crisis, cooperar con los medios, toma de decisiones sólidas y recurrir a un proceso de resolución de problemas.
- Modelo de las relaciones continuas de Sturges, Carrel, Newsom y Barrera (2001). El objetivo de la gestión de crisis es tratar de influir en la audiencia, y en este sentido se actúa desde las relaciones públicas. Para estos autores, más importante que una adecuada preparación para hacer frente a la crisis, son las relaciones consolidadas con las audiencias, esto permite paliar los posibles efectos negativos de la situación de crisis. El peso de las relaciones públicas se encuentra en cultivar unas relaciones fructíferas entre la organización y las audiencias desde antes que una crisis estalle, esto facilita la comunicación posterior.
- Modelo de crisis evitables e inevitables, de González Herrero (1998): este autor establece dos modelos de gestión de crisis, el recurrir a cada uno de ellos depende de la presencia de señales de alarma que vislumbran la llegada de un conflicto o por el contrario si nos situamos directamente en un conflicto. Las acciones que una organización realiza se focalizan en cada una de las fases de desarrollo del conflicto, la fase de vigilancia, de crisis de post crisis. Estas son comunes a los dos modelos, la que está presente en el modelo de gestión de crisis evitables que la diferencia del modelo de gestión de crisis inevitable es la gestión de los conflictos potenciales.

Todos los modelos de gestión de comunicación de crisis son complementarios y muestran las manifestaciones que se han argumentado en otros apartados teóricos, la crisis debe gestionarse desde antes que esta se produzca, iniciando los procedimientos con la formulación de una adecuada planificación estratégica de acciones a seguir en cada una de sus fases de desarrollo. Las relaciones con los medios de comunicación y los públicos necesitan de un desarrollo previo, una apuesta por una relación sólida que favorezca la imagen de la organización cuando esta se ve envuelta en la ruptura que provoca el fenómeno crisis. Las acciones de reacción, ágiles y rápidas, se basan en los principios de honestidad y confianza, mostrando una actitud transparente y participativa en la gestión del conflicto, otorgando prioridad a las audiencias afectadas hacia las que profesamos cercanía con nuestras acciones. Por último, señalar, que la oportunidad que simboliza la gestión de comunicación de crisis debe servir de guía de aprendizaje para crisis futuras, estas enseñanzas finales son el punto de partida para otras crisis a las que se enfrentan los equipos de trabajo de la organización.

## 1.4. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y REDES SOCIALES EN LA COMUNICACIÓN DE CRISIS

La gestión de crisis se enfrenta al nuevo desafío que representa el desarrollo de la sociedad de la información en pleno siglo XXI. La consolidación de nuevos canales de comunicación como Internet y las redes sociales, a las que nos hemos referido en las herramientas de comunicación externa, apela al desarrollo de un apartado singular en los planes de comunicación en situaciones de crisis para nuestras instituciones.

Los medios de comunicación son actores que tienen actualmente un alcance global en lo que se refiere a la construcción de imaginarios en la sociedad (Riquelme Soto, 2010). En este nuevo rol de mediador, los medios tienen «*la posibilidad de intervenir y actuar sobre la realidad social*» (Thiesing y Priess, 1999). Autores como Mouchon (2004) destacan que los medios se han convertido en «*intermediarios entre ciudadanos y partidos en la producción y consumo de flujos de información e imágenes, que son la base de la formación de la opinión pública, el voto y la forma de decisiones políticas*» (Mouchon, 2004, p. 9). Ejercen su influencia (Riquelme Soto, 2010) de diversas formas:

- Informan (poder informativo).
- Evalúan y juzgan ideas, acontecimientos, valores y conductas (poder de evaluación y enjuiciamiento).
- Transmiten de manera selectiva opiniones, cartas de lectores, avisos, comentarios (poder de intermediación).
- Los propietarios de los medios privilegian intereses económicos y se identifican con partidos políticos o poderosos grupos económicos (poder monopólico).

Además, hoy en día los medios de comunicación tienen una nueva forma de comunicarse y relacionarse con la sociedad. Señala Riquelme Soto (2010) que están «*más de acuerdo con las expectativas de la gente*» (Riquelme Soto et al, 2010, p. 20). Esta dinámica ha modificado la actuación de los medios hacia la sociedad, su agenda y discurso político. En palabras de Mouchon, «*la redistribución de la palabra es total, en un movimiento que da visibilidad pública a la palabra ordinaria, expresión tradicionalmente limitada al espacio reservado a la vida cotidiana*» (Mouchon, 2004, p. 9).

Tampoco podemos ni debemos pasar por alto la realidad de esta nueva era de las comunicaciones, que altera la distribución de los datos, desafía los procedimientos de funcionamiento habitual y sobrepasa los límites de la información y las posibilidades de control de todo cuanto se emite por parte de las organizaciones (Gilpin y Murphy, 2008).

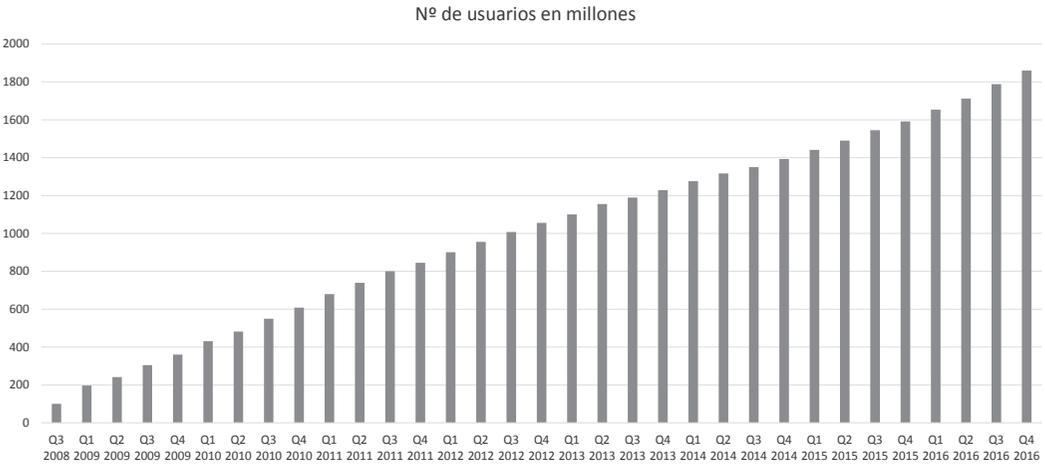
Dos características resaltan en este escenario: la viralidad —entendida como la capacidad de dispersión y difusión de la información a través de internet— y la inmediatez, ya que la transmisión de la información prácticamente se da en tiempo real (Rodríguez Juárez, 2013).

Además, con la democratización en el acceso a la tecnología y el desarrollo de las redes sociales, los ciudadanos se encuentran cada vez más empoderados y gozan de un poder de decisión que antes no tenían. Esto también ha cambiado la dinámica de interacción.

En esta nueva era de la digitalización, ocupan un lugar predominante las redes sociales. Si observamos el estado de adopción de ellas en el mundo, vemos que Facebook posee a día de hoy más de mil millones de usuarios activos, y hay un promedio de más de 400 millones de tuitos enviados por día (Affect, n.d.).

A continuación, mostramos una estadística (Statista, 2016) que ilustra una línea de tiempo con el número mundial de usuarios mensuales activos de Facebook desde 2008 hasta 2016. A partir del primer trimestre de 2016, Facebook tiene 1,65 millones de usuarios activos mensuales. En el tercer trimestre de 2012, el número de usuarios activos de Facebook había superado mil millones. Los usuarios activos son los que han iniciado sesión en Facebook durante los últimos 30 días.

**Facebook, número de usuarios activos diarios en el mundo 2011-2016.**



En un reciente artículo publicado para el *World Economic Forum*, Taylor (2016) compara la cantidad de usuarios de las principales redes sociales (considerándolos como países) con países con mayor población del mundo. Aquí algunos datos ilustrativos:

- En comparación, Facebook tiene 1,65 millones de usuarios activos y la población actual de China es de alrededor de 1,37 billones de personas (Taylor, 2016).
- En el caso de WhatsApp, actualmente es utilizado por más de mil millones de personas cada mes. La India tiene una población de 1250 millones. La aplicación de mensajería también se ocupa de más de 64 mil millones de mensajes y 600 millones de fotos cada día (Taylor, 2016).
- Instagram es la tercera red social más utilizada a nivel mundial. Esta aplicación de fotos y de vídeos reportó más de 400 millones de usuarios activos al mes en todo el

mundo en septiembre de 2015, justo por delante de la población de Estados Unidos de 319 millones de personas (Taylor, 2016).

- Twitter cuenta con más de 305 millones de usuarios activos mensuales.

En España, según una reciente publicación del Interactive Advertising Bureau (IAB Spain) de 2016, el 81 % de los internautas entre 15-55 años, utiliza las redes sociales, representando unos 15 millones de personas. Siendo *Facebook* y *WhatsApp* las redes con mayor penetración.

Del otro lado de la vidriera, se encuentran los profesionales de la comunicación, que a través de las redes sociales pueden ofrecer una serie de nuevas plataformas para difundir contenidos, construir relaciones, compromiso de crianza y comprender mejor las necesidades de los destinatarios (Affect, n.d.).

En definitiva, el mundo de las redes sociales abre un sinfín de amenazas y oportunidades para el sector público. Autores como Rodríguez Juárez (2013) sugieren que para aprovechar estas oportunidades es imprescindible:

- Conocer el potencial de los medios digitales y las redes sociales. Saber que dimensiones tiene el flujo actual y futuro por donde se transmite la información.
- Saber qué está pasando en los medios tradicionales.
- Identificar con precisión cuáles son los medios digitales y las redes sociales.
- Utilizar las redes sociales como lo hace el usuario. Es decir, conocer muy bien al usuario y al público. Saber de qué forma experimentan la información y cómo la buscan.
- Estimar los alcances locales, nacionales e internacionales de una crisis a través de los medios digitales y las redes sociales. Medir la necesidad de transparencia ante el público o grupos de interés.
- Nunca desestimar el poder que está adquiriendo el usuario y su posibilidad de una organización bien articulada.
- La prevención y la estructuración de un sistema continuo de vinculación con el usuario de los medios digitales y las redes sociales. Esto quiere decir desarrollar sistemas de interacción y diálogo constante, dinámico, con las audiencias.
- Planificar estratégicamente con orientación a los medios digitales.

Un informe realizado con el objetivo de analizar y recomendar acciones de comunicación de crisis en la era de las redes sociales, recomienda las siguientes buenas prácticas (Affect, n.d.):

- Implantar políticas para gestionar posibles vulnerabilidades: las redes sociales han borrado las fronteras entre lo personal y lo profesional.
- Utilizar las redes sociales como herramienta de monitoreo de las crisis: generalmente son un escaparate de la opinión de los ciudadanos. Monitorearlas puede permitir descubrir una crisis cuando apenas comienza a aparecer.

- Entender la habilidad de respuesta de las redes sociales: en este sentido, la comunicación se ha visto significativamente alterada en su capacidad de consumo e intercambio, reduciendo la ventana en la que las organizaciones deben responder en momentos de crisis. Como ejemplos, distintos gobiernos en el mundo, como Brasil, Turquía o Venezuela, han suspendido momentáneamente el acceso a las redes sociales en sus territorios.
- Establecer un marco de respuesta: esto implica establecer mecanismos, responsables y quiénes estarán presente en la toma de decisiones. También es importante asegurarse de que todas las contraseñas a las cuentas de las redes sociales son fácilmente accesibles para el equipo de crisis y estén en manos de los responsables.
- Construir un kit de herramientas de crisis de las redes sociales: desde comunicados de prensa hasta declaraciones preparadas, un conjunto de herramientas de respuesta eficaz para dar respuesta a la crisis. Incluir plantillas estandarizadas, preaprobadas para blogs, tuiteos, y otras plataformas que están en sintonía con el resto de los esfuerzos de respuesta a la crisis.
- Saber dónde responder: así como es importante saber cómo y cuándo responder a una crisis, es imprescindible saber dónde responder.
- Preparar a los empleados por adelantado: en las comunicaciones tradicionales de crisis, debemos asegurarnos que los empleados indicados, tengan la preparación indicada para gestionar lo que sea correspondiente.
- Establecer el tono adecuado: el tono de voz siempre se debe desarrollar en relación con el contexto y la situación en cuestión.
- Parar las automatizaciones: al momento de producirse un hecho de crisis, es importante cortar que lo que anteriormente fue automatizado, evitando la publicación de mensajes que puedan ser desatinados en el momento.
- Ser honesto, ser transparente: continua transparencia y comunicación ayudarán a mantener al público informado y actualizado durante toda la duración de una crisis.

Estos nuevos canales de información comparten protagonismo con los medios de comunicación que mantienen su influencia y capacidad para encuadrar las noticias, y generar percepciones de la realidad en una dirección determinada. Los medios «tradicionales» siguen con su papel protagonista y siguen ocupando una posición destacada en el podio de las audiencias externas a las que dirigimos los mensajes.

Dentro de los medios tradicionales, los medios impresos son quiénes tienen una mayor capacidad de fijación de la agenda, que se construye a través de la interacción entre instituciones que tienen como centro a los medios de comunicación.

Dicha interacción es una pugna por liderar la iniciativa en la comunicación, que no solo se reduce a alcanzar una posición anticipada en los medios de comunicación masivos tratando de imponer las noticias y dominar la agenda mediática, sino que también se dirige hacia

otras vías de comunicación de largo alcance, con infinitos seguidores y con una dificultad supina en cuanto al dominio de la información que se transmite. La velocidad en la difusión y el nivel de intercambio de mensajes presenta el riesgo de perder la información original o de sufrir alteraciones.

Durante la crisis y fruto de esta velocidad de los medios de comunicación, existen varios aspectos que los medios a veces no son capaces de distinguir claramente, que son (Vidal Bonifaz y Hernández, 2013):

- El aspecto técnico: que generalmente explica la falla o anomalía que conduce al accidente o situación que provoca una crisis. Por ejemplo, en la reciente crisis del ébola se explica cómo fue que se originó la expansión del virus, que causas lo motivaron y otros aspectos relevantes desde el punto de vista de la salubridad pública. En este punto es oportuno que se tome el tiempo necesario para explicar dicho tipo de información.
- La situación de los afectados: las personas o grupos de personas que están en contacto directo con la emergencia y que pueden resultar lastimados o potencialmente, pueden recibir un daño físico o emocional.
- El comportamiento de las familias de los afectados: suelen estar sujetos a una gran presión y que se convierte en uno de los grupos de público más asediados por los medios.
- Empleados o colaboradores de la organización: se convierten en una muy importante fuente de información periodística sobre la crisis y sus detalles.
- Autoridades involucradas: llámense organismos de ayuda y socorro, autoridades judiciales u organismos reguladores. Todo tipo de organización involucrada en la situación.
- Las audiencias oportunistas: todas aquéllas personas, instituciones u organismos con algún vínculo con la organización que enfrenta la situación crítica y que se pueden transformar en otra fuente periodística.

El poder de los medios justifica la atención que se brinda a las relaciones de comunicación en la planificación de una adecuada estrategia de crisis, estos juegan un papel destacado en el proceso de comunicación, donde se contemplan como agentes receptores de información y constructores de noticias, además de creadores de una determinada opinión pública acerca de lo que ha sucedido (Marín, 2009).

A partir de lo expuesto resulta evidente que en esta sociedad globalizada una tragedia, un escándalo, o una catástrofe, se conocen al minuto de haberse producido en cualquier lugar del mundo. El tiempo de reacción es uno de los campos de batalla en la comunicación de una situación de crisis, los ejemplos prácticos que representan casos de comunicación de crisis pronostican que cuando se produce una situación hostil, los medios de comunicación desarrollan una actividad frenética en busca de la noticia y, a veces, *«tienden a disputarse la primicia infor-*

*mativa, en detrimento de la calidad de la información»* (Piñuel, 2003). Los tiempos de reacción se reducen no solo para los gabinetes de comunicación y de crisis sino también para los media en el proceso de búsqueda de datos, así como en el contraste de sus fuentes, donde el riesgo añadido de convertir los rumores en información es aún mayor (Piñuel, 1997). En este momento, la organización debe dirigir sus esfuerzos a situarse como líder de la iniciativa en la comunicación. Si esto se consigue, se habrá dado un paso para alcanzar resultados eficaces y para este menester cuenta a su favor con el privilegio que le otorga el disponer en primera instancia de la información y los datos sobre el fenómeno crítico.

En este escenario, las relaciones con los medios de comunicación requieren atenciones previas al estallido de una crisis, necesitan cuidados y consideraciones especiales desde antes de la eclosión del fenómeno si queremos que sus frutos germinen con éxito en el desarrollo de su comunicación. Como dijimos anteriormente, desde una perspectiva amplia (Vidal Bonifaz y Hernández, 2013), los medios de comunicación son los intermediarios que transportan los mensajes de las organizaciones al público más amplio y depositan en él los mensajes clave.

Como afirma Canel (2010), los responsables de comunicación en las instituciones se deben esforzar por mantener una relación fluida y cercana con los medios de comunicación, mostrando interés por su conocimiento, por dispensarles un trato correcto y por facilitarles los recursos necesarios para el desarrollo de su trabajo. Podemos decir que existen dos principios que han de guiar su actuación: intentar satisfacer las necesidades de los periodistas y dispensar una relación equitativa huyendo de los privilegios hacia un medio en concreto que pueda suponer un trato discriminatorio para el resto. La clasificación a priori de los medios en amigo o enemigo, puede ser un factor de fracaso cuando nos despertamos en la gestión comunicativa de un conflicto.

Atendiendo a estas consideraciones, las relaciones con los medios de comunicación en situaciones de crisis deben andar un camino paralelo a las fases de desarrollo de la gestión de crisis y *«tienen mucho que ver con las relaciones en tiempo de paz»* (Losada, 2010, p. 93). No se discute sobre la necesidad de una preparación previa a la situación de crisis, resulta más fructífero para los resultados finales de la gestión de crisis poder anticiparnos y potenciar su comunicación con carácter previo, mientras todo funciona dentro de la normalidad.

La organización, en su espíritu planificador, debe evaluar el estado concreto en que se encuentran las relaciones con los medios en los momentos de «tranquilidad», pues en estos momentos es cuando se dispone de más tiempo para ganar la cordialidad con los medios. Una vez que la crisis estalla, el cometido de la organización en relación con los medios consiste en facilitar el trabajo a los informadores y proporcionar los datos que se tiene sobre el hecho que ha provocado la crisis, para evitar que otros hablen en nombre de la propia organización y suplan los espacios periodísticos (González Herrero, 1998). Lo que resulta una obviedad es que si el periodista no obtiene de la organización la información necesaria va a tratar de lograrla de otras fuentes no puras (Fita, 1999), lo que representa un perjuicio para la institución en su narración de la crisis.

Por lo tanto, uno de los aspectos más significativos para valorar la profesionalidad de los *Dircom*<sup>8</sup> y responsables de comunicación se ve reflejado en su relación con los medios. Se requiere que el personal de las instituciones, que asumen las funciones de comunicación, demuestre cualidades óptimas y un conocimiento de cada uno de los medios, si se espera alcanzar sintonía con el periodista, así como dominar los tiempos en la comunicación, a fin de posicionar la noticia en un lugar destacado de la parrilla informativa. En definitiva, parafraseando a Tuñez podemos decir que:

El edificio de la imagen positiva se construye buscando una buena relación con todos los públicos, ofreciendo disponibilidad permanente, adaptándose a las rutinas de los medios, respetando la labor del periodista y guiándose por el sentido común y una actitud honesta.

(Tuñez, 2007, p. 14).

Se requiere que tengan una sensibilidad especial a la hora de tratar y comunicar los temas. Sentido común y una gran responsabilidad para no culpar públicamente a terceros en el calor de la crisis y formular declaraciones poco fundamentadas (Vidal Bonifaz y Hernández, 2013). Declaraciones que puedan aumentar el clima de irritación social. Por ejemplo, emitir mensajes que tiendan a menospreciar o minimizar el daño producido.

Bajo esta perspectiva se necesita una comunicación sensible y con empatía. Esta tarea puede acometerse si existe un apego a la cultura organizacional de la organización y a sus valores (Vidal Bonifaz y Hernández, 2013).

Para concluir esta exposición de aportaciones que giran en torno a la actitud positiva del responsable de comunicación en sus relaciones con los medios, y antes de abordar las funciones y cometidos a realizar desde los departamentos de comunicación, resulta necesario ensalzar la credibilidad del *Dircom* y su trayectoria en el mundo de la comunicación, no solo para la crisis que en cada caso nos ocupa.

Es evidente que, en pleno ajetreo de una comunicación en crisis, el periodista quiere recabar información, venga de donde venga, por lo que está abierto a cualquier fuente que le permita desarrollar una crónica sobre el suceso. Ahora bien, todo cambia si, con anterioridad al hecho, el periodista conoce al responsable de Comunicación o de Prensa de esa empresa y está teniendo con él una fluida relación profesional; entonces, le llamará directamente, le pedirá que le dé la mayor información posible y centrará en él todo lo que pueda conseguir sobre el asunto, erigiéndolo en fuente y en elemento de contraste.

(Paniagua, 2010, p. 10).

<sup>8</sup> *Dircom*: acrónimo utilizado para referirnos al Director de Comunicación en una organización. Generalmente son profesionales de la comunicación.

Cuando la crisis estalla, en los comités de comunicación se decide qué tácticas comunicativas son las más adecuadas para cada caso y comienzan su puesta en escena. Su labor se dirige hacia el seguimiento del tratamiento informativo de los acontecimientos y de las reacciones que provocan las medidas que se implementan y comunican. «*Se analizan las corrientes de opinión en editoriales, columnas de opinión, tertulias de radio y televisión, para reaccionar en caso necesario con aclaraciones*» (Marín, 2009, p. 119), bien de críticas injustificadas o de errores de apreciación.

Entre los cometidos propios de los gabinetes se dispone el habilitar los medios necesarios que aseguren un seguimiento de las noticias que se difunden por las redes, para de este modo evitar que se conviertan en un foco de desgaste que derrumbe el resto de acciones comunicativas. Las informaciones que podemos tildar como relevantes y que llaman la atención de los medios, se pueden prever para utilizarlas como gancho de otro contenido informativo.

Todo esto atesora que el nivel más complejo para gestionar una crisis se produce en el de los medios de comunicación, dando paso a una gestión de la comunicación mediática. Entre quienes tienen:

Las responsabilidades de gestionar la información y comunicación de una organización es común creer o percibir que la crisis es real sí, y solo sí, el problema se encuentra instalado o tratado por los medios de comunicación, fundamentalmente por la prensa.

(Elizalde, 2004, p. 124).

Esta manifestación guarda relación con lo que afirman diversos autores acerca de las crisis: las mejores gestionadas son las que nadie sabe que han existido. Si esta llega a los medios de comunicación nos situamos en un nivel de conflicto alto, concretamente en su fase aguda y crónica, que es el síntoma aparente de una gestión ineficaz en la lucha por evitar que la crisis acabe emergiendo.

En estos casos, la complejidad se produce en primer lugar porque participan agentes sobre los que no podemos influir tan directamente, donde en ocasiones resulta impredecible el conocer cómo van a reaccionar. Y en segundo lugar porque:

Las personas, grupos y organizaciones se especializan en buscar, producir y distribuir información en el escenario público, con lo cual su problema será conocido por muchos otros agentes que pueden o no actuar motivados por la versión de la prensa.

(Elizalde, 2004, p. 126).

En la construcción del entramado complejo que representa la realidad del momento, donde intervienen diferentes actores y factores, se exige una visión holística de todo el entorno que envuelve la comunicación. Todo se comunica, los contenidos de una comparecencia

de prensa, los gestos, la puesta en escena, la ausencia de un gestor público para anunciar las medidas que se van a poner en marcha, la cercanía con los ciudadanos afectados, la visita al lugar de los hechos donde se ha originado la tragedia, en definitiva, todo es comunicación. Los responsables de los gabinetes se examinan en el ejercicio de sus habilidades de influencia para crear tendencia en la información. «*La realidad construida por los medios de comunicación llegará a ser la realidad tenida en cuenta y comprendida a un alto nivel por todas las esferas de la sociedad*» (Lagadec, 1994, p. 123).

A la vista de lo expuesto en este apartado que dedicamos a la relación con los medios de comunicación, podemos afirmar que el agravamiento de las crisis y su resolución puede depender de una buena gestión de las relaciones con los medios de comunicación (Canel, 2010). En definitiva, estas relaciones en la gestión comunicativa de una situación de crisis, tienen una especial importancia en el marco de difusión de los mensajes en las relaciones públicas, debido a su cobertura y a su capacidad de segmentación, ya que los medios de comunicación se dirigen a un público general y a uno especializado (Castillo, 2010).

Concluimos afirmando que los esfuerzos de la comunicación se dirigen a buscar el equilibrio entre los mensajes que las organizaciones quieren mostrar a sus públicos y los que encuadran los periodistas. De ser así, nos encontramos ante una comunicación que podemos considerar eficaz, donde los departamentos de comunicación de las instituciones ganan la iniciativa y marcan la agenda. Para alcanzar estos resultados, el trabajo previo es asegurarnos una relación adecuada con los medios y un trato agradable como punto de partida que favorece la comunicación posterior de la situación hostil.

## 1.5. COMUNICACIÓN DE CRISIS: UN DESAFÍO PARA EL LIDERAZGO PÚBLICO

El estudio de la comunicación de crisis amerita un estudio pormenorizado del liderazgo público. Conocer sus habilidades, características y funciones, que influirán y serán influidas por la situación de crisis. Es el elemento central interviniente en la constante toma de decisiones durante el desarrollo completo de la situación crítica.

Hace algunos años, en un estudio europeo realizado por la consultora Hudson (Van Keer et Bogaert, 2009), se identificaron los siguientes elementos característicos en los directivos del sector público:

- Están más orientados al proceso y menos a la consecución de resultados, muchas veces difíciles de precisar.
- Otorgan mayor peso al cumplimiento de normas y procedimientos.
- Sienten que tienen menos autonomía en la forma de gestionar.
- Se sienten más cómodos en lo abstracto, con ganas de innovar, pero con una visión pesimista acerca del cambio y, por tanto, son menos perseverantes.

- Están más centrados en políticas de largo plazo y en encontrar conceptos y soluciones innovadoras, menos concretas y no orientadas al corto plazo.
- Actúan de manera menos competitiva y no prestan demasiada atención a construir una red de relaciones e influencias —pueden usar su autoridad.
- Están más inclinados a monitorizar y menos a facilitar.
- Están más inclinados a controlar y menos a confiar. Dan poca autonomía.
- Están más relajados y seguros en su trabajo.

Cuando hablamos de liderazgo público, se dibuja un escenario donde los actores principales que intervienen en el reparto son los gestores que tratan de mostrar sus habilidades y no perder la dirección de la gestión del conflicto, ante una ciudadanía que representa a los espectadores, críticos con el resultado final de la obra y con un guion escrito en constante adaptación ante los improvisados directores que representan los medios y otros agentes que van entrando en escena.

Esta alocución teatral nos permite entender que el relato de una gestión de crisis no deja indiferente a sus responsables. Cuando esta situación se produce, la ciudadanía focaliza la atención hacia sus gestores públicos en busca de respuestas y tratan, de modo consciente o inconsciente, de personalizar la crisis en un gobierno, en su administración o en el político, de los que esperan la solución al conflicto, el control de la situación y mensajes tranquilizadores.

Cabe completar este trabajo con el análisis de la capacidad de liderazgo de quienes tienen la responsabilidad de gestionar la comunicación de una situación de crisis. Al producirse una crisis aparecen tres cosas en particular (Lorenzo Valdés, 2013):

- Una situación de incertidumbre.
- Requiere de una actuación inmediata.
- Amenaza los valores fundamentales de una sociedad.

¿Por qué resulta relevante detenernos en las habilidades para el liderazgo del responsable público? Resulta relevante por tres motivos.

En primer lugar, por el efecto paternalista que audiencias internas y externas proyectan en el gestor público. Los miembros de las instituciones y la ciudadanía en general depositan su confianza en los líderes responsables de la gestión de crisis que deben mostrar su habilidad para dar una solución al conflicto que devuelva a los ciudadanos a la normalidad antes de la crisis.

En segundo lugar, porque la gestión de la crisis provoca incidencias en el mantenimiento de la posición de poder y en la imagen o reputación de quienes tienen la responsabilidad de su gestión, si los resultados se perciben positivos parecen justificar un mayor respaldo popular.

En tercer y último lugar, porque la confianza en los líderes que han demostrado capacidad para solventar la crisis puede tener reflejo en la percepción que se tiene acerca de las instituciones. Esta argumentación guarda una notable relación con la defensa de la posición

de poder que domina la gestión de una crisis, donde se trata de dar solución al conflicto protegiendo la posición de autoridad y alejando otras fuerzas del control de la situación de disenso (Elizalde, 2004).

Con independencia de las similitudes que guardan los sistemas políticos y las relaciones de poder, los gestores que dirigen nuestros destinos desempeñan un papel estratégico en el recorrido de las fases de una crisis desde su origen hasta que se alcanza su estadio de cierre. Todos ellos comparten deberes y responsabilidades directas para evacuar a los públicos de la situación de crisis y restaurar el desarrollo normal del orden público (Boin y Gralepois, 2006; Martinko, Breaux, Martínez, Summers, y Harvey, 2009). En este sentido, los responsables de la crisis son conscientes de que la mejor campaña de marketing y publicidad es una adecuada gestión comunicativa de la crisis que se proyecta como una *«ventana de oportunidad para el liderazgo»* (Natera, 2005, p. 64).

En momentos de crisis se confía en que el daño sea limitado luego de la respuesta que ofrecen los líderes de los poderes públicos (desde la gestión y desde la comunicación):

En tiempos de crisis, los ciudadanos miran a sus líderes: presidentes y alcaldes; políticos locales y administradores electos; gestores públicos y altos funcionarios. Esperamos que estos responsables políticos eviten la amenaza o, por lo menos, que minimicen el daño de la crisis en cuestión. Deben sacarnos de la crisis; deben explicar qué salió mal y convencernos de que no volverá a ocurrir.

(Boin, et al., 2007, p. 17).

En la respuesta de los responsables hacia su público durante la gestión de la crisis, el esfuerzo se centra en reducir los efectos negativos que la crisis produce sobre la imagen del político y de la institución, podemos afirmar que la capacidad de liderazgo público se hace presente en la gestión de comunicación de crisis, donde su adecuada estrategia de comunicación resulta un elemento clave para enjuiciar las habilidades de liderazgo (Delgado, 2009).

Esta se encuentra expuesta a las decisiones que los gestores públicos adoptan y que distan de la acción común gubernativa principalmente por la amenaza, incertidumbre y urgencia como componentes clave que envuelven una crisis y condicionan sus estrategias. La responsabilidad que los poderes públicos tienen de gestionar una crisis hace que la no respuesta urgente a la amenaza que puede producir la situación de crisis, de pie a una incertidumbre con serias consecuencias sobre su capacidad de liderazgo público (Boin et al., 2007).

Llegado este momento y siendo conscientes que la previsión de todas las situaciones de crisis no es humanamente posible, lo que si se posible es intentar contar con un liderazgo o *«capacidad de unas personas para influir sobre el comportamiento de otras, de modo individual o en grupo»* (López Camps y Leal Fernández, 2005, p. 27). Que esté listo para reaccionar rápidamente ante los problemas (Elizalde, 2009). Como asevera Bailey (1988), con el liderazgo se logra reducir una situación de caos para imponer una definición más simple de la situación.

Las audiencias afectadas y la sociedad en general no haya justificación a una actitud pasiva ante la aparición de la crisis. Una cosa es pensar que se pueden producir muchos tipos de crisis y otra cosa, bien distinta, es que no se puede hacer nada para tratar de solucionarla (Castillo, 2010). Los esfuerzos de sus gestores deben ir encaminados a convertir la crisis en virtud aprovechando la habilidad para liderazgo y poniendo en práctica las consideradas tareas críticas que contribuyan a lograr ese efecto positivo, como son: otorgar sentido a la crisis, adoptar decisiones, proporcionar significado a la crisis, lograr su terminación e iniciar el proceso de aprendizaje (Boin et al., 2007).

Ante una crisis los gobiernos adoptan decisiones que no tienen relación con su actividad diaria, normalmente se realiza de modo jerárquico y coordinando con diferentes departamentos implicados a fin de evitar algo nada deseado como son las duplicidades que puedan provocar una información confusa. Los datos que se muestran al público deben ser los necesarios para no perder la confianza de la audiencia procurando dar un significado a la crisis que salvaguarde el liderazgo.

Los líderes deben *«imputar significado a la crisis que se está desarrollando de tal manera que sus posibilidades de gestionarla se incrementen»* (Boin et al., 2007, p. 32), realizando un esfuerzo en lograr una narración perfecta de la crisis evitando que nada quede fuera de ese relato y se vuelva en contra produciendo un efecto negativo sobre el liderazgo público. *«Otorgar sentido a la situación de crisis y reducir la incertidumbre es la primera función básica de los líderes de crisis»* (Vanaclocha et al., 2010, p. 246).

En todo hay que ser cautos y prudentes, especialmente en dar un significado adecuado a la situación de cambio, pues en ocasiones es la propia crisis, con independencia del motivo que la originó, la que termina generando una crisis sobre el liderazgo público. Esto se puede deber a la falta de ideas por parte del líder para salir de la crisis, o a la ausencia de preparación y conocimientos necesarios para adoptar una adecuada gestión que nos conduzca a finalizar la crisis abierta, como decía Elizalde (2009) en relación a esta capacidad del gestor ante la crisis: *«no se pude comandar porque no se sabe a dónde hay que ir»* (p. 219).

De manera contraria, *«sucesos repentinos pueden ser catalogado como crisis o no dependiendo de la habilidad de los líderes o grupos a la hora de ofrecer su interpretación de los hechos en la opinión pública»* (Lorenzo Valdes, 2013, p. 82).

La creación de significado es fundamental para el buen manejo de la crisis por parte del líder. Esta debe realizarse en un periodo de tiempo muy corto a fin de contar con suficiente espacio de maniobra y control.

Merece la pena mencionar como ejemplo, el desempeño que ha tenido el presidente estadounidense George Bush en dos situaciones de crisis diferentes y cuáles han sido los resultados en materia de creación de significado. Por un lado, los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 (Boin et al., 2007), en los que logró transformar con ello la geopolítica mundial, aunando esfuerzos en la lucha contra el terrorismo.

Por otro lado, se da la segunda invasión a Irak en el año 2003, dónde el presidente estadounidense (Boin et al., 2007), realizó dicha invasión de manera casi unilateral (invocando el *Ius ad Bellum*) con el argumento de detener la proliferación de armas de destrucción masiva, lo que afectó de manera contundente la imagen de su gobierno y su partido, tanto dentro como fuera de los EE. UU.

En palabras del líder en aquel entonces de la Mayoría del Senado, Harry Reid:

El mal manejo de la guerra en Irak por el Presidente Bush y su terquedad al rehusar cambiar de rumbo le han costado demasiado a nuestra nación (...). El pueblo de los Estados Unidos se merece una explicación de lo que ha costado la guerra en términos de vidas, nuestra reputación en el mundo, nuestra seguridad nacional en el extranjero y en casa, y nuestra economía; y ellos se merecen especialmente saber cuáles serán los costos futuros de la estrategia de esta Administración sobre Irak de aquí en adelante. Le hacemos un llamado a la Administración de Bush a que cumpla con su obligación y le provea al Congreso y al público una evaluación de los costos económicos y presupuestarios actuales y futuros de la guerra en Irak.

(Senado de los EE. UU., 2008).

Es interesante remarcar que la labor positiva del líder pasa por concluir la situación de disenso en el momento más oportuno, sin necesidad de un apresuramiento innecesario que puede tener un efecto negativo en la valoración de su actuación por parte del público.

Como hemos estudiado, en el orden cronológico natural de una crisis nos encontramos con tres fases objetivamente identificables, la fase previa o «precrisis» que nos avisa de lo que está por venir, le sigue la fase de desarrollo de la misma o «crisis» ante la que solo cabe una respuesta reactiva de los gestores hacia los públicos y la última de las fases de la crisis o «postcrisis» que se entiende como un ejercicio de valoración y de rendición de cuentas que nos conduce a un auténtico proceso de aprendizaje.

Para iniciar la fase de postcrisis Lorenzo Valdés (2013) afirma que se debe realizar un acto simbólico que ayude a crear la sensación de cierre del tema y vuelta a la normalidad.

En la etapa de postcrisis las lecciones aprendidas deben retroalimentar el manual y los planes de crisis, donde se deja constancia de sus errores y aciertos, para dar paso a una verdadera investigación que nos devuelva a la situación inicial previa de preparación. Esta última acción se viene reivindicando por científicos como un valor preciso y seguro que condiciona la gestión comunicativa de una situación crítica.

Los procesos de aprendizaje bien desarrollados han mejorado sustantivamente el desempeño de las distintas instituciones involucradas y sus sistemas de respuesta inmediata (Lorenzo Valdés, 2013).

Podemos resumir la labor del líder en contextos de crisis, en el siguiente esquema:



**Fuente:** Lorenzo Valdés, Francisco M. (2013). *Perspectivas de estudio en el manejo de crisis*. En O. Islas y G. Hernández (Comps.), *Investigando la comunicación en crisis*. 1.ª ed. México D.F.: Razón y Palabra, p. 82-95.

La historia de comunicaciones de crisis de los últimos años, ha dado paso a políticos que han visto reforzada su capacidad de liderazgo por su gestión, como es el caso del alcalde Rudolph Giuliani ante los atentados terroristas de las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001, Ken Livingstone en Londres después de los atentados de julio de 2005, o el alcalde de Nueva Orleans Ray Nagin y la gobernadora Blanco de Louisiana después del huracán Katrina.

Junto a estos se presentan como casos ilustrativos de comunicación de una crisis, la actuación del presidente chileno Sebastián Piñera ante el accidente de la mina San José o la cercanía del canciller alemán Gerhard Schröder ante las inundaciones que asolaron al país en agosto de 2002. Este último caso evidencia la empatía de un presidente para quien su actuación al frente de la toma de decisiones y con una presencia inmediata en el lugar de los hechos, le asegura una nueva victoria en los comicios contra lo anunciado en todo pronóstico electoral.

Todas estas aseveraciones guardan relación con valores inmateriales como la imagen, reputación y credibilidad de un estado ante el resto del mundo, este gana o pierde en función de gestión de situaciones de gravedad que los sitúa en el punto de mira de la actualidad mediática. Para quienes entienden que las crisis son intrínsecamente políticas, *«las crisis crean y destruyen carreras políticas, sacuden los órdenes jerárquicos burocráticos y configuran destinos organizativos. Las crisis fijan el foco sobre quienes gobiernan»* (Boin, et al., 2007, p. 13). Hay políticos que han tenido que terminar su carrera política por una crisis mal gestionada. Y otros que lo contrario: *«Han visto congregado su liderazgo ante una situación especialmente complicada que gestionaron con éxito»* (Canel, 2010, p. 244).

## I.6. IMAGEN Y REPUTACIÓN COMO VALORES INTANGIBLES DE LA COMUNICACIÓN DE CRISIS

El periodo de tiempo que sigue al inicio de una crisis es decisivo para la configuración de la imagen de la empresa por parte del público y para la protección de la reputación empresarial o institucional. Las primeras 24 horas son cruciales en su posterior desarrollo. Una vez que el público se ha formado una imagen acerca de la organización, es extremadamente difícil alterarla, de ahí la necesidad de disponer de un plan de comunicación que permita tomar control sobre la situación en el tiempo más corto posible (González Herrero, 1998). De esta manera nos anticipa este teórico de comunicación de crisis, la importancia de los valores de imagen y reputación, y su asociación positiva con las primeras medidas de reacción.

Desde que hemos iniciado este estudio, hemos remarcado la importancia que una adecuada estrategia de comunicación en una situación de crisis tiene para evitar daños colaterales sobre la imagen y reputación de la organización. La salvaguarda de estos valores inmateriales de una organización condiciona la toma de decisiones en los comités de crisis que se constituyen para la gestión de una situación hostil, siempre que su objetivo sea afianzar en las audiencias la confianza y credibilidad hacia la institución.

La imagen depende de las percepciones hacia un objeto por parte de los públicos, en este caso de la percepción de las audiencias hacia la institución, y la reputación descansa sobre conceptos como credibilidad y confianza. Aunque la imagen se ve afectada, nos encontramos a tiempo de salvaguardar la reputación siempre que seamos capaces de recuperar los daños producidos por la crisis en la organización. Una de las estrategias para recuperar la imagen de la organización es a través de los medios de comunicación, tratando de mostrar una visión positiva de la Administración.

Medir la reputación a partir de estudios cualitativos y cuantitativos de percepciones es posible en las ciencias sociales. Sin embargo, lo que más nos interesa en relación con estas variables, como veremos seguidamente, es posicionar imagen y reputación como dos vectores determinantes en la toma de decisiones cuando definimos la estrategia de comunicación de una crisis. La especial sensibilidad que caracteriza estos conceptos necesita que una parte de los esfuerzos de los comunicadores se orienten a la preparación de persuasivos mensajes que condicionen el sentido de las percepciones.

Hay una fuerte creencia en que el éxito empresarial depende en gran medida del mantenimiento y desarrollo de una sólida reputación organizacional con las partes interesadas. Cada vez los estudios sobre gestión y comunicación de crisis evidencian la interrelación que existe entre la reputación, la gestión de comunicación de crisis y la relación que se establezca con los públicos (Payne, 2006).

La reputación y la imagen representan los valores más sensibles y al mismo tiempo más vulnerables dentro de la organización, lo que justifica que los esfuerzos desde la política de comunicación pivoten en su protección. La posición de la imagen y la reputación se somete

a la percepción del público hacia el que dirigimos nuestra estrategia comunicativa, por lo tanto, la adecuada gestión de medidas instrumentales necesita de una adecuada comunicación para lograr la percepción positiva y eficaz de la gestión de crisis y que así la imagen de la institución permanezca intacta o aumente su valor de cara a los ciudadanos. Para ello se debe mostrar en todo momento una actitud honesta, de reconocimiento de los hechos y de asunción de responsabilidades si las hubiera.

Si extrapolamos los indicadores que aseguran la fidelidad en una empresa, a través de la confianza en su producto, a la Administración Pública, puede resultar una tarea complicada. En el sector privado identificamos las cuentas de resultados donde se evidencia la credibilidad hacia la organización con el consumo de sus productos. Esta confianza en el producto que muestra la buena reputación e imagen de la organización se puede hacer coincidir con el apoyo al equipo que ostenta el poder, sus acciones generan credibilidad que se traduce en confianza hacia la institución, beneficio máximo para su reputación e imagen.

La imagen o marca de un país, gobierno, o administración, encuentra en la comunicación de gestión de crisis una oportunidad de fortalecimiento de cara al interior y hacia el exterior, un ejemplo lo encontramos en la comunicación del gobierno de Piñera ante el accidente de la mina San José (2010), donde 33 mineros permanecieron sepultados bajo tierra durante 69 días mientras el mundo entero seguía en directo la retransmisión de su liberación. Este caso arroja como resultado la imagen de un país fuerte y con un presidente con habilidades para el liderazgo, *«el presidente chileno domina todos los escenarios, desde la indumentaria al mensaje, el tono, comunicación gestual, todo en su justa medida para erigirse en una persona persuasiva, emotiva, cercana, natural, convincente, creíble y empática con el espectador»* (Véliz Montero, 2011, p. 7).

## CAPÍTULO II

# CASOS DE COMUNICACIÓN DE CRISIS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



La aproximación teórica a la comunicación de crisis alcanza una mayor comprensión con el análisis práctico de casos gestionados por la Administración Pública. Esto justifica la reconstrucción de episodios de comunicación de crisis entre los años 2010 y 2014 que exponemos en este capítulo. La descripción de los casos se realiza a partir de la revisión bibliográfica, el análisis de medios de comunicación y entrevistas en profundidad con protagonistas directos de la gestión de crisis.

La selección de los casos descansa en varios requisitos que los hacen relevantes, pero sin duda el más significativo es el interés mediático que despiertan. Todos experimentan en el desarrollo de la situación de crisis un salto cualitativo a la esfera de información internacional. Pasamos a enumerar las características que los hacen notables para nuestro estudio:

- La gestión de la crisis instrumental y comunicativa le corresponde a una Administración Pública o Gobierno (Poder Ejecutivo).
- Los casos que se describen muestran la variedad de tipos de crisis a los que se puede enfrentar una organización, a partir de la clasificación expuesta en el apartado teórico, lo que permite conocer la génesis de casos diferentes en su origen y en su gestión.
- Se potencia la presencia de diferentes niveles de organización territorial de la Administración, desde los Ayuntamientos, como administración más cercana al ciudadano, hasta la gestión ministerial en el Gobierno de España.
- Los hechos que dan lugar a la crisis son graves al igual que sus consecuencias o efectos.
- Todos los casos dan lugar a una crisis en los medios de comunicación de masas. Sus hechos y gestión ocupan la actualidad informativa y la agenda pública.

### Casos

Enumeramos los casos objeto de estudio siguiendo un orden cronológico:

- Caso 1: Cierre del espacio aéreo español en diciembre de 2010.
- Caso 2: El terremoto ocurrido en Lorca el 11 de mayo de 2011.

- Caso 3: Conflicto social ante una obra civil en el barrio burgalés de Gamonal (2014).
- Caso 4: Primer contagio por el virus del Ébola en España (2014).

## Metodología

La metodología utilizada se sitúa en el paradigma cualitativo, realizamos estudios de caso para cada uno de los sucesos de comunicación en situación de crisis, donde nos centramos en una realidad concreta *«con unas fronteras más o menos claras que se analiza en su contexto y que se considera relevante bien sea para comprobar, ilustrar construir una teoría o una parte de ella, bien sea por su valor intrínseco»* (Coller, 2000, p. 29). Se reproduce un esquema similar para cada caso analizado, con un recorrido detallado por las dimensiones presentes en la gestión de comunicación de crisis.

Iniciamos cada caso con una aproximación al marco de situación donde introducimos al lector en los hechos y antecedentes que dan lugar a la crisis. Cuando conocemos estos detalles analizamos las decisiones de gestión y comunicación de crisis, seguimos con una exposición de lo que entendemos como voces disonantes que se manifiestan contrarias a la gestión pública de la crisis. Y el último apartado, que denominamos diario de una crisis, describe la frecuencia informativa del caso y las noticias que se emiten cada día durante el desarrollo del conflicto.

- Marco de situación. Para poder entender la crisis se necesita exponer los hechos que dan origen a la crisis, seguido de los antecedentes que dan lugar al conflicto donde se puede visualizar la preparación de las Administraciones Públicas para responder a la crisis. Incluimos en esta primera parte la identificación del tipo de crisis en la que nos encontramos, donde detallamos la relación de fases cronológicas presentes en la gestión de comunicación de crisis para cada uno de nuestros estudios.
- Gestión de crisis. Nos referimos a la toma de decisiones y de medidas instrumentales para la solución técnica de la crisis, además de la configuración del comité de crisis y el centro de operaciones, en su caso.
- Gestión de comunicación de crisis. Abordamos las variables de comunicación, la prevención a través de un manual de crisis, la planificación o estrategia de comunicación, los objetivos de la comunicación de crisis, su portavoz, los mensajes y público, así como las herramientas de comunicación empleadas.
- Voces disonantes. En la comunicación de una situación de crisis encontramos la presencia de voces que rechazan la gestión del conflicto, esto puede dar lugar a la aparición de plataformas ciudadanas, comisiones de investigación, comparecencias en los órganos de control de gobierno y peticiones de dimisión de los gestores públicos.
- Diario de una crisis. Es necesario dedicar un espacio para exponer con cierta precisión el desarrollo mediático de la crisis.

Las técnicas de investigación que hemos considerado más adecuadas para obtener evidencia empírica son: la entrevista en profundidad y el análisis de contenido.

La entrevista se realiza a las personas que han sido responsables directos de la gestión de la crisis y de su respuesta comunicativa. Entendemos necesario formular las preguntas, primordialmente, a los directores de los departamentos de comunicación de las instituciones y a los portavoces de la crisis. De este modo observamos las perspectivas del técnico de comunicación y del político. Solo en el caso del Ébola no ha sido posible realizar la entrevista al portavoz «político» de la crisis, desde la Vicepresidencia del Gobierno nos han remitido a los datos facilitados por el personal de comunicación entrevistado.

**Relación de personas entrevistadas y su cargo de responsabilidad en la institución:**

CASO	RESPONSABILIDAD	PERSONA ENTREVISTADA
Caso 1 (Año 2010)	Directora de comunicación de AENA.	María Jesús Luengo Martín
	Director de comunicación del Ministerio de Fomento.	Félix Albertos Carrión
	Portavoz y ministro de Fomento.	José Blanco López
Caso 2 (Año 2011)	Director de comunicación.	Serafín Piñeiro Gallardo
	Portavoz y alcalde de Lorca.	Francisco Jódar Alonso
Caso 3 (Año 2014)	Director de comunicación Ayuntamiento Burgos.	José Domarco Carranza
	Portavoz y vicealcalde de Burgos.	Ángel Ibáñez Hernando
Caso 4 (Año 2014)	Director de comunicación Ministerio de Sanidad.	José Manuel Martínez
	Responsable comunicación en Vicepresidencia del Gobierno de España.	David del Cura

Un estudio de comunicación de crisis necesita del análisis de contenido de las noticias que día tras día han ocupado espacio en los medios de comunicación. El tiempo de análisis se encuentra condicionado por la duración del protagonismo mediático.

El resultado del estudio general de medios influye en la selección de los medios de comunicación, siempre de prensa escrita. Se realiza un seguimiento a las noticias que aparecen en los periódicos El País y El Mundo.

El carácter local de algunos casos de crisis como el terremoto de Lorca o el conflicto de Gamonal, aconsejan el análisis de medios de comunicación de tirada regional que dedican un mayor número de páginas a la redacción del conflicto. En el caso de Lorca observamos las noticias de los diarios La Verdad de Murcia y La Opinión de Murcia. En Burgos las noticias que completan los datos del caso se obtienen del diario El Correo de Burgos y el Norte de Castilla.

## CASO 1: CIERRE DEL ESPACIO AÉREO ESPAÑOL EN DICIEMBRE DE 2010

### II.1.1. MARCO DE SITUACIÓN

#### II.1.1.1. Los hechos

El 3 de diciembre de 2010, coincidiendo con un puente festivo<sup>9</sup> en España, asistimos al cierre del espacio aéreo español motivado por el conflicto laboral con el colectivo de controladores aéreos. La situación es calificada por el Gobierno como una «huelga salvaje» ante las bajas por enfermedad que presentan los controladores y el incumplimiento de sus obligaciones laborales en los puestos de trabajo de los centros de control. El tráfico aéreo en España se controla desde 7 centros de control<sup>10</sup> ubicados en Santiago de Compostela, Madrid, Barcelona, Mallorca, Valencia, Sevilla y Gran Canaria.

La gravedad de los hechos motiva medidas de gran envergadura como el cierre del espacio aéreo español, la militarización de los servicios de control del espacio aéreo y la declaración del Estado de Alarma<sup>11</sup> por vez primera en nuestro país con una duración de 43 días. La onda expansiva de los efectos que produce esta situación crítica se deja sentir en los ciudadanos como clientes de los servicios aéreos, en las aerolíneas, en los proveedores, y en los sectores económicos.

En esta crisis podemos señalar, principalmente, tres partes implicadas en la gestión de conflicto: los controladores aéreos y su sindicato USCA (Unión Sindical de Controladores Aéreos), la entidad pública empresarial AENA, adscrita al Ministerio de Fomento del Gobierno de España bajo la presidencia de José Luís Rodríguez Zapatero, y el propio Ministerio de Fomento que dirige José Blanco.

AENA es una entidad que gestiona 47 aeropuertos españoles, gestiona 12 aeropuertos en México, 3 en Colombia, da asistencia técnica a uno en Cuba y participa en el 10 % de una empresa que, a su vez, gestiona los aeropuertos de Bolivia, San José de Costa Rica, 3 aeropuertos en Inglaterra y Estocolmo.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> El calendario laboral prevé dos días festivos en el mes de diciembre, dos días de fiesta, el día 6 de diciembre con la conmemoración del aniversario de la Constitución Española de 1978 y el día 8 de diciembre con la festividad religiosa de la Inmaculada Concepción.

<sup>10</sup> Memoria anual de AENA, año 2010.

<sup>11</sup> Previsto en el artículo 116 de la Constitución Española y en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, de excepción y de sitio, en su artículo 4.c establece que es «El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el art. 116, 2, 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: (...)

c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los arts. 28, 2 y 37, 2 de la Constitución, y concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo».

<sup>12</sup> Juan Ignacio Lema Devesa en la comisión de presupuestos del Senado celebrada el 24 de noviembre de 2009. Diario de sesiones del Senado. XI Legislatura. Comisiones. Núm.247 pp 35-39

Según declaraciones de su presidente Juan Ignacio Lema Devesa en la comisión de presupuestos del Senado celebrada el 24 de noviembre de 2009. Su régimen jurídico es de entidad pública empresarial, sobre el mismo se inaugura un debate entre los responsables públicos de su gestión sobre la necesidad de convertir AENA en sociedad anónima con el fin de ganar en eficiencia y competitividad.

El origen de la crisis parece estar en un conflicto laboral que se gesta ante la caducidad de un convenio colectivo y la falta de acuerdo para aprobar uno nuevo. La discrepancia se focaliza en sus condiciones laborales con especial prevalencia en las relativas a las horas de trabajo en cómputo anual y la retribución económica por su trabajo. Si se analiza la memoria del año 2010 de la entidad pública empresarial se aprecian las modificaciones que experimenta el marco normativo que regula los recursos humanos, donde se vislumbran medidas<sup>13</sup> en relación con el colectivo de controladores del espacio aéreo. El último desarrollo legal,<sup>14</sup> aprobado en Consejo de Ministros el 3 de diciembre de 2010, parece ser el detonante final de la crisis que coincide con la proliferación de los partes de indisposición de los controladores aéreos para poder desarrollar su trabajo, tal y como anuncia el gobierno y la propia empresa.

### II.1.1.2. Antecedentes

Para comprender el caso del cierre del espacio aéreo español conviene remontarnos a fechas más lejanas, desde que se cumple el plazo de vigencia del convenio colectivo hasta la aprobación en el Consejo de Ministros de 3 de diciembre de 2010 del Real Decreto Ley 13/2010, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo. En el apartado quinto del preámbulo de la ley se introduce la necesidad de cambio del modelo de gestión aeroportuaria para mejorar los niveles de:

<sup>13</sup> Medidas en el marco de los recursos humanos:

- Real Decreto 1001/2010 de 5 de agosto. Establece normas de seguridad aeronáutica en relación con los tiempos de actividad y los requisitos de descanso de los controladores civiles de tránsito aéreo.
- Ley 36/2010 de 22 de octubre. Modifica la Disposición Adicional cuarta de la Ley 9/2010 de 14 de abril relativa a los límites al desempeño de funciones operativas, situación de reserva activa y jubilación.
- Real Decreto Ley 13/2010 del 3 de diciembre de 2010. Su Disposición Adicional segunda afecta a los controladores aéreos: en el cómputo del límite anual de actividad aeronáutica no se tendrán en cuenta otras actividades de carácter no aeronáutico tales como imaginarias y periodos de formación no computables como actividad aeronáutica, permisos sindicales, licencias y ausencias por incapacidad laboral, al no afectar a los límites de seguridad aeronáutica.
- Orden FOM/1841/2010, de 5 de julio. Desarrolla los requisitos para la certificación de los proveedores civiles de formación de controladores de tránsito aéreo.
- Orden FOM/896/2010, de 6 de abril. Regula el requisito de competencia lingüística, y su evaluación, exigible a los controladores civiles de tránsito aéreo.

<sup>14</sup> Real Decreto Ley 13/2010, de 3 de diciembre de 2010, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.

Eficiencia abordando medidas que permitan acometer un importante proceso de modernización dirigido a la separación de las funciones de gestión aeroportuaria y las de navegación aérea que en España, hasta ahora, venían siendo desarrolladas por la entidad pública empresarial, AENA, con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia de nuestro sistema aeroportuario.

(Real Decreto Ley 13/2010, 3 de diciembre 2010).

El primer convenio colectivo entre AENA y el colectivo laboral de controladores aéreos que entra en vigor el 1 de enero de 1999 caduca el 31 de diciembre de 2004, desde entonces se viene negociando la redacción de un segundo convenio con posturas que parecen distantes en cuanto a horas y condiciones de trabajo, además de las relacionadas con el sueldo a satisfacer al colectivo de trabajadores.

En estos momentos estamos negociando el convenio, que finalizó hace 5 años. Sin embargo, a lo largo de 5 años no ha sido posible la negociación —a nuestro juicio, por la postura inmovilista que pretende perpetuar el colectivo—, situación que no nos parece en absoluto deseable.

(Declaraciones del presidente de AENA en la comisión de presupuestos del Senado<sup>15</sup>, 24 de noviembre de 2009).

El vaivén de negociaciones desde el año 2004, encuentra manifestaciones que parecen intuir la situación complicada que atraviesan los encuentros entre las partes interesadas. Ya en la comparecencia del presidente de la entidad, ante la comisión de presupuestos del Senado, se pone en evidencia la disconformidad con las retribuciones salariales del colectivo de controladores por sus funciones y horas de trabajo:

Aproximadamente, los costes salariales del colectivo de controladores representan un 70 % de nuestros costes totales, los más altos de la Unión Europea, con mucho (...). Es decir, que nuestros controladores, comparados con los controladores británicos, nos cuestan el triple y producen la mitad. Esta es la situación, un problema que proviene desde hace mucho tiempo, no es de ahora.

(Declaraciones del presidente de AENA en la comisión de presupuestos del Senado, 24 de noviembre de 2009).

<sup>15</sup> Comparecencia del director general-presidente de la Entidad Pública Empresarial Aeropuertos españoles y navegación aérea (AENA). D. Juan Ignacio Lema Devesa, a petición del grupo parlamentario popular en el Senado (Número de expediente 713/000541). Comparecencia donde se exponen las cifras de AENA para los presupuestos del año 2010.

En esta misma comparecencia se muestra la superioridad de las tarifas de navegación aérea en nuestro país en relación con la del resto de la Unión Europea.

En esta misma línea se pronuncia el ministro de Fomento cuando afirma que *«no es tolerable que una empresa pública pague sueldos millonarios a sus empleados mientras el Gobierno pide austeridad al resto de los españoles»* (Rueda de prensa del día 5 de febrero de 2010, posterior al Consejo de Ministros<sup>16</sup>).

La tensión de las relaciones crece en intensidad, en medio de declaraciones y acciones todas ellas orientadas a lograr un acuerdo que, finalmente y como demuestran los hechos, se salda sin éxito. Se detalla a continuación una relación cronológica de los principales hitos del proceso de negociación, desde el anuncio de la directora de Navegación Aérea, Carmen Libro, de futuros cambios en las condiciones del convenio de los controladores para abaratar los costes, el 2 de diciembre de 2009.

El 29 de diciembre de ese mismo año, José Blanco como ministro de Fomento denuncia lo que parecía una guerra encubierta por parte de los controladores aéreos. Las negociaciones que se inician en enero entre AENA y el USCA concluyen sin acuerdo el 3 de febrero del año 2010, dos días más tarde el Consejo de Ministros aprueba un Real Decreto Ley por el que se devuelve a AENA la capacidad de gestión y control del tráfico aéreo, y se rebaja el salario del colectivo hasta una media de 200 000 euros al año, así como el aumento de la jornada laboral obligatoria hasta las 1670 horas anuales. El texto legal no goza de la aceptación por el colectivo de controladores que inicia acciones legales para invalidar sus acuerdos.

La Audiencia Nacional se pronuncia a favor del Gobierno, al entender, en su sentencia de 10 de mayo que:

La intervención del legislador era idónea puesto que si era imposible, a todas luces, remediar el estado de cosas, creado en el servicio público de tránsito aéreo, mediante la negociación colectiva, al ser impensable que el colectivo afectado renuncie negociadamente a un sistema que ha producido unas retribuciones millonarias, apoyadas en una jornada ficticia, no había otro remedio que la intervención del legislador para asegurar la libertad de circulación en el tráfico aéreo.

El Gobierno, en medio de las negociaciones, continúa con su hoja de ruta y la agenda legislativa, y así procede a la aprobación de otras tres normas que regulan la gestión del espacio aéreo:

- Ley 9/2010, de 14 de abril, por la que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, se establecen las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito

<sup>16</sup> Se aprueba el Decreto Ley 1/2010, por el que se devuelve al Gobierno, a través de AENA, los mecanismos para organizar el trabajo de los controladores y para liberalizar el servicio de control del tráfico aéreo

aéreo. En esta norma se establece, con el fin de garantizar el tráfico aéreo, modificaciones sobre atención en caso de enfermedad y garantía del servicio, bajo la dirección, si fuese necesario, del Ministerio de Defensa.

- Real Decreto 1001/2010, de 5 de agosto, por el que se establecen normas de seguridad aeronáutica en relación con los tiempos de actividad y los requisitos de descanso de los controladores civiles de tránsito aéreo.
- Real Decreto Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.

Entre tanto, desde AENA se denuncia el absentismo laboral que se había multiplicado como medida de presión y el ministro de Fomento anuncia el 20 de julio de 2010, que el Gobierno habilitará a controladores militares para que ocupen puestos de trabajo en los aeropuertos civiles.

El 13 de agosto de 2010, se firma un preacuerdo de mínimos entre el USCA y AENA que parecía ser la antesala de la negociación del segundo convenio colectivo y donde se aceptan las condiciones laborales establecidas por el ministro de Fomento a cambio de flexibilizar la jornada laboral, en función de la carga de trabajo de cada centro de control. Finalmente, el texto no es del agrado de los controladores, pues entienden que no se cumplen los acuerdos por parte de la empresa y aventuran una reacción sindical que deriva en un otoño conflictivo con una huelga de celo y el incremento de las bajas médicas.

El 26 de noviembre de 2010, USCA anuncia el cierre en el espacio aéreo de Galicia a partir del fin de semana, que se extenderá durante el mes de diciembre al conjunto de España, por el exceso de horas trabajadas por los profesionales de los centros de control. Efectivamente, la no asistencia al trabajo de los controladores provocó finalmente el cierre del espacio aéreo gallego en la noche del 28 al 29 de noviembre.

El ensayo de Lavacolla, en Santiago de Compostela, parece ser la antesala de lo que finalmente ocurre en diciembre. Durante todo el año se han producido casos de huelga de celo, según fuentes de la propia empresa, que derivan en la indisposición de los controladores de Santiago y acaba con el colapso en el puente de diciembre.

El ministro Blanco, ante la incertidumbre que representa la posibilidad de una expansión del fenómeno de Santiago, incorpora al Real Decreto Ley 13/2010, varias disposiciones que otorgan al Ejecutivo la potestad para adoptar las decisiones que finalmente se toman en el puente de diciembre:

- Se confirma la delimitación de la jornada laboral que no debe exceder en cómputo anual de las 1670 horas anuales.
- Los servicios sanitarios de AENA, de modo preceptivo, son los que de modo inmediato puedan evaluar la situación de enfermedad e indisposición de los controladores como causa que justifique su abandono del puesto de trabajo.

- Nueva redacción del apartado 2 de la Ley 9/2010 de 14 de abril, de modo que ante la presencia de causas excepcionales se aplicará el artículo 4.4.a) de la Ley de Seguridad Aérea, por la que los controladores pasan a disposición del Ministerio de Defensa que asume las labores de organización, planificación, supervisión y control.

De este modo llegamos al viernes 3 de diciembre:

En torno a las 17:20 horas, AENA, de acuerdo con el Ministerio de Fomento, se vio en la necesidad de tomar la decisión de cerrar progresivamente, hasta hacerlo al completo llegada la noche, el espacio aéreo español al no poder prestar los servicios esenciales de navegación aérea como consecuencia del abandono, súbito, masivo y simultáneo, de sus puestos de trabajo, en torres de control y aeropuertos, por la mayor parte de los controladores aéreos en ese momento de servicio o llamados a incorporarse al mismo.

(José Luis Rodríguez Zapatero, comparecencia ante el Congreso de los Diputados, 9 de diciembre de 2010).

### II.1.1.3. Identificación de la crisis y fases de desarrollo

Atendiendo a los tipos de crisis, podemos considerar esta situación hostil como una crisis en el entorno de las relaciones sociales (Piñuel, 1997), de origen endógeno al situarlo en un conflicto laboral dentro de una organización. Si bien en este caso, tiene unos efectos exógenos con gran cantidad de públicos afectados. Cuando se produce ese salto de lo endógeno a lo exógeno la imagen de la organización se puede ver afectada, demandando este elemento inmaterial una atención especial en la estrategia de comunicación. Es una crisis mediática y que responde a un modelo de gestión evitable, como veremos en el recorrido por sus fases de desarrollo.

Justificamos la relevancia de esta crisis en su repercusión mediática o el número de afectados, pero sobre todo en el hecho insólito que representa la paralización de todo el espacio aéreo español y la declaración por vez primera del estado de alarma en España.

Resulta sencillo delimitar las fases de desarrollo de la crisis, asistimos a una primera fase de precrisis que coincide con los hechos en la torre de control de Santiago de Compostela, que pone sobre alerta a los responsables políticos y técnicos. Estos acontecimientos y la imposibilidad de acercar posturas entre representantes sindicales y la propia Administración hace que no se improvise la estrategia de comunicación que se desarrolla en los días posteriores.

El salto a la fase de crisis se produce la tarde del día 3 de diciembre de 2010 con el cierre del espacio aéreo, y continua hasta el día 5 de diciembre cuando los aviones vuelven a despegar de nuestros aeropuertos. Las dos medidas, de cierre del espacio aéreo y la declaración del estado de alarma, protagonizan el momento más extenuante de la situación de crisis. A partir del día 6 de diciembre ya se habla de normalidad, estado anhelado en situaciones de crisis

que permite alcanzar su fase final. Los medios de comunicación recogen la información de la entidad AENA que anuncia la normalidad en el funcionamiento de los aeropuertos. Aun así, se mantienen medidas aprobadas para el caso excepcional a fin de evitar un nuevo conato, como es el estado de alarma y su prórroga posterior aprobada por el Congreso de los Diputados, con los votos a favor de Convergencia i Unió (CIU), Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Coalición Canaria, y los votos en contra de Izquierda Unida (IU) y Esquerra Republicana de Cataluña (ERC), así como la abstención del Partido Popular (PP).

El cierre de la crisis o fase de postcrisis la identificamos con la recuperación de la normalidad en los aeropuertos. Este es el momento idóneo para realizar la evaluación de los acontecimientos, un trabajo de investigación que permite alimentar planes y estrategias futuras. Algo difícil en la gestión diaria de un ministerio como es el de Fomento, donde no se llega a documentar los resultados de la gestión de comunicación del conflicto, como asegura su director de comunicación.

## II.1.2. GESTIÓN DE CRISIS

En la gestión de la crisis se aprecian actuaciones diferenciadas de los actores implicados desde el lado de la Administración Pública. Nos podríamos plantear por qué no se observan las acciones de los controladores como otro de los agentes que intervienen en el conflicto y a los que nos estamos refiriendo en algunas ocasiones de modo velado. El motivo es la finalidad de este estudio: la gestión de comunicación de una crisis por parte de las Administraciones Públicas.

Nuestro interés, por lo tanto, reside en conocer cómo ha sido la gestión de comunicación de crisis que realiza el Ministerio de Fomento y la entidad pública empresarial AENA. Hecha esta apreciación, volvemos a situarnos en la gestión realizada con motivo del conflicto, y como decimos, se aprecia un reparto de funciones más técnica que emprende AENA, y la gestión más política, responsabilidad del Gobierno residenciado en el Ministerio de Fomento.

### II.1.2.1. Comité de crisis

A las 18:00 h del día 3 de diciembre de 2010, en la sede del Ministerio de Fomento, se constituye el Gabinete de crisis. La razón de su ubicación en la sede ministerial obedece, según fuentes oficiales, a razones operativas. Los miembros<sup>17</sup> que forman parte en un primer momento son: el secretario de Estado de Transportes, el subsecretario del Ministerio, el secretario general de Transportes, el secretario general de Relaciones Institucionales, el director general de Aviación Civil, la secretaria general técnica del Ministerio, la directora

<sup>17</sup> Declaraciones del ministro de Fomento en la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados, el día 14 de diciembre de 2010.

de la Agencia de Seguridad Aérea, y el presidente de AENA, todos ellos bajo la dirección del ministro de Fomento, José Blanco.

A este gabinete se incorporan el vicepresidente primero del Gobierno Alfredo Pérez Rubalcaba, la ministra de Defensa Carmen Chacón, el secretario de Estado de Defensa, el secretario general de la Presidencia y el abogado general del Estado, además del jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire, el segundo jefe de Estado Mayor y el asesor jurídico general de la Defensa. En el gabinete de crisis se encontraban físicamente los responsables del departamento de comunicación, participando en las decisiones de comunicación y desarrollando la estrategia que había prevista.

Por lo que respecta a AENA, su funcionamiento responde a lo previsto en el manual de crisis, que se activa cuando se produce un conflicto. En cada uno de los aeropuertos de España se pone en funcionamiento su propio gabinete de crisis, al frente se encuentra el director del aeropuerto y le acompaña en la gestión de la crisis el director adjunto y el director de operaciones. Son los que se encargan de activar las medidas instrumentales en cada uno de los aeropuertos en coordinación con la dirección de AENA, y como veremos, son los responsables de tomar decisiones en aspectos puntuales a fin de garantizar los servicios a los ciudadanos que se encuentran atrapados en cada uno de los 47 aeropuertos de España.

La dirección de AENA se encuentra en las dependencias de la empresa pública. Su gabinete de crisis reviste cierta peculiaridad, en esta ocasión no es un gabinete al uso que se nombra para hacer frente a la dificultad una vez que esta se ha producido o cuando se dan las primeras señales de alerta. Es un comité de trabajo que se constituye un año antes, no pensando tanto en la comunicación sino para tratar el proceso de negociación abierto con los controladores, y en la medida que las negociaciones se iban bloqueando, se estudiaban los distintos escenarios y procesos que se podían poner en marcha. En ese órgano de trabajo se analizan también las normas legales que modifican condiciones laborales de los trabajadores y se contemplan todas las opciones posibles, desde una huelga de celo hasta una huelga general. Este es el mismo comité que opera una vez que se produce el cierre del espacio aéreo el 3 de diciembre. Forman parte de este comité el presidente, el director general, la directora de navegación aérea, responsables de navegación aérea y la directora de comunicación, y depende jerárquicamente del Ministerio de Fomento.

El 3 de diciembre el comité experimenta un salto cualitativo, los acontecimientos hacen que se salga del funcionamiento normal de AENA y de una negociación laboral, pasa a la sede del Gobierno y se inicia desde allí la gestión y toma de decisiones políticas. La magnitud de los hechos dibuja otro escenario cuya gestión corresponde al Ministerio. La dirección de AENA asume una gestión técnica de las medidas instrumentales para paliar la situación e informar a los usuarios a través de su política de comunicación, siempre coordinada con Fomento. Sus acciones se dirigen a mostrar la operativa y el funcionamiento de los aeropuertos, como se aprecia en la revisión pormenorizada de sus notas de prensa, comparencias y mensajes por los canales de información dispuestos para esta ocasión.

Hay que destacar que, aun existiendo estos órganos de gestión de la comunicación de crisis, la gravedad de las decisiones necesita de otras instancias gubernamentales superiores para su aprobación como es el Consejo de Ministros y la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis, esta última se constituye el 4 de diciembre.

### II.1.2.2. Centro de operaciones

El Ministerio de Fomento no disponía de un centro de operaciones previsto para casos de crisis, en su lugar se improvisa una sala de juntas en dependencias ministeriales que se acomoda para acoger las reuniones de trabajo del gabinete. Igualmente se dispone un espacio para poder atender a los medios de comunicación, a fin de facilitar la realización de su trabajo de modo cómodo. En AENA, los aeropuertos sí disponen de una sala de crisis perfectamente equipada, con una distribución de la ubicación que debe ocupar cada uno de los miembros del operativo de crisis.

### II.1.2.3. Toma de decisiones y medidas instrumentales

En la gestión de crisis diferenciamos las medidas técnico-instrumentales de las decisiones políticas y de comunicación. Todas ellas se adoptan en los órganos de gestión a los que nos hemos referido en el apartado anterior, siempre en coordinación con la empresa pública y con la Moncloa, sabiendo en cada caso la competencia que le corresponde a cada uno de los agentes implicados.

Exponemos primero las decisiones políticas y técnicas del Gobierno.

Las *decisiones políticas* del Gobierno:

- El cierre del espacio aéreo.
- Militarización de los aeropuertos y centros de control, este es el punto neurálgico donde se controlan los aviones cuando se encuentran en el aire, el punto más crítico y de gran responsabilidad para la seguridad aérea.
- Declaración del estado de alarma el día 4 de diciembre de 2010, es la primera vez que un Gobierno en la historia de nuestra democracia hace uso del artículo 116 de la Constitución.
- Apertura de expediente disciplinario al colectivo de controladores aéreos, un total de 442 controladores expedientados.

Decisiones técnicas-*instrumentales*:

- Se refuerzan los medios de transporte alternativos para los viajeros que tenían programados vuelos nacionales. Renfe, empresa pública ferroviaria, gestiona 14 000 plazas adicionales.
- Se gestionan, junto con las asociaciones de transporte de carretera, la puesta a disposición de 10 000 plazas adicionales.

- Se destinan a labores de apoyo y de seguridad a más de 2000 efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Se dispone un operativo de 190 efectivos del Ejército del Aire para asumir la autoridad en las torres y centros de control.
- Se indica a las compañías aéreas y se alerta a Protección Civil para que tomen las medidas adecuadas para atender a los afectados. Los servicios de protección civil se desplazan a los aeropuertos para proporcionar alimentos, bebidas y prendas de abrigo.
- Se activa la Unidad Militar de Emergencias (UME), una vez que el presidente del Gobierno firma el decreto que ordenaba al Ministerio de Defensa, de conformidad con lo previsto en el Decreto Ley 13/2010 y en la Ley de Seguridad Aérea, encargarse de la supervisión, organización y control del trabajo de los controladores.

Las medidas de gestión de AENA favorecen la operatividad en los aeropuertos, la mayoría están directamente relacionadas con las necesidades básicas de los viajeros que se encuentran en los aeropuertos:

- Se coordina con los servicios de restauración la apertura de los establecimientos, se facilitan vales de comida.
- Se intensifican las labores de limpieza y la atención sanitaria.
- Se habilita teléfono de atención a usuarios.
- Se brinda atención a las personas afectadas que deben pernoctar en el aeropuerto y se gestiona con las compañías aéreas el hospedaje en establecimientos hoteleros.

De todas las decisiones, la más significativa es la declaración del estado de alarma, que el presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero justifica en su comparecencia ante el Congreso de los Diputados del 9 de diciembre: *«Ha habido que aplicar una medida de excepción para acabar con una situación de excepción»*.

## II.1.3. GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN DE CRISIS

### II.1.3.1. Departamento de comunicación

Como hemos expuesto al referirnos a la toma de decisiones de gestión de crisis, el caso del cierre del espacio aéreo español cuenta con la participación de dos «administraciones»: el ministerio que asume la gestión, principalmente política, y la entidad pública empresarial (AENA), que se ocupa de llevar a cabo la gestión técnica operativa. Cada una de ellas cuenta en su estructura organizativa con un departamento de comunicación al que nos referimos en este epígrafe y que no experimenta cambios significativos en su configuración durante la gestión del conflicto.

La responsabilidad de la comunicación de crisis estuvo en todo momento en el Ministerio de Fomento, donde se adoptan decisiones en colaboración y coordinación permanente

con la Moncloa. La composición de este departamento se mantiene igual antes, durante y después de la crisis. Cada una de las empresas que se integran en el Ministerio, como es el caso de AENA, cuentan con un departamento de comunicación propio que opera en la gestión diaria de la empresa, y que dependen del departamento de comunicación del Ministerio para las cuestiones técnicas y políticas en sentido de Administración Pública. Existe una correcta coordinación de todos los departamentos de comunicación con la dirección de Fomento.

El departamento de comunicación de AENA es bastante amplio, está integrado por responsables de las áreas de: comunicación externa, que se ocupa de la relación con los medios de comunicación; comunicación interna, web e intranet; publicidad e imagen corporativa; responsable de relaciones institucionales y organización de eventos. Además, al igual que ocurre con Fomento, su composición es la misma durante la gestión y en los momentos posteriores a la crisis. La dirección de comunicación en AENA goza de gran consideración y se integra en la organización de la empresa al más alto nivel.

### II.1.3.2. Prevención

Rezan los cánones de la comunicación, que un acicate para una adecuada gestión de comunicación de crisis es la prevención, auditoria y gestión de conflictos potenciales. La prevención se materializa en un manual de comunicación de crisis donde se detalla la relación de medidas a poner en práctica cuando se atisba la llegada de una crisis. La empresa AENA celebra simulacros principalmente de emergencias, obligatorios según normativa, y en todas las emergencias hay comunicación que se escenifica en esos supuestos prácticos.

La experiencia en la gestión de crisis anteriores permite llegar a conclusiones que nos ayudan en la planificación de conflictos futuros, encontramos algunos ejemplos de crisis que nutren de evidencia al manual de crisis como el accidente de Spanair, el cierre de la aerolínea Air Comet, o el cierre del espacio aéreo en Europa con ocasión de la nube de cenizas del volcán islandés Eyjafjallajökull, en abril de 2010. Estas situaciones sirvieron de simulacro real para la empresa, que pudo conocer medidas necesarias a ejecutar ante una situación grave: protocolos que incluyen las salas que se habilitan para que la personas puedan pasar la noche y atender a toda clase de ciudadanos que llegan a un aeropuerto, la capacidad de gestión para proporcionar vales de servicio de restauración, la ampliación de los servicios de hostelería y las atenciones sanitarias que se deben dispensar.

Desde el Ministerio de Fomento, experiencias anteriores muestran la importancia que tiene la comunicación. Los episodios de nevadas y las cenizas del volcán islandés ayudan a entender la necesidad de estar preparados para responder cuando un conflicto de esa gravedad se produce. El Ministerio no cuenta con un manual de comunicación para situaciones de crisis, pero en esta ocasión, desde la dirección de comunicación, se apuesta por preparar una respuesta ante un eventual conflicto, pero no se muestran partidarios de realizar simulacros ni auditorias en un intento de proteger la información, para evitar filtraciones como

de hecho se produjeron. Como asegura el máximo responsable del gabinete de comunicación del Ministerio, la situación que se exponía en esos documentos era tan increíble que ni los propios periodistas dieron credibilidad al borrador de plan de crisis, lo que permitió al Gobierno seguir con su estrategia.

El departamento de comunicación del Ministerio de Fomento estaba preparado para dar respuesta al conflicto. Desde tiempo atrás se venía trabajando sobre los posibles escenarios de crisis, cuatro eran las opciones que se barajaban, se tenía la confianza de que finalmente no se produjera, pero la realidad dio de bruces con esta esperanza. En Fomento nada queda a la improvisación, todo se encuentra listo para ejecutar cuando el día 3 de diciembre las pantallas de los centros de control empiezan a hacer *off*.

### II.1.3.3. Gestión de la comunicación de crisis, ¿plan de crisis o estrategia?

Cuando una crisis estalla, la política de comunicación responde a un plan de comunicación de crisis previamente definido o a una estrategia que adopta la organización de modo simultáneo al desarrollo de su gestión. De un modo u otro, se muestra a la opinión pública los hechos, los motivos que han originado el conflicto, su evaluación y consecuencias, además de la relación de medidas para recuperar la normalidad.

En el año 2010, AENA cuenta con un manual de comunicación de crisis previo al conflicto con los controladores, que se diseña cuando llega a la empresa su directora de comunicación María Jesús Luengo. Su elaboración corre a cargo del propio personal de AENA, lo que facilita la interiorización y aceptación por sus miembros que lo perciben como algo propio al haber participado en su confección. El conocimiento del manual de comunicación se comparte entre los empleados. Este manual actualizado con carácter anual, tiene protocolizado las acciones a desarrollar cuando el escenario es un accidente, un secuestro, o climatología adversa. En estos casos se detallan las tareas a realizar y se incluye, entre otras cuestiones, una relación de aquellas personas con las que se deben contactar en cada momento, así como las plantillas de nota de prensa con las que se debe comunicar hora tras hora. La filosofía que inspira su desarrollo es la necesidad de tener todo previsto ante la aparición de una crisis y dejar lo menos posible a la improvisación.

Si preguntamos por la existencia de un manual «general» de comunicación para los casos de crisis que se le pueden presentar al Ministerio de Fomento, la respuesta sería negativa. Esta administración, que no realiza simulacros o auditorias de crisis, desarrolla en el conflicto de los controladores lo que entendemos como gestión de conflictos potenciales. Lo complicado de las negociaciones con este colectivo profesional pone sobre aviso a Fomento que parece ser habilidoso en la preparación de la respuesta a los escenarios de crisis posibles. El departamento de comunicación prevé *una a una* de manera milimétrica las actuaciones a realizar si llegaba a ocurrir lo que finalmente tuvo lugar en el puente de diciembre. Al mismo tiempo que se planificaba una respuesta, se trabajaba para evitar que esta sucediera, la situación que se imaginaba era de extrema gravedad porque afectaba a los aeropuertos

de nuestro país, a la economía y sobre todo al sector turístico. En total se habían previsto cuatro escenarios y para cada uno de ellos se formulan los mensajes reactivos a aplicar, además de las medidas para alcanzar la solución del conflicto. En su redacción participa el departamento de Fomento y los directivos de AENA que brindan el asesoramiento técnico en lo que respecta a la operativa de funcionamiento de los aeropuertos. Esto pudo contribuir a que la declaración de cierre del espacio aéreo durara 24 horas y la opinión pública se mostrara más favorable a las decisiones del Gobierno.

Visto lo expuesto, la comunicación de crisis en el caso de los controladores, sin documentarse en un manual de comunicación, responde a un plan de comunicación perfectamente estudiado y consignado. Asistimos a una política de comunicación siempre coordinada entre el Ministerio de Fomento y AENA, donde se aprecia un reparto de mensajes: aquellos más técnicos y operativos residen en AENA, con un gabinete de comunicación muy técnico. La parte de más contenido político y toma de decisiones de mayor repercusión social, se residencia en el Ministerio de Fomento.

En la gestión de comunicación de esta crisis ¿qué se comunica? Se comunica la gestión de medidas ejecutivas instrumentales, a las que nos hemos referido en el apartado *gestión de crisis*. Se comunican mensajes políticos que explican los hechos y se reprende la acción del colectivo de controladores. Los mensajes políticos evidencian la capacidad de liderazgo del Gobierno en la toma de decisiones importantes y el esfuerzo por empatizar con los afectados y la sociedad española.

No podemos cerrar este epígrafe sin destacar la apuesta del departamento de comunicación por la intensa frecuencia de noticias desde que se produce la crisis. Todas las actuaciones y negociaciones se muestran a la opinión pública inmediatamente después de producirse. Durante los días de crisis aguda las comparecencias son frecuentes, así como los comunicados, lo que evita la generación de ruidos informativos.

#### II.1.3.4. Objetivos

La política de comunicación se define en torno a los objetivos que se busca alcanzar. Para AENA el objetivo de su comunicación y de sus mensajes es disuadir a los viajeros para que no acudan a los aeropuertos a fin de evitar el colapso y que las personas que se encuentran en tránsito no abandonen su hotel. En definitiva, se trata de brindar toda la información para que no se llenaran los aeropuertos de viajeros, al mismo tiempo que se trataba de atender a todos los afectados por la situación. El colapso que hubo en la página *web* supuso una dificultad que se vio superada con la puesta en marcha de otros mecanismos de información.

Desde el Gobierno<sup>18</sup>, su política de comunicación planea sobre dos objetivos: el objetivo principal es mantener informado a la población, especialmente a los potenciales usuarios de AENA, y amortiguar el impacto de las acciones de los controladores. Y un segundo objetivo es

<sup>18</sup> Datos que se extraen de la entrevista realizada al ministro de Fomento, José Blanco.

generar simpatía y comprensión en los ciudadanos hacia las medidas adoptadas por el Gobierno, trazar una estrategia para que a los periodistas y la opinión pública les llegue la situación de los controladores, todo lo que el Gobierno entiende que está ocurriendo con ese colectivo.

En el logro de este último objetivo, la campaña de información de los controladores parece que jugó a favor del Gobierno. Tal y como afirma el director de comunicación del Ministerio, fue el caballo de Troya que allanó el camino para que la opinión pública conociera el colectivo de los controladores, de este modo resultó más favorable la comunicación de las medidas por parte del Gobierno y se logra la «simpatía» de la opinión pública, o cuando menos la comprensión hacia la actitud del ejecutivo.

### II.1.3.5. Portavoz

En toda situación de crisis identificamos la «voz de la noticia» como la persona a quien se le encomienda la responsabilidad de la comunicación. En el caso de AENA, la comunicación de la empresa la ejerce su presidente, Juan Ignacio Lema Devesa. Si bien en algunas entrevistas, para explicar la operativa que se había montado en los aeropuertos, comparecen los directores de los aeropuertos.

El portavoz del Gobierno fue el ministro de Fomento José Blanco. En ocasiones toma la palabra el vicepresidente primero Alfredo Pérez Rubalcaba, para dar cuenta de las decisiones del Consejo de Ministros.

La situación de crisis genera cierto nerviosismo que puede ejercer presión psicológica en la persona encargada de su comunicación. AENA cuenta con planes de entrenamiento para portavoces, en algunos casos no son tan necesarios pues la persona que actúa de portavoz cuenta con habilidades para enfrentarse a la opinión pública. En el caso del Ministerio, el portavoz es una persona con una dilatada experiencia comunicativa por sus responsabilidades al frente del Partido Socialista como secretario de organización, su capacidad de elocución es destacada por el director de comunicación del Ministerio como una habilidad que favorece la comunicación. En este caso no se tienen previstas sesiones de preparación o de entrenamiento para los portavoces al considerar que no es necesario.

### II.1.3.6. Mensajes y público

¿Qué mensajes se desea transmitir a la sociedad? ¿Responden a una planificación o diseño previo? ¿A qué público van destinados? Estas son algunas de las preguntas que nos planteamos en el análisis de los mensajes y la posible segmentación del público al que se dirige.

El principal mensaje que se trasmite desde AENA, como se puede deducir de lo expuesto y así nos lo confirman las entrevistas con los responsables de comunicación, es de tipo operativo. El primero de los mensajes guarda relación con el objetivo primordial de la empresa: persuadir a los usuarios para que no se desplacen a los aeropuertos mientras dura el cierre del espacio aéreo. En esta misma línea el contenido de los comunicados versa sobre medidas

técnicas de atención al usuario y organización de los aeropuertos, así como la paulatina reapertura desde los centros de control. El segundo de los mensajes tiene que ver con el conflicto, explicando los hechos con un llamamiento a la vuelta al trabajo de los controladores. La redacción de los mensajes en la empresa pública se decide en función de los acontecimientos que se van produciendo.

Desde el Ministerio de Fomento los mensajes los decide el ministro a partir de las propuestas que formula el equipo de comunicación. Se trata de mostrar un mensaje creíble, que se interiorice por la persona encargada de su difusión. El contenido de los mensajes era el de prestar un servicio a la población, seguridad y control de la situación, así como transparencia y cumplimiento de la legislación vigente. Se necesita el plus de confianza de los ciudadanos para con su Gobierno. Además, se trata de evidenciar la existencia de un grupo de funcionarios públicos en una situación de privilegio nada compatible con la situación económica que atraviesa el país. Se necesita normalizar esta situación, que sigan disfrutando de una remuneración pública acorde a la responsabilidad de sus funciones, pero dentro de unos límites razonables y solidarios.

Los mensajes de AENA tienen un público fácil de identificar que son los usuarios atrapados en los aeropuertos y aquellos que han sufrido la cancelación de sus vuelos. A los que se encuentran en los aeropuertos se informa en coordinación con las compañías aéreas acerca de lo que se tiene que hacer, las vías de reclamación y se les ofrece asistencia inmediata.

El Ministerio define los mensajes en función del público al que se dirige y que se focaliza en: los usuarios, los controladores y los ciudadanos en general.

### II.1.3.7. Herramientas de comunicación

En el año 2010 asistimos al despegue tímido de las nuevas tecnologías, en esos momentos no todos los organismos disponen de cuenta de Twitter ni se posicionan en las redes sociales.

El Ministerio de Fomento y AENA recurren a las herramientas tradicionales como son las conferencias y notas de prensa, con los medios de comunicación como canal difusor de sus mensajes.

Se habilitan teléfonos y direcciones de contacto para ampliar la información que se vierte a través de las notas de prensa. Para la dirección de comunicación de AENA queda demostrada la importancia que tiene disponer de medios de comunicación alternativos ante la experiencia de colapso que sufre su página web ([www.aena.es](http://www.aena.es)), por el aluvión de entradas que se registran en las dos horas que siguen al cierre del espacio aéreo. La empresa tenía previsto en su manual de comunicación la disposición de un *dark site* que se tiene preparado y operativo, pero que solo publica cuando se presenta la dificultad. En él se incluyen todos los mensajes que se quieren transmitir, así como la información de servicios y los teléfonos de atención a los usuarios. Desde la dirección de comunicación de AENA, en los primeros momentos de la crisis, se cuenta con tres personas que mantienen la relación con los medios de comunicación y se utilizan las agencias como la forma más fácil de comunicar los mensajes.

La comunicación a través de la cuenta de Twitter (*@aenainformacion*) fue un balón de oxígeno para AENA, le permitió llegar al público afectado, a los medios de comunicación que iban actualizando su información a partir de los tweets de la empresa, y a la sociedad en general.

Desde el Ministerio además de las conferencias de prensa y comunicados se utiliza la *web* ([www.fomento.es](http://www.fomento.es)) y cuenta de *microblogging*.

#### II.1.4. VOCES DISONANTES

En la gestión y comunicación de una crisis se pueden producir voces disonantes que se alzan contra una determinada toma de decisiones, con la presencia de plataformas críticas, solicitud de comparecencias y la apertura de comisiones de investigación, además de la petición de dimisiones y ceses.

Las comparecencias públicas en el Parlamento para explicar la adopción de decisiones son dos a petición propia de quienes intervienen, el presidente del Gobierno y el ministro de Fomento.

En esta crisis, es común la consideración de actuación desmedida por parte de los controladores, ninguna fuerza política justifica sus acciones. Todos brindan su apoyo al Gobierno, si bien no tanto a la prórroga del estado de alarma después del 16 de diciembre.

La principal fuerza de la oposición, el Partido Popular, sostiene críticas al Gobierno por lo inoportuno de las fechas de la aprobación del Real Decreto Ley, así como ante la falta de actuaciones previas para alcanzar acuerdos que impidan la situación final. Desde las filas del Partido Popular, Rafael Hernando solicita la dimisión del ministro Blanco, no tanto por la gestión de la crisis sino por sus insinuaciones de conspiraciones del Partido Popular con los controladores.

Los artículos en la sección de opinión de los medios de comunicación se muestran, de forma mayoritaria, a favor de la actuación del Gobierno.

Los sectores sociales implicados se manifiestan en contra de los controladores, tanto usuarios y compañías afectadas como directivos del sector turístico. Así, el vicepresidente de la Alianza para la Excelencia Turística (Exceltur), José Luís Zoreda, realiza unas declaraciones ante los medios de comunicación<sup>19</sup> en las que demanda al Gobierno una acción contundente ante lo que considera un despreciable chantaje de los controladores aéreos.

#### II.1.5. DIARIO DE UNA CRISIS

La comunicación fue permanente por parte del Ministerio durante toda la crisis, el contacto es fluido y directo con los periodistas la noche de los hechos y los días que siguen al cierre del

---

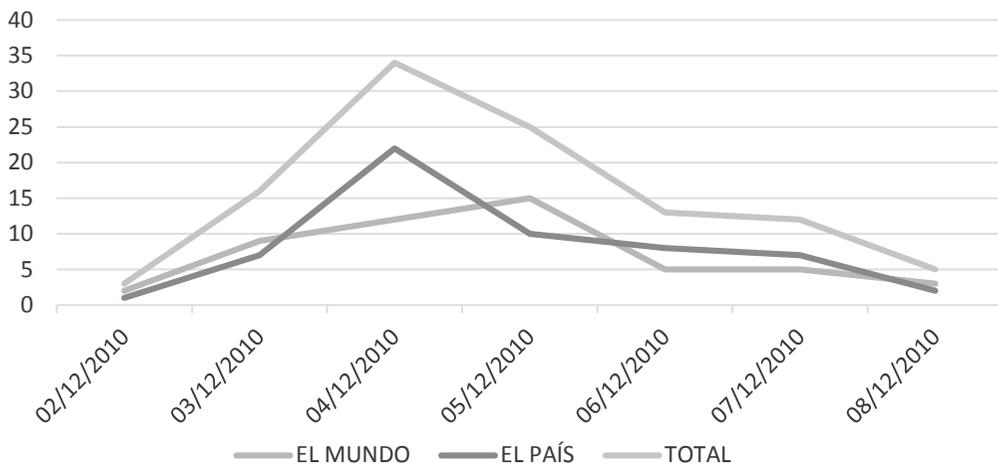
<sup>19</sup> Diario *El País*, 4 de diciembre de 2010.

espacio aéreo. La relación con los medios de comunicación forma parte de la estrategia, pues la comunicación se entiende como el arma necesaria para ganar la batalla y «vencer al enemigo».

Iniciamos el estudio de la comunicación desde el día 2 de diciembre, previo al Consejo de Ministros que aprueba el Real Decreto Ley 13/2010. Las declaraciones de José Blanco<sup>20</sup> hacen presagiar que las medidas que se incluyen en la citada norma, y teniendo presente los acontecimientos de Santiago, pudieran motivar actuaciones quizás no deseadas. Si tenemos en cuenta los acontecimientos que hemos relatado en los antecedentes, se aprecia como desde el Gobierno se van generando unos mensajes con una dirección clara que más tarde facilita la comprensión de las medidas por parte del Gobierno y que genera editoriales y artículos de opinión a favor de la labor del Ejecutivo.

La crisis de los controladores, tuvo una incidencia de horas en los medios de comunicación, apenas 3 días dura realmente el conflicto, se inicia la ruptura en el turno de tarde del día 3 de diciembre y se inicia la vuelta lenta a la normalidad en el turno de tarde del día siguiente. La intensidad mediática de la crisis decrece con la apertura del espacio aéreo y la comparecencia del presidente Rodríguez Zapatero para explicar la gestión del conflicto ante el Parlamento.

**Titulares en prensa sobre la crisis de los controladores aéreos.**



**Fuente:** elaboración propia a partir de las noticias publicadas sobre este caso en los medios de comunicación *El Mundo* y *El País*.

<sup>20</sup> José Blanco, advirtió a los controladores gallegos que “tomará medidas con determinación” en el Consejo de Ministros de mañana viernes en el caso de que “no abandonen el chantaje” y sigan “interpretando la ley a su antojo”. Fuente: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/12/02/galicia/1291309108.html>

**Día 2 de diciembre**

«El aeropuerto de Santiago para dos horas por la falta de dos controladores», así titula el periódico El Mundo el día 1 de diciembre el paro que se produce en el aeropuerto de Lavacolla, y se anuncia otro similar para el jueves 2 de diciembre en el turno de 8 h a 15 h. El impedimento que alegan, en esta ocasión, los controladores para realizar su trabajo es que se han superado el cómputo anual de 1670 horas anuales, incidente que rápidamente es desmentido por la propia empresa.

Desde ese momento, el ministro José Blanco advierte a los controladores de que tomará medidas ante lo que entiende que es un chantaje. Se aprovecha esta conferencia de prensa para refrescar los acuerdos que se tienen previsto aprobar al día siguiente en el Consejo de Ministros.

Desde esta comunicación ministerial se aprecian las consignas mediáticas que observamos, producida la crisis, en las intervenciones de los miembros del Gobierno (presidente y vicepresidente primero), así como por la empresa y que son: chantaje y utilización de los ciudadanos como rehenes.

**Día 3 de diciembre**

El día 3 de diciembre, mientras el Consejo de Ministros aprueba el Real Decreto Ley 13/2010, los medios de comunicación muestran en sus ediciones impresas lo que acontece en Santiago el día anterior.

Las ediciones digitales, radios, programas de televisión o informativos se hacen eco de los acuerdos del Consejo de Ministros, que se comunican a la opinión pública por el vicepresidente primero Alfredo Pérez Rubalcaba y la ministra de Economía Elena Salgado. La nota de prensa que acompaña la comparecencia de los ministros, bien estructurada, personaliza los acuerdos en un compromiso del Ministro de Fomento. Este comunicado oficial contiene los primeros mensajes que se desean calen en la ciudadanía, no en vano uno de los objetivos de la comunicación del Gobierno, según el ministro Blanco, es crear cierta simpatía en la opinión pública hacia la toma de decisiones del ejecutivo.

Los acontecimientos se precipitan cuando se produce el cambio de turno de las 15 h. A las 17.20 h es cuando se anuncia el cierre del espacio aéreo español, que acuerdan AENA y el Ministerio de Fomento, para garantizar la seguridad aérea.

El ministro comparece ante los medios para solicitar al colectivo de controladores que vuelva a sus puestos de trabajo y deponga su actitud, además les advierte que si no se reincorporan inmediatamente a sus puestos el Gobierno aplicará todas las medidas, incluso las extraordinarias, aprobadas por el Consejo de Ministros. Tacha de comportamiento intolerable y de chantaje la actitud del colectivo al que acusa, una vez más, de utilizar como rehenes a los ciudadanos. Estas mismas apreciaciones utiliza el presidente de AENA en su comparecencia de la tarde para explicar que se estaba cerrando el espacio aéreo español.

Algunas de las notas de prensa que se emiten ese día desde el Gobierno de España y desde AENA muestran la virulencia de la situación y las medidas dispuestas para paliar sus consecuencias:

- «Los controladores aéreos abandonan masivamente sus puestos de trabajo e interrumpen el tráfico en toda España». «AENA recomienda a los pasajeros que no acudan a estos aeropuertos ya que el tráfico aéreo está interrumpido».
- «Fomento prepara refuerzos alternativos de transporte para paliar los efectos de la huelga salvaje de los controladores aéreo».
- «El Gobierno refuerza las medidas para garantizar la seguridad y la continuidad de la prestación del servicio de control».
- «AENA refuerza sus servicios de atención a los pasajeros en todos los aeropuertos».
- «El Gobierno aprueba el nuevo modelo de gestión del sistema aeroportuario».

Mientras que todo esto se produce se intenta un nuevo acuerdo y se mantiene una reunión entre miembros del sindicato USCA con el secretario de estado de Transportes, donde se presenta por parte de los representantes sindicales una propuesta de acuerdo cerrado para deponer su actitud.

A las 8:30 h comparece de nuevo el ministro Blanco para exhortar a los controladores a la vuelta al trabajo antes de las 9:30 h, que es la hora de entrada en vigor del Decreto Ley 13/2010, que permite la entrega del control de los aeropuertos al personal militar.

La siguiente comparecencia ante la opinión pública tiene lugar a las 23:00 h. Esta vez sería el vicepresidente primero del Gobierno quien anuncia la asunción de la dirección del control de los aeropuertos por el Ejército, una vez que ha entrado en vigor la norma y el presidente Zapatero firma el correspondiente decreto.

La noche sigue dando titulares, a la una de la madrugada tiene lugar una nueva reunión con los representantes del sindicato, a petición de estos últimos, donde se anuncia la declaración del estado de alarma prevista para el Consejo de Ministros del día cuatro si el personal no vuelve a desempeñar sus funciones laborales. En la senda iniciada de transparencia informativa, comparece de nuevo el vicepresidente Rubalcaba a las dos de la madrugada, acompañado por la ministra de Defensa y el ministro de Fomento, donde anuncia la celebración de un Consejo de Ministros extraordinario a las 9 h del día 4 de diciembre.

El Gobierno en todas sus intervenciones, no solo informa a los ciudadanos de la toma de decisiones y el devenir de los acontecimientos, también muestra signos de cercanía con la petición de disculpas a los ciudadanos y la contundencia de sus actuaciones para la salvaguarda, de lo que entienden, constituye el interés general.

#### Día 4 de diciembre

La larga noche del tres de diciembre se despierta con la celebración finalmente del Consejo de Ministros anunciado y la declaración del estado de alarma de acuerdo con el artículo 116.1 de nuestra Carta Magna.

La rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros la ofrece el vicepresidente primero del Gobierno, con la asesoría en los mensajes que se trasladan a la opinión pública del equipo de comunicación de Fomento. Destacamos como datos más relevantes de esta comparecencia pública los siguientes:

- Incorporación a la reunión, por deseo expreso del presidente del Gobierno, del fiscal general del Estado y el abogado general del Estado.
- Ante la falta de normalización en los centros de control, se declara el estado de alarma, por el que los militares pasan a estar movilizados, con las consecuencias que esto conlleva ante el incumplimiento de sus funciones.
- Se comunica al Congreso de los Diputados el acuerdo del Gobierno.
- Comunicación del presidente del Gobierno al jefe de la oposición Mariano Rajoy y comunicación por parte del ministro de la Presidencia al resto de grupos parlamentarios.
- Constitución de la Comisión delegada para situaciones de crisis.
- Petición de disculpas a los ciudadanos.
- Se muestra la disposición del Gobierno para solucionar la situación.
- Se informa de los dispositivos y protocolos activados, la presencia de la guardia civil, el servicio de protección civil y la llegada de la Unidad Militar de Emergencias.

La voz del Gobierno se escucha de nuevo por la tarde, es en la rueda de prensa donde se da cuenta de la reunión de la Comisión delegada para situaciones de crisis que se reúne a las 18:30 h para tomar conocimiento de los informes del vicepresidente del Gobierno y de los ministros de Fomento y Defensa de la situación que poco a poco se va normalizando. Rubalcaba comunica ante la opinión pública la situación, que se vive en esos momentos en los aeropuertos españoles, es necesario conocer que los controladores han recibido una notificación personal para incorporarse a sus puestos de trabajo una vez movilizados por el estado de alarma. Se informa de la ansiada noticia que supone la apertura progresiva del espacio aéreo español, con la presencia en los centros de control del 90 % de los controladores, cifra que se entiende dentro de la normalidad.

Aprovecha el vicepresidente para hacer una evaluación somera de las consecuencias que califica como «huelga salvaje de controladores», manifiesta que nos encontramos ante un suceso de enorme gravedad y de consecuencias muy dañinas para los ciudadanos, para la imagen del país, para los hoteleros y las compañías aéreas. Anuncia la apertura de expedientes a los responsables del conflicto y acciones legales. De nuevo se insiste en el deber cumplido en aras del interés general. Además, aprovecha para anunciar las medidas de cara a las vacaciones de Navidad que deja entrever la solicitud de prórroga del estado de alarma.

A las 21 h, es la empresa AENA quien informa de la recuperación paulatina del espacio aéreo.

La nota de prensa que dirige a los medios de comunicación de ese día recoge los siguientes titulares:

- Renfe facilitará billetes a los viajeros de Iberia y Vueling, tras la petición expresa de las compañías aéreas.
- Renfe refuerza su servicio para la tarde del sábado con 5200 plazas más.
- Los aeropuertos de la red AENA recuperan gradualmente la normalidad.
- La normalidad en todos los centros de control permite reabrir la totalidad del espacio aéreo español.
- Las noticias que aparecen en los medios de comunicación muestran las decisiones del Gobierno, como discurre los acontecimientos en los aeropuertos, las consecuencias que están produciendo estas decisiones, el lado humano de la tragedia con los testimonios de los afectados. Y en menor medida las declaraciones del principal partido de la oposición, que a pesar de las críticas se posiciona en apoyo al Gobierno.

#### Día 5 de diciembre

El 5 de diciembre los mensajes que se transmiten desde el Ministerio y desde AENA anuncian la recuperación paulatina de la normalidad, algo que es considerado elemental para abordar la salida de la crisis. Los comunicados a la prensa empiezan a reducir en intensidad y su contenido anuncia la vuelta a la operatividad.

El 6 de diciembre las noticias que aparecen son la apertura de los 442 expedientes sancionadores por parte de AENA y la entrevista a Daniel Zamit, portavoz del sindicato, quien afirma: «*Somos culpables del caos, pero también el Gobierno, que eligió una fecha muy mala*» (El País, 6 de diciembre de 2010). El día 7 de diciembre apenas hay presencia en los medios de comunicación de noticias sobre esta crisis.

En los días que siguen se aprecia la entrada en agenda pública de otros temas de actualidad, la portada de los diarios recupera la imagen de la crisis en tres fechas señaladas. El día 9 de diciembre con la comparecencia del presidente Zapatero en el Congreso de los Diputados; el día 14 con la intervención de José Blanco en la comisión de Fomento y la solicitud de prórroga del estado de alarma en el Consejo de Ministros reunido en sesión extraordinaria; por último, el debate y aprobación en el Congreso de los Diputados de la prórroga el 16 de diciembre. Esta se justifica como garantía del servicio aéreo para las fiestas navideñas, el portavoz encargado de su defensa en el Parlamento es el ministro de la Presidencia Jáuregui, que consigue el apoyo de 180 votos.

Podemos afirmar que desde el día 14 de diciembre, fecha que coincide también, con la comparecencia del ministro Blanco en la comisión de infraestructuras del Congreso para dar cuentas de todo lo ocurrido, se cierra un capítulo en la crisis de los controladores.

## CASO 2: EL TERREMOTO OCURRIDO EN LORCA DEL 11 DE MAYO DE 2011

### II.2.1. MARCO DE SITUACIÓN

#### II.2.1.1. Los hechos

El 11 de mayo de 2011 se marca con tristeza en el calendario de la ciudad de Lorca<sup>21</sup>, dos temblores de tierra se cruzan en el destino de los habitantes de esta localidad de la Región de Murcia, tercera ciudad en importancia por detrás de Murcia y Cartagena. 4,5 Mw y 5,1 Mw es la magnitud sísmica en la escala de Richter de los terremotos que se registran en la ciudad, el primero tiene lugar a las 17:03 h causando gran estupor entre sus habitantes y activando las primeras alarmas de emergencias en medio de un amplio despliegue informativo. Mientras se podía estar esperando que se sucedieran las réplicas que siguen a los movimientos sísmicos con la finalidad natural de liberar tensión acumulada, un segundo temblor, esta vez de 5,1 en la escala de Richter, siembra el pánico y la angustia en la localidad.

El segundo terremoto se localizará a tan solo tres kilómetros del centro urbano con alta densidad de población, lo que pudiera estar detrás según el informe del Instituto Geográfico Nacional (2011) de los efectos devastadores de los mismos. Desde ese mismo instante, el ruido de las sirenas y la extensa nube de polvo que cubre la ciudad son la antesala de las noticias trágicas del suceso. El temblor de tierra ha sido descrito por el presidente del colegio de Geólogos, en declaraciones recogidas por el diario regional *La Opinión*<sup>22</sup> de Murcia el día posterior a los terremotos, como un impacto equivalente a un artefacto de 200 toneladas de TNT<sup>23</sup>. Las cámaras de televisión, desplazadas hasta allí en el primer terremoto, asisten en directo al segundo temblor permitiendo que sus objetivos capten in situ las imágenes de los desprendimientos y los primeros minutos de desconcierto que se apoderan de la ciudad.

Las consecuencias son de una gravedad extrema, junto a las víctimas mortales sumamos cantidad de daños materiales y sociales. Los efectos de los sismos afectan a la práctica totalidad de los ciudadanos de Lorca. El sector empresarial, tan perjudicado por la crisis económica, sufre un nuevo revés por los desperfectos en sus establecimientos, las pérdidas económicas se presentan millonarias, y la mayoría de las viviendas presentan daños. Los edificios municipales, infraestructuras sanitarias y educativas, así como todo el patrimonio cultural y artístico de la ciudad necesitan rehabilitación y en ocasiones reconstrucción. Desde ese día, Lorca se

<sup>21</sup> Municipio de 1676 km<sup>2</sup>, con una población de 92 869 habitantes en el año 2011, según cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística (Padrón municipal revisado a 1 de enero de 2011). Con un régimen de organización de municipio de gran población (Ley 9/2007, de 14 de diciembre, de la Asamblea Regional de Murcia).

<sup>22</sup> Declaraciones de Luis Suarez, presidente del colegio de Geólogos. Diario *La Opinión* de Murcia, noticia del día 12 de mayo de 2011, página 8.

<sup>23</sup> TNT o trinitrotolueno es un compuesto químico explosivo, concretamente un hidrocarburo aromático cristalino de color amarillo pálido que se funde a 81 °C.

convierte en una ciudad fantasma con la única presencia de medios informativos, operarios, fuerzas de seguridad y emergencias, técnicos y responsables públicos.

No es la primera vez que Lorca sufre las consecuencias de un terremoto, consultadas las fuentes municipales a través de su histórico Archivo Municipal podemos encontrar documentos que arrojan datos de otros seísmos que se dejan sentir en la ciudad en los años 1579, 1674, 1818, 1977 y 2005. Los temblores que ocurren en la Región de Murcia concretamente en las poblaciones de Mula (1999), Bullas (2002) y en las pedanías altas de Lorca (2005) pueden haber sido ejemplos prácticos para el desarrollo de los planes de emergencia y quizás, un buen momento para el diseño de planes de comunicación que respondan a una situación de catástrofe.

Las diferentes administraciones públicas activan los planes de emergencia siguiendo los protocolos de actuación (Pascual Santamaría, 2012). El Plan estatal de Protección Civil ante Riesgo Sísmico y el Plan de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico de la Comunidad Autónoma de Murcia (SISMIMUR), este último homologado por la Comisión Nacional de Protección Civil el 19 de julio de 2006. El plan SISMIMUR que se activa en su nivel 1 rápidamente alcanza el nivel 2 a partir del segundo sismo.

El contexto en que se produce el terremoto puede ser un punto de inflexión en el desarrollo de la gestión de la tragedia y su comunicación. La ciudad de Lorca, al igual que el resto de municipios españoles, se encuentra en medio de la campaña electoral para las elecciones municipales y autonómicas del 22 de mayo. Desde esa misma tarde, se suspende la contienda y la ciudad se convierte en un escenario de ir y venir de autoridades ministeriales, presidentes autonómicos de comunidades vecinas, así como de regidores locales de la comunidad murciana y de ciudades de autonomías fronterizas. La presencia de los entonces príncipes de Asturias es una muestra más de las dimensiones e importancia que alcanza este fenómeno.

La cercanía con el terremoto ocurrido en Japón tan solo dos meses antes pudiera estar detrás de la especial sensibilidad mediática y social, lo que convierte a Lorca, en cuestión de segundos, en el epicentro de la noticia informativa a nivel nacional con gran repercusión en medios internacionales.

En medio de esta situación se empieza a gestionar la comunicación de la catástrofe por parte del Ayuntamiento de Lorca. Esta institución no va a ser la única que despliegue su política comunicativa, junto a ella el resto de administraciones de rango superior harán lo propio con una puesta en escena conjunta y coordinada especialmente en los primeros días que siguen a la catástrofe.

En este caso, a diferencia de lo que se puede observar en los otros casos seleccionados para su estudio, no describimos los antecedentes siguiendo el esquema diseñado para nuestras auditorias de casos, pues la condición natural de la tragedia hace difícil encontrar indicios que trascurran como antesala del conflicto. El jefe de servicio del Instituto Geológico de España así lo manifiesta cuando afirma en declaraciones al diario *La Verdad* del día 12 de mayo «*ni hemos podido pronosticar este, ni podemos decir que pasará en las próximas horas. Científicamente es imposible y los expertos somos nosotros*».

### II.2.1.2. Identificación de la crisis y su desarrollo

La tragedia de Lorca muestra características que definimos de situación de crisis, es fácil entender que no es necesario que los miembros de la organización ni los públicos, afectados o no, la identifiquen como una crisis, los hechos le otorgan esta distinción por sí solos. Si resulta necesario clasificar el tipo de crisis, que sin duda va a condicionar la estrategia de comunicación que se desarrolla. Atendiendo a la variedad exhaustiva del capítulo teórico de este manual, la de Lorca es una crisis objetiva pues no se encuentra a merced de percepciones ni de interpretaciones personales, los hechos se aprecian de igual a igual por todos los públicos. El origen del fenómeno la convierte en una crisis natural (accidente de la naturaleza) y de graves consecuencias por las pérdidas de vidas humanas, así como por los daños materiales y sociales.

A diferencia de lo que se observa en el resto de casos incluidos en este estudio, el caso de Lorca responde a un modelo de gestión de crisis inevitable, según la clasificación de González Herrero (1998). Resulta difícil prever que el día 11 de mayo de 2011 se van a registrar dos temblores de tierra con epicentro en Lorca. Esto significa que no se desarrolla la fase de precrisis, sino que entramos de lleno en el desarrollo de la fase aguda y crónica de la crisis.

Nos despertamos en una fase de crisis donde se activan los protocolos de seguridad y emergencia y se diseña una estrategia de comunicación, que podemos adelantar será improvisada al carecer el consistorio de un manual o plan de comunicación para situaciones de crisis.

La fase de crisis queda inaugurada a las 17.03h de la tarde del 11 de mayo, los medios de comunicación narran la crueldad de los hechos mientras que los protagonistas se afanan en recuperar la normalidad. Podemos entender que la fase de cierre de la crisis, entendida como de emergencia, se produce después de la toma de posesión del nuevo equipo de gobierno que sale de las urnas y el repliegue de las medidas de contención de la tragedia y ayuda humanitaria con la retirada de la Unidad Militar de Emergencia<sup>24</sup> (en adelante UME) hacia el mes de junio. Son hechos que simbolizan la paulatina recuperación de la normalidad. Estas dos fases de la crisis se exponen con más detalle en el recorrido mediático del diario de una crisis.

## II.2.2. GESTIÓN DE CRISIS

La gestión de la crisis, que sale de la esfera de lo local en las medidas puestas en marcha para paliar sus efectos, tiene como protagonista destacado a la administración municipal, el Ayuntamiento de Lorca. Es justo reconocer las labores de coordinación con el resto de administraciones con competencias directas en la gestión de la tragedia, en este caso nos referimos

<sup>24</sup> Es un cuerpo integrado en las Fuerzas Armadas Españolas por acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005, con la finalidad de intervenir de forma rápida en cualquier lugar del territorio nacional español en caso de catástrofe, grave riesgo u otras necesidades públicas.

al Gobierno de España a través de sus departamentos ministeriales y a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Estas dos instancias superiores ceden el protagonismo en la gestión de las decisiones al consistorio lorquino en la figura de su alcalde presidente.

En estas circunstancias, analizar cómo fue la gestión de la comunicación de crisis del Ayuntamiento hace necesario aludir en ocasiones a los otros poderes ejecutivos del Estado y de la Comunidad Autónoma que han intervenido en la gestión de la misma. Lorca es una ciudad que se muestra incapaz de abordar una crisis de esta envergadura, no por falta de voluntad de la Institución sino por la limitación de los recursos públicos y competencias. Cada administración tiene una disponibilidad y atribuciones propias recogidas en la Constitución en su capítulo VIII, bajo el título «la organización territorial del estado», concretamente los artículos 148 y 149 donde se regulan las competencias que pueden asumir las comunidades autónomas y el Estado español respectivamente, y aquellas que se puedan desarrollar en otras normas de rango inferior. Este mapa de atribuciones justifica la gestión coordinada con otras Administraciones en los momentos de mayor gravedad de la tragedia.

### II.2.2.1. Comité de crisis

Pudiera parecer que al producirse una catástrofe toda la organización goza de cierta interinidad y queda a la merced de los gabinetes de crisis como gestores de la situación, que asumen la capacidad de decisión para adoptar con urgencia medidas que puedan paliar sus efectos negativos. En la gestión de Lorca asistimos a diferentes gabinetes según el nivel territorial, así el presidente del Gobierno de España convoca un comité de crisis en Madrid con la presencia de los ministros con responsabilidad competencial en la tragedia, como hace el jefe del ejecutivo regional murciano en su ámbito autonómico.

Descendiendo a nivel municipal podemos afirmar que el gabinete<sup>25</sup> de crisis en Lorca pasa por varias fases, todas ellas se identifican fácilmente con la gravedad de los hechos, las medidas a adoptar y con los espacios físicos donde se producen sus reuniones.

El primero se constituye con el primer terremoto, sería entonces cuando el primer edil convoca a los concejales que integran el equipo de gobierno a una reunión en la sala de comisiones del edificio que alberga la casa consistorial sita en la Plaza de España. Además de los concejales están presentes responsables de cuerpos de seguridad y emergencias, así como los jefes de gabinete y de la oficina de comunicación del Ayuntamiento, con un único punto en el orden del día de la reunión: evaluar la situación y adoptar medidas para hacer frente a la misma.

La vida de ese primer gabinete de crisis se vio interrumpida por el segundo temblor, la onda sísmica obliga a sus integrantes a abandonar el edificio y es entonces cuando empieza la verdadera crisis. En este momento todo cambia, el nivel de emergencia pasa del uno al dos y es el momento de fraguar una estrategia de actuación y de comunicación.

<sup>25</sup> La visión de las distintas fases que experimenta el gabinete de crisis municipal se obtiene de la conversación mantenida con el alcalde de la ciudad.

La segunda fase del gabinete de crisis es la que comienza con el segundo terremoto. Desde la Plaza de España ubicada en el casco antiguo de la ciudad se produce un peregrinar hacia un espacio diáfano como es el recinto ferial del Huerto de la Rueda. El escaso trayecto que separa a ambos espacios se convierte en una senda de ciudadanos que han abandonado sus viviendas y caminan aturridos hacia los espacios abiertos siguiendo las recomendaciones dadas por los cuerpos y fuerzas de seguridad. En la explanada del Huerto de la Rueda se encuentra ya el PMA<sup>26</sup> de los servicios de emergencia de la Comunidad Autónoma donde se van a concentrar todos los mandos y políticos de las tres administraciones responsables de la gestión del terremoto. Los periodistas que cubrían la noticia lo identifican como el punto de referencia de la información y desde allí fluyen los mensajes que se trasladan al ciudadano.

La tercera fase del gabinete de crisis, es la que se produce nuevamente con todo el equipo de gobierno municipal junto al alcalde y el presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. A estas reuniones se incorporan el jefe de gabinete de alcaldía, el jefe de prensa y los responsables de emergencias. Las reuniones se celebran todos los días en una instalación hotelera de la ciudad, muy cerca del Huerto de la Rueda, hasta que finalmente se traslada a las dependencias de la Gerencia de Urbanismo de Lorca donde se encuentra concentrado todo el operativo encargado de la evaluación de las viviendas. Nos encontramos en lo que podemos entender como la cuarta fase, son días donde la emergencia ha dado paso a la evaluación de daños y a las primeras labores de reparación. Las reuniones, con la presencia de autoridades locales, se incrementan con una frecuencia mínima de una o dos veces al día en función de la necesidad ante los imprevistos que van surgiendo.

### II.2.2.2. Centro de operaciones

La falta de un manual de crisis deja a la improvisación el resto de las decisiones, fuera de las propias de la emergencia estandarizada y experimentada en otros conflictos y tragedias recogidas en los oportunos protocolos. Con independencia de la falta de previsión de un centro de operaciones o sala donde poder reunirse el comité de crisis para la gestión del conflicto, hay que reconocer que, en esta ocasión, quizás, no hubiera sido operativo. Como ya hemos manifestado, en la tarde de los hechos el equipo de gobierno se encuentra en el edificio que alberga la casa consistorial, que tienen que abandonar ante el segundo temblor. Desde ese momento no se conoce el alcance de los daños que sufren los inmuebles lo que desaconseja ubicar el gabinete de crisis en alguno de los edificios de propiedad municipal. Por lo tanto, el alcance de los daños que provoca el seísmo justifica una de las primeras decisiones sobre el espacio físico que alberga el dispositivo.

<sup>26</sup> El Puesto de Mando Avanzado, desde ahora PMA, es el centro de mando de carácter técnico situado próximo al lugar del siniestro, desde el cual se dirigen y coordinan las actuaciones de los diferentes grupos de acción de acuerdo con las órdenes emanadas de la Dirección. El Puesto de Mando Avanzado tiene como fin principal dirigir y coordinar las actuaciones de los medios y recursos intervinientes en el lugar de la emergencia.

La gestión del terremoto de Lorca se realiza en un centro de mando donde se celebran las reuniones y se adoptan las decisiones. Cuenta con la presencia de autoridades municipales, autonómicas y nacionales, además de los cuerpos y fuerzas de seguridad. Se ubica físicamente en un vehículo de color amarillo que se instala en el recinto ferial, espacio que se convierte en centro neurálgico del conflicto. A sus pies se levantan los espacios habilitados para los medios de comunicación y enfrente se encuentra la explanada que se ha dispuesto por los responsables para acoger a los miles de damnificados que pasan su primera noche fuera de las viviendas. Este centro de operaciones, para los primeros momentos, es el PMA que establece la Comunidad Autónoma de Murcia. Se encuentra operativo hasta que se va recobrando la normalidad y las autoridades encuentran otros emplazamientos para celebrar sus reuniones, una vez revisados por los técnicos el estado de los edificios.

### II.2.2.3. Toma de decisiones y medidas instrumentales

Es necesario diferenciar las medidas instrumentales de aquellas propias de la gestión de emergencias protocolizadas en los planes aprobados por los órganos de gobierno ante una tragedia, que se segmenta en niveles dependiendo de las consecuencias y de la gravedad de los hechos. La gestión de crisis comienza cuando se activa el nivel 1 del Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico (SISMIMUR), que pasa a nivel 2 con el segundo temblor.

La revisión bibliográfica y los estudios cualitativos, en especial la conversación mantenida durante algo más de una hora con el regidor municipal, nos desvela las medidas adoptadas desde el minuto uno, decisiones que giran en un principio sobre dos interrogantes. El primero responde a la necesidad imperiosa de tener todo el dispositivo de emergencia preparado por si se producía un nuevo temblor, mientras que el segundo se cierne sobre la atención a los familiares de las víctimas mortales, a los heridos y a los 40 000 habitantes de la ciudad que según cifras oficiales se encuentran fuera de sus hogares.

Las medidas de gestión de crisis que se adoptan son:

- Ante la magnitud de la tragedia, se solicita a la Delegación de Gobierno en Murcia la presencia en Lorca de la UME.
- Evacuación de edificios que albergan colectivos como hospitales y residencias de ancianos, sus enfermos y residentes son trasladados a instalaciones similares en localidades vecinas.
- Se habilitan espacios al aire libre en la ciudad equipados con dispositivo sanitario y psicológico donde los ciudadanos pueden pasar la noche, concretamente son 5 los lugares públicos previstos que van a ser receptores de alimentos y objetos de primera necesidad. Las autoridades recomiendan a los ciudadanos que permanezcan fuera de su residencia en tanto no sean valoradas por técnicos municipales, que aseguren sus condiciones de habitabilidad. Las limitaciones de las comunicaciones obligan a

recurrir a medios tradicionales (vehículos con megafonía) para informar de los parques habilitados con los servicios básicos descritos.

- Se solicita la colaboración de otros ayuntamientos de poblaciones cercanas ante la imposibilidad de acceder al interior de los supermercados en Lorca. Se hace un llamamiento a las grandes superficies para poder suministrar los bienes de primera necesidad a los damnificados.
- Se gestiona un espacio en las afueras de la ciudad donde poder almacenar las toneladas de ayuda solidaria que se reciben. Desde allí un equipo de voluntarios es el encargado de su organización y distribución a los campamentos.
- Se pone en marcha un hospital de campaña junto al centro de salud Lorca Centro donde se atiende a los enfermos crónicos que habían abandonado sus hogares sin la medicación que se administra para su enfermedad.
- Se solicita a la UME, un hospital de campaña que dé cobertura sanitaria al hospital comarcal Rafael Méndez dañado por los movimientos sísmicos.
- Se acuerdan las labores de desescombros, limpieza de calle y comienzo de demoliciones de elementos de edificios con riesgo de desprendimiento para salvaguarda de la seguridad de los viandantes.
- Se solicita a las compañías telefónicas la instalación de antenas y dispositivos necesarios para mejorar las comunicaciones que se han visto colapsadas.
- Se establecen oficinas improvisadas al aire libre o en aquellos locales sociales habitables para recoger información ciudadana de los desperfectos que han sufrido en sus inmuebles.
- En colaboración con la Comunidad Autónoma se acuerda la creación de una ventanilla única para gestionar las ayudas aprobadas en Consejo de Ministros.
- Se gestiona la búsqueda de ayuda y colaboración de otras administraciones y empresas para reparar el Patrimonio cultural, las infraestructuras públicas e instalaciones municipales. Esta medida fue dando sus frutos y asistimos a un acercamiento de otros departamentos administrativos del Gobierno autonómico y nacional que se desplazan a la ciudad para evaluar daños y perfilar la modalidad de asistencia al Ayuntamiento.
- Para dar una mayor transparencia a las donaciones económicas que recibe el Ayuntamiento, se constituye la Mesa<sup>27</sup> de la Solidaridad, órgano colegiado encargado de canalizar y gestionar las ayudas recibidas para paliar las consecuencias del terremoto.
- Se procede a reunificar en uno solo los campamentos que quedan habilitados en la ciudad. Se consigue de este modo frenar el efecto llamada que se había detectado

<sup>27</sup> La Mesa de la Solidaridad se constituye el 20 de mayo de 2011 y fija como objetivo básico y primordial «la colaboración en la gestión de las ayudas y donaciones de cualquier tipo, que se reciban por cualquiera de los miembros, destinadas a paliar los efectos producidos por los terremotos de Lorca, como refuerzo y apoyo a la acción organizada e institucional de los poderes públicos». Está integrada por representantes del consistorio lorquino, las ONG Caritas y Cruz Roja y los cónsules de Marruecos y de Ecuador.

dentro de los campamentos. El campamento unificado se instala en la pedanía lorquina de la Torrecilla<sup>28</sup> con un acceso controlado y restringido a través de un carnet personal identificativo expedido por Cruz Roja.

Por parte del Consejo de Ministros, en reunión del día 13 de mayo de 2011, aprueba el Real Decreto Ley 6/2011, de 13 de mayo, de medidas urgentes para reparar los daños por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca (Murcia), que se publica en el BOE número 155 de 14 de mayo.

Se incluyen ayudas excepcionales:

- Por daños personales en caso de fallecimiento y de incapacidad absoluta y permanente.
- Por daños materiales.

De las ayudas previstas en la normativa anterior, el 50 % de las cantidades habilitadas se compromete con cargo del presupuesto autonómico, por lo que la Región de Murcia inicia el desarrollo legislativo para su implementación.

## II.2.3. GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN DE CRISIS

### II.2.3.1. Departamento de comunicación

La responsabilidad de la política de comunicación del Ayuntamiento de Lorca, en el momento de producirse el terremoto, depende del alcalde y de su oficina de comunicación. Esta responde a una estructura organizativa de modo jerarquizado integrado por dos miembros, un jefe de gabinete que mantiene una relación directa con el regidor municipal en la gestión de la comunicación, y un auxiliar técnico de prensa. La cantidad de trabajo que se genera en esos momentos hace necesario la asistencia a la oficina de comunicación de una tercera persona, un responsable, con destino en la relación de puestos del trabajo, en la unidad de protocolo del Ayuntamiento.

La denominación de este departamento en Lorca es «Oficina de la comunicación», antes del terremoto su funcionamiento ordinario se basa en la toma de decisiones en materia de comunicación que según la importancia de los temas que entran en esta oficina, se consulta con el Gabinete de alcaldía, concejalías responsables o por el contrario se adoptan las decisiones de forma directa.

### II.2.3.2. Prevención

Lorca no cuenta con un manual de gestión de crisis, ni ha realizado auditorias que identifiquen los escenarios de crisis susceptibles de sufrir el municipio hasta mayo de 2011. Las

<sup>28</sup> La Torrecilla es una pedanía de Lorca cercana al centro urbano que dispone de unas instalaciones deportivas idóneas para albergar el campamento unificado.

medidas que se adoptan desde la gestión de comunicación responden a una estrategia que nace y crece al mismo tiempo que se desarrolla la gestión comunicativa de la tragedia.

En esta ocasión, el origen natural de la crisis y el no poder identificar a un responsable de su eclosión, además del respeto de sus gestores a los axiomas básicos de una comunicación en situaciones de crisis, parecen favorecer una comunicación positiva.

### II.2.3.3. Gestión de la comunicación de crisis, ¿plan de crisis o estrategia?

Hemos aseverado y así lo confirman las conversaciones con los responsables de la gestión de comunicación de crisis del terremoto de Lorca, que su estrategia de comunicación arranca con el primer temblor. En ese momento se pone en marcha la maquinaria y se convoca la primera rueda de prensa en el edificio que alberga el Ayuntamiento. Finalmente, esta no se puede realizar, un segundo temblor de daños mayores, obliga a desalojar el inmueble y da un giro a la estrategia de comunicación ante las consecuencias graves que el sismo produce.

Desde ese momento las comunicaciones se colapsan, el alcalde atiende directamente a algún medio de comunicación, y no es hasta avanzada la noche cuando se produce la primera comparecencia pública para dar a conocer los primeros datos, con la precaución debida ante el estado de *shock* que vive la ciudad.

La estrategia que se inicia a las 18:47 h del día 11 de mayo es una estrategia que se fundamenta en informar a los ciudadanos de todos los acontecimientos, de este modo se trata de ofrecer una imagen de credibilidad y transparencia, así como el reconocimiento del alcalde como portavoz creíble que permita alejarlo de disputas políticas, y lo sitúen por encima de la escena electoral. La información que se vierte a través de la comunicación y que en ocasiones puede parecer incluso excesiva, permite reducir la incertidumbre.

Como nos indica el alcalde, la pregunta que todos se podían hacer esta noche era si otro sismo era posible, pero al mismo tiempo ya se planeaba la respuesta a la pregunta del día después, que sería si podían volver los vecinos a sus casas. Ante esta cuestión se activa rápidamente una medida instrumental, de resultados eficaces, para evaluar los edificios. Para ello se hizo un llamamiento a técnicos y arquitectos que fueron llegando a la ciudad desde primera hora, algunos de ellos desde lugares como Sevilla.

Se acuerda ofrecer un comunicado de prensa cada media hora, las decisiones en comunicación se inspiran en los principios de transparencia y de veracidad informativa, alejadas de una estrategia de silencio y cercana siempre a una estrategia de confesión basada en una información constante que convierta a la organización en la fuente oficial de los datos que prevea el control de posible rumorología. Las peticiones de los medios de comunicación, donde solicitaban la presencia informativa del alcalde, se gestiona a través del responsable de la oficina de comunicación que diseña el calendario de sus intervenciones en cada medio.

A conceder el sentido a la crisis y construcción de su narrativa, se suma una respuesta basada en gestos para tratar de mostrar cercanía del alcalde con los ciudadanos que favorecen

su empatía con la tragedia. El alcalde acude a todos y cada uno de los rincones de la ciudad para observar en primera persona los avatares de la catástrofe. Quiere escuchar a sus vecinos y coordinar directamente todas las actuaciones para recuperar la normalidad de la ciudad.

#### II.2.3.4. Objetivos

Los objetivos principalmente de la política de comunicación que nos adelanta el regidor municipal es informar de todo lo que acontece en la ciudad para reducir la incertidumbre que provoca una tragedia de estas dimensiones, evitar rumores y situaciones de pánico y ayudar a los ciudadanos. A estos objetivos añadir, como nos destaca desde la oficina de comunicación del consistorio, reforzar la figura del alcalde como líder de su pueblo capaz de resolver esta situación por encima de posibles disputas y de la contienda electoral.

Un encuentro<sup>29</sup> previo con diferentes medios de comunicación permite confirmar la habilidad del Ayuntamiento de Lorca para alcanzar los objetivos de la comunicación, con una apuesta decidida por la transparencia.

#### II.2.3.5. Portavoz

La designación del portavoz recae en aquella persona que reúne requisitos tales como capacidad de comunicación, experiencia mediática, inspira confianza, goza del reconocimiento entre ciudadanos y resulta creíble además de conocedor de la situación. En el caso de Lorca todos estos elementos coinciden en el que ha sido el portavoz natural de la tragedia: el alcalde de la ciudad. Protagonista indiscutible de las comparecencias públicas de los días que siguen a la tragedia y reclamo de los medios de comunicación que buscan sus declaraciones por entender que es la autoridad competente para dar cuenta de la crisis. Como antes hemos anunciado, la presencia en la ciudad de autoridades nacionales y autonómicas, hace que nos encontremos antes comparecencias donde toman la palabra otros «voceros», si bien ceden el protagonismo de la narrativa de la crisis al alcalde.

La elección del alcalde como portavoz se justifica en ser la persona que maneja el escenario de la tragedia, la ruptura se ha producido en su «territorio» y él es el principal conocedor del terreno. Además de responder a cierta imagen paternalista, ya que se percibe como la persona de referencia sobre la que los ciudadanos depositan su confianza y al mismo tiempo es quien puede gozar de mayor credibilidad. A pesar de contar con concejales responsables de áreas concretas, los medios de información buscan la voz del alcalde para sus declaraciones, si esto es así se puede entender que los medios de comunicación indirectamente parecen intervenir en la designación del portavoz. La facilidad de acceder a las declaraciones del regidor municipal contribuye a una mayor percepción de transparencia informativa. Las conver-

<sup>29</sup> Conversaciones con responsables de los medios de comunicación que cubre la noticia en la ciudad, realizadas para un trabajo previo sobre comunicación de crisis de Lorca.

saciones<sup>30</sup> mantenidas con los periodistas que cubrieron la noticia valoran positivamente ese ejercicio de cercanía de quien era el portavoz y gestor de la crisis.

En el horizonte, conforme va perdiendo intensidad la noticia después de la celebración de la consulta popular y la constitución de la nueva corporación municipal, cuando avanzamos al desarrollo de una política comunicativa no de crisis sino gubernamental, se aprecia la aparición en la escena mediática de otros portavoces como voces autorizadas en la materia de la que son responsables.

### II.2.3.6. Mensajes y público

El mensaje que se fue transmitiendo por parte de todas las administraciones era unívoco en un intento porque todas las voces autorizadas transmitieran la misma información en un momento de tanta sensibilidad, lo que contribuye a evitar mensajes contradictorios que profundizan más la incertidumbre y la sensación de angustia entre los lorquinos.

Los mensajes no solo quedan reducidos a la información o descripción de los hechos, o al relato de las decisiones adoptadas para salir de la crisis indicando la magnitud de la catástrofe, los mensajes van más allá, y recogen aquella información de servicio público que la población puede necesitar.

El buen clima entre emisor (Ayuntamiento), canal (medio de comunicación) y receptor (público) fue fácil por ser los mensajes claros, sencillos y concisos, además de comprensibles para todo tipo de público. No hizo falta que el portavoz se escondiera detrás de una fuente autorizada empleadora de tecnicismos que desvirtúan el mensaje y que no consigue llegar al ciudadano, generando el efecto contrario que en este caso deriva hacia una mayor inquietud.

El primer mensaje podemos decir que es el de tranquilidad intentando, en medio de la angustia vivida, transmitir calma y acallar cualquier rumorología infundada, y la seguridad en el control de la situación. Seguido de un segundo mensaje de compromiso con la ciudad *«Sabemos lo que tenemos que hacer y lo vamos a lograr»*<sup>31</sup>. De un modo quizás no intencionado se transmite al mundo un tercer mensaje, el que muestra la gravedad de los hechos a fin de recabar los necesarios gestos de solidaridad.

El público al que se dirige los mensajes es otra de las dimensiones de la política de comunicación del Ayuntamiento, ambas se dan la mano. El público son todos los ciudadanos, afectados por los terremotos y la sociedad en general, y de modo especial el resto de instituciones, entidades y organizaciones a los que mostramos la gravedad de los hechos para recabar ayuda necesaria para poder salir de la crisis.

<sup>30</sup> Conversaciones con responsables de los medios de comunicación que cubren la noticia en la ciudad, realizadas para un trabajo previo sobre comunicación de crisis de Lorca.

<sup>31</sup> Entrevista de la investigación con el alcalde de Lorca, Francisco Jódar Alonso. Respuesta a la pregunta sobre los mensajes que se construyen desde el consistorio para comunicar a los públicos.

### II.2.3.7. Herramientas de comunicación

Hablar de herramientas de comunicación en una crisis como la de Lorca, necesita que nos situemos en un contexto complicado, donde las comunicaciones son difíciles por los cortes en los suministros, los teléfonos móviles no funcionan de manera ordinaria y no se dispone de los instrumentos propios de un gabinete de comunicación para nutrir a los medios de la información de la tragedia. Esta circunstancia arbitró una de las medidas instrumentales en el elenco de acciones que se ponen en marcha para paliar los efectos de la catástrofe, como es la petición expresa a las compañías de telefonía de los medios necesarios para asegurar la comunicación entre los ciudadanos y de las fuentes oficiales con ellos.

Los integrantes de la oficina de comunicación se ven desplazados de sus espacios físicos donde desempeñan su responsabilidad y alejados de las herramientas que facilitan su trabajo y su relación con los medios de comunicación. La situación excepcional acerca a la ciudad medios de comunicación con los que jamás se ha mantenido contacto hasta la fecha. A todos se busca ubicación y se trata de facilitar su labor anunciadora de la gestión de la crisis.

Dedicamos unas líneas a mostrar las herramientas de las que se sirve a la oficina de comunicación del consistorio municipal para convocar a los medios de comunicación. El teléfono móvil a través de SMS, esta prestación de mensajería junto con la distribución de espacios para ubicar las delegaciones de medios en el mismo recinto que el PMA desde el que se coordina todo el operativo, facilita que se den ocasiones en que son los propios integrantes de ese gabinete los que citan personalmente a los redactores para cubrir las comparencias. Este gesto es celebrado por los medios allí presentes que lo destacan como algo que repercute en una mejor comunicación de la crisis.

Las comparencias de prensa, las notas de prensa y las entrevistas siguen siendo las herramientas clásicas de comunicación de las que se vale el consistorio para mostrar su estrategia de comunicación. Además de estas herramientas, el Ayuntamiento recurre al reparto de dípticos informativos y pegada de carteles para informar a los vecinos. Un apunte especial pasa por las nuevas comunicaciones, las redes sociales, que ya entonces gozan de cierta importancia. El Gabinete de prensa utiliza el perfil de *Facebook* del Ayuntamiento y del alcalde como una herramienta narrativa de los hechos, ambos junto con la *web* municipal [www.lorca.es](http://www.lorca.es), son receptores de cantidad de visitas.

La información de la que beben los medios es la oficial, que se comunica a través de las comparencias de prensa, notas de prensa e incluso en ocasiones de un adecuado dossier de prensa donde quedan perfectamente recogidas todas las actuaciones que se van realizando, en un intento más de facilitar la labor comunicativa a todos los medios desplazados a la ciudad.

## II.2.4. VOCES DISONANTES

El hecho de encontrarnos ante un caso de gestión de comunicación de crisis localista, al ser la respuesta del Ayuntamiento la que constituye nuestro problema de análisis, puede justificar que no encontremos determinadas voces disonantes como las comisiones de investigación.

Nos se registran solicitud de comparecencias ni petición de dimisión o ceses. Esto no significa que no se alcen algunas voces críticas contra la gestión municipal, con muy poca repercusión mediática.

Se constituye una plataforma de damnificados para reivindicar ayudas, que cuentan con la creación de un órgano desde instancias municipales para la gestión de dificultades y reparto de ayudas. Mientras dura la crisis apenas se muestran voces disonantes a la gestión municipal y a su respuesta. Es más, los resultados de las elecciones municipales se pueden interpretar como un refuerzo a la capacidad de liderazgo del alcalde en gestión de la crisis. Los pronósticos electorales aventuran una corporación municipal donde el Partido Popular revalida la mayoría absoluta con 14 escaños, siendo finalmente 16 concejales el respaldo en las urnas al equipo encargado de la gestión de la crisis.

Sería una vez cerrada esta crisis, cuando comienzan las críticas y las posiciones en ocasiones enconadas entre las administraciones antaño colaboradoras.

## II.2.5. DIARIO DE UNA CRISIS

La comunicación de la crisis se deja sentir desde la tarde del día 11 de mayo, avanzamos ahora la cronología de la fase aguda o más mediática de la comunicación de crisis.

### Día 11 de mayo de 2011

La primera conferencia de prensa tiene lugar entrada la noche en la puerta del PMA. La puesta en escena de esta rueda de prensa guarda especial significado pues evidencia, ante quienes se acercan a su conocimiento a través de los medios visuales, la situación de gravedad de la tragedia. Ya antes, el mundo entero era consciente de lo que estaba ocurriendo porque los medios de comunicación llevaban narrando en directo desde las cinco de la tarde cuanto acontecía en la ciudad. La inmediatez de la radio hace que el primer edil, sin conocer con certeza el alcance de la tragedia y con la intención de dar respuesta a la demanda social de información, acceda a entrar en directo en programas radiofónicos<sup>32</sup>.

La conferencia de prensa se celebra con las intervenciones ordenadas del alcalde, la ministra de Ciencia, Innovación y Tecnología Cristina Garmendia, el delegado del Gobierno en la Región de Murcia Rafael González Tovar, y los consejeros de Justicia y presidencia de la Región de Murcia, Manuel Campos y María Pedro Reverte respectivamente. Se da cuenta

<sup>32</sup> El alcalde de Lorca responde a la llamada de la Cadena Ser hasta en tres ocasiones la tarde del 11 de mayo.

de lo que ha ocurrido y de las primeras medidas adoptadas para la gestión de la crisis en un clima de serenidad y prudencia, con mensajes claros, transmitiendo tranquilidad a la población y demostrando que la situación se ha asumido en todos los posibles frentes y que está controlada. No se habla de valoraciones porque quienes se encuentran en el uso de la palabra entienden que estas deben venir el día después, en esos momentos lo más importante son las víctimas, los heridos y la atención a los públicos.

Desde este momento se suceden conferencias y notas de prensa, la convocatoria a los medios se lleva a cabo por telefonía móvil a través del mensaje de texto. Los primeros días son los de mayor intensidad informativa y el terremoto de Lorca abre portadas de los periódicos que dedican ediciones especiales al tratamiento de la catástrofe, lo mismo podemos decir que se aprecia en la cabecera de los programas de radio y en las televisiones.

### Día 12 de mayo de 2011

El día después, los periódicos arrancan con los siguientes titulares: «Horror en Lorca» (diario *La Opinión de Murcia*), «El infierno vino del cielo» (diario *La Verdad de Murcia*), «Al menos 8 muertos en Lorca tras sufrir dos fuertes terremotos» (diario *El Mundo*). La información que se recoge por todos los medios de comunicación es exhaustiva con una narración de cómo se produjo el terremoto, sus primeras consecuencias, declaraciones de responsables del colegio de geólogos y del Instituto Geológico de España que aportan una explicación más especializada y científica del fenómeno sísmico. Se incorporan relatos de vivencia de vecinos, las primeras medidas de emergencia y de gestión de crisis que hemos ido detallando en apartados anteriores. La campaña electoral queda suspendida copando toda la parrilla informativa la tragedia.

Durante todo el día se suceden las declaraciones, además de las que son convocadas para dar cuenta de todo lo acontecido desde la comparecencia anterior, se unen aquellas que se improvisan en los lugares de la ciudad visitados por líderes políticos. Se hacen conexiones en directo desde el tanatorio donde se encuentra la capilla ardiente y se empiezan a dar los primeros detalles del entierro.

Es el día para la evaluación, como anticipara la noche anterior su alcalde, el día donde realmente se puede empezar a comprender de modo visual el alcance de los dos temblores de tierra. Es el día de los compromisos de los distintos gobiernos. Es el día en que las muestras de condolencia y solidaridad se suceden desde los diferentes rincones del mundo, y Lorca recibe las visitas de ministros y consejeros del Gobierno autónomo con la intención de trabajar en su área de responsabilidad, viendo las ayudas a las que puede comprometerse y qué puede intentar lograr de otras administraciones. Las conexiones con la presidencia del Gobierno en Madrid anuncian el paquete de medidas que se aprueba en el Consejo de Ministros del 13 de mayo.

Se refuerzan los mensajes de tranquilidad con aquellos que tratan de mostrar el optimismo y el empuje de los gobiernos para salir adelante buscando el final de la crisis para devolver a Lorca a la normalidad perdida. Igualmente se destaca el comportamiento ejemplar de la sociedad de Lorca ante lo que estaba ocurriendo, como muestran Carmen Chacón y el presidente murciano en sus comparecencias.

**Día 13 de mayo de 2011**

El 13 de mayo se despierta una jornada dura para el pueblo lorquino que se prepara para acoger el funeral de estado por las víctimas del terremoto, no todas las víctimas son despedidas en la misma ceremonia, por expreso deseo de las familias algunos fallecidos celebran el sepelio en ceremonias íntimas. La mañana recibe el funeral de estado por el descanso de las víctimas con la presencia de los príncipes de Asturias, el presidente del Gobierno, otras autoridades autonómicas y locales. Si una imagen vale más que mil palabras, ésta la captan los objetivos de las cámaras cuando muestran la instantánea de los tres poderes estatal, autonómico y local unidos ante una misma causa, esta escena trasmite un mensaje de colaboración y buen entendimiento entre las distintas fuerzas políticas para ayudar a un pueblo conmocionado y superado por este cambio repentino. La rueda de prensa conjunta de los tres poderes sucumbe al compromiso claro del presidente Zapatero que abre portadas de informativos:

*«Puedo comprometer en nombre del Gobierno de España que vamos a rehabilitar el patrimonio, edificios públicos, las infraestructuras y a reconstruir las viviendas que sean necesarias y lo vamos a hacer en plena colaboración con el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y por supuesto con el Ayuntamiento». «El terremoto ha sido duro, fuerte, ha tenido impacto, pero más fuerte es este país».*

Los días siguientes se suceden con una continua evaluación de desperfectos e información del estado de los servicios municipales. Los medios de comunicación destacan la labor informativa y como se despertó en ellos la vocación de servicio público ante situaciones tan graves como la ocurrida en Lorca. En algunos de ellos se daba la doble condición de damnificado y corresponsal, lo que les lleva a prevalecer su profesionalidad por encima de necesidades personales. Algo muy similar es lo que se percibe en los responsables lorquinos y empleados públicos implicados directamente en la tragedia.

Celebrado el funeral de Estado, a nivel nacional empieza a bajar la atención informativa, y algunos medios destacados en el municipio empiezan a replegar sus unidades móviles. En los informativos de TVE vuelve el espacio dedicado a la campaña electoral y los partidos a nivel nacional retoman su agenda, mientras que en Murcia la competición electoral se reduce a actos sectoriales. En Lorca queda suspendida definitivamente tal y como se anuncia en un comunicado de prensa suscrito por todas las formaciones políticas el día 16 de mayo.

En los días siguientes al funeral continúan las visitas de ministros como Leire Pajín, de Sanidad, o la ministra de Economía Elena de Salgado, y se mantiene el nivel de trabajo por parte de los gestores municipales. Se realizan comparecencias para mantener viva toda la información de evaluación de las edificaciones, atención a los damnificados en el campamento, las muestras de solidaridad y donativos a la ciudad, la situación de las infraestructuras educativas y sanitarias y se empiezan a concretar las cifras de valoraciones económicas de los daños.

El regidor municipal hace esfuerzos por transmitir un mensaje claro y directo después de los de calma y tranquilidad de los días primeros. «*Mi obsesión es intentar devolver la normalidad al pueblo de Lorca*»<sup>33</sup>. «*El único mensaje que hay que transmitir ahora es el de la esperanza en salir adelante*»<sup>34</sup>.

A partir del día 16 de mayo los medios de comunicación destacan lo que parecen ser síntomas de una lenta vuelta a la normalidad con la apertura de los centros educativos, si bien hay colegios e institutos que no abrirán sus puertas en lo que resta de curso académico, redistribuyendo a sus estudiantes en centros alternativos. Otro síntoma de cierta normalidad son los gestos de los comercios y la hostelería que empiezan a reparar sus locales para levantar de nuevo la persiana y la celebración de las primeras comuniones tan características del mes de mayo.

La gestión del consistorio empieza a dar un giro importante con la decisión de reunificar los campamentos en uno solo que se ubica en las instalaciones de la Torrecilla, con esta medida se trata de poder saber con exactitud cuántas son las personas que verdaderamente están necesitadas de ayuda, porque se ha advertido cierto efecto llamada de otras localidades cercanas. Mientras que esto ocurre, continúan las conferencias y comunicados con información detallada de gestión, y se aprecia por primera vez cierta vuelta a la contienda entre formaciones políticas, al pedir la candidata socialista a la presidencia de la Comunidad Autónoma murciana al jefe del ejecutivo regional en funciones, un pronunciamiento sobre las ayudas de su gobierno a la reconstrucción (diario *La Verdad*, día 16 de mayo)

La burocracia administrativa hace acto de presencia en la comunicación y se da cuenta de la decisión de las tres administraciones por crear una ventanilla única para tramitar las solicitudes de ayudas. Poco a poco se aprecia como los medios a nivel nacional van reduciendo el espacio informativo dedicado al terremoto.

Damos un salto informativo hasta la víspera de las elecciones, es un momento de gran importancia, no ya porque se celebren unos comicios para elegir la nueva Corporación Municipal sino por cómo se va a desarrollar la jornada electoral. El ejercicio de derecho al voto se intenta convertir en una señal más de vuelta a la normalidad y así lo recogen los medios informativos.

La victoria en las urnas no es comunicada con la alegría propia de una sobrada mayoría absoluta, el Ayuntamiento despunta el día de resaca electoral con nuevas comparecencias no para evaluar los resultados electorales sino para seguir dando cuenta de sus acciones de trabajo. La declaración del alcalde de Lorca que recoge el diario *La Verdad* de Murcia en su página 28 del día 23 de mayo así lo refleja: «*no estamos para celebrar nada*», «*los lorquinos están sufriendo y hay que dar soluciones ya*».

<sup>33</sup> Diario *El Mundo* (14/05/2011). Entrevista al alcalde de Lorca Francisco Jódar Alonso.

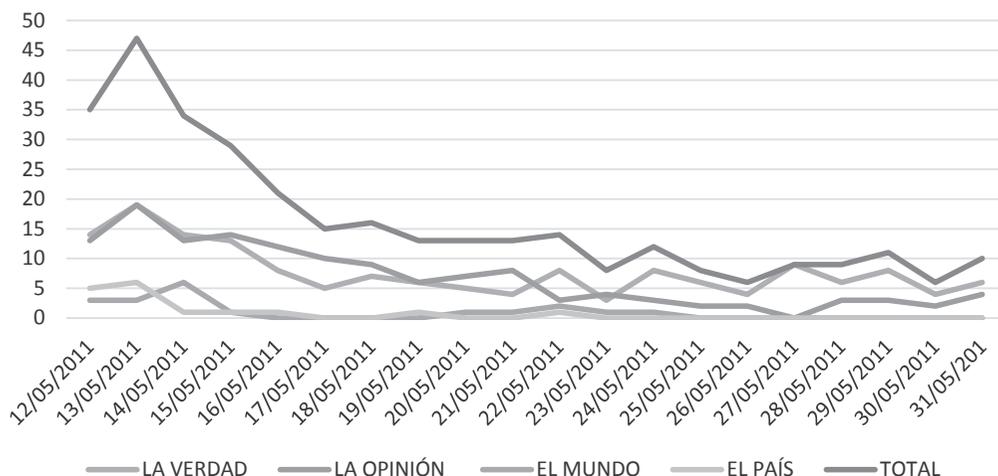
<sup>34</sup> Diario *La Opinión de Murcia* (16/5/2011). Entrevista al alcalde de Lorca Francisco Jódar Alonso.

Esto no impide que las elecciones hayan despertado de nuevo el interés de los medios por la singularidad del momento, avanzamos algunos de sus titulares: «el seísmo no rompe el voto» (diario *El Mundo*), «Jódar se eleva sobre el seísmo», «el desánimo no cabe en un sobre. Normalidad en la jornada de votación sin alegría» (diario *La Verdad de Murcia*), «el PP arrasa en unos comicios marcados por la baja participación y el terremoto» (diario *La Opinión de Murcia*).

A partir de estos momentos se percibe cierto giro en el diario de comunicación de la crisis antesala ya del diario de comunicación gubernamental, las noticias que aparecen en los medios de comunicación se centran ahora en las donaciones solidarias, en colaboraciones externas y en el intento por adoptar políticas de futuro. Será entonces y no antes cuando se cuelen otros temas en las agendas de medios.

Finalmente, el recorrido por los diferentes medios de comunicación ha permitido alcanzar un mayor conocimiento de la intensidad o importancia informativa del suceso y las noticias que se gestan junto a él. En el gráfico se representan por días, desde el 12 de mayo hasta el día 31 del mismo mes, la fluctuación de la repercusión en los medios del sismo.

#### Titulares en prensa sobre el terremoto de Lorca.



Fuente: elaboración propia a partir de las noticias publicadas sobre este caso en los medios de comunicación: *El Mundo*, *El País*, *La Verdad de Murcia* y *La Opinión de Murcia*.

De su lectura se desprende cómo los medios se hacen eco de la tragedia, el descenso del espacio dedicado que comienza justo después del sepelio por las víctimas que coincide con la presencia de los Príncipes y el presidente Zapatero. Recuperan fuerza las noticias sobre el terremoto cerca de las elecciones municipales, así se aprecia en los picos ascendentes de

la gráfica, y vuelve a perder fuerza en los días posteriores. Es el momento de dejar atrás la emergencia de la actuación y comienza una comunicación gubernamental de políticas públicas, aunque estas puedan estar íntimamente relacionadas con la gestión previa del terremoto.

Baja la atención mediática sobre el terremoto y podemos señalar como acciones que simbolizan el fin de la situación de crisis el repliegue de los campamentos y la retirada de la UME. Son gestos que escenifica la terminación de la crisis. Resta ahora la evaluación de la gestión de comunicación de crisis que no realiza el consistorio en esos momentos, no ponen en marcha un plan de comunicación ni apuesta por los principios proactivos de su gestión.

## CASO 3: CONFLICTO SOCIAL ANTE UNA OBRA CIVIL EN EL BARRIO BURGALÉS DE GAMONAL

### II.3.1. MARCO DE SITUACIÓN

#### II.3.1.1. Los hechos

A principios del año 2014 la sociedad observa atónita los episodios conflictivos que tienen lugar en la ciudad de Burgos, motivados por la disconformidad de un grupo de vecinos ante las obras de regeneración urbana que acomete el Ayuntamiento en el barrio de Gamonal.

Los siete intensos días de altercados que vive la ciudad burgalesa desde la noche del 10 de enero, acaparan titulares de medios de comunicación a nivel nacional e internacional.

Las obras que desatan la polémica responden a una actuación del equipo de gobierno para *«mejorar un espacio público de la ciudad, convirtiendo lo que hasta ahora era una carretera nacional en una calle para los vecinos, mejorando la calidad de vida de quienes residen en ese entorno, incrementando espacios para el peatón, creando un carril bici, disponiendo de nuevos espacios verdes y dotando al barrio de nuevas plazas de aparcamiento»*, tal y como declara Javier Lacalle, en la rueda de prensa del día 12 de enero, después de un fin de semana marcado por episodios violentos. El proyecto Gamonal-Capiscol es una de las propuestas electorales con las que el Partido Popular concurre a las elecciones de mayo de 2011, comicios cuyo resultado otorga un respaldo mayoritario a la lista de este partido.

No es la primera vez que el Ayuntamiento de Burgos proyecta soluciones a los problemas de tráfico y aparcamiento en el barrio de Gamonal, como tampoco es la primera vez que manifestaciones vecinales impiden llevar a cabo su ejecución. En el mes de agosto del año 2005, siendo alcalde de Burgos por el Partido Popular Juan Carlos Aparicio, se intenta realizar un *parking* subterráneo en este barrio. La lectura de la noticia que introduce el titular *«Trece heridos y cinco detenidos en Burgos durante una protesta contra un aparcamiento»*, pudiera hacernos creer que es de plena actualidad, los ingredientes con los que se

cocina su narración son: disturbio, presencia de grupos radicales, anarquistas, aparcamiento subterráneo, detenciones y heridos, todos ellos similares a los que encuadran las noticias en enero de 2014, pero para ser exactos debemos citar la fecha y la fuente: Diario *El País*, noticia publicada el día 20 de agosto de 2005.

Como veremos en el apartado de los antecedentes de este caso, el proyecto de Gamonal arranca dos años y medio antes del conflicto, con la convocatoria de un concurso de ideas para mejorar una zona densamente poblada de la ciudad como es el barrio Gamonal-Capiscol. El proyecto ganador, sometido a las aportaciones y modificaciones vecinales, cuenta con la aceptación y participación mayoritaria del consejo de barrio de Gamonal (G9) donde están presentes las diferentes asociaciones del lugar y la asociación de comerciantes. Tanto los resultados del concurso de ideas como el proyecto ganador, han sido sometidos a exposición pública. A pesar de ello, dos meses antes del inicio de las obras, un grupo de vecinos contrarios al proyecto se organizan en una plataforma cívica, el lema de sus protestas es «bulevar, ahora no», y defienden que no es el momento oportuno para acometer la obra. Si esto es así, la intención de estos vecinos parece alejarse de un intento por mejorar o corregir el proyecto, su finalidad es evitar la construcción del bulevar de la calle Vitoria y el aparcamiento subterráneo, argumentado razones en base a la situación social, económica y política que vive la ciudad y el país.

Ante esta realidad, las actuaciones y los mensajes que construye el Ayuntamiento no lo gran frenar altercados y concentraciones, es más, el fenómeno social de Gamonal se extiende a otras ciudades españolas donde se convocan manifestaciones para los días 15, 16 y 17 de enero. Madrid, Valencia, Valladolid, Zaragoza, Bilbao, San Sebastián o Barcelona son algunos de los puntos de encuentro de ciudadanos que secundan concentraciones como muestra de solidaridad y apoyo a las reivindicaciones de los vecinos de Gamonal.

Los resultados del conflicto son delicados. Se cifran en un total de 46 las detenciones, entre las que se encuentran menores de edad. El secretario de estado de Seguridad, Francisco Martínez, identifica entre los manifestantes a infiltrados y grupos de violentos de los considerados itinerantes<sup>35</sup>, las fuentes de la policía vinculan a los arrestados con organizaciones de ultraizquierda como Resaca Castellana e Izquierda Castellana<sup>36</sup>.

Junto a las detenciones, se registran daños personales por los enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas del orden público. Los destrozos en el mobiliario urbano y en los establecimientos de la calle Vitoria ocasionan cuantiosas pérdidas económicas, además del perjuicio por la paralización de un proyecto municipal que había sido licitado y adjudicado.

<sup>35</sup> Programa *La mañana de TVE* (13/1/2014). Declaraciones del secretario de estado de Seguridad, donde afirma que hay grupos de infiltrados y que los disturbios los provocan grupos radicales con un perfil de extremismos radicales. En esa misma intervención, delimita la gestión del conflicto al ámbito local, aseverando que a la policía lo que le compete es la seguridad de los ciudadanos

<sup>36</sup> Diario *El Mundo* (20/1/2014). «¿Qué está pasando en Burgos?», en esta noticia se hace un recorrido por los antecedentes y hechos del conflicto. Se recogen las pesquisas del Ministerio del Interior y fuentes policiales que señalan a grupos violentos infiltrados como los responsables de los altercados.

La vuelta a la calma en las calles de la ciudad quiere llegar con la paralización definitiva de las obras el día 17 de enero, en una jornada intensa donde se aprecian dos posiciones diferentes desde el equipo de gobierno. Por la mañana rechazan, en un pleno municipal, la paralización de las obras para decidir, iniciada la tarde, abandonar el proyecto y no ejecutar las actuaciones previstas. Los incidentes que dan origen a la crisis de gestión para el Ayuntamiento de Burgos están detrás de lo que se empieza a percibir como un nuevo fenómeno social, que se extiende entre las fuerzas políticas como símbolo del rechazo ciudadano a las acciones de los gobiernos. Desde ese momento, se identifica Gamonal con aquellos conflictos vecinales donde los ciudadanos no están de acuerdo con alguna acción de gobierno y se recurre a la fuerza como medida de presión para persuadir a los gestores públicos.

La administración responsable de la gestión del conflicto es el Ayuntamiento de Burgos, sobre ella recae la tarea de responder a la crisis y recuperar la normalidad. No obstante, cuando se viven los episodios de mayor conflictividad social, interviene la subdelegación del Gobierno junto a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.

La relación entre ambas administraciones debe establecerse sobre una coordinación constante acerca de la forma en la que se debe actuar. Sin embargo, el Ayuntamiento de Burgos muestra en alguna ocasión su disconformidad con algunas de las medidas que no evitan el acceso de personas contrarias a la zona de obras.

### II.3.1.2. Antecedentes

Gamonal se convierte en un barrio de la ciudad de Burgos desde el proceso de anexión del año 1955, es uno de los más poblados por el movimiento migratorio que se produce con el desarrollo de los polígonos industriales que se levantan en sus inmediaciones. La configuración de esta barriada emerge alrededor de una de las principales arterias de la ciudad, la calle Vitoria, con una extensión de más de 5 kilómetros de recorrido por la que transcurría la nacional uno desde Madrid a Irún.

Las elecciones municipales del año 2011 dibujan un arco plenario en el Ayuntamiento de Burgos con presencia de cuatro grupos políticos: PP (Partido Popular), PSOE (Partido Socialista Obrero Español), UPyD (Unión, Progreso y Democracia), y el partido IUCyL (Izquierda Unida de Castilla y León). Es necesario remontarnos al comienzo del mandato de la corporación municipal, para los años 2011 a 2015, donde destacan propuestas programáticas de los partidos políticos para mejorar el diseño urbano de una zona de la ciudad tan poblada como es Gamonal. En este barrio residen cerca de 70 000 habitantes, que representa un porcentaje elevado sobre el total de la población burgalesa.

Las distintas formaciones políticas en su programa de gobierno confieren protagonismo a las infraestructuras en el barrio de Gamonal. A la iniciativa del Partido Popular nos vamos a referir en las siguientes líneas cuando describimos la génesis del conflicto. Por lo que respecta a las iniciativas electorales del resto de formaciones políticas detallamos sus propuestas:

- Partido socialista (PSOE). Apuesta por la «Remodelación integral de la Calle Vitoria, desde la Real y Antigua de Gamonal hasta la Avenida de Cantabria», «Construcción en la Calle Vitoria de un gran aparcamiento que resuelva los problemas existentes, y establece como una prioridad transformar la calle Vitoria en una calle urbana de calidad, con un tráfico pacificado (30 km/h), mayores espacios destinados al peatón, carril-bici, aparcamientos en superficie, zonas de carga y descarga y zona bus.»
- Unión, Progreso y Democracia (UPyD). Si nos asomamos a su programa encontramos propuestas que se encaminan a promover «la construcción de aparcamientos subterráneos en el entorno de Gamonal y Capiscol, principalmente».
- Izquierda Unidad de Castilla y León (IUCyL). El partido de izquierdas es más etéreo y ambiguo en la redacción de su programa de gobierno. Sus propuestas no se circunscriben a espacios físicos concretos de la ciudad, a barrios concretos. A pesar de esta circunstancia, brinda iniciativas para la construcción de carriles bicis, la sustitución de aceras estrechas por paseo y bulevar o la solución a problemas de aparcamiento.

Esta confluencia de propuestas de todos los partidos políticos en mejorar la calidad de vida de los vecinos de Gamonal, es lo que justifica las declaraciones del alcalde Javier Lacalle cuando afirma que más del 80 % de los burgaleses apoyan el proyecto de obras en Gamonal.

Con la constitución del concejo de Burgos arranca un nuevo gobierno y con él los primeros proyectos empiezan su proceso de ejecución. La Junta de Gobierno Local en la sesión de 15 de septiembre de 2011 acuerda la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas del contrato de servicios, publicados en el Boletín Oficial del Estado el día 30 de septiembre de 2011, por el que se convoca «el concurso de proyectos para la redacción del proyecto de obras del Bulevar de la Calle Vitoria, desde la Avenida de la Constitución Española hasta Juan Ramón Jiménez, la redacción del proyecto de construcción de un aparcamiento subterráneo, bajo la Calle Vitoria, para la dirección de las obras del Bulevar de la Calle Vitoria, para la dirección de las obras del aparcamiento subterráneo y para la redacción del Plan Director de Gamonal-Capiscol», el presupuesto total asciende a 240 000 euros.

Ochos son los proyectos que se presentan para su selección por el jurado<sup>37</sup> constituido *ad hoc*, donde están presentes técnicos municipales y agentes sociales del barrio Gamonal-Capiscol. La opacidad no acompaña las ideas presentadas, el consistorio dispone la celebración de varias exposiciones en la casa de la cultura de Gamonal, en el centro cívico de Gamonal Norte y en el centro cívico de Capiscol para mostrar a todos los vecinos de la zona los proyectos que concurren al concurso de ideas.

El 9 de febrero de 2012 se da a conocer el nombre del proyecto ganador, «Gamonal-Capiscol Residencial», que cuenta con el apoyo unánime de los miembros del jurado, la empresa

<sup>37</sup> El jurado está compuesto por el alcalde, el vicealcalde, técnicos del Ayuntamiento, y representantes de los colegios de Aparejadores y de Ingenieros de Caminos; los Consejos de Barrio de Gamonal, Capiscol y G-9, y la Asociación de Comerciantes Zona G. El colegio de Arquitectos rechazó participar por las discrepancias con la experiencia demandada a los concursantes y las retribuciones de la dirección de obra.

adjudicataria es MGB ingeniería y arquitectura, SL. Desde ese momento se asiste a la celebración de reuniones para dar a conocer el proyecto ganador y recoger propuestas de mejora entre los vecinos. Al mismo tiempo se inician actuaciones judiciales por parte del Partido Socialista, su portavoz Luis Escribano denuncia la falta de validez de la licitación al no preservar el anonimato en el concurso de ideas. El juzgado de lo contencioso desestima finalmente la denuncia de los concejales del grupo socialista, a los que condena en costas, al considerar que el acto administrativo es válido y que las acusaciones del PSOE son mera especulación.

Un año después se sigue mostrando a los ciudadanos el proyecto, las asociaciones vecinales Juan XXIII, Fátima y Lavaderos organizan unas jornadas informativas sobre el plan Gamonal-Capiscol, donde se muestra el proyecto de bulevar y aparcamiento subterráneo de la calle Vitoria. En esta jornada se tienen previstas mesas redondas con vecinos y colectivos, para después iniciar una ronda de encuentros con portavoces de todos los grupos políticos representados en el Ayuntamiento de Burgos. Las jornadas contemplan mesas de trabajo con entes sociales del barrio como son las asociaciones de ciclistas, las comunidades de garajes, las comunidades de vecinos, comerciantes y asociaciones, taxistas y hosteleros. En el calendario de actividades se incluyen la intervención por parte de la concejalía de Fomento y del equipo redactor, que muestran información del proyecto, y una visita guiada a la exposición explicativa del Bulevar de la calle Vitoria, que se encuentra en el Centro Cívico Gamonal Norte.

Es en el mes de marzo cuando los partidos políticos toman la palabra, dentro del calendario de las jornadas, para explicar su posición en relación con el proyecto. Tras las intervenciones de los portavoces municipales, el vicealcalde y concejal de Fomento, junto con los miembros del equipo redactor, celebran una reunión donde resuelven las dudas que han podido surgir. El resultado final de las jornadas hacia el 15 de marzo, es la puesta en común de las aportaciones que se entregan al Ayuntamiento para ser estudiadas por el equipo de gobierno.

Mientras, colectivos del barrio se oponen a la ejecución de la obra en estos momentos y se organizan en una plataforma vecinal contra el bulevar de la calle Vitoria, abandonan el consejo de barrio y se constituye de forma oficial el día 6 de noviembre de 2013 una Asamblea Vecinal, con el apoyo de la formación política Izquierda Unida. Esta organización redacta un argumentario donde indica por qué no desea el desarrollo del proyecto Gamonal-Capiscol. La tensión entre la posición de esta plataforma y el consistorio se aviva con un cruce de declaraciones donde la presidenta de la plataforma, Ana Moreno, denuncia que el alcalde no recibe a los miembros de la plataforma, mientras se sostiene desde el Ayuntamiento que se han escuchado sus reivindicaciones a través del consejo de barrio.

Con la aparición de la plataforma «Bulevar, ahora no» llegan las primeras manifestaciones pacíficas de los vecinos, que según fuentes oficiales han sido tres con un seguimiento de 2000, 1500 y 800 vecinos, para un barrio con cerca de 70 000 habitantes.

Antes de llegar a los acontecimientos del día 10 de enero, conviene hacer referencia a otro elemento que parece incuestionable en la polémica, como es la presencia del empresario

Mendez Pozo, que aparece relacionado con las obras de la calle Vitoria y la idea ganadora del concurso por medio de su hija. Méndez Pozo es propietario de uno de los diarios locales, el Diario de Burgos, y fue condenado en el caso de corrupción de Burgos en la década de los 90. Todos estos ingredientes están presentes en el conflicto, donde se trata de ligar la construcción del bulevar y el aparcamiento con la corrupción política y urbanística, en un momento donde asambleas vecinales como las del 15M son las elegidas para rechazar la actuación municipal. Este modelo de participación ha calado en la sociedad y exige a los representantes públicos mayor transparencia y nuevas formas de hacerse oír. Miembros de la plataforma y del colectivo de vecinos que protestan en contra del ayuntamiento castellano se integran en la siguiente candidatura del partido Podemos en Burgos, que se presenta a las elecciones con la marca Imagina Burgos.

En medio de este ambiente arranca la semana que hace a la ciudad de Burgos sobrepasar las fronteras de la comunicación local, la noche del viernes 10 de enero de 2014 se asiste a revueltas violentas con altercados entre los manifestantes y miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad. Desde ese día hacen su aparición grupos a los que las autoridades se refieren como «radicales» que provocan altercados. La plataforma que había nacido para reivindicar la paralización del proyecto se disuelve el mismo día en que estalla la crisis y llegan los episodios violentos, tratando de desvincularse de estas concentraciones y de las asambleas vecinales que se desarrollan en los próximos días.

### II.3.1.3. Identificación de la crisis y su desarrollo

La crisis que nos ocupa no responde a una crisis natural, ni una crisis económica, ni un conflicto laboral o un accidente, se trata de una grave, de consecuencias relevantes y mediática, que responde a un modelo de gestión que se hace inevitable ante la falta de previsión de los responsables públicos en su fase inicial, cuando se alzan las primeras voces disonantes dos meses antes del comienzo de las obras.

Podemos afirmar que aterrizamos en una crisis social y política, con discrepancia acerca de los motivos que inspiran el conflicto si escuchamos a cada uno de los actores implicados. Hay un hecho objetivo, que es la ejecución de unas obras programadas por el Ayuntamiento en la calle Vitoria, mientras el Ayuntamiento entiende que la construcción del bulevar es la excusa para mostrar rechazo al gobierno del Partido Popular, los vecinos que se manifiestan justifican su movilización por el rechazo al momento en que se ejecuta, al presupuesto de 8,5 millones de euros estimado para su acometida, a la supresión de plazas de aparcamiento y a la construcción de un parking subterráneo con plazas de aparcamiento a una precio de 19 800 euros durante 40 años. Todo esto en un momento donde las necesidades de los ciudadanos se muestran alejadas de la obra pública y se encaminan hacia los servicios sociales.

A partir de los hechos observados, podemos identificar las fases de desarrollo de la situación crítica, desde su génesis hasta la terminación del conflicto. La fase de precrisis parece no ser atendida quizás, como apuntan los responsables municipales, porque no se esperaba

el resultado que finalmente se produjo. Hemos visto en los antecedentes lo complicado de ejecutar cualquier actuación en Gamonal, al igual que se ha expuesto el rechazo de un grupo de vecinos minoritario según datos censales, pero al lado de los que se sitúan el resto de formaciones políticas.

Por lo tanto, resulta evidente la presencia de señales de alerta que avisan, cuando menos, de un posible «peligro» ante la postura disconforme que adopta un grupo de vecinos dos meses antes del inicio de los trabajos en la calle Vitoria, estos se organizan en una plataforma «bulevar, ahora no». Para los gestores del proyecto y el propio alcalde, las exposiciones públicas y las reuniones mantenidas con los miembros del Consejo de Barrio, que conforman las asociaciones y colectivos que representan a los vecinos de Gamonal, muestran un respaldo mayoritario al proyecto.

La fase de crisis aparece con el vallado del perímetro de actuación de los trabajos de ingeniería y la entrada de la maquinaria el día 10 de enero de 2014. Es ese día cuando desde el Ayuntamiento se empieza a sospechar que se puede producir un conflicto, desde ese momento se nombra a un portavoz creíble de la crisis. Esa noche las manifestaciones pacíficas convocadas por los miembros de la plataforma «Bulevar, ahora no» dan paso a los actos vandálicos y violentos que hacen saltar las noticias a los medios nacionales e internacionales.

Desde ese momento, la intensidad del conflicto comienza un ascenso que mantiene su agudeza con la primera conferencia de prensa del regidor municipal, el anuncio de la paralización temporal de las obras y la extensión del fenómeno a otras ciudades del resto de España. La potencia empieza a decrecer con la aparición pública del alcalde el 17 de enero, anunciando el abandono del proyecto y la paralización definitiva de las obras. Desde ese instante las voces municipales se apagan, los medios solo pueden difundir las declaraciones de los vecinos que se habían concentrado, lo que hace que el interés de la noticia vaya perdiendo fuerza, algo que provoca la retirada de los medios nacionales. Desde ese instante se apagan los focos de la noticia y el Ayuntamiento repone el vial de la calle a su imagen primitiva. La normalidad se va recuperando poco a poco, este es el momento en que se alcanza la fase de postcrisis, cuando resulta positivo emprender una rendición de cuentas y evaluación de la gestión de la situación crítica. En este caso es fácil identificar el hecho simbólico que identifica el fin de la crisis, lo encontramos en las obras de reposición del firme de la Calle Vitoria en su estado previo a las obras, y la declaración institucional con la rueda de prensa del alcalde anunciando la terminación del proyecto.

Tres comparencias podrían resumir el desarrollo de la crisis: la primera el día 12 de enero, cuando el Ayuntamiento se muestra tajante con la continuidad de las obras y anuncia que el estado democrático no se doblega ante la violencia. El día 14 de enero, se anuncia un tiempo de reflexión por parte del Ayuntamiento que no renuncia a las obras, dando lugar a la fase crónica de la crisis. Finalmente, el día 17 de enero, cuando se dan por finalizadas las obras del barrio Gamonal y se recupera la normalidad y convivencia pacífica en la ciudad de Burgos.

## II.3.2. GESTIÓN DE CRISIS

La gestión de crisis del caso «Gamonal» y su estrategia de comunicación descansa sobre el mismo equipo humano, con tres miembros, que comparte la responsabilidad en la toma de decisiones instrumentales y en la construcción de los mensajes que se trasmite a la opinión pública.

La tensa situación que se vive en las calles de la ciudad, condiciona y dificulta las medidas necesarias para alcanzar la solución al conflicto. Apenas existe margen de negociación para recuperar la normalidad, pues aun cuando el consistorio anuncia el 14 de enero la paralización temporal de las obras y la promoción de un espacio de debate que tienda a un consenso equilibrado entre todos los agentes implicados, las asambleas y concentraciones se mantienen y se extienden a otros lugares de la geografía española.

El Ayuntamiento no cuenta con un manual de gestión de crisis que le permita identificar la situación y le sirva de apoyo para encaminar sus instrucciones, se ve abocado a la improvisación de unas líneas de actuación para afrontar el conflicto en medio del estrés y la urgencia en la respuesta.

### II.3.2.1. Comité de crisis

Enseñan los manuales de gestión de crisis la necesidad de contar con un órgano o equipo de trabajo denominado comité de crisis, que asume la dirección y coordinación de las actuaciones cuando se produce una situación delicada. Burgos, como veremos en el capítulo dedicado a la prevención en la comunicación de crisis, cuenta con protocolos y gabinetes experimentados para casos específicos de emergencias, pero no se tiene uno previsto para otras crisis como la que tiene lugar en enero de 2014. Esto podría justificar la respuesta negativa del director de comunicación del Ayuntamiento a la pregunta formulada sobre la existencia de un comité de crisis.

Una vez más, ante la falta de una planificación de crisis previa, se juega a la improvisación y de modo reactivo se forma un grupo de trabajo informal que se reúne para tomar decisiones sobre el desarrollo del conflicto. El gabinete de crisis lo forman el alcalde Javier Lacalle, el vicealcalde y concejal de Fomento Ángel Ibáñez y el director de comunicación del Ayuntamiento José Domarco Carranza.

Las conversaciones que mantienen miembros del equipo de investigación con los responsables anteriores nos acercan a los rasgos que parecen caracterizar a este «órgano» de gestión de crisis. No responde a una estructura formal, sus reuniones se celebran sin un espacio determinado en su convocatoria, habitualmente en dependencias municipales, la comunicación e interacción es permanente desde el día 8 de enero y se va intensificando conforme crece la virulencia de las protestas. Los días de trabajo no tienen interrupción, desde primera hora de la mañana hasta entrada la noche son continuas las reuniones de trabajo.

En ocasiones se suman a las reuniones del comité de crisis el jefe y subjefe de la policía local de Burgos, así como responsables de la subdelegación del Gobierno, con quienes se trabaja en la coordinación de actuaciones en materia de seguridad. Días antes del inicio de la crisis, con la llegada de la maquinaria a la denominada zona cero en el lugar donde se va a excavar el parking subterráneo, se habían producido encuentros con la subdelegación de Gobierno para asegurar la seguridad de los trabajos, vistas las manifestaciones que se estaban sucediendo y que hacían presagiar posibles desencuentros con los vecinos.

### **II.3.2.2. Centro de operaciones**

No debemos perder de vista que nos encontramos en una administración local, donde no se cuenta con un manual de crisis ni planificación proactiva para actuar en estos casos. No se dispone de un lugar habilitado en las instalaciones municipales como centro de control donde se celebran las reuniones del comité de crisis. Estas tienen lugar en los despachos de los responsables públicos de la gestión, y en ocasiones, en los establecimientos de hostelería donde se continúan con los almuerzos de trabajo.

### **II.3.2.3. Toma de decisiones y medidas instrumentales**

Ante una situación de crisis, se precisa de una rápida respuesta por los responsables públicos. Las medidas a implementar para solucionar el conflicto pueden pertenecer a un decálogo planificado o ser el resultado de una acción improvisada. De un modo u otro, los líderes públicos deben infundir sentido a la crisis y adoptar medidas adecuadas para recuperar la normalidad.

Las decisiones se toman de forma consensuada entre los miembros del denominado comité de crisis.

Dar sentido y significado a la crisis con la adopción de decisiones y llevar la iniciativa en la construcción de la narrativa mediática, son dos requisitos para mostrar las habilidades del liderazgo público ante la situación de crisis.

Podemos diferenciar las medidas de seguridad competencia del Estado y las instrucciones propias de responsabilidad municipal. Cuando se inician los trabajos, se tiene conocimiento de la llegada a la ciudad de grupos de manifestantes que pueden provocar altercados, lo que da origen a una de las primeras medidas:

- Constituir un grupo de trabajo entre Subdelegación de Gobierno en Burgos y Ayuntamiento, presidido por los máximos responsables alcalde y subdelegado, junto a fuerzas y cuerpos de seguridad y profesionales. El cometido de este órgano es coordinar las actuaciones ante la posible llegada a la ciudad de radicales desde otros lugares para los disturbios de la noche. Este equipo ha estado coordinando las actuaciones durante las últimas veinticuatro horas. El grupo se constituye el viernes día 10 de enero por la mañana cuando llegan las informaciones de la llegada de los radicales.

Si nos ceñimos a las medidas instrumentales del Ayuntamiento, como administración cuya gestión de comunicación de crisis es objeto de auditoría en este trabajo, debemos señalar las siguientes actuaciones:

- Celebración de reuniones con vecinos que se muestran disconformes con la actuación municipal.
- Coordinación del tráfico y supervisión de los trabajos.
- Trabajos de limpieza y de recuperación de la normalidad para el desarrollo normal de la vida laboral durante el día, tras una noche de actos vandálicos.
- Instrucciones a los cuerpos y fuerzas de seguridad local para garantizar el trabajo de los operarios.
- Instrucciones para la paralización temporal de las obras.
- Instrucciones para la paralización definitiva de las obras.
- Retirada del vallado y reposición del pavimento para acondicionar la calle Vitoria a los momentos previos al comienzo de los trabajos.

### II.3.3. GESTIÓN DE COMUNICACIÓN DE CRISIS

#### II.3.3.1. Departamento de comunicación

Nos encontramos en una ciudad con una población cercana a los 177 776 habitantes según el Instituto Nacional de Estadística en el año 2014. Burgos, dadas las características de la ciudad, responde a la tipológica de municipio de gran población según contempla la Ley de Grandes Ciudades o Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (Ley 57/2003, de 16 de diciembre). A pesar de la disposición normativa, no se ha alcanzado el desarrollo administrativo y la descentralización de funciones en distritos y juntas vecinales en el momento en que tienen lugar los hechos, todavía Burgos seguía funcionando con los consejos de barrio<sup>38</sup> tradicionales.

Si tenemos en cuenta la densidad de población y la extensión de la provincia, el departamento de comunicación del Ayuntamiento se puede considerar escaso desde el punto de vista de los recursos humanos. Solo dos personas se destinan a la gestión de la comunicación municipal: el director de comunicación que ejerce las funciones de coordinación dentro del gabinete y un periodista. Este departamento no sufre modificación cuando se produce la crisis, son las mismas personas quienes se responsabilizan de las tareas de comunicación antes, durante y después de la crisis, en una coordinación y colaboración estrecha con los

<sup>38</sup> Los consejos de barrio tradicionales son aquellos donde determinados vecinos, que acuden a votar, eligen a sus representantes entre aquellos que se presentan. No es la extrapolación de los resultados de las elecciones municipales en esa área geográfica.

responsables políticos. De hecho, el director de comunicación forma parte del equipo de reunión que hemos asimilado al gabinete de crisis.

El volumen de trabajo desborda al departamento de comunicación, que atiende en 48 horas a 36 medios de comunicación nacional, regional, local, e incluso de otras comunidades autónomas que se hacen eco de lo que ocurre en Burgos. Se encargan de atender todas las llamadas, atender a los medios desplazados, organizar la agenda, redactar notas de prensa, así como escuchar y atender lo que va apareciendo para construir la respuesta de la institución municipal. El vuelco que da la situación con la aparición de las protestas violentas tiene su reflejo en la comunicación. Es en ese momento cuando todo se precipita y el estrés se apodera de la comunicación con la llegada de los medios nacionales, la cercanía con la capital favorece los desplazamientos de los medios gráficos.

Además de las convocatorias de prensa, la redacción de las notas de prensa, la coordinación de la agenda para facilitar la presencia del portavoz y del alcalde en las distintas cadenas de televisión y emisoras de radio, prestan servicio a los medios que vienen de fuera y les habilitan un espacio para que puedan instalar sus unidades móviles. Las cámaras de televisión se instalan al otro lado de las vallas en lo que se ha venido a denominar como la zona cero. Ya en el consistorio se pone a disposición de los medios la sala de prensa, perfectamente equipada para facilitar el trabajo de los redactores.

Este departamento aprecia que se enfrenta a un problema de comunicación «grave» cuando observan que la información que se traslada a la opinión pública es diferente a la que ellos han mostrado a través de sus herramientas de comunicación. La iniciativa de la comunicación es reactiva, los hechos y la agenda mediática conduce la comunicación del Ayuntamiento a una estrategia de respuesta a las noticias que se publican.

### II.3.3.2. Prevención

En la administración burgalesa no todos los hechos dificultosos se gestionan al margen de un esquema organizativo de acciones previas. La preparación se encuentra encorsetada a programas de emergencias, la ciudad cuenta con una central nuclear en Santa María de Garoña que justifica el protocolo de actuación ante un posible fallo o accidente en su funcionamiento. En estos casos, además de un plan especial de emergencia nuclear, se dispone de un gabinete de crisis definido que se activa automáticamente donde están presentes responsables de hospitales, médicos, prensa de la subdelegación del Gobierno, protección civil, y el departamento de comunicación del Ayuntamiento. Las reuniones se celebran en una sala o centro de operaciones una vez que se activa la alarma. Hasta en tres ocasiones se han vivido experiencias similares con ocasión de la descomprensión del reactor nuclear, en esos casos una llamada al teléfono personal o un mensaje te convoca al comité de crisis y un coche te traslada hasta el lugar de celebración de la reunión. Por la climatología característica de la ciudad, también los episodios de nevadas dan lugar a crisis de emergencia que siguen un esquema parecido al previsto para los casos de la central nuclear.

Además, la historia de Burgos nos ha dejado situaciones espeluznantes que precisan de una comunicación en estadio de crisis, nos referimos a los atentados de la banda terrorista ETA<sup>39</sup> en los años de mayor acción de sus comandos, concretamente en dos ocasiones se detonan artefactos en la ciudad, una en la comisaría de Burgos y otra en la casa cuartel de la Guardia Civil. Los primeros casos de crisis hacen que se tenga algunos planes de emergencia para actuar de modo rápido cuando se produce una situación de crisis.

Lo expuesto, reafirma que la previsión queda reducida a planes de emergencia. El Ayuntamiento no cuenta con un manual de comunicación de crisis donde se relacionen las acciones a seguir desde la gestión y desde la comunicación, ni en este caso se asiste al diseño de escenarios de crisis desde que surge la plataforma «Bulevar, ahora no», y se inicia el calendario de manifestaciones meses antes del comienzo de las obras, cuando se pueden decir que discurren de modo pacífico.

### II.3.3.3. Gestión de la comunicación de crisis, ¿plan de crisis o estrategia?

El consistorio burgalés no dispone de una planificación previa de la crisis, es más, ni de gestión de crisis ni de su comunicación. En ningún momento sospecharon que lo planificado, como una obra de atención a los vecinos de Gamonal para transformar su barrio y hacerlo más habitable y confortable, pudiera terminar en revueltas de rechazo al programa municipal y con graves daños para la imagen pacífica de una ciudad como es Burgos y sus habitantes. Los argumentos que esgrimen esta falta de planificación previa es, como hemos apuntado antes, el aval que le otorga un proceso participativo, que se ha sometido a exposición pública y a encuentros vecinales para mejorarlo y adaptarlo según sus demandas.

La falta de planificación previa exige una estrategia de improvisación «reactiva», pues el consistorio pierde la iniciativa de la comunicación y su actuación se reduce a responder a los mensajes que vierte la minoría. El recorrido de la información era el que sigue: primero los gestores municipales, normalmente a través de su portavoz, comparecen ante los medios para rendir cuentas y dar una explicación de lo que está ocurriendo. Seguidamente los medios se dirigen hacia los vecinos en Gamonal para buscar la réplica a la voz municipal, siendo el paso final volver al político para obtener la contrarréplica a su primera intervención. De este modo el proceso comunicativo entra en una espiral donde el Ayuntamiento parece estar respondiendo a la crítica minoritaria de sus afirmaciones, lo que parece no tener un fin preciso.

Esta situación finaliza cuando el departamento de comunicación opta por dar su rueda de prensa y sus notas de prensa sin entrar en ese intercambio constante de opiniones, que en ocasiones no se sabe a ciencia cierta ni a quienes están replicando.

Con el inicio de las obras se perfila una estrategia de comunicación basada en la convocatoria de una rueda de prensa todos los días a una misma hora, sobre las 10:00 h. En

<sup>39</sup> ETA: Euskadi Ta Askatasuna (país vasco y libertad), es una banda terrorista de ideología nacionalista independentista.

esta comparecencia pública se explica el grado de ejecución de la obra y, las unidades de presupuesto ejecutadas. A fin de ofrecer la máxima transparencia informativa, se acompaña la rueda de prensa de una nota explicativa donde quedan registrados los mensajes más significativos que se desea lleguen a la población.

Esta buena disposición inicial empieza a debilitarse cuando el consistorio asiste a un intercambio de datos entre la fuente oficial municipal y los vecinos que se congregan en la puerta del Ayuntamiento. La institución decide cambiar la dinámica y no comparecer ante la opinión pública, el resultado es que el interés mediático se reduce porque las empresas de medios quieren escuchar la versión del Ayuntamiento y la del vecino, cuando la primera no se produce la segunda pierde fuerza. Este es el momento en que los medios repliegan sus unidades móviles y emprenden el regreso a sus sedes centrales.

#### II.3.3.4. Objetivos

¿Qué objetivo tenía la comunicación del Ayuntamiento de Burgos? Responder a esta pregunta resulta, a priori, algo delicado. Su política comunicativa responde a un diseño reactivo al que se ve abocado ante unos acontecimientos no previstos.

El objetivo de su estrategia está relacionado directamente con los mensajes que se quiere transmitir a la sociedad. El Ayuntamiento trata de desmentir las informaciones que vierten las minorías, tratando de llegar a los ciudadanos del barrio de Gamonal para explicar su proyecto. Un proyecto bueno para el barrio y que ha nacido del consenso electoral con el apoyo de la ciudadanía al Partido Popular y el consenso participativo de representantes de los vecinos del barrio Gamonal, a través de las reuniones con el consejo de barrio.

#### II.3.3.5. Portavoz

La voz de la crisis es la de Ángel Ibáñez, portavoz del equipo de gobierno desde que comienza la legislatura el 11 de junio 2011. Desde ese momento es designado vicedelcalde<sup>40</sup> de la ciudad de Burgos y asume las delegaciones de las áreas de Fomento, Urbanismo, vías y tráfico.

La elección del edil de Fomento como portavoz de la crisis responde a varios motivos:

- Su experiencia y habilidad comunicativa, como portavoz del equipo de gobierno.
- Sus raíces personales, es vecino del barrio Gamonal.
- Su conocimiento del programa Gamonal-Capiscol. Es el responsable de concejalía de Fomento donde se gestionan las obras en la vía pública, ha participado activamente en las reuniones con los vecinos de Gamonal para explicar el proyecto y está presente en las exposiciones públicas que albergan diferentes espacios públicos del barrio.

<sup>40</sup> Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, contempla la figura del vicedelcalde.

La formación de los portavoces para afrontar la comunicación de crisis es un pilar importante para manejar la presión psicológica a que se encuentra sometido quién actúa de vocero. En el Ayuntamiento de Burgos no se celebran cursos de entrenamiento para portavoces en circunstancias normales, ni para casos de comunicación de crisis. Las únicas pautas que ha recibido Ángel Ibáñez se circunscriben a los cursos de telegenia que los partidos políticos organizan para sus cargos públicos y en su caso se remontan a la época en la que milita como miembro la organización juvenil del Partido Popular, Nuevas Generaciones.

Aunque son escasas, las intervenciones del alcalde en el caso de Gamonal tienen una gran repercusión mediática, se produce en los tres momentos claves del conflicto:

- 12 de enero de 2014. Rueda de prensa que sigue a un fin de semana de altercados violentos. El alcalde reafirma la intención del consistorio de continuar las obras de regeneración de Gamonal. Es el momento de condenar con contundencia los actos vandálicos y enarbolar la bandera de la democracia y la voluntad popular.
- 14 de enero de 2014. El primer edil anuncia la paralización temporal de las obras y la apertura de un periodo de tiempo de reflexión para acercar posturas entre el Ayuntamiento y el grupo de vecinos que se manifiesta contrario a la obra.
- 17 de enero de 2014. El alcalde anuncia la paralización definitiva de las obras, apenas unas horas después de recibir de acuerdo de pleno continuar con la ejecución del proyecto.

Javier Lacalle se mantiene alejado de la comunicación diaria de la crisis, parece que se han repartido las funciones que ejerce el tándem alcalde-vicealcalde durante la gestión del conflicto. El primero es el que se reúne en el Ayuntamiento con los vecinos que se muestran en contra de la actuación, mientras el vicealcalde es el que comunica todos los días los acuerdos y desarrollo de los acontecimientos.

### II.3.3.6. Mensajes y público

Tan importante son las medidas instrumentales para salir de la crisis como el contenido de los mensajes que se muestran a la ciudadanía acerca de lo que ocurre y las decisiones que se adoptan para recuperar la normalidad. Los mensajes que se emiten a la ciudadanía se deciden entre los miembros que integran el denominado «comité de crisis» en sus reuniones diarias.

Descansa el principal mensaje sobre la idea de participación, acuerdo y consenso en torno al proyecto. Se desea que los ciudadanos lo interioricen como el objetivo del consistorio en su defensa del proyecto. De igual manera, intentan que los medios de comunicación como canal de transmisión encuadren las noticias en torno a este mensaje. En esta misma línea no cesan en su empeño por explicar a la sociedad en que consiste su proyecto y la idoneidad del mismo.

La dinámica de la comunicación les conduce a una estrategia reactiva que aleja la visibilidad de su mensaje principal y se impone en los medios de comunicación una posición defensiva frente a los mensajes de una minoría que calan rápidamente en la ciudadanía.

Por tanto, ante el ruido generado, la comunicación defensiva del Ayuntamiento trata de desmentir los mensajes que se lanzan por los detractores del proyecto, mostrando que solo son una minoría la que se opone al proyecto de un bulevar que ha contado con el respaldo mayoritario de los burgaleses.

Hemos insistido en varias ocasiones sobre la falta de una planificación y preparación previa de los responsables públicos para afrontar la situación «imprevista» de crisis. La falta de un diseño de mensajes implica la ausencia de una segmentación en función de los públicos a los que se dirigen. Cuando arranca la maquinaria de respuesta a la tensión que se vive en las calles de Burgos, los mensajes se focalizan hacia la sociedad en general y en especial a los vecinos del barrio Gamonal que no asisten a las manifestaciones. No debemos olvidar que los vecinos de este barrio son unos 70 000; mientras que la cifra de personas que se movilizan en los días de más afluencia de público a las asambleas y concentraciones gira en torno a las 3000.

### II.3.3.7. Herramientas de comunicación

Delimitamos en este apartado las herramientas que utiliza el consistorio en su política de comunicación y que responden a un esquema tradicional a través de conferencias de prensa, notas de prensa o comunicados oficiales, y publicación de información en la página web municipal. A ellas sumamos la presencia en las redes sociales, especialmente Twitter. Esta herramienta ofrece grandes posibilidades de propagación de mensajes, pero precisa de una alimentación que evite que los tweets puedan acabar ocultos por otras entradas. El ayuntamiento no dispone de medios humanos para alimentar las redes sociales, como asegura el director de comunicación. Las redes sociales se utilizan por los contrarios al proyecto para convocar las asambleas que celebran en la zona y difundir información sobre las manifestaciones y sus consecuencias.

El Ayuntamiento utiliza otras herramientas para mostrar al público su proyecto, a través de las publicaciones en su revista municipal *Plaza Mayor*, se intenta llegar a todos los rincones de la ciudad, se reparte por las viviendas y en los lugares públicos. En esa apuesta por mostrar su proyecto también se diseña un video con una recreación virtual sobre cómo quedará el barrio después de las obras, este video circula a través de WhatsApp por toda la ciudad.

En la fase crónica de la crisis, se recurre a un buzoneo de dípticos para contrarrestar los que difunden otras formaciones políticas. Izquierda Unida recurre a la propaganda con panfletos donde se insiste en la falta de aparcamiento en la zona si se realizan las obras, a lo que el Partido Popular responde con otras campañas reactivas explicando el proyecto, con un interés focalizado en llegar a las personas del barrio que todavía puedan no conocerlo.

Cuando la noticia salta de lo local y los medios de comunicación a nivel nacional dirigen su interés hacia Gamonal, se recurre a otras herramientas de comunicación, como son las entrevistas, donde se demanda como interlocutor al máximo responsable municipal. Se gestionan la participación del portavoz de la crisis para dar cuenta de lo que estaba ocurriendo en Burgos y que explique la posición municipal en las principales cadenas de televisión o radio.

### II.3.4. VOCES DISONANTES

Llegamos al final de la auditoria de este caso donde hemos tratado de mostrar la gestión de comunicación del Ayuntamiento de Burgos en la crisis de Gamonal. En este último apartado hacemos una descripción de la presencia de voces que discrepan de la gestión municipal, pero en esta ocasión, conviene hacer un paréntesis para indicar dos momentos: uno previo de rechazo a las obras que dan origen a la crisis, y el que se produce contra la gestión propia del conflicto cuando este estalla en la noche del 10 de enero.

Encontramos colectivos vecinales reacios al proyecto, estos son la asociación vecinal «Las eras de Gamonal» y la plataforma «Bulevar, ahora no» que nace apenas unos meses antes del inicio material de las obras. La primera deja de participar en el proyecto y hace público su rechazo a través de su blog el día 14 de febrero de 2013, un año después de la adjudicación del concurso de ideas del proyecto. Esta asociación entrega al Ayuntamiento de Burgos 3715 firmas en contra del proyecto el 16 de julio de 2013, y continúa con la defensa en Internet de su posición.

La plataforma «Bulevar, ahora no», nace de un grupo de vecinos que se organizan bajo este movimiento cívico el 6 de octubre de 2014, al frente de este grupo se encuentra Ana Moreno que denuncia la falta de atención por parte del alcalde que se niega a reunirse con los integrantes de esta plataforma. El modo de proceder de sus miembros recuerda al espíritu del 15M, a través de asambleas de ciudadanos donde se decide las actuaciones que después se divulgan a través de las redes sociales. El comienzo de la crisis coincide con la disolución de la plataforma, concretamente el día 10 de enero, esta decide disolverse para que no se les pueda relacionar con los actos vandálicos que se van a producir en la ciudad.

La posición de los partidos políticos es de crítica a la gestión del conflicto por parte del Ayuntamiento, entienden que la crisis es origen de la falta de una participación real de los vecinos en el proceso, acusan al alcalde de no escuchar al pueblo y se posicionan al lado de los vecinos que se manifiestan contra el proyecto.

En los medios de comunicación, los artículos que integran la sección opinión, son mayoritariamente de apoyo a los vecinos en sus reivindicaciones contra acciones de un gobierno que no han pedido, y más en un contexto de crisis económica como la que vive el país.

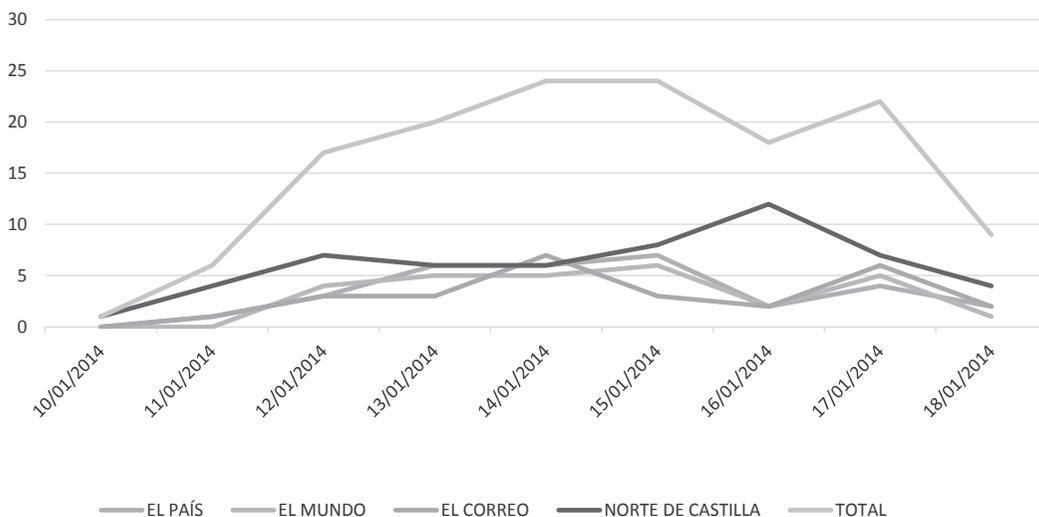
Las peticiones de dimisión del alcalde llegan desde el grupo socialista en el Ayuntamiento, desde el partido castellano y desde los propios ciudadanos como recoge la noticia de El Mundo (17 de enero) «*Más de 2.000 personas se manifiestan en Burgos para pedir la dimisión del alcalde*».

Este caso, aun siendo de ámbito local, trae la petición de comparecencia en el Congreso de los Diputados del número dos del Ministerio de Interior para explicar sus manifestaciones donde asegura la presencia de grupos de izquierda en los hechos, «*grupos violentos conocidos por su presencia en otras manifestaciones*».

### II.3.5. DIARIO DE UNA CRISIS

El proyecto Gamonal-Capiscol ocupa espacio en los noticieros locales desde que se produce su presentación como programa de gobierno para la legislatura 2011-2015. Pero el desarrollo mediático de la crisis lo delimitamos temporalmente a la aparición de este fenómeno y de los requisitos que identifican una situación conflictiva, en este caso arranca la narración del diario de la crisis de Gamonal el día 8 de enero, vísperas de un fin de semana donde se desata la polémica y se aprecia un salto cualitativo de esta realidad hasta alcanzar titulares en los diarios a nivel internacional.

Titulares en prensa sobre la crisis de Gamonal



Fuente: elaboración propia a partir de las noticias publicadas sobre este caso en los medios de comunicación: *El Mundo*, *El País*, *El Correo de Burgos* y *Norte de Castilla*.

Es el momento previo a la llegada de la maquinaria a la denominada zona cero para iniciar los trabajos de construcción del aparcamiento. Los diarios locales imprimen en su redacción noticias sobre el proyecto de Gamonal-Capiscol, sus titulares presentan la manifestación pacífica de un grupo de vecinos que se oponen a las obras del bulevar y del aparcamiento subterráneo, «el rechazo al proyecto se diluye en su tercer intento» (diario *El correo de Burgos*, 8 de enero de 2014). El resto de noticias de la jornada pasan por la información sobre las alternativas de circulación a la calle Vitoria para evitar colapso en el tráfico rodado «el bulevar pone a prueba el tráfico con el corte parcial de la calle Vitoria».

El pulso vecinal a la decisión del consistorio se deja sentir en la noche del viernes 10 de enero. Es cuando la crisis estalla realmente y el Ayuntamiento trata de reconducir la situación y mostrar al resto de la sociedad qué es lo que está ocurriendo en Burgos. Como se asevera desde la versión institucional, asistimos a un conflicto de origen político de discrepancias con la primera fuerza más votada, las reuniones del alcalde con los vecinos contrarios al proyecto, que se organizan al margen del consejo del barrio, no son productivas. Los encuentros, según fuentes municipales, evidencian razones políticas en la oposición a las obras de Gamonal, pues en sus reivindicaciones no tratan de realizar aportaciones en la hoja de ruta del consistorio, más bien manifiestan su rechazo con el alcalde y el partido político que lo sustenta.

Desde que se destapa la crisis hay fechas relevantes que van marcando las estrategias de comunicación, estas coinciden con la aparición pública del regidor municipal los días 12, 14 y 17 de enero de 2014. Nos encontramos ante tres posiciones diferentes:

- Continuamos las obras porque la violencia no puede triunfar sobre un estado democrático.
- Paralizamos temporalmente las obras porque vamos a escuchar a los vecinos y trataremos de llegar a acuerdos que satisfagan las demandas de todas las partes implicadas en el conflicto, más participación.
- Paralizamos definitivamente las obras ante la imposibilidad de garantizar la seguridad, tratamos de garantizar la convivencia.

Los días 9 y 10 de enero, antesala de la crisis, los medios locales muestran información de los trabajos de infraestructura para dar comienzo a los trabajos, como el vallado perimetral de la zona cero, además del rechazo de un grupo de vecinos que se han concentrados pacíficamente y algunos han impedido que la maquinaria entrara a la obra.

La estrategia del departamento de comunicación de mostrar cada día el avance de las actuaciones está presente en la nota de prensa que emiten en la mañana del 10 de enero, donde se enfatiza en la normalidad de la jornada, destacando el funcionamiento correcto de los viales alternativos de circulación una vez cerrada al tráfico la calle Vitoria. En esta primera nota de prensa, además de la normalidad se muestra la coordinación de la comisión de trabajo formada por el alcalde, el concejal de fomento, técnicos municipales y representantes de la obra, así como el agradecimiento del ayuntamiento a la colaboración ciudadana en unas obras que *«viene a mejorar sustancialmente las condiciones de vida de toda la zona de Gamonal»*.

#### **Día 12 de enero de 2014**

El 10 de enero ha dado un giro en la gestión de comunicación, se produce la irrupción de la crisis en los medios nacionales, desde este momento se inaugura una fase de crisis aguda donde se muestra dos líneas de redacción: la posición del Ayuntamiento sobre lo que está ocurriendo y la voz de los vecinos manifestantes. Los titulares adelantan el rechazo y

condena de los altercados, así como las declaraciones del regidor municipal. Desde la posición del equipo de gobierno se muestra la posición firme de seguir con las obras e insiste en las bondades del proyecto y la participación ciudadana en cada una de las fases del proyecto:

Las obras seguirán, tal como establece el proyecto, que recuerdo fue consensuado y estudiado con una veintena de asociaciones vecinales, obteniendo el respaldo de todas ellas, salvo una. Estamos haciendo justicia urbanística, llevando calidad de vida a un barrio que siempre se consideró olvidado por la ciudad a la que también pertenece. Los violentos no van a gobernar ni este ayuntamiento ni nuestras vidas.

Ante las protestas de algunos vecinos que recogen los medios de comunicación, se destaca la posición de firmeza del alcalde y la defensa de sus actuaciones, las obras van a continuar porque entiende que es lo que ha decidido la mayoría en su apoyo al programa electoral del partido y ha contado con el respaldo ciudadano de los vecinos que han participado a través de sus representantes en el consejo de barrio de Gamonal. No van a claudicar ante la actitud violenta, y arguye la defensa de la voluntad popular frente a la amenaza y la violencia que deben quedar fuera del juego democrático.

Destacamos algunas manifestaciones del regidor municipal que marca la línea argumental que inspira su política de comunicación ante estos hechos:

*«Estamos hablando de un proyecto que se inició hace ya dos años y medio, un proyecto consensuado, un proyecto de participación vecinal en todo momento que mejore un espacio público de la ciudad».*

*«Todos los que votaron estos dos programas, el programa de, PSOE y del PP, que son el 80% de la población, votaron a favor de esta actuación que pretende recuperar un espacio público al servicio de los vecinos».*

*Y el proyecto, una vez iniciada la legislatura, se inició en el verano del 2011, con un concurso de ideas en el que participaron desde el primer momento como jurado representante de los vecinos, del consejo de barrio, y de todos los colectivos que forman parte del mismo, donde estuvieron como no también los comerciantes, y donde estuvieron distintos profesionales y técnicos que analizaron las propuestas presentadas. Finalmente, la actuación que ahora se está ejecutando fue acordada y aprobada por unanimidad de los todos los miembros que formábamos parte de aquel jurado.*

*«Ganó un proyecto, pero un proyecto que después ha sufrido modificaciones recogiendo sugerencias y aportaciones de distintos vecinos del barrio de gamonal, a través de reuniones, jornadas informativas, exposiciones públicas en diferentes lugares del barrio de gamonal».*

*«Un grupo de radicales no puede hacer doblegar a un estado de derecho».*

*«Las obras no se van a paralizar», «La violencia nunca hará claudicar al Estado de Derecho».*

La otra cara de la moneda recoge el descontento de los vecinos a través de los siguientes titulares:

«Cólera vecinal contra un bulevar», «El Gamonal se prepara para seguir defendiendo su calle», «Burgos *revolution*», «Los vecinos muestran su repulsa».

Además de las posiciones de las partes que intervienen en el conflicto, los medios de comunicación introducen al lector en los hechos con una descripción detallada del discurrir de los acontecimientos y de su resultado, con los destrozos materiales y las detenciones de ciudadanos en la carga policial con los antidisturbios.

#### **Día 13 de enero de 2014**

El recorrido de la noticia después de crear un marco tenso de conflicto durante el fin de semana, gira hacia una explicación de lo que acontece en la ciudad para poder entender las «razones» que han hecho derivar en esta situación. La estrategia de los manifestantes cambia del mismo modo que el recorrido de sus manifestaciones para vincular las obras de Gamonal con la corrupción urbanística y con el clientelismo de los políticos. Se vinculan las obras con el empresario Méndez Pozo, propietario del Diario de Burgos, al que se relaciona con el proyecto del bulevar.

Se introduce un nuevo elemento en el proceso de comunicación con la presencia de infiltrados y grupos radicales en los organizadores de las protestas, de este modo se vincula a grupos de violentos que llegan a la ciudad sin un interés en el proyecto de la ciudad más allá de ocasionar disturbios que desalojen al alcalde de la ejecución del aparcamiento y bulevar.

#### **Día 14 de enero de 2014**

Durante esta jornada se experimentan algunas novedades siendo la de mayor relevancia el anuncio del alcalde de la paralización temporal de las obras, «El alcalde de Burgos paraliza la obra del bulevar de Gamonal por la presión vecinal» (diario *El País*), «El alcalde de Burgos anuncia que paraliza las obras del bulevar de Gamonal» (diario *El Mundo*). El cambio en la estrategia del ayuntamiento se aprecia en su intervención ante los medios cuando afirma «*La convivencia es más importante que 50 obras juntas*». Desde ese momento intenta un acercamiento de posiciones a través de nuevos encuentros con los vecinos.

Se hacen eco los medios de las peticiones de los otros partidos que integran el arco plenario, que apuestan por la participación ciudadana, y aprovechan para arremeter contra la actuación del alcalde al que acusan de actuar de espaldas a los vecinos.

Los medios de comunicación tratan de crear otros marcos interpretativos como la soledad del regidor desde su partido a nivel nacional, la necesidad de una ley de seguridad ciudadana contra los actos vandálicos y la presencia de grupos ultraizquierda como integrantes de las protestas.

Los siguientes días, la agenda pública muestra noticias que derivan de los hechos que se han producido en jornadas anteriores, las detenciones y las ciudades de origen de los violentos, la desconfianza de los vecinos ante la paralización anunciada por el alcalde, de nuevo los posibles vínculos con la corrupción y la presencia del fenómeno Gamonal en el resto de ciudades de España. Todo sin un rumbo fijo de solución al conflicto, las manifestaciones no cesan y el acuerdo esperado parece que no llega.

#### Día 17 de enero de 2014

El 17 de enero es un día difícil, comienza el principio del fin de una crisis que acusa sanción en los gestores después de una semana complicada. El pleno municipal anuncia el respaldo a continuar con las obras del barrio Gamonal, pero esta decisión tan solo está en vigor unas horas. Al comienzo de la tarde el alcalde anuncia la paralización definitiva del proyecto para júbilo de los vecinos que se oponían.

Todos los medios de comunicación se hacen eco del anuncio del primer edil, que argumenta su decisión en razones de seguridad y en la convivencia vecinal. Ese es el contenido del mensaje con el que pone fin a la crisis *«queremos paz social en la ciudad», «hemos decidido la paralización definitiva de las obras y apostar por la convivencia de la ciudad. Nuestra voluntad política siempre ha sido la misma mejorar un espacio de la ciudad, las circunstancias sociales lo han impedido»*. Deja en evidencia lo que ha sido su defensa desde el principio, una crisis política contra el liderazgo popular de la ciudad *«el bulevar no ha sido el problema, ha sido la excusa»*.

Los días siguientes se muestran reacciones a la decisión del alcalde, el equipo de gobierno apaga la información y no responde ante las declaraciones vecinales e intenta recuperar la normalidad de la ciudad. La nota de prensa del día 20 de enero no va acompañada de rueda de prensa, en ella se especifica de modo escueto que se inician los trabajos para dejar la calle Vitoria en su estado anterior al día 8 de enero.

## CASO 4: PRIMER CONTAGIO POR EL VIRUS DEL ÉBOLA EN ESPAÑA

### II.4.1. MARCO DE SITUACIÓN

#### II.4.1.1. Los hechos

En nuestro país, como ocurre en el resto de la Unión Europea, en el año 2014 se recibe información sanitaria acerca del virus del Ébola que afecta al continente africano. Es el día 8 de agosto cuando la Organización Mundial de la Salud declara el brote de África Occidental como emergencia de salud pública de importancia internacional, lo que exige a los Estados miembros una preparación adecuada conforme a sus instrucciones para actuar frente al virus.

El periodo estival depara la petición al Gobierno de España de la repatriación de dos misioneros, el padre Miguel Pajares y García Viejo, que han contraído la enfermedad mientras realizan labores humanitarias en Liberia y Sierra Leona respectivamente.

La llegada de estos dos sacerdotes a España para tratar de salvarles la vida, no contó con el resultado esperado. Ambos fallecen en el hospital Carlos III de Madrid, que se habilita para acoger a enfermos de virus del Ébola. En octubre, después de fallecer el segundo misionero de la Orden de San Juan de Dios, saltan todas las alarmas con la aparición del primer contagio por el virus del Ébola en nuestro país: la auxiliar de clínica Teresa Romero, que había atendido a los dos religiosos, da positivo a los análisis de sangre que se le practican.

Desde este momento nos encontramos de lleno en la gestión de una crisis de gran repercusión mediática. El resto de Estados miembros de la Unión permanecen atentos, no solo por el interés informativo del caso sino también, por la preocupación que aventura un contagio en el continente europeo. La pregunta más repetida es ¿Cómo se ha producido el contagio? Todos los sectores sociales, sanitarios, políticos se apresuran a ofrecer especulaciones acerca de los «posibles fallos» cometidos en la atención al misionero. Desde entonces, se inaugura un intenso debate social mientras los profesionales sanitarios trabajan para lograr la curación definitiva de la paciente.

Las críticas por la gestión inadecuada de la crisis, se dejan sentir en los medios de comunicación y desde la tribuna de oradores del Congreso de los Diputados. Los 48 días establecidos por las autoridades sanitarias para poder anunciar que el peligro de contagio se ha superado, y la enfermedad no se ha desarrollado en personas en contacto con la paciente, se identifican con el tiempo de desarrollo de la fase más aguda y crónica de la crisis.

Se evidencian dos episodios en la gestión de la crisis y su comunicación, con dos protagonistas: la ministra de Sanidad Ana Mato y la vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría. Esta última toma el mando de la crisis a partir del día 10 de octubre, asistida en todo momento por un grupo de expertos que se integran en los máximos órganos de decisión de la crisis.

#### II.4.1.2. Antecedentes

La enfermedad por el virus del Ébola (EVE), antes llamada fiebre hemorrágica del Ébola, se descubrió en el año 1976. Desde entonces, según la Organización Mundial de la Salud, su brote más fuerte comienza en marzo de 2014, con una tasa de mortalidad que alcanza el 50 %. Los primeros casos del último brote se originan en aldeas remotas de África central y occidental, cerca de la selva tropical. Pero el virus acaba afectando tanto a centros urbanos como a las zonas rurales.

En el mes de abril de 2014 se pone en marcha el estado de prealerta por parte del Ministerio de Sanidad español<sup>41</sup> que, siguiendo las recomendaciones internacionales, hace efectivo

<sup>41</sup> Comparecencia de la ministra de Sanidad Ana Mato en el Senado el día 14/10/2014.

un protocolo de alerta ante la posibilidad de que personas contagiadas entren en España. Este protocolo se refiere únicamente a procedimientos instrumentales y pasos a seguir de las autoridades sanitarias.

El Ministerio de Asuntos Exteriores español, ante la alerta global por la epidemia del ébola, se suma a las autoridades de otros países como Italia y Estados Unidos y desaconseja viajar a los tres países africanos afectados: Liberia, Guinea y Sierra Leona.

En los días que siguen a la reunión por teleconferencia del Comité de Emergencias<sup>42</sup> en el que se declara la emergencia internacional, llega a España la primera solicitud de repatriación del ciudadano español Miguel Pajares de 75 años, sacerdote de la orden de San Juan de Dios y superior del hospital católico de San José de Monrovia (Liberia).

El Gobierno de España inicia las labores para acoger al misionero y desde el Ministerio de Sanidad se activan los protocolos de máxima seguridad de la Organización Mundial de la Salud, con el acondicionamiento del avión medicalizado asistido por personal especializado y fuertes medidas de aislamiento. La orden de repatriación corresponde al ministro de Defensa, Pedro Morenés, que la efectúa tras la celebración de la reunión por videoconferencia entre los Ministerios de Sanidad, Interior y la Agencia Española de Cooperación Internacional para fijar las medidas de coordinación.

Es la directora general de Salud Pública del Ministerio de Sanidad, Mercedes Vinuesa, quien comparece el día 7 de agosto para explicar todo el proceso de repatriación. Esto es criticado por el resto de partidos de la oposición que entienden que es a la ministra Ana Mato a quien corresponde ofrecer los detalles de todo el proceso.

Finalmente llega a España Miguel Pajares, el ingreso se produce en el hospital Carlos III de Madrid, lo acompaña la religiosa Juliana Bohi sin aparentes síntomas de contagio. Los intentos por salvar la vida del misionero son infructuosos y el día 12 de agosto se certifica su muerte. Lo que sigue es su incineración cumpliendo el protocolo previsto en este caso. Es en la celebración del funeral por el misionero cuando se produce la primera aparición pública de la ministra, que justifica su letargo en comparecer ante los medios esgrimiendo la siguiente argumentación: *«lo importante no es el protagonismo de un ministro por las gestiones, sino la gestión en sí»*.

Desde entonces, se suceden falsas alarmas en los medios de comunicación donde se anuncia posibles casos de ébola en la Comunidad Valenciana, Barcelona y el aeropuerto de Barajas. El Ministerio de Sanidad pone en marcha una serie de acciones en contacto con los ejecutivos autonómicos, según señala documentación del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias. El 18 de agosto se hace público un informe de evaluación del riesgo bajo de contagio para los ciudadanos residentes en España y las medidas de salud

<sup>42</sup> Convocado por la Directora General de conformidad con el Reglamento Sanitario Internacional (2005) o RSI (2005), normativa de alcance internacional que ayuda a los países, trabajando de mancomún, a salvar vidas y medios de subsistencia amenazados por la propagación internacional de una enfermedad y otros riesgos sanitarios.

pública adoptadas<sup>43</sup>. Junto a este informe se da a conocer el día 5 de septiembre el protocolo de actuación<sup>44</sup> de aeroevacuación médica ante casos de enfermedad por el virus del Ébola, como medida de prevención.

Las repatriaciones continúan, el 20 de septiembre se produce la del padre García Viejo, que en esta ocasión proviene de Sierra Leona. Tras cinco días de tratamiento con fármacos experimentales, fallece el 25 de septiembre. Esta circunstancia excita de nuevo los debates sobre los riesgos de contagio y finalmente, lo virtual se hace realidad.

El 7 de octubre de 2014, tras conocerse la tarde anterior, los medios de comunicación llevan a sus portadas la noticia del primer contagio por ébola en España.

#### II.4.1.3. Identificación de la crisis y su desarrollo

Si atendemos a las definiciones de investigaciones y manuales científicos de gestión de comunicación de crisis, el desarrollo de crisis que responde a una estructura de cuatro fases bien diferenciadas: precrisis, crisis (aguda y crónica) y postcrisis. En su fase de mayor estrés, o fase de crisis, en la gestión política se aprecian dos momentos claramente diferenciados que marcan la gestión de conflicto y que se pueden ligar a dos responsables. La primera es la gestión donde la presidencia del comité de crisis corresponde a la ministra de Sanidad Ana Mato, la segunda es cuando el conflicto se convierte en una alerta nacional y se residencia su gestión en la vicepresidenta del Gobierno Soraya Sáenz de Santamaría.

La crisis que nos ocupa la definimos como crisis de tipo sanitario o de salud pública, que responde a un modelo de gestión de crisis evitable por la presencia de una fase previa o precrisis. Esta se podría identificar con el instante en que las autoridades sanitarias aconsejan ser precavidos y desarrollar protocolos ante posibles contagios y la decisión del Gobierno de España de repatriar a los sacerdotes infectados. El hecho de encontrar síntomas de alerta que puedan presagiar un hecho similar, nos permite hablar de un modelo de crisis evitables.

Cuando se produce el primer contagio en territorio español, nos sumergimos en la fase de crisis, en su fase aguda y crónica, que no finaliza hasta la sanación de la paciente. Es el momento de mayor protagonismo mediático, con multitud de actores implicados y de noticias sobre este caso que marcan la agenda pública.

En la fase de crisis se produce un vuelco inesperado el día 10 de octubre, coincidiendo con la visita del presidente del Gobierno y el presidente de la Comunidad de Madrid Ignacio

<sup>43</sup> Evaluación del riesgo para España del brote de fiebre hemorrágica por el virus de Ébola en África del Oeste 18 de agosto de 2014.

[http://www.msssi.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/ebola/docs/18082014EvRiesgo-Fiebre\\_hemorragicaEbola2014.pdf](http://www.msssi.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/ebola/docs/18082014EvRiesgo-Fiebre_hemorragicaEbola2014.pdf)

<sup>44</sup> Protocolo: [http://www.msssi.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/ebola/docs/Protocolo\\_aeroevacuacion\\_05092014.pdf](http://www.msssi.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/ebola/docs/Protocolo_aeroevacuacion_05092014.pdf)

González al hospital Carlos III, en medio de protestas. El presidente del Gobierno efectúa una comparecencia donde manifiesta que el riesgo de contagio «es muy bajo» y agradece «el esfuerzo, el trabajo y la dedicación» de los profesionales de este centro, que tienen «pleno apoyo y respaldo» del Gobierno y de la Comunidad de Madrid. Desde ese instante la estrategia en la gestión de la crisis da un giro inesperado y se entrega el control de la crisis a la vicepresidenta, Soraya Sáenz de Santamaría.

Una vez que la información y la estrategia política se residencia en la Moncloa, se apuesta por un comité científico que asesorará al comité especial de gestión. Si atendemos solo a los argumentos que acompañan esta decisión de los medios de comunicación, la razón se encuentra en una nefasta gestión de la ministra de Sanidad. Empero, la investigación del caso nos acerca al manual de «situación» para los casos de crisis con el que trabaja la Administración General del Estado, donde se establece que un contagio nacional exige la coordinación de diferentes ministerios y la presidencia del comité debe recaer en el Ministerio de la Presidencia.

El cierre del conflicto se produce una vez que Teresa Romero se ha curado, y el resto de personas que han estado en contacto con la auxiliar y con los misioneros no muestran síntomas febriles. Después de someter a vigilancia a 87 personas que habían estado en contacto con la enfermera, el 31 de octubre de 2014 concluyó para todas ellas el periodo de seguimiento de 21 días. Los 145 empleados del hospital, que estuvieron en contacto con la paciente, también fueron objeto de una vigilancia activa.

Teresa Romero recibe el alta hospitalaria el día 5 de noviembre, pero la Organización Mundial de la Salud (OMS) posterga hasta el día 2 de diciembre la declaración oficial de fin del brote de Ébola en España, han transcurrido entonces 42 días desde que dio negativo el análisis de sangre realizado por contagio del virus.

Si buscamos la escenificación mediática del fin de la crisis, lo podemos encontrar en la rueda de prensa que ofrece el personal sanitario del Carlos III una vez que ha pasado el peligro del riesgo de contagio y que finaliza con una gran ovación de todos los presentes.

## II.4.2. GESTIÓN DE CRISIS

Nuestro interés es la comunicación de crisis del Gobierno de España, pero entendemos apropiado una breve reflexión sobre el resto de administraciones que se ven implicadas en su gestión de modo activo o pasivo. Atribuye la Constitución Española de 1978 (CE), en su artículo 149.16, como competencia exclusiva del Estado la sanidad exterior y la coordinación general de la sanidad, sin perjuicio del resto de competencias sanitarias que pueden asumir las comunidades autónomas (artículo 148.21 CE).

La coordinación y colaboración entre las comunidades autónomas, una vez repatriados los misioneros, le corresponde al Ministerio de Sanidad. Los protocolos se realizan en coordinación con el Consejo Interterritorial, que es el órgano del que forman parte representantes de todas las Comunidades Autónomas. La responsabilidad concreta de la organización y la orden de repatriación recae en los Ministerios de Defensa y Exteriores.

Dado que el hospital habilitado para atender los casos de afectados es el centro hospitalario Carlos III de la Comunidad de Madrid, es su Consejería de Sanidad quien está en permanente colaboración con el Ministerio de Sanidad, formando parte del primer comité de crisis.

Las labores de adecuación del Carlos III para atender a los enfermos es objeto de críticas por parte del personal sanitario, que denuncia ante algunos medios de comunicación como los recortes sanitarios dejaron Madrid sin un centro de referencia para atender a enfermedades infecciosas.

Reconstruir la gestión de la crisis del Ébola puede resultar laborioso por su duración, los agentes implicados en la toma de decisiones y los dos estadios con direcciones diferentes. Los primeros momentos se visualizan de forma más sencilla desde el organigrama de responsables, pero más difícil en las decisiones por el carácter delicado de la situación. En cambio, en el segundo momento se aprecia la participación de más departamentos ministeriales y agentes sanitarios en el proceso de toma de decisiones, pero una mayor percepción de control de la situación.

#### II.4.2.1. Comité de crisis

Podemos diferenciar dos comités de crisis, el primero con apenas cuatro días de «mandato» que dirige la ministra de Sanidad Ana Mato, y el segundo comité de crisis denominado comité científico y de expertos que coordina la Vicepresidenta del Gobierno Soraya Sáenz de Santamaría, que asume la gestión el día 10 de octubre con su aprobación en la reunión del Consejo de Ministros.

##### Primer comité de crisis

El 6 de octubre se constituye el primer gabinete de crisis, presidido por la ministra Sanidad que lo presenta en su comparecencia en la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales del Congreso de los Diputados del 15 de octubre de 2014, como *Comisión de coordinación con la Comunidad de Madrid para realizar el seguimiento del contagio por el virus Ébola*. Forman parte del mismo:

- El consejero de Sanidad de la Comunidad de Madrid, Javier Rodríguez.
- Responsables de Salud Pública y de Asistencia Sanitaria de la Comunidad de Madrid.
- Dirección General de Salud Pública.

- Central de Alertas de la Secretaría General de Sanidad y Consumo del Ministerio de Sanidad.
- Dos responsables de comunicación del Ministerio de la Presidencia.

En su funcionamiento se decide la celebración de una reunión diaria, donde se encargan de analizar el proceso de investigación epidemiológica que desarrolla la Comunidad Autónoma de Madrid a raíz del contagio del virus de Teresa Romero.

El Ministerio está en permanente contacto con las autoridades sanitarias de la Unión Europea y los organismos internacionales a través del Comité de Seguridad Sanitaria, el Centro Europeo para la Prevención y Control de enfermedades (ECDC), y la Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, que reciben puntualmente toda la información disponible.

De forma paralela, tienen lugar las reuniones de coordinación de la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud en España, órgano de cooperación e intercomunicación de los servicios de salud de las comunidades autónomas entre sí y con la administración del Estado para dar cohesión al sistema y garantizar los derechos ciudadanos en todo el territorio. En sus reuniones participan los secretarios y directores de Salud Pública de las Comunidades Autónomas, incluido el Instituto de Salud Carlos III y la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios<sup>45</sup>.

### Segundo comité de crisis

Las razones que justifican el segundo comité obedecen a diferentes interpretaciones:

- Se necesita coordinar los trabajos por una instancia superior, según las declaraciones de la ministra de Sanidad Ana Mato en su comparecencia ante la Comisión de Sanidad del Congreso de los Diputados, día 15 de octubre de 2014. «Decidimos ampliar esta comisión para darle un carácter interministerial y reforzar así la coordinación de las acciones necesarias para afrontar las consecuencias de la aparición de este caso positivo por Ébola».
- Este argumento guarda relación con la información que se nos transmite por los responsables del departamento de comunicación. El cambio en el comité de crisis obedece, en parte, a las discrepancias entre el Ministerio de Sanidad y la Comunidad de Madrid que hace necesario dirigir este asunto hacia una instancia superior que representa la Vicepresidencia del Gobierno, que transmite mayor autoridad.
- Los medios de comunicación y otros agentes sociales y políticos encuentran las razones del cambio en la ineficaz gestión de la crisis por la ministra Ana Mato.

<sup>45</sup> Ley 16/2003, de 28 de mayo de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, regula en su artículo 69 su actual composición y funciones, donde esta presentes todas las comunidades autónomas y los representantes de la Administración central del Estado, un total de 34 miembros.

El 10 de octubre es la fecha en que se acuerda en la reunión del Consejo de Ministros la formación del Comité Especial para la gestión de la enfermedad por el virus del Ébola integrado por los siguientes miembros:

- La ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, así como los miembros de su equipo que esta designa en cada momento.
- Un representante del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que se encarga de coordinar las relaciones y las tareas del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Sanidad con la Organización Mundial de la Salud, con la Unión Europea y con el resto de actores internacionales.
- Un representante de cada uno de los Ministerios siguientes: Defensa, Interior, Presidencia, Justicia y Economía y Competitividad. En este último departamento ministerial la representante será la secretaria de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación.
- Un representante del Gabinete del Presidente del Gobierno.
- Representantes de la Consejería de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Madrid y de los Servicios de Información de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- El presidente del Comité Científico sobre la enfermedad del virus del Ébola.
- Un representante del Hospital Carlos III de Madrid, y del Hospital Universitario de La Paz.

Este comité específico cuenta con un comité científico que se encarga de asesorar al Gobierno, está formado por:

- Director del Instituto de Salud Carlos III.
- Jefe de Unidad de Enfermedades Infecciosas del Complejo Hospitalario La Paz-Carlos III.
- Jefe de servicio de Microbiología del Hospital Universitario 12 de octubre de Madrid.
- Jefe de Virología CNMV del Instituto de Salud Carlos III.
- Profesor de Investigación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Subdirectora médica del Complejo Hospitalario La Paz-Carlos III.
- Jefe del Servicio de Medicina Intensiva del Hospital Puerta de Hierro.
- Catedrático de Medicina Preventiva y Salud Pública de la Universidad Autónoma de Madrid.
- Director del Centro de Alertas del Ministerio de Sanidad, que es quién comparece ante los medios para anunciar los trabajos y acuerdos de cada una de las reuniones del comité especial.

Los miembros que forman parte de este órgano responden a un perfil sanitario y científico, bajo la coordinación de la vicepresidenta del Gobierno como responsable de comité. En todo momento goza de plena autonomía en la toma de decisiones.

Es de destacar su denominación, donde se abandona el término comité de crisis y se refieren al órgano de dirección del conflicto como *comité científico y de expertos*. Es probable que la razón sea contribuir a desterrar la palabra crisis de la percepción ciudadana, otorgando mayor confianza y credibilidad a este segundo órgano de gestión.

A nivel de la Unión Europea y ante la preocupación por el caso español, la Comisión Europea se reúne para tratar la crisis a través del Comité de Seguridad Sanitaria. Este Comité cuenta con representantes de todos los Estados miembros, con la Dirección General de Salud y Consumidores de la Comisión, así como departamentos y agencias como son el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades y la Agencia Europea de Medicamentos. Su objetivo es favorecer que los gobiernos de la UE intercambien información y evalúen los sucesos relacionados con la salud, actuando como foro de debate para el asesoramiento de los ministros de Sanidad y facilitando respuestas coordinadas ante las crisis por parte de los gobiernos de la UE.

#### II.4.2.2. Centro de operaciones

La base de operaciones donde se reúne el comité especial y científico es en el edificio de Vicepresidencia, ubicado en el Complejo de la Moncloa. Allí se dispone de la propia infraestructura de la Secretaría de Estado de Comunicación, donde se encuentra una sala de prensa y todos los operativos habilitados para los medios de comunicación, lo que facilita la celebración de las reuniones del Comité e inmediatamente después efectuar la comparecencia pública para informar de los acuerdos de cada sesión.

#### II.4.2.3. Toma de decisiones y medidas instrumentales

La toma de decisiones, en los momentos previos a la eclosión de la crisis, se adopta en la sede de cada departamento ministerial. Nos referimos a las primeras medidas instrumentales que guardan relación con la preparación sanitaria para atender al padre Miguel Pajares en el hospital Carlos III y las instrucciones de Defensa y Exteriores para proceder a la repatriación. Además de los trabajos de adecuación de los protocolos ante casos de enfermedades infecciosas.

Constituidos los comités de crisis para cada uno de los momentos, las decisiones se adoptan en sus respectivas reuniones, siempre respetando los protocolos del Ministerio de Sanidad en colaboración con el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud. Las medidas instrumentales que se llevan a cabo siguiendo son las siguientes:

- Se ponen en marcha medidas de vigilancia<sup>46</sup> e información en los puntos de entrada.

<sup>46</sup> Esta medida se pone en marcha siguiendo indicaciones de organismos internacionales, se publica en el diario el país el día 4 de julio de 2014, antes de la solicitud de repatriación del religioso Miguel Pajares.

- Se establecen los protocolos nacionales de actuación ante la aparición de posibles casos sospechosos. Desde abril de 2014 se confecciona un protocolo de actuación que se va perfeccionando durante los siguientes meses con nuevas recomendaciones.
- Se publica el protocolo de aeroevacuación (5 de septiembre).
- Se publica el protocolo de actuación frente a casos sospechosos de enfermedad por el virus del Ébola (13 de octubre), que nace del protocolo de vigilancia de fiebres hemorrágicas víricas de la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica de 2013 y se actualiza el 26 de noviembre de 2014. En estos protocolos se contemplan medidas de detección, tratamiento y control para posibles infectados y profesionales sanitarios, además de anexos explicativos sobre procedimientos como el traslado de sospechosos o la limpieza y desinfección de espacios.
- Se acuerda con la Escuela Nacional de Sanidad, integrada en el Instituto de Salud Carlos III, desarrollar un programa de formación con módulos específicos para los profesionales sanitarios del Carlos III que están atendiendo a la paciente Teresa Romero y también a todos los contactos.
- Implantación de actividades específicas de perfeccionamiento desde la experiencia adquirida.
- Elaboración de guías formativas para profesionales expuestos a contacto con afectados, como las fuerzas y cuerpos de seguridad, defensa y cuerpos forenses.
- Refuerzo, con las comunidades autónomas, del protocolo de actuación ante casos sospechosos de Ébola por encima de las recomendaciones internacionales y mejora, en especial, de la seguridad de los profesionales sanitarios.

El 26 de noviembre el protocolo de actuación publicado por el Ministerio de Sanidad contempla que es cada comunidad autónoma, y su autoridad en materia de salud pública, quien determinará quién realizará el seguimiento y la clasificación y confirmación de los contactos.

### II.4.3. GESTIÓN DE COMUNICACIÓN DE CRISIS

#### II.4.3.1. Departamento de comunicación

La peculiaridad de este caso con dos momentos delimitados de su gestión, necesita del estudio de dos departamentos de comunicación, el del Ministerio de Sanidad y el de vicepresidencia del Gobierno.

El departamento de comunicación del Ministerio de Sanidad, está formado por un director de Comunicación y dos personas de libre designación que coordinan cada una los asuntos de Sanidad y de Asuntos Sociales. Además, en este gabinete trabajan seis perio-

distas funcionarios de carrera que atienden las diferentes áreas y organismos dependientes del Ministerio y un área de documentación que es coordinada por otro funcionario. La composición del departamento de comunicación no se vio alterada durante la gestión de comunicación de la crisis, pero algunos de sus miembros se integran en los comités de crisis y desempeñan sus funciones en colaboración con responsables de comunicación de otros ministerios.

El director de comunicación tiene autonomía para resolver las cuestiones ordinarias que se plantean en el departamento, las decisiones de mayor calado se toman en el comité de dirección<sup>47</sup> que se reúne semanalmente y que está presidido por la ministra. Una vez que la crisis se residencia en la Vicepresidencia del Gobierno, el director de comunicación del Ministerio de Sanidad mantiene su responsabilidad en la comunicación de la crisis en colaboración con el personal de Moncloa.

En el caso del Ministerio de Presidencia, la organización de la comunicación depende directamente de la secretaría de Estado de Comunicación. También la vicepresidencia cuenta en su organigrama con una dirección de comunicación, que asume competencias en la comunicación de la crisis, en la preparación de las comparecencias de prensa tras las reuniones del comité de expertos y en el desarrollo de las herramientas de comunicación.

#### II.4.3.2. Prevención

El Ministerio de Sanidad cuenta con documentos de referencia ante una crisis del sector, estos fueron encargados por varios ministros a expertos y se procede a una actualización periódica de los mismos. Suelen tener un carácter sectorial, aunque no existe una relación detallada de las posibles crisis que se pueden presentar para este departamento. El conocimiento de estos manuales es reducido a responsables del Ministerio que se pueden ver afectados, por lo que no es de acceso público. Según sostiene el director de Comunicación Ministerio de Sanidad *«Los manuales son muy teóricos y el éxito radica en una buena aplicación del sentido común a los mismos y tratar de evitar la politización de las crisis»*.

Por otra parte, existe un departamento en el Ministerio que funciona como red de alertas, ya que todas las comunidades tienen obligación de notificar al Ministerio cualquier caso que suponga un problema de salud pública o enfermedades catalogadas como infecciosas de obligada notificación. Esta red se intensifica durante la crisis de Ébola, que hace necesario el contacto permanente con los responsables autonómicos.

En lo que se refiere a alertas informativas, el departamento de Comunicación del Ministerio tiene contratada una empresa que a diario envía resúmenes de las noticias publicadas en medios de toda España sobre temas relacionados con las competencias del Ministerio.

---

<sup>47</sup> El comité de dirección del Ministerio está formado por el ministro, los directores generales y secretario general del ministerio.

Como medidas de prevención ante posibles crisis el Ministerio organiza encuentros con la prensa especializada y expertos para explicar el alcance real de determinadas noticias y en caso de mayor relevancia, se determina si es necesario realizar una campaña publicitaria específica, o incluso habilitar un *call center*.

Ciertamente la situación económica del país hace que muchas de las actuaciones que se pudieron realizar, en cuanto a auditorías o simulacros, se vean reducidas por las restricciones presupuestarias.

La estructura organizativa de la Secretaría de Estado de Comunicación es amplia, y suele cambiar con la entrada de un nuevo ejecutivo. En la legislatura de 2011, en la que tiene lugar la crisis de Ébola, la Secretaría prevé todo tipo de escenarios contemplados en un manual de «situación» con el que trabajan. También realiza simulacros de crisis periódicamente, cuenta con un sistema de alerta de noticias nacionales e internacionales las 24 horas del día y da formación en portavocía a los representantes políticos. Además, la Secretaría de Estado cuenta con una herramienta de mensajería instantánea vía móvil para la comunicación interna y se reúne dos veces por semana con los responsables de comunicación de todos los ministerios.

La secretaria de Estado de Comunicación cuenta con espacios habilitados disponibles para reuniones de comités de crisis en caso de alerta nacional, que sí se mantienen en el tiempo con independencia del cambio de Gobierno. Uno de ellos se encuentra en la Moncloa y otro en la calle María de Molina, 50, de Madrid.

#### **II.4.3.3. Gestión de la comunicación de crisis. ¿plan de crisis o estrategia?**

Toda la maquinaria de planificación de la comunicación de crisis empieza a andar cuando se adopta la decisión de repatriar a los misioneros y se define una estrategia para hacer frente al interés mediático que provoca esta situación.

La evolución de la gestión de la crisis tiene su reflejo en esta estrategia de comunicación, que cambia cuando asume la dirección la Vicepresidencia del Gobierno y se crea el comité científico. La denominación de *Comité Científico* y *Comité Especial* parece tener la intención de generar una percepción en la sociedad de control sanitario por quienes son los expertos en una crisis de salud, reduciendo la presencia del responsable público en las comparecencias ante los medios.

Se apuesta por una mayor transparencia informativa, con el acuerdo de celebrar todos los días reunión del Comité Especial y acto seguido ofrecer una rueda de prensa para rendir cuentas ante los ciudadanos de la gestión y de la evolución de la enfermedad de Teresa Romero, así como de la evolución del resto de profesionales y personas que han tenido contacto directo con ella. Junto a la comparecencia pública, la fluidez informativa se garantizaba con dos notas de prensa diarias.

Esta decisión hace que los propios redactores sepan en todo momento donde pueden encontrar la información veraz de lo que ocurre. Los medios no intentan llegar a través de

los diferentes miembros del gabinete de comunicación a la información, porque saben que después de la reunión del Comité Científico se les brinda toda la información que pudieran demandar.

La información no se reduce sólo a conferencias o notas de prensa, se apuesta por celebrar encuentros en la Moncloa con los responsables de medios de comunicación, tertulianos y responsables de programas de gran audiencia. Esto permite explicar el alcance real de la situación y evitar el alarmismo entre la ciudadanía.

Se libera, de este modo, la tensión inicial de comunicar desde el hospital habilitado para enfermedades infecciosas. La comunicación debe estar con el Gobierno y con los expertos, la actuación del hospital se ciñe a la curación de la paciente.

#### II.4.3.4. Objetivos

El objetivo principal de la comunicación de crisis era limpiar el ruido informativo que se había generado sobre la enfermedad y su contagio, desde que Teresa Romero da positivo al contagio por el virus del Ébola. Para ello se decide que los mensajes provengan de expertos sanitarios. El Gobierno entiende que el único modo para salir de la crisis es depurando la información y ofreciendo datos veraces de las voces de los expertos. La comunicación de la primera fase de gestión de la crisis había provocado mucha incertidumbre, que es lo que se trata de esclarecer en la segunda fase de la gestión comunicativa.

El segundo objetivo de la comunicación de crisis es tranquilizar a la población con el testimonio de especialistas y mostrando que los responsables políticos están trabajando, a través de un comité con el asesoramiento de expertos, en la solución a la crisis y evitar más contagios.

Desde el punto de vista de la gestión, el objetivo principal es la curación de la enferma y evitar otros contagios.

#### II.4.3.5. Portavoz

«Una crisis, un portavoz», la simpleza de esta afirmación tropieza con lo peculiar del caso en que nos encontramos. Las distintas fases de gestión de crisis y la presencia de órganos diferentes justifica la presencia de varios portavoces.

En la primera etapa de la crisis ejerce la portavocía la ministra de Sanidad Ana Mato, que aparece ante los medios de comunicación por primera vez cuando se celebra el funeral por el padre Pajares y el 6 de octubre cuando se confirma el primer caso de contagio en España. En los primeros momentos de la crisis la información acerca del dispositivo previsto para la repatriación la ofrece la directora General de Salud, Mercedes Vinuesa.

Cuando la gestión de la crisis se residencia en la vicepresidencia del Gobierno, después del contagio de Teresa Romero, la autoridad que coordina los trabajos es Soraya Sáenz de Santamaría.

La creación de un comité de científicos y el cambio en la estrategia de comunicación donde se apuesta por la voz del sanitario antes que la del político, según una decisión de la Secretaría de Estado de Comunicación en coordinación con los responsables de comunicación del Ministerio de la Presidencia, hace que identifiquemos en la segunda fase de la gestión del conflicto a Fernando Simón<sup>48</sup> como portavoz del Comité especial científico. Es un científico con amplia experiencia en organizaciones sanitarias internacionales que domina a la perfección el asunto, su perfil es adecuado para explicar la evolución de la enfermedad. Junto a él se suman, en ocasiones, otros profesionales del propio hospital Carlos III. Esto responde al cambio de estrategia de comunicación, donde se apuesta por el experto sanitario frente al gestor público. En nombre del Gobierno interviene la vicepresidenta del Gobierno.

#### II.4.3.6. Mensajes y público

Los mensajes se deciden en las reuniones del comité de crisis, dependiendo del desarrollo de la reunión y los temas a tratar. El equipo de comunicación de la Moncloa y el responsable de comunicación del Ministerio de Sanidad preparan con carácter previo las comparencias, donde se incidía en un contenido eminentemente técnico, pero con una premisa: que se utilizara un lenguaje comprensible para la población.

Podemos decir que era una elección un poco «asamblearia», se tomaba entre todos los miembros en función de los asuntos de cada reunión y de los partes médicos sobre la evolución de la paciente. Por lo tanto, nos encontramos ante mensajes que tratan de mostrar el control de la situación y tranquilizar a la población con mensajes de especialistas sanitarios que aportan datos científicos fáciles de comprender por los ciudadanos. Si se analizan los comunicados de prensa de cada día se percibe la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el desarrollo de la enfermedad y las principales actuaciones, buscando el fin de la alerta por riesgo de contagio en nuestro país.

En cuanto al público al que se dirigen los mensajes, era la sociedad en general. Para la información dirigida a especialistas médicos y enfermeros se utiliza el canal de comunicación del Carlos III, además de la web creada para dar información de la crisis de Ébola y a la que nos referimos al estudiar las herramientas empleadas en la comunicación del caso.

#### II.4.3.7. Herramientas de comunicación

##### **Canales tradicionales: ruedas de prensa y comparencias públicas.**

A pesar de los adelantos de la sociedad de la información, las comunicaciones de nuestras instituciones recurren a los instrumentos tradicionales para hacer llegar a través de los *mass media* la información al ciudadano. Se celebran conferencias de prensa y se confeccionan comunicados oficiales.

<sup>48</sup> Director del Centro de Alertas y Emergencias Sanitarias del Ministerio de Sanidad.

Desde el día 10 al 23 de octubre se publica al menos un comunicado diario, algunos días dos (mañana y tarde), además de una rueda de prensa por parte de los expertos donde explican los asuntos debatidos en su reunión del comité. El último comunicado que emite el comité es el día 20 de noviembre. El contenido de los comunicados es sobre la evolución de Teresa Romero, además de las decisiones acordadas por el comité en relación a la coordinación entre administraciones y formación de personal sanitario.

Junto a las intervenciones en prensa y comunicados del comité especial, el Ministerio de Sanidad publica en su página web hasta 10 comunicados entre el día 5 de octubre y el 15 de diciembre de 2014, cuyo contenido son protocolos, medidas y acuerdos tomados por los organismos encargados de la gestión del virus.

Por su parte, la Comunidad de Madrid, a partir del día 7 de octubre pone a disposición de todos los ciudadanos un teléfono y una dirección de correo electrónico para cualquier tipo de aclaración o información.

#### **Nuevos canales: página web y Twitter.**

Exponemos ahora los nuevos canales creados *ad hoc* para la gestión comunicativa de la crisis del Ébola, relacionados con las nuevas formas de comunicación vigentes en la actual sociedad de la información, como es la cuenta de *microblogging* Twitter, @Info\_Ebola. A través de esta herramienta los seguidores de esta cuenta podían difundir la información en los mismos términos que se emitía desde la fuente oficial.

Pero fue sin duda la creación de la *web*, [www.infoebola.gob.es](http://www.infoebola.gob.es), la apuesta más acertada desde el punto de vista de la comunicación de este caso. Permite facilitar información concreta y continuamente actualizada a profesionales y a toda la población en general, además, permite descongestionar otros canales institucionales y evitar que estos se colapsen. El portal en Internet presenta menús sencillos donde se expone la información a través de las pestañas qué es el Ébola, su transmisión, la enfermedad en España y en el mundo. Además, cuenta con dos apartados significativos, uno dirigido a los profesionales sanitarios y otro donde se describe la composición del comité de expertos y su toma de decisiones, de las que se da cuenta a través de los comunicados. Los videos y preguntas más frecuentes que nutren la *web* permiten tranquilizar a una población, en la mayoría de ocasiones, desconocedora de esta enfermedad.

La *web* se convierte en una herramienta completa de comunicación que ofrece toda la información en idioma castellano e inglés. Desde este portal se ofrece repuesta a los principales interrogantes con una evidencia científica a través de artículos y videos especializados. Esto supuso un bálsamo que permitió acallar los rumores generados en una primera fase de la crisis.

## II.4.5. VOCES DISONANTES

Nos encontramos ante una crisis importante con una duración prolongada, desde las primeras señales en el mes de agosto, hasta la declaración el día 2 de diciembre de España como país libre de ébola. Si algo caracterizó este caso fue la alarma social y el miedo en un sector de la población ante un contagio masivo, quizá a causa del desconocimiento de la enfermedad y la rumorología generada.

En lo que se refiere a la comunicación, se aprecia claramente una primera fase donde la incertidumbre sobrepasa a quienes deben comunicar para rebajar la tensión ciudadana. Los primeros días la avalancha de críticas a la gestión de la ministra unida a la multitud de emisores, distorsionan por completo los mensajes políticos e institucionales.

Los elementos disonantes que pueden afectar a la percepción positiva o negativa de la crisis, están presentes en el caso del Ébola:

- Manifestaciones críticas del personal sanitario y de los ciudadanos a la gestión del conflicto por los responsables públicos.
- Petición de comparecencia de la ministra en el Parlamento secundada por todas las formaciones políticas con representación parlamentaria.
- Petición de dimisión de otros partidos políticos.
- Dimisión de la ministra, máximo responsable en los momentos más intensos del conflicto, aunque no se relacione con el caso analizado.
- Destitución del consejero de Sanidad.
- Procesos judicializados<sup>49</sup>. En lo que se refiere a las autoridades políticas implicadas, la demanda de Teresa Romero al consejero por injurias es archivada por el juez el día 22 de septiembre de 2015.
- Reclamaciones en vía judicial por negligencia y por daños morales ante las manifestaciones del consejero de Madrid.
- Investigación sobre las causas del contagio.

En estos momentos, la juez que investiga si las autoridades sanitarias cometieron delitos contra la salud pública y contra la seguridad de los trabajadores durante todo el proceso de la crisis del Ébola, ha retomado el proceso en el año 2016, tras estar paralizado más de un año.

Este proceso reúne varias denuncias, la primera hecha por 15 médicos del hospital Carlos III de Madrid, y aún se desconocen los nombres de posibles acusados.

---

<sup>49</sup> Querrela PACMA: el Tribunal Superior de Justicia de Madrid decide el 26 de noviembre de 2014 no admitir a trámite la querrela por el sacrificio del perro de Teresa Romero. Querrela del médico de familia que atiende a Teresa Romero por no informar a la paciente de su contacto con los misioneros.

## II.4.6. DIARIO DE UNA CRISIS

La duración de la crisis del Ébola se encuentra vinculada a la declaración tan esperada por la que finaliza el «peligro» de contagio en España, si bien la intensidad mediática pierde fuerza una vez que la paciente Teresa Romero recibe el alta hospitalaria y ninguno de las personas observadas dan positivo en los análisis de sangre.

La agenda de los medios se dirige a la actualidad de la crisis, y se puede apreciar los elementos característicos que se repiten en la gestión de episodios rodeados de cierta tragedia:

- La historia de vida de pacientes, ciudadanos, sanitarios o afectados.
- Búsqueda de voces disconformes con la gestión política.
- Posición del resto de formaciones políticas distintas a la que sustenta el Gobierno.

Todos estos elementos y muchos más, se perciben en la construcción mediática de la crisis por el virus del Ébola.

La cantidad de noticias que se publican en relación con este caso hace necesario una aproximación a la frecuencia informativa durante los dos meses que se prolonga la gestión del conflicto.

Es en el mes de julio del año 2014 cuando aparecen por primera vez noticias en relación con el virus del Ébola. En esta ocasión relacionadas con una medida que adopta el Gobierno para vigilar los puertos y aeropuertos ante el riesgo del Ébola, atendiendo a la advertencia de las autoridades sanitarias internacionales.

Será en el mes de agosto, cuando se desata el debate social y político sobre la decisión del Gobierno de repatriar a ciudadanos españoles contagiados por el virus. Desde entonces, los medios se apresuran a verter información sobre la preparación y la adecuación del hospital Carlos III. Se despiertan críticas en cuanto a la improvisación de las autoridades, y a la decisión, en su día parece no acertada, de eliminar la referencia como centro sanitario de enfermedades infecciosas al hospital Carlos III.

A las noticias de adecuación del hospital, le acompañan aquellas que tratan de mostrar la gran labor humanitaria de los sacerdotes en el continente africano, la alarma social entre los ciudadanos y la petición de comparecencia de la ministra de Sanidad por parte del Partido Socialista.

La aparición de la titular del Ministerio de Sanidad se produce en el funeral del padre García Viejo y cuando se confirma el contagio de Teresa Romero. El 6 de octubre comparece ante los medios acompañada de la directora general de Salud Pública y varios técnicos de su departamento. Sus declaraciones y su ausencia hasta este día, fueron duramente criticadas.

El mes de octubre es de los más complicados para el Gobierno de España. Todas las miradas, tanto de instituciones europeas como de la sociedad española, se focalizan en su gestión. Los medios tratan de dar respuesta a lo que la ciudadanía se cuestiona ¿Qué es lo que ha pasado? ¿Qué ha fallado? El miedo a un contagio masivo hace mella entre la gente, y

sectores del mundo sanitario critican los medios escasos con los que cuentan los profesionales. A todo este maremágnum de noticias le añadimos las denuncias de los partidos políticos y las peticiones de comparecencias de la ministra.

Dos días después del ingreso de Teresa Romero, protectoras de animales denuncian la actuación precipitada por el sacrificio del perro de la auxiliar. La reprobación de la sociedad se extiende rápidamente por las redes sociales.

La situación tan delicada no encuentra alivio en las declaraciones del consejero de Sanidad de la Comunidad de Madrid, Francisco Javier Rodríguez. Su verbo despierta la atención mediática cuando responsabiliza a la auxiliar de clínica de ocultar a su médico de cabecera y al resto de personas que la atendieron, que había estado en contacto con Miguel Pajares y Manuel García Viejo. Sus manifestaciones incendian los medios de comunicación tras aseverar que habría que cambiar *«cada dos días»* la Administración si ésta fuera responsable de todos los actos médicos que se realizan, *«Yo llegué a la política comido»*, sostuvo y se apresuró a aclarar que no tiene *«apego»* al cargo porque es médico y *«afortunadamente»* tiene la *«vida resuelta»*.

La cercanía de los gestores públicos no se escenifica hasta la visita al hospital Carlos III del presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, que acude acompañado del presidente de la Comunidad de Madrid, el día 10 de octubre. Esta fecha es la que marca un giro en la estrategia de comunicación del Ejecutivo con la creación del comité especial de gestión del virus del Ébola.

Desde ese instante, todos los medios se adelantan a mostrar el cambio de manos en la gestión del conflicto como un reconocimiento del presidente a la gestión ineficaz del anterior equipo directivo.

Mientras todo esto sucede, el Partido Popular denuncia el 11 de octubre un *«intento de manipulación informativa»* por parte de algunos medios que pretenden alarmar a la población con el virus del Ébola y, lo que identifica como hechos *«muy graves»* y actitudes *«realmente miserables»*. Estas declaraciones las pronuncia el secretario nacional de Sanidad y Asuntos Sociales del PP, José Ignacio Echániz, tras reunirse con los miembros de la Comisión de Sanidad del Congreso y el Senado, e informar a la Fiscalía y la Policía de *«varios montajes de periódicos»* que inventaban casos de Ébola en hospitales de diferentes regiones.

La leve mejoría dentro de la gravedad de la paciente, coincide en la parrilla informativa con el anuncio de la comparecencia de Ana Mato en el Senado el día 15 de octubre. Allí defiende el respeto a los protocolos que establece la Organización Mundial de la Salud, y pide calma ante la necesidad de contar con los datos de la investigación abierta para poder sacar conclusiones.

Un día después, la tribuna de oradores desde la que se dirige la ministra a los grupos políticos es la del Congreso de los Diputados, donde reconoce que *«probablemente no lo han hecho todo bien y habías cosas que mejorar»*. Durante las intervenciones, la ausencia de sus compañeros del Consejo de Ministros desata nuevos rumores sobre las decisiones del presidente de apartar a la ministra de la gestión de la crisis.

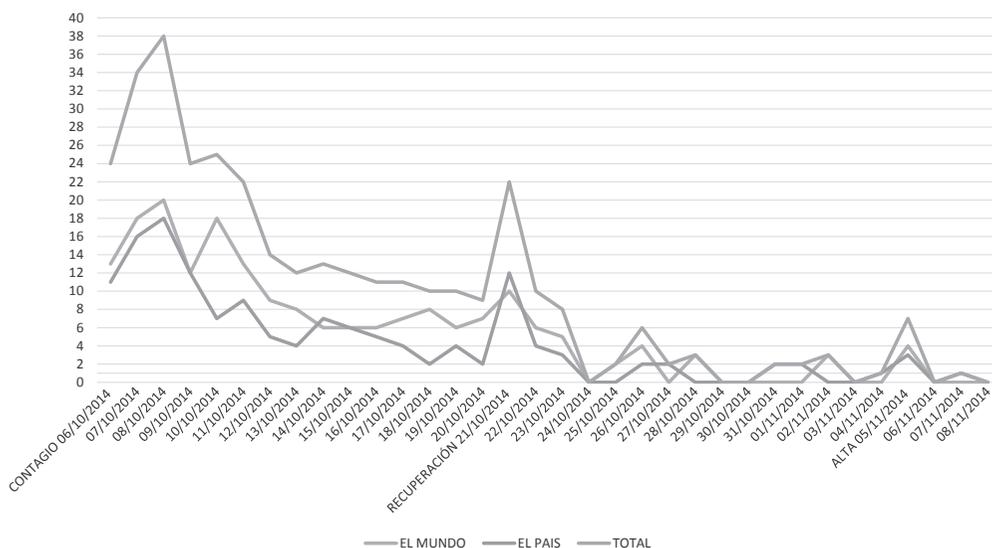
Durante el mes de noviembre se aprecia la entrada en la agenda de otros temas de actualidad, sin abandonar el interés de los medios por la gestión de la crisis. Se viven los momentos más «felicés» desde que se iniciara la tragedia, se da el alta a la paciente y el resto de personas observadas no muestran signos de contagio. Nos acercamos a la declaración de España como país libre de ébola y a la recuperación de la normalidad. En los últimos retazos de la crisis las noticias muestran las acciones legales por parte de Teresa Romero y por el médico de familia que atendió a la paciente.

En relación con la gestión de la crisis o no, se produce la dimisión de la ministra Ana Mato y el cese del consejero de Sanidad de Madrid, el 28 de noviembre y el 4 de diciembre respectivamente. Se vierten conjeturas que se identifican con la actuación inapropiada, si bien en el caso de la ministra se informa desde fuentes oficiales que se debe a la trama de corrupción *Gürtel* en la que se encuentra imputado su exmarido Jesús Sepúlveda. Esta circunstancia parece influir en la percepción negativa de la imagen de la ministra desde que se destapara este caso de corrupción.

### Frecuencia informativa

Dada la intensidad mediática de la noticia parece oportuno un examen exhaustivo de la frecuencia informativa, que se encuentra condicionada por el estrés informativo de los primeros momentos y la aportación de las novedades que se van conociendo en relación con el contagio.

### Titulares de prensa sobre la crisis del Ébola en España.



**Fuente:** Elaboración propia a partir de las noticias publicadas sobre este caso en los medios de comunicación *El Mundo* y *El País*.

Durante dos meses la crisis del Ébola ocupa la mayoría de titulares en la prensa nacional, sin embargo, se pueden observar unos picos de intensidad informativa muy destacados:

Del 6 al 9 de octubre: coincidiendo con la noticia del contagio, tienen lugar las primeras noticias, se trata del punto más álgido en lo que respecta a la pluralidad de noticias y temas que se tratan sobre la crisis. Es aquí donde se recogen los temas relacionados con la identidad de la persona infectada y las primeras críticas por el sacrificio de Excalibur, el perro de la paciente. En cuanto a declaraciones, cabe destacar la comparecencia de la ministra de Sanidad y del consejero del ramo en la comunidad madrileña.

Del 10 al 12 de octubre: cuando se produce el anuncio de la constitución de un nuevo Comité Especial. A partir de este momento se logra frenar la pluralidad de fuentes, intentando canalizar toda la información oficial a través del nuevo comité que diseña una estrategia de comunicación basada en una rueda de prensa y, al menos, dos notas de prensa diaria.

Del 20 al 23 de octubre: nos situamos en la fase de recuperación de Teresa Romero, los medios se hacen eco de los primeros análisis que indican que la paciente está superando la enfermedad y, por último, de los que confirman que está curada.

Del 26 al 28 de octubre: son los días donde la intensidad mediática es más moderada, coincide con el alta del marido de Teresa Romero y sus primeras declaraciones en relación a las medidas judiciales que va a emprender la familia.

Del 4 al 6 de noviembre: asistimos al cierre de la crisis, la prensa nacional difunde la noticia del alta médica de Teresa Romero. Desde entonces las noticias pierden relevancia hasta el día 2 de diciembre en que las organizaciones internacionales declaran al Estado español libre de Ébola.



## CAPITULO III

### MANUAL DE COMUNICACIÓN EN SITUACIONES DE CRISIS PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



#### III.1. ¿ESTAMOS PREPARADOS? COMUNICACIÓN DE CRISIS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

##### III.1.1. Relevancia de contexto

Conviene destacar algunas de las singularidades de este tipo de comunicación desde el punto de vista del contexto, a fin de situarnos en el modelo de organización que se enfrenta a la gestión del conflicto. La comunicación del sector público supone en sí misma un hándicap por las siguientes razones:

- La administración pública es el brazo ejecutor del Poder Ejecutivo del Estado. Sus máximos dirigentes o responsables se designan por los ciudadanos a través de los procesos electorales. En ellos depositan su confianza para que guíen sus destinos y se perciben como «salvadores y solucionadores» del conflicto.
- Los resultados de su gestión repercuten en la percepción del ciudadano. La cuenta de resultados tiene un reflejo contable más que en pérdidas económicas, en la pérdida de poder relativo y pérdida de credibilidad, influencia y confianza en los responsables de su gestión y en sus instituciones.
- La sociedad se muestra especialmente sensible con las situaciones de crisis que se producen en el ámbito de un gobierno o de una administración.
- La dirección de comunicación pública es temporal, encorsetada a mandatos populares de poder. Esto es relevante porque las direcciones de comunicación son puestos de libre designación con una relación contractual temporal, lo que puede explicar la falta de continuidad de los planes de comunicación de crisis.
- Las formaciones políticas que asumen el gobierno parecen entender la comunicación en situación de crisis de modo diferente y, cada vez que hay cambios en el gabinete de gobierno, incorporan al acervo administrativo sus propias medidas de comunicación de crisis.

- Se requiere un conocimiento de lo que significa el fenómeno de las crisis, que permita identificar estas situaciones desde las primeras señales, para de este modo poder empezar a aplicar los planes previstos. Por lo tanto, se demanda que los dirigentes de nuestras instituciones públicas y de los directivos de las organizaciones administrativas un conocimiento básico de lo que implica una crisis y sus graves consecuencias para poder tomar conciencia de la necesidad de una adecuada planificación, que les predisponga hacia una comunicación proactiva frente a una comunicación solo reactiva.
- Es necesaria una mayor consciencia e interiorización por parte del personal funcionario y de los responsables de la Administración Pública de la necesidad de una preparación y planificación cuidadosa y rigurosa de la comunicación, y la sensibilización entre los directivos públicos de la importancia que tiene este tipo de comunicación.

Cuando una crisis se produce el resto de tipos de comunicación (gubernamental, institucional, etc.) entran en estado de *shock* y quedan relegadas a un segundo plano. En consecuencia, resulta conveniente que los directivos públicos y, especialmente, los miembros de los gabinetes de comunicación, reconozcan las singularidades y especificidades de este tipo de comunicación en comparación con los tipos más habituales de comunicación política como la comunicación institucional y gubernamental o la comunicación electoral.

La comunicación de crisis debe enfrentarse a catástrofes, desórdenes, desviaciones y perturbaciones que generan una situación de incertidumbre y pretende, como su principal objetivo, impedir o limitar la escalada del proceso. Se trata de un tipo de comunicación definida por su carácter temporal, con unos límites bien definidos, y de corto plazo en su alcance; asimismo, es un tipo de comunicación muy autónoma, orientada a la gestión de la situación de emergencia, y poco relacionada o imbricada con los otros tipos de comunicación política. En este tipo de comunicación predominan los mensajes de significado directo, con ausencia de eslóganes o lemas, dado que el público destinatario de los mismos suele ser muy determinado, pese a que, en ocasiones, pueda verse afectada también el conjunto de la población con carácter general, por lo que el diseño de este tipo de comunicación debe priorizar una cierta «segmentación diferenciada» (Riorda, 2011).

Por su parte, la comunicación institucional o gubernamental, aunque en ocasiones se distinguen ambas modalidades, supone la búsqueda de un consenso sobre la actuación del Gobierno entre la opinión pública y el acuerdo sobre el conjunto de políticas públicas desarrolladas por las instituciones. Por ello se caracterizan, al igual que la comunicación electoral, por su lógica inclusiva, ya que se orientan a un destinatario colectivo formado por el conjunto de los ciudadanos. En muchos sentidos, puede decirse que la comunicación gubernamental se superpone, en los momentos de precampaña y campaña, con la comunicación electoral y comparte gran parte de sus características. Sin embargo, se diferencia de ésta, principalmente, porque pone más énfasis en la comunicación institucional que en la comunicación personalista, basada en el liderazgo, que es propia de la comunicación de campañas y porque no tiene un plazo de término tan rígido y concreto como la comunicación electoral, cuyo punto de llegada es el final de la campaña. La comunicación

gubernamental, en ciertas ocasiones, suele confundirse con la comunicación institucional y con la comunicación de políticas públicas, aunque, en rigor, la comunicación de gobierno se refiere a la comunicación de instituciones públicas con función ejecutiva, lo que implica que la comunicación institucional constituye un tipo de comunicación más amplio y abarcador, puesto que incluye desde la comunicación de parlamentos y tribunales a la comunicación de instituciones simbólicas, como la jefatura del estado.

**Tabla. La comunicación de crisis comparada con otros tipos de comunicación política.**

	COMUNICACIÓN DE CRISIS	COMUNICACIÓN ELECTORAL	COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL Y GUBERNAMENTAL
Objetivo	Cerrar la crisis y limitar sus efectos. Impedir la escalada del proceso.	-Total: ganar las elecciones. -Parcial: consolidar posiciones y fidelizar al electorado, avances en votos y escaños.	Generar consenso en la opinión pública sobre la actuación del gobierno.
Destinatarios	Lógica inclusiva compatible con la segmentación diferenciada en públicos.	Lógica excluyente. Orientada hacia un segmento o varios del electorado.	Lógica inclusiva: todos los ciudadanos.
Plazos	Corto plazo: duración de la crisis. La temporalidad se asocia a su propia definición.	Corto plazo: precampaña y campaña electoral.	Medio y largo plazo: duración del mandato del ejecutivo.
Antecedentes/ consecuentes	No siempre es posible identificar con precisión su comienzo, pero sí su final.	Tiene antecedentes (pues la comunicación previa al mandato es importante) pero al tener un final determinado, carece de consecuentes.	Tiene antecedentes (pues la comunicación previa al mandato es importante) y consecuentes (también la comunicación posterior es relevante).
Carácter	Comunicación personalista, de portavoces y excepcionalmente institucionalista.	Comunicación personalista, de candidatos.	Comunicación institucionalista.
Mensajes	Mensajes de significado directo y sin presencia de eslóganes o lemas.	Combina mensajes directos y polisémicos. Uso de varios eslóganes o lemas simultáneamente.	Combina mensajes directos y polisémicos. Uso de un único eslogan o lema principal.
Costes	Comunicación no necesariamente costosa.	Comunicación muy costosa.	Comunicación costosa.
Relación entre tipos	Autónoma y poco relacionada con las otras formas de comunicación, aunque puede superponerse a ellas.	Coexiste con la comunicación gubernamental. En las crisis puede confundirse con la comunicación gubernamental.	En periodos electorales se superpone con la comunicación electoral. Cuando se superpone a la comunicación de crisis suele entrar en un paréntesis.

Fuente: Garrido (2016), adaptado de Riorda (2011).

Indudablemente, la comunicación electoral continúa siendo la más estudiada y analizada de todos los tipos de comunicación política. La comunicación electoral, una vez que se han definido tanto el mensaje central como los principales temas de campaña, intenta transmitir este mensaje por todos los medios posibles, tanto tradicionales como digitales, y de una manera repetitiva y reiterativa hasta que los votantes puedan identificar a los candidatos con un tema o con algunos temas concretos y determinados. Lo decisivo de la comunicación de campañas no es si el mensaje se difunde primordialmente por los medios tradicionales o por los nuevos medios digitales emergentes; el mensaje ha de ser difundido por todos los medios posibles: vallas publicitarias, anuncios en prensa y radio, spots televisivos, marketing por correo, ruedas de prensa, mítines, etc.

### III.1.2. Comunicación de crisis en la Administración: estado de situación

En este epígrafe se presentan los principales resultados de una encuesta<sup>50</sup> aplicada sobre la gestión de la comunicación de crisis en las instituciones públicas españolas.

Este instrumento cuantitativo empleado para describir la situación real en la que se encuentran los departamentos de comunicación de la Administración Pública en relación a la gestión de comunicación de crisis, arroja datos significativos más allá de la interpretación estrictamente cuantitativa de los atributos de las variables en estudio y los cruces que se puedan establecer entre ellas.

Los ámbitos territoriales de la administración condicionan la respuesta en la preparación y en las medidas de gestión de comunicación de crisis, conforme aumenta el ámbito de actuación de la administración hacia la más general en los departamentos ministeriales se aprecia cierta correlación con una mayor preparación e implementación de una política de comunicación de crisis.

La situación real de la comunicación en la administración pública se va confirmando con la respuesta, y, a veces, indirectamente con la ausencia de respuesta de las administraciones incluidas en la muestra. La idea de partida es que las administraciones públicas no están suficientemente preparadas para afrontar situaciones de crisis, quizás porque la rigidez del procedimiento administrativo suele entrar en colisión con la necesaria urgencia y rapidez en las actuaciones para hacer frente a estas circunstancias excepcionales y, a veces, únicas. Esta situación es especialmente evidente en la administración local donde, además, el déficit en profesionales especializados en resolución y comunicación de crisis se puede justificar por

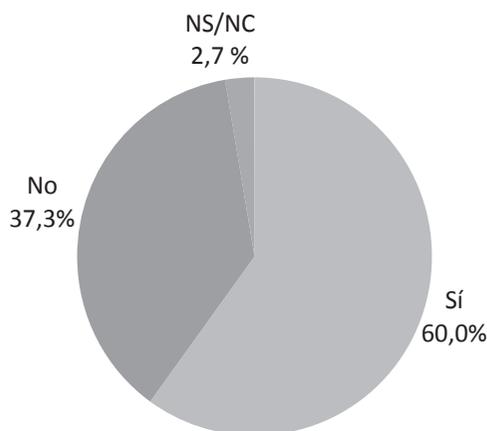
<sup>50</sup> Encuesta realizada mediante cuestionario *en línea* autoadministrado a departamentos de comunicación de 75 instituciones de la Administración Pública, en los diferentes niveles de gobierno: Ministerios, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Los datos fueron recopilados entre el doce de diciembre de 2015 y el veintinueve de abril de 2016.

el tamaño competencial de este nivel de gobierno, la distribución de competencias y sus recursos disponibles.

Del análisis de resultados de la encuesta podemos destacar:

1. Desconocimiento del alcance de la comunicación de crisis. Las unidades que componen la muestra analizada así lo anticipan al equipo de investigación. Esta situación que, a priori, podría ser un problema en nuestro estudio porque no se pueden manifestar con rigor sobre variables que desconocen, la interpretamos como un dato relevante para entender por qué no están preparadas la mayoría de las Administraciones para gestionar una situación de crisis de modo previo. Tan solo 6 de cada 10 organizaciones afrontan la comunicación de crisis, de manera que tienen previsto su abordaje desde un departamento.

**Pregunta: ¿existe en su organización algún departamento responsable de la gestión de la comunicación en situaciones de crisis?**

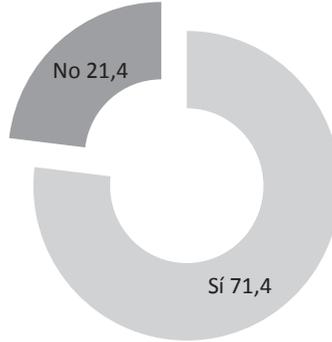


N: 75 casos

2. Falta de medios. Al dirigirnos a unidades de las muestras, especialmente responsables de la Administración local, eran continuas las respuestas de nuestros interlocutores que aseguran no disponer de los medios para poder desarrollar toda una planificación de la gestión y comunicación de crisis, entienden esta planificación como poco necesaria para su organización; así, afirman que al ser entidades menores no son plenamente conscientes de que les vaya a suceder a ellos una situación de esta naturaleza y si les ocurre no son conscientes del grave perjuicio que les puede ocasionar en su imagen pública y su credibilidad tanto institucional como organizativa.

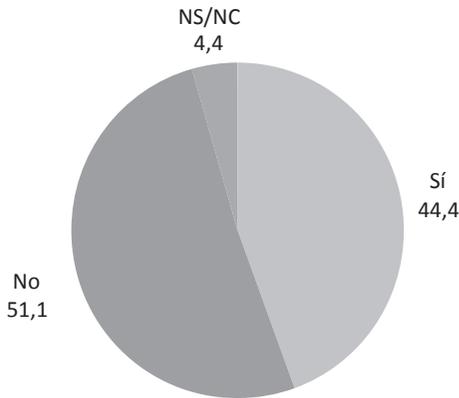
3. Escasa formación para afrontar una situación de crisis. El portavoz de la crisis coincide, por lo general, con la máxima autoridad. Este no dispone de una formación adecuada y específica orientada hacia esta modalidad de comunicación.

**Pregunta: ¿realiza entrenamiento el portavoz (media training y relación con los medios de comunicación)?**



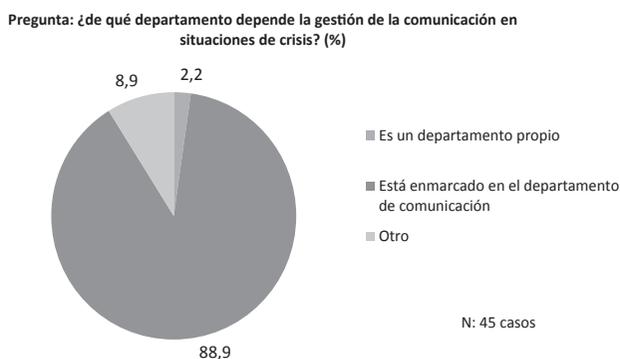
4. Organización reactiva. Son pocas las administraciones que cuentan, sin haber experimentado situaciones de conflicto, con el diseño y composición del comité de crisis, donde se identifiquen y delimiten las funciones atribuidas a sus miembros, así como el perfil que deben cumplir cada uno de sus integrantes antes de producirse este fenómeno. La mitad de las entidades encuestadas entrevistadas que afrontan la comunicación en situaciones de crisis no posee en su estructura orgánica un comité de crisis.

**Pregunta: ¿posee su organización un comité de crisis?**



N: 45 casos

5. Limitación presupuestaria. Falta de una dotación presupuestaria para afrontar de modo proactivo la gestión de la crisis, e incluso para afrontar los problemas derivados de una crisis de un modo más reactivo. Lo normal es la existencia de una asignación genérica para la oficina de comunicación prevista para afrontar gastos en publicidad. Del mismo modo que en la práctica totalidad de los casos, la gestión de comunicación de crisis se produce dentro de los departamentos de comunicación.



6. Planificación documentada. Supera el número de administraciones que no disponen de un manual de comunicación en situaciones de crisis a las que cuentan con esta herramienta.



7. Probabilidad reducida de la eclosión del fenómeno. Las administraciones públicas conciben las crisis como algo muy esporádico que es poco probable que les suceda a ellas, no lo entienden como un problema prioritario. Las constantes demandas rutinarias de las organizaciones públicas y el propio funcionamiento diario hacen difícil, a veces, dedicarse a prever la definición de escenarios y medidas instrumentales para afrontar futuras crisis.

El trabajo de las Administraciones públicas necesita desarrollarse en una doble dirección:

- Hacia un conocimiento de la crisis, sus características y posibles efectos, para lograr que funcionarios y personal directivo interioricen la importancia de sufrir en su organización este fenómeno.
- Hacia la prevención como primera medida de gestión de crisis. Una preparación proactiva reduce la incertidumbre, y aleja a la improvisación como única respuesta a la situación hostil.

### III.1.3 Colaboración y cooperación entre Administraciones

Las cortes constituyentes, en la redacción de nuestra norma fundamental, introdujeron los principios de coordinación y colaboración entre las administraciones públicas con una atención directa a la distribución territorial del poder y del reparto de competencias en la administración dentro del Estado español. Los principios de coordinación y de cooperación rigen en la Constitución española la relación entre las administraciones.

Estas relaciones de colaboración y cooperación entre las administraciones públicas son necesarias pues cada una de ellas tiene unas competencias propias y en momentos especiales, como los que genera una situación de crisis, se precisan para solventar más fácilmente el conflicto y para que los ciudadanos perciban como un interés claro por parte de las administraciones públicas para trabajar todos en una misma dirección.

En una situación de crisis suele partirse de un escenario caótico y se debe aportar cierta coherencia con la participación coordinada entre administraciones y esa unidad de acción debe reflejarse en la unidad de mensajes focalizados a cada uno de los públicos a los que se dirigen nuestras acciones de comunicación.

Dos ejemplos paradigmáticos de aproximaciones distintas son las crisis municipales derivadas del terremoto en la ciudad de Lorca y las reivindicaciones vecinales de Burgos. En la primera se evidencia una relación muy fluida de colaboración entre las administraciones públicas: la administración general del estado, con la presencia de todos los departamentos ministeriales y el propio presidente del Gobierno, la administración autonómica y la local. La rueda de prensa con los tres jefes del Ejecutivo de los tres niveles de gobierno evidencia esa cooperación y favoreció la percepción positiva y la confianza de los ciudadanos en la actuación intergubernamental y en sus dirigentes. La población percibió que todas las administraciones unidas aunaban esfuerzos para solucionar los problemas de los ciudadanos y se cedió el protagonismo al alcalde, siendo los mensajes consensuados y únicos, todos en la misma dirección. No sucedió lo mismo en el caso burgalés: los responsables municipales

sintieron un cierto desamparo de la administración estatal competente en materia de seguridad y del Gobierno central. En este caso, una mejor coordinación quizás hubiera evitado la presencia de los vecinos dentro del perímetro de las obras.

En el caso del ébola se aprecia una notable cooperación entre las administraciones, concretamente la autonómica y la central, ambas presentes en la mesa del comité de crisis que dirige la ministra Ana Mato, pero se produjeron ciertas deficiencias en la coordinación intergubernamental de la comunicación. Las intervenciones del entonces consejero de Sanidad de Madrid provocan algunas reacciones que eclipsaron la gestión del Gobierno central, en especial por unas desafortunadas declaraciones que distrajeron la atención de lo fundamental y ocuparon gran parte de las portadas de prensa y de los titulares en los noticiarios de los medios de comunicación. Cualquier acción del Gobierno central o del Ministerio de Sanidad, por adecuada que pudiera ser, no se apreció, debido a este ruido mediático y desplazó el interés de la ciudadanía y de los medios hacia estas declaraciones y hacia lo que opinaba de ellas la ministra.

Es importante en los casos de crisis sanitarias proceder a una centralización de la comunicación, una estrategia que acabó prevaleciendo en la crisis del Ébola y que, en casos previos, también mostró su eficacia, como en el caso de la gripe A en 2009. En este caso, afortunadamente:

El Ministerio de Sanidad contaba con el precedente favorable de la gripe aviar, que permitió disponer de protocolos ya establecidos. Mientras tanto, el Gabinete de Prensa del Departamento no cesaba de coordinar diariamente la información de la gripe A con las CC. AA. y la titular del Ministerio estuvo presente en cuantas reuniones internacionales se convocaron (OMS, ONU, UE). La aparición de la responsable de sanidad se multiplicó en informativos, reportajes y ruedas de prensa con ocasión de frecuentes reuniones del Comité Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, comparencias parlamentarias, etc. Dada la gravedad de la materia, se consiguió que en un primer momento todas las CC. AA. hablasen bajo una sola voz, canalizada por la autoridad sanitaria estatal.

(Ortíz Sanz, 2011, pp. 200-201).

En la crisis por el cierre del espacio aéreo español se ve implicada la administración central, y su entidad pública AENA. La coordinación y colaboración es una constante desde antes de que estalle la crisis. Coordinación de acción y de comunicación: la parte más política de la crisis la lleva a cabo el Ministerio y la parte técnica la empresa AENA. Todo ello en perfecta sintonía, con una planificación de los mensajes en la comunicación y en las acciones que eran responsabilidad de cada uno.

### Principios que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas ante una situación de crisis

- Cooperación y coordinación en la gestión de medidas instrumentales.
- Cooperación y coordinación en la política de comunicación.

Estos principios favorecen la percepción positiva de los ciudadanos, generan mayor confianza hacia las administraciones como galantes del interés general. Entendemos por interés general la pronta solución a la situación hostil con los menores perjuicios para la organización y el administrado.

## III.2. Planificación: la mejor improvisación es la que está escrita

Partimos de una idea precisa y es la dificultad que implica gestionar una situación de crisis, por las peculiaridades que rodean este fenómeno. Por ello, es posible desarrollar un breve manual o guía con algunas pautas de acción precisas, aunque hay tener en cuenta que todas las crisis no son iguales ni producen los mismos resultados, aunque puedan presentar aparentemente rasgos similares (Campbell, 2015). Pese a ello, es preciso disponer de una planificación previa en la administración o de unos canales para encauzar la situación cuando la crisis estalla. En los principales aspectos a observar es donde centramos ahora nuestra atención práctica a fin de mostrar qué variables deben analizarse en los manuales de comunicación para prevenir, gestionar y comunicar las situaciones de crisis en las administraciones públicas.

Sin reiterar lo que ya se ha expuesto con detalle en el apartado teórico, se necesita una orientación decidida por la comunicación de crisis en sentido *proactivo* e iniciar la preparación de comunicación de crisis desde la identificación de los riesgos y conflictos potenciales hasta la definición de escenarios y políticas concretas aplicables a cada uno de los casos hipotéticos que se pueden producir.

La asunción de la necesidad de una preparación previa para afrontar la situación de crisis debe llegar a diferentes niveles dentro de la organización, especialmente a todos aquellos que participan en la toma de decisiones, los departamentos de comunicación, jefaturas de gabinete y responsables políticos.

En relación con las variables que intervienen y condicionan los resultados de la comunicación en situaciones de crisis podemos identificar como más relevantes, a partir del estudio de la realidad del problema en las administraciones públicas españolas, las siguientes:



Fuente: Elaboración propia.

### III.2.1. Proactividad y reactividad

Cuando se produce una crisis hay que gestionarla. La crisis no puede predecirse mediante un cálculo matemático y no siempre produce los mismos resultados. Una adecuada gestión de crisis debe realizar constantemente auditorías de riesgos y observar determinadas variables, indicios o señales que generen una cierta alerta. Para ello, evidentemente, se debe huir de la improvisación y asumir la prevención como la alternativa óptima en el caso de la gestión de crisis.

Sin embargo, muchas crisis son difícilmente previsibles. Desde el punto de vista de la probabilidad de que suceda una crisis, por los indicios previos los casos del Ébola y el plante de los controladores aéreos son ejemplos de típicas crisis inextricables o convencionales. En cambio, la imprevisibilidad de crisis como la de Lorca o la suscitada por los atentados terroristas del 11-S y del 11-M se corresponden más bien con crisis inesperadas o fundamentales. Las crisis convencionales (*conventional crises*) son crisis previsibles y sobre las que los líderes políticos o los directivos públicos pueden ejercer una cierta influencia, a diferencia de las crisis intratables (*intractable crises*), que son fácilmente previsibles pero muy difícilmente influenciables y gestionables. En cambio, de los dos tipos de crisis más difíciles de prever, las crisis inesperadas (*unexpected crises*) son más fácilmente influenciables y manejables que las crisis fundamentales (*fundamental crises*).

**Tabla. Tipos de crisis según su previsibilidad y su influenciabilidad.**

		Influenciable	
		Fácil	Difícil
Previsible	Fácil	<b>CRISIS CONVENCIONALES</b> Crisis de controladores aéreos	<b>CRISIS INTRATABLES</b> Ébola Gripe A
	Difícil	<b>CRISIS INESPERADAS</b> Terremoto de Lorca	<b>CRISIS FUNDAMENTALES</b> Atentados del 11M/ 11S

Fuente: adaptada de Gundel (2005, p. 112).

La proactividad como situación ideal en la gestión de crisis es un *desideratum* que no siempre se corresponde con la realidad. De hecho, en los casos que son objeto de análisis no siempre se observa una planificación y definición de escenarios acerca de lo que puede ocurrir y las medidas que se pueden poner en marcha para dar cauce a la resolución de los conflictos abiertos. La observación de los conflictos potenciales pudiera allanar el camino de las actuaciones especialmente para detectar las señales de alerta que dispongan la entrada en acción de las medidas necesarias para reducir el conflicto, especialmente en las crisis convencionales.

En los casos que hemos estudiado, solo se apuesta de manera decidida por una actitud proactiva en un caso paradigmático de crisis convencional, la de los controladores aéreos, puesto que desde que se encona la relación con el colectivo de controladores se articulan los medios para estar preparados y se contemplan las diferentes opciones de respuesta. El caso de Burgos es llamativo, y muestra cómo no se interioriza la importancia de la comunicación en la situación de crisis más allá de planes o programas de emergencias climatológicas. Se tiene diseñado un plan de crisis con un comité y acciones para responder ante la descomprensión de la central nuclear y casos de climatología adversa, pero no ocurre igual para otros posibles conflictos potenciales. Por su parte, el terremoto de Lorca, un ejemplo obvio de crisis inesperada, no cuenta con un desarrollo de medidas proactivas, pero puede considerarse un caso de éxito, porque otras variables hacen fácilmente manejable e influenciable la crisis y producen efectos positivos sobre el resultado final (contexto, modelo de gestión y tipo de crisis). Finalmente, en la crisis del Ébola, un caso de crisis intratable, los planes de emergencia se limitan al ámbito sanitario y la comunicación se empieza a desarrollar cuando se decide la repatriación de los misioneros.

### **Experiencias en crisis anteriores**

La experiencia en gestión de crisis anteriores es importante por dos motivos:

- 1- La gestión de crisis anteriores nutre los futuros planes de crisis con sus resultados y experiencias.
- 2- La gestión de crisis anteriores por el mismo responsable público está presente en la percepción de los ciudadanos, puesto que recuerdan la gestión anterior como punto de partida para valorar esta nueva situación.

La experiencia sirve si se utiliza; de nada sirve vivir una situación de crisis si después no se extraen conclusiones. Por eso, la experiencia en crisis anteriores sirve para estar preparados, valorar errores y aciertos, y representan un simulacro de lo que puede ocurrir.

Un problema específico es el contexto en que ha de desarrollarse este tipo de comunicación. El sector público cuenta con responsables en sus direcciones con una estabilidad máxima de cuatro años, que es la duración de los mandatos populares al gobierno, lo que puede representar un hándicap que parcialmente justifica la falta de previsión y de planificación de los manuales de comunicación de crisis que garanticen la retroalimentación necesaria cuando se evalúa la comunicación realizada después de la conclusión del conflicto.

AENA lo tuvo presente para poder desarrollar las acciones en los aeropuertos y atender a los ciudadanos que se habían quedado allí atrapados. Otras experiencias como las cenizas del volcán finlandés o el cierre de Air Comet fueron un auténtico simulacro que permitió nutrir el plan de comunicación y saber cómo se debía actuar cuando se produjo la crisis.

Atención sobre crisis anteriores:

- La gestión de crisis anteriores son un ensayo que nutre a los futuros planes de crisis a partir de los resultados eficaces.
- La gestión de crisis anteriores por un mismo responsable público puede condicionar la percepción inicial de los ciudadanos.

## **III.2.2. Modelo dinámico y perfiles de las crisis: todo empeora antes de mejorar**

### **Indicios, señales previas e identificación de situaciones de crisis**

El primer interrogante que se plantea es si, efectivamente, nos encontramos ante una verdadera situación de crisis o sólo ante un problema o un «incidente normal» (Brändström y

Kuipers, 2003); sólo la simpleza de esta cuestión determina que se aborde la gestión de comunicación con sus variables más características y que se aplique un determinado protocolo de acción. El asesor de Blair, Alistair Campbell, lo ha explicado muy gráficamente:

Durante un tiempo, coleccionaba titulares de crisis y aquí hay una selección de un mes: la crisis de A&E, la crisis de la industria aérea, crisis del control del tráfico aéreo, la crisis de las cenizas del volcán, la crisis del asilo. Esto sólo en la «A». Al final del alfabeto teníamos una crisis de profesores, una crisis turística, una crisis universitaria, una crisis, una crisis de hostelería, una crisis penitenciaria y una crisis de músicos galeses(...). Aquí está la cuestión, sin embargo: pocas si alguna de éstas eran crisis genuinas. Eran problemas(...) Las crisis son relativamente raras(...) Entonces, ¿qué es una crisis real? Bueno, yo podría escoger cinco (sí, sólo cinco) crisis completas, de 24 quilates, indudables, en las que estuve envuelto en Downing Street: el 11/S y la subsiguiente guerra en Afganistán, Irak en varios momentos, la intervención en Kosovo, las protestas de los carburantes en 2000 y la epidemia de fiebre aftosa en 2001(...) Esto me lleva al centro de lo que es una crisis: no es algo que ha ido simplemente mal –después de todo, hay cosas que van mal todo el tiempo y son fácilmente corregidas: es un acontecimiento o situación que amenaza con superarte si se toman las decisiones erróneas para tratarla... Si bien la crisis de la fiebre aftosa de 2001 y las protestas de los carburantes pueden no haber sido crisis a una escala global, eran crisis en sí mismas, no sólo porque en los primeros días en ambos casos el Gobierno había perdido el control y no tenía respuestas(...) ¡Escasez de alimentos! ¡servicios públicos cerrados! ¡Recurrir a los militares para mantener el país en movimiento! Ahora estás realmente hablando de una crisis.

(Campbell, 2015, pp. 319-321).

Los casos auditados facilitan una identificación rápida de algunos de los requisitos presentes en una situación crítica. Se aprecia en ellos tanto el factor sorpresa como la desestabilización, el estrés y la reducción de los tiempos que condiciona la toma de decisiones, la emoción de los públicos afectados, la presión mediática, el desafío para la imagen de la organización administrativa o el peligro para la posición de poder de los decisores dentro de la organización.

En todos los casos se produce el desequilibrio y la ruptura con el funcionamiento normal de las administraciones, mientras en la agenda pública y mediática hacen entrada, para quedarse, nuevos *issues*. La urgencia ocasiona cierto estrés e interés mediático, se produce un desequilibrio en la toma de decisiones, las medidas no son las propias de la gestión ordinaria. Ansiedad, demanda de información por parte de los medios de comunicación. La comunicación gubernamental e institucional da paso a otro tipo de comunicación.

De los casos examinados sólo el terremoto de Lorca resulta, a todas luces, inevitable, puesto que, a pesar de encontrarnos en un lugar con tendencia, según aventuran los geólo-

gos, a los terremotos nadie podría esperar el grave suceso del 11 de mayo de 2011. La falta de una fase de precrisis es la responsable de un modelo de gestión inevitable que tiene lugar cuando se produce el primer temblor. No hay indicios o señales previas, por lo que no se puede acusar al consistorio de falta de previsión. La situación sería distinta en estos momentos, años después de haber experimentado esta tragedia y después de haber emprendido y realizado importantes actuaciones de reconstrucción de la ciudad.

En el caso del terremoto de Lorca es evidente la emergencia de una crisis, si cabe, por lo inesperado del fenómeno, un hecho objetivo que afecta a toda la ciudad y que limita el desarrollo de la actividad política por un impedimento «físico» ante el deterioro material de infraestructuras e inmuebles de titularidad pública y privada.

El cierre del espacio aéreo, el conflicto en Gamonal o el contagio por el virus del Ébola, presentan una fase de precrisis que se puede identificar de forma clara. Sin embargo, las señales de alarma, que anticipan la llegada de una situación crítica, no parecen apreciarse del mismo modo en cada uno de los casos. En ninguno de ellos se evita la explosión de la crisis, lo que hubiera supuesto una lectura muy positiva de la gestión previa de los líderes políticos. A pesar de que en los tres casos se registran señales de alerta, no en todos se actúa de la misma manera. El conflicto de los controladores aéreos, por ejemplo, no se gestiona de modo improvisado, nos encontramos ante una situación que dispone de una hoja de ruta, con un estudio pormenorizado por parte del Ministerio de Fomento de los escenarios conflictivos que se pueden producir.

**Buena práctica. Rumores y «correcciones contraproducentes»: el caso de la crisis de la deuda soberana en la UE (2010)**

El caso de la deuda soberana es un buen ejemplo negativo de la falta de previsión y de preparación para afrontar un escenario de estas características. Como ha señalado el ex presidente del Gobierno J. L. Rodríguez Zapatero, estos hechos fueron:

Fruto en última instancia de una incapacidad, de una falta de preparación de la zona euro y de la UE, para afrontar una situación en la que un país, y posteriormente dos más, se encontrarán en la situación de no poder financiarse en los mercados... Es verdad, nunca se había contemplado esta coyuntura, ningún documento de la UE o del Eurogrupo había previsto esa posibilidad. Se vivió durante años con la implícita convicción de que, en el marco de la moneda común, ningún país europeo podría sufrir una crisis de deuda, una crisis de liquidez o incluso de solvencia.

(Rodríguez Zapatero, 2013, p. 53).

Una segunda lección de la esta crisis es el papel de los rumores en la generación de dinámicas perversas. En la política económica, los rumores de los mercados que recogen los medios de comunicación pueden generar una espiral difícil de controlar y provocar una crisis política de incalculables proporciones:

El martes 4 de mayo tenía una agenda intensa en Bruselas... Pero esa apretada agenda quedó completamente en un segundo plano. Desde primeras horas de la mañana circuló una noticia, un rumor según el cual España pediría ayuda a la UE y al FMI por valor de... ¡280.000 millones de euros! Y poco después aparecieron especulaciones sobre un recorte del *rating* de España por parte de Moody's y Fitch.

Pero aún fue más demoledor el impacto de aquel día funesto en la prensa internacional, en la que se basa en gran medida la opinión de los analistas e inversores, quienes le atribuye con frecuencia mayor credibilidad que a los datos e informaciones de los propios gobiernos. Un repaso a los comentarios en diversos periódicos del día 5 de mayo es suficiente revelador... El *International Herald Tribune* consideraba: "España se arriesga a caer en la misma trampa que Grecia". Por su parte, *The Times* apuntaba: "El rescate de Grecia no salvará del contagio a España y Portugal" ... La difusión de ese rumor tuvo un efecto muy dañino en la credibilidad y solvencia de nuestras finanzas públicas... una noticia o rumor que no tenía ni por aproximación nada que ver con la realidad. Hasta ese momento no había oído decir a nadie que España iba a pedir ayuda, ni tuve el más mínimo indicio de que alguien en Bruselas estuviera pensando en esa hipótesis.

Aquel rumor del 4 de mayo de 2010, tan dañino e injustificado, me llevó a pensar en la necesidad de hacer una reflexión colectiva sobre cómo asimilar las informaciones que recibimos. Y a tener muy en cuenta la importancia de las noticias inciertas y sus efectos. Enfrentarse a ellas, cuando pueden conllevar consecuencias serias para tu país, es uno de los retos más difíciles de manejar para un gobernante democrático... Cass R. Sunstein explica de manera muy ilustrativa las características más claras de los rumores. Afirma, por un lado, que en épocas de crisis la dinámica del rumor tiene más fuerza, ya que hay una especie de predisposición emocional a aceptar noticias negativas. Y, por otro, que acabar con una creencia falsa no sólo es muy laborioso, sino que al intentar combatirla se puede reforzar el apoyo a esa creencia errónea: lo que el citado autor denomina "correcciones contraproducentes".

(R. Zapatero, 2013, pp. 83-86).

Aun así, los momentos previos no se utilizaron con la misma eficacia en todos los casos y la previsión ha de ser que, *si no se puede evitar que la crisis finalmente se produzca, sí se pueden dirigir los esfuerzos a limitar sus consecuencias o reducir el impacto sobre la credibilidad de la organización*. Así, en el cierre del espacio aéreo, el departamento que dirige el ministro Blanco prevé las consecuencias que las medidas de su gobierno pueden generar ante el colectivo de controladores aéreos, puesto que las negociaciones se habían enquistado desde hacía tiempo y se estaba lejos de alcanzar un acuerdo que favoreciera a todas las partes implicadas en el conflicto laboral. Ante el episodio de Lavacolla, en Santiago, se decide intervenir con una regulación que desató la polémica el día 3 de diciembre y que establece el cauce para conducir la situación si la crisis finalmente se origina. Por supuesto, el R. D. 1673/2010, de declaración del estado de alarma, generó un intenso debate político y jurídico en el que distintos expertos fijaron su posición a favor (magistrados del Tribunal Supremo, como Martín Pallín, o catedráticos de Derecho Constitucional como Marc Carrillo, Francesc de Carreras, Oliver Araujo, Punset Blanco o Francisco Bastida, entre otros) o en contra (magistrados del Tribunal Constitucional, como Jiménez de Parga, y del Tribunal Supremo, como Rafael Mendizábal; catedráticos o profesores de Derecho Constitucional como Blanco Valdés, López Basaguren, López Ulla; de Derecho Penal, como Enrique Gimbernat, etc.) de si, en este caso, concurrían los presupuestos fácticos y normativos para la adopción de una medida tan extrema.

Además de esta regulación, se crearon tanto un lenguaje como unos marcos que fueron permeando en los públicos y en los ciudadanos y que se fueron reproduciendo desde los medios de comunicación. Los antecedentes son los que hacen reaccionar al equipo directivo en su gestión de la crisis, que antes de la fase de crisis ya se habían preparado para actuar teniendo en el horizonte el escenario de que se podría producir una situación muy compleja y de graves consecuencias para el tráfico aéreo.

No ocurre lo mismo en Gamonal, quizás porque el equipo de gobierno entiende que su proyecto goza del beneplácito de los burgaleses por el hecho de contar con un respaldo electoral mayoritario y por las actuaciones de participación que se habían generado con colectivos implicados. La señal de alarma más evidente es la presencia de un grupo de vecinos que se alejan del consejo de barrio y constituyen una plataforma «Bulevar, ahora no» que se posiciona en contra del proyecto municipal. A esto se añade el malestar que se genera desde otras instancias políticas, como la denuncia del PSOE sobre el anonimato del concurso de ideas, que manifiesta discrepancias con la iniciativa y que permite entrever que la construcción de la infraestructura se va a ver envuelta en cierta polémica. Las reuniones que se mantienen con distintos colectivos tratan de legitimar de modo popular las acciones del equipo de gobierno, se intenta que participen los vecinos para evitar que después se alcen voces contrarias. Los antecedentes de otros equipos de gobierno que proyectaron actuaciones en el mismo lugar demuestran que las movilizaciones en el barrio del Gamonal vienen precedidas de ciertas discrepancias previas entre administración y administrados.

En el caso del virus del Ébola, la alarma y la preocupación por la extensión de la alerta sanitaria traspasa las fronteras nacionales desde antes incluso de acordar la repatriación de los misioneros a España. Las autoridades sanitarias a nivel europeo dictan instrucciones que han de observar los Estados miembros para detectar posibles brotes y actuar si se identifica algún caso sospechoso. Es por tanto una señal de alerta, que aun no estando en estado de alarma si nos puede hacer pensar en la necesidad de estar preparado desde el punto de vista sanitario y desde la gestión de comunicación para un posible escenario de crisis.

El diseño del protocolo de evacuación para la repatriación de los contagiados es el factor detonante para articular un plan de comunicación. La alerta sanitaria internacional y la decisión de traer a nuestro país a los dos misioneros contagiados por el virus del Ébola es señal más que suficientes de una posible crisis. Una crisis sanitaria o de salud pública de estas características puede desatar el pánico entre los ciudadanos. El tipo de crisis condiciona la respuesta instrumental y de comunicación, y determinados hechos que facilitan la gestión y otros que la dificultan.

En resumen, se puede concluir de estas experiencias en España que las crisis producidas por catástrofes naturales, donde no se encuentra un responsable directo de la situación, favorecen la actuación de las administraciones públicas, que no se encuentran bajo la misma presión que ante una crisis de tipo sanitario (Ébola) o las que se producen por una decisión política previa (Gamonal). En estos últimos casos, en los cuales se atribuye la responsabilidad de la crisis a quienes toman las decisiones, la tensión se incrementa pues su respuesta ante la opinión pública no solo se centra en la descripción del hecho, su origen y las medidas para reconducir el conflicto. Junto a esta información se requiere de la rendición de cuentas de decisiones y acciones que han causado la aparición de la situación crítica.

**Buena práctica. Decálogo de buenas prácticas comunicativas en caso de catástrofe, derivadas de la experiencia del terremoto de Lorca**

En general, en situaciones de catástrofe natural, similares el sismo de Lorca, puede decirse que juega a favor de una adecuada comunicación de crisis una estrategia donde se contemple el siguiente decálogo de «buenas prácticas»:

1. No mentir.
2. No negar la evidencia de los hechos ni, desde el punto de vista informativo, la importancia que tiene la crisis durante los primeros momentos.
3. Mantener una actitud pro-activa.
4. Reconocer la posible responsabilidad de la institución.
5. El compromiso con el público.

6. La accesibilidad, garantizando la información necesaria.
7. La anticipación, proporcionando la información que se va a demandar, para evitar que se recurra a otras vías y no se transmitan los mensajes adecuados preparados por la Administración.
8. No mostrar una actitud defensiva.
9. La brevedad, claridad y sencillez en los mensajes.
10. Mantener una actitud humilde.

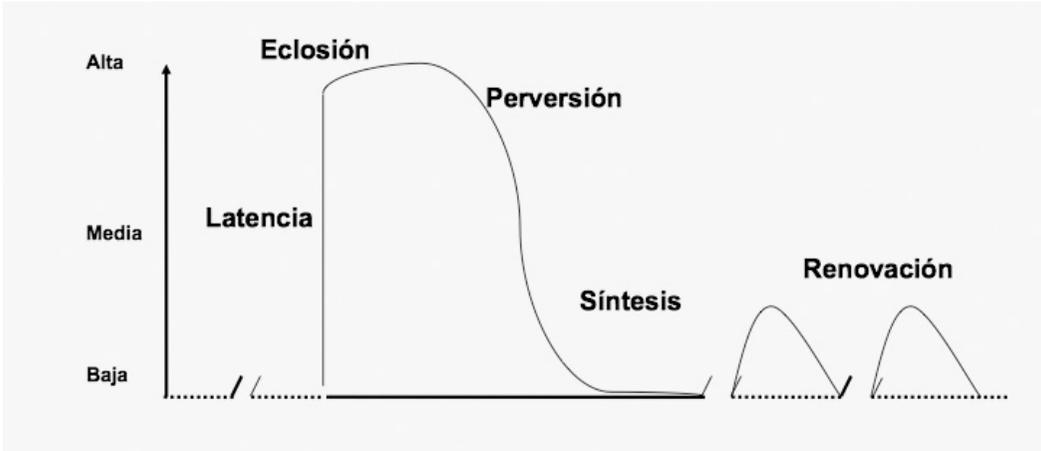
Un aspecto complementario que no hay que olvidar es la posibilidad de que crisis centrales o primarias desencadenen crisis laterales o secundarias, como es frecuente que suceda en ciudades que se han visto sacudidas por una catástrofe natural, como Lorca, o afectadas por ataques terroristas, como Nueva York, París, Londres o Madrid, e incluso países en situación casi de excepción por graves epidemias como la influenza en México o la fiebre aftosa en el Reino Unido. En todas ellas, se produjo una «extensión lógica de la crisis central» con el descenso del turismo, que provocó una crisis lateral para la que también hay que desarrollar una estrategia de comunicación (Campbell, 2015).

#### **El modelo dinámico o de fases de las crisis**

En la práctica, los directores de comunicación en la administración pública suelen trabajar con modelos dinámicos de crisis más complejos y realistas que los esquemas básicos de fases de las crisis estructurados en tres grandes etapas (pre-crisis, crisis y cierre de la crisis), característicos de los estudios teóricos. Por ejemplo, Alistair Campbell (2015), director de comunicación y estrategia de Tony Blair, describe la siguiente pauta de evolución como típica de las crisis: *«la crisis misma; el momento de incompreensión del pánico; los primeros intentos para resolver las cosas; problemas subsidiarios entrando y exacerbando ésta; la crisis empeorando antes de mejorar; resolución final, luego (a veces) lecciones aprendidas»* (p. 343). Por su parte, Luis Arroyo, director de los gabinetes de la Secretaría de Estado de Comunicación y del Ministerio de la Vivienda, con Fernando Moraleda y Carme Chacón, respectivamente, y adjunto a la dirección del gabinete de la Vicepresidencia del Gobierno, bajo María Teresa Fernández de la Vega, distingue cinco fases, con tareas bien diferenciadas entre sí: una fase de latencia, orientada a la preparación, las simulaciones y la prevención de las crisis; una fase de eclosión o emergencia de la crisis, donde es prioritario gestionar la emoción y ganar tiempo; una tercera fase, de perversión, en la que se complican las cosas y en la que es preciso mantener la calma y la posición con cierta tenacidad; la fase de síntesis en la que es preciso evaluar el comportamiento durante la crisis y aceptar el veredicto sobre la gestión y comunicación de

la misma que ha realizado la opinión pública; y, finalmente, una fase de renovación, en la que el objetivo es recapitular las lecciones de la crisis con motivo de los aniversarios de la crisis o de la celebración de los procesos judiciales derivados de la misma.

**Las cinco fases de una crisis.**



Fuente: Luis Arroyo, “10 síndromes de la comunicación de crisis” ponencia en la jornada “la información a la población como elemento de la gestión de riesgos” 2013, p14.

En cada una de las fases del ciclo hay que prestar atención a aspectos distintos y es sintomático de la falta de previsión y preparación, o de la ausencia de un manual de comunicación, que se cometa una cadena de errores en cada una de las etapas mencionadas, como en el caso de la crisis de las minas de Aznalcóllar, propiedad de la compañía minera Boliden. Estas minas «vertieron por la rotura de una presa cinco millones de metros cúbicos de lodos tóxicos en las inmediaciones del parque natural de Doñana... Se trataba de uno de los mayores desastres ecológicos del siglo, según las crónicas» (Arroyo y Yus, 2008, p. 149). Otro desastre fue la comunicación subsiguiente de la crisis:

- a) En la fase de latencia, los responsables de la empresa no tenían previstos ni procedimientos de crisis, ni portavoces preparados. «Boliden, por no tener, no tenía siquiera un director de comunicación, y el de recursos humanos tuvo que ser el portavoz improvisado cuando la crisis llegó a su segunda fase» (Arroyo y Yus, 2008, p. 150).
- b) En la segunda fase:

En la eclosión, Boliden se limitó a leer un comunicado en el que acusaba a un “corrimiento de tierras” de la catástrofe. Los periodistas, sin embargo, prefirieron dar crédito a un ex directivo de la mina que “ya había avisado”, y a un ex funcionario

que acusó al Gobierno regional de ocultar informes sobre el riesgo de vertidos. Los portavoces de Boliden deberían haber sido los primeros en aparecer en el lugar de los hechos y haber tranquilizado a la opinión pública con sus propias declaraciones. (Arroyo y Yus, 2008, p. 150).

- c) El presidente de Boliden compareció, públicamente, pero no en la fase de eclosión, en la que se reclama prioritariamente la presencia de los portavoces y dirigentes de la empresa o de la administración, sino en la fase de perversión, una etapa especialmente vulnerable al cruce de acusaciones, reclamaciones o demandas entre los distintos actores, *stakeholders* y públicos afectados:

El presidente de Boliden compareció finalmente en Sevilla en esta fase, a los cuatro días de la rotura. Mientras el Gobierno central y el regional se lanzaban acusaciones de dejación de responsabilidad. Boliden debió actuar con unidad de criterio y de mando con las autoridades regionales y nacionales.

(Arroyo y Yus, 2008, p. 151).

- d) La fase de síntesis supone una cierta recapitulación mediática de la crisis, pero también en este momento, Boliden actuó de un modo completamente extemporáneo: *«En este desgraciado accidente, modelo de cómo no debe gestionarse la comunicación de crisis, las autoridades y la empresa sólo constituyeron un comité de crisis en la fase de síntesis, cuando debían haberlo hecho en la de eclosión.»* (Arroyo y Yus, 2008, p. 152).
- e) La única etapa en la que la compañía no actuó erróneamente fue en la fase más tardía, de renovación, en la que la administración o la empresa responsable de la crisis vuelve a la actualidad con objeto de conmemorarse el aniversario de la catástrofe o la celebración de procesos judiciales o la aparición de determinadas decisiones o sentencias judiciales.

Dentro del ciclo vital de la crisis, el cierre es el momento culminante de la fase de síntesis y, desde el punto de vista de la comunicación, debe desarrollar una escenografía política propia que permita visualizar la recuperación de la normalidad en cada uno de los casos. Además, la crisis hay que cerrarla, en la propia organización y en el escenario mediático donde se ha desarrollado.

La finalización de la crisis se escenifica y se entremezcla con la rendición de cuentas, con la comparecencia ante los medios de comunicación y con acciones simbólicas que identifiquen que hemos llegado a su conclusión. Los públicos necesitan visualizar el fin de la crisis para asumir que, realmente, se cierra el conflicto y se recupera la normalidad.

En el caso de los controladores aéreos se asocia con la reapertura del espacio aéreo y el despegue de los aviones de los aeropuertos españoles. Lo mismo sucede con la confrontación en Gamonal, los trabajos de retirada de la maquinaria, y la apertura de la calle Vitoria mues-

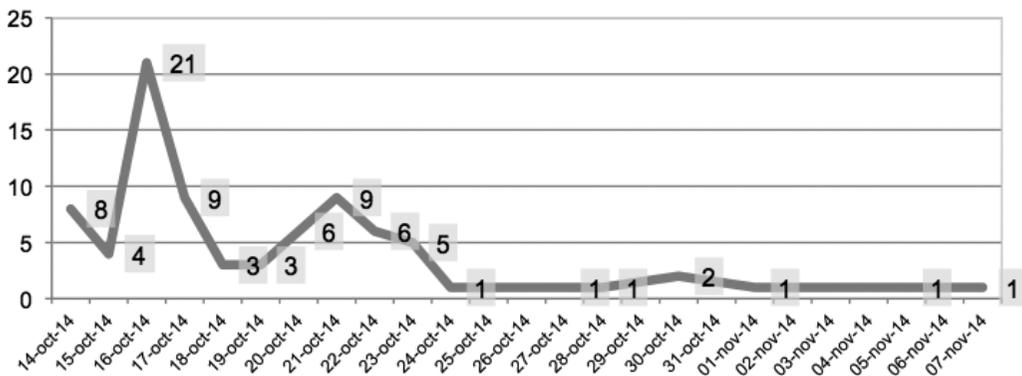
tran el fin de la crisis. En las dos situaciones los dirigentes públicos comparecen ante los medios para anunciar que la crisis ha finalizado.

En el caso de Gamonal el cierre político de la crisis puede situarse en la rueda de prensa del alcalde para anunciar la paralización de las obras, la progresiva retirada de la maquinaria de las obras y la apertura de la calle Vitoria, mientras que en Lorca se diluye un poco más, hasta la comunicación pública de la retirada de los campamentos y la salida de la UME de la ciudad.

Por último, en el caso de la crisis del Ébola, la rueda de prensa de todos los profesionales que habían atendido a la auxiliar de clínica Teresa Romero y su salida del hospital es la escenificación del fin de la crisis, si bien las autoridades no pueden cerrar, definitivamente, la crisis hasta que no trascurren los días necesarios que aseguren de acuerdo con los protocolos sanitarios que no se ha propagado la enfermedad. Por ello, en este caso era necesario actuar con prudencia evitando un cierre prematuro y en falso de la crisis.

Esta fase de cierre y decadencia paulatina en la emisión de informaciones sobre la situación creada se observa muy nítidamente en el siguiente gráfico correspondiente a la información diaria de la cuenta @Info\_Ebola\_Es.

Número de publicaciones diarias.



En esta fase de cierre de la crisis, en la postcrisis y en la fase de renovación, tres acciones son elementales para recuperar finalmente la normalidad: la *accountability*, la evaluación y el aprendizaje.

La *accountability* supone la rendición de cuentas final tanto de los hechos que se han producido como de las medidas que se han puesto en marcha y del resultado obtenido de la gestión/comunicación de la crisis. Rendir cuentas se percibe como un signo de transparencia y es una demanda cada vez más extendida sobre la actuación de los gobernantes. En

situaciones delicadas, como las que estudiamos, es aún más necesaria. Resulta positivo, por tanto, no sólo rendir cuentas, sino también tomar la iniciativa en la rendición de cuentas, de un modo análogo a la iniciativa en la comunicación y a la iniciativa parlamentaria para explicar y defender la gestión realizada.

Por lo que respecta a la *accountability*, asistimos a dos tipos de rendición de cuentas que tienen lugar cuando se anuncia el fin de la crisis: en primer lugar, el relato de los hechos acontecidos y las medidas para poder solucionarlos y, en segundo término, el aprendizaje que se produce con la evaluación que conduce sus resultados a una retroalimentación de planes de crisis existentes o a la nueva creación proactiva de los manuales de comunicación.

En los casos seleccionados hay una rendición de cuentas ante los medios de comunicación y ante el parlamento español en los casos del cierre del espacio aéreo y del contagio por el virus del Ébola y en ambos casos puede concluirse que mejora la percepción de la *accountability* cuando la rendición de cuentas se realiza por iniciativa propia de los gestores públicos. Los episodios de comunicación en situación de crisis focalizados en la Administración Central realizan parte de la narración de su gestión a través de su comparecencia en las Cortes Generales, y la gestión de la comunicación mejora cuando estas intervenciones públicas se realizan a iniciativa propia de los dirigentes políticos o de los directivos públicos. Así, por citar un ejemplo, el recorrido del conflicto con los controladores aéreos queda reflejado en los diarios de sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado: en el primero, por la comparecencia del presidente del Gobierno, José Luís Rodríguez Zapatero, y en la Cámara Alta con la intervención del ministro de Fomento, José Blanco.

El contagio por el virus del Ébola llena los diarios de sesiones del Parlamento español, pero de modo bien distinto se pudo observar para la crisis relativa al cierre del espacio aéreo. En este último caso, las comparecencias parten, en su mayoría, de una iniciativa del resto de fuerzas políticas que se anticipan a la voz del Gobierno a la hora de rendir cuentas de su actuación, algo que no ocurre en el conflicto de los controladores aéreos. La comparecencia de la ministra de Sanidad se produce tras la demanda del resto de los grupos políticos con representación parlamentaria.

El déficit resulta mayor en los otros dos aspectos señalados, además de la *accountability*, en la evaluación y aprendizaje de la gestión y comunicación de la crisis, que permita una cierta retroalimentación hacia futuros planes de crisis. Nos referimos a un proceso de aprendizaje que conduzca a un proceso proactivo de planificación de la comunicación de crisis.

Por último, pese a que la mayor parte de los estudios sobre crisis apenas presta atención a la última etapa del proceso, la fase de renovación, en ésta pueden producirse nuevas decisiones relevantes, como enseña el caso del accidente del metro de Valencia en 2006, en el que fallecieron 43 personas y 47 resultaron heridas. Desde entonces, el día 3 de cada mes, miembros de la Asociación de Víctimas del Metro 3 de Julio (AV3J) se han manifestado en la plaza de la Virgen de la capital levantina, hasta conseguir en 2014 no sólo la reapertura del caso en el Juzgado de Instrucción n.º 21 de Valencia, a instancias de la Fiscalía (una

investigación que se había archivado en dos ocasiones por el mismo Juzgado), sino también la imputación de varios exdirectivos de la empresa pública Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana (FGV), y en 2016 la aprobación de nuevas conclusiones en una segunda comisión de investigación por el accidente en las Cortes Valencianas y el anuncio de la aprobación de una ley de seguridad ferroviaria. Asimismo, se ha recuperado en 2016, en el décimo aniversario de la tragedia, el nombre original de la estación donde el metro descarriló, que había sido cambiada.

### **Cierre operativo y cierre político**

Dos dimensiones son relevantes en la fase de síntesis o cierre de la crisis: el cierre político y el cierre operacional de la misma. El final de la crisis se produce, precisamente, cuando se ha conseguido el cierre en ambas dimensiones. Desde la perspectiva operativa, este proceso concluye cuando el estado de emergencia, la infraestructura de respuesta y la movilización de recursos que se han desplegado ya no se consideran necesarios. El cierre político implica un final simbólico y público de la misma, expresado ante los medios de comunicación y aceptado por la opinión pública.

Esta dualidad, sin embargo, crea la posibilidad de desajustes entre ambos momentos de cierre, puesto que se puede producir una simultaneidad entre ellos, como en las crisis de Lorca y de los controladores aéreos, o bien un desajuste y una secuenciación temporal de los mismos. Así, en las crisis sanitarias, como la del Ébola o la de la gripe A, el cierre político precede al cierre operativo, puesto que, una vez dada por clausurada la alerta correspondiente ante la opinión pública, los protocolos de salud exigen esperar determinados periodos de tiempo para descartar la reproducción de la enfermedad. En cambio, en otras crisis, como las del Prestige o las del metro de Valencia y la del Madrid Arena, el cierre operativo antecede al cierre político, en la medida en que la protesta organizada de los afectados y la exigencia de responsabilidades judiciales mantiene abierto el proceso político derivado de la crisis. Finalmente, hay crisis que han causado una profunda conmoción, como en las situaciones vividas tras los ataques terroristas de Nueva York (11S), Madrid (11M), Londres (7J) o París (13N), en 2001, 2004, 2005 y 2015; en estos casos los operativos suelen prolongarse durante largos periodos de tiempo y pueden dar lugar a la emergencia de graves crisis laterales o secundarias, e incluso a acciones bélicas e intervenciones militares posteriores, como las guerras de Irak o Afganistán o la aparición de nuevos organizaciones, vinculadas al terrorismo internacional, como el Ejército Islámico (ISIS), etc.

**Tabla. Cuatro estados típico-ideales de cierre de crisis.**

		Cierre político	
		Sí	No
Cierre operacional	Sí	Terremoto de Lorca Crisis de controladores aéreos	Crisis del Prestige Metro de Valencia Madrid Arena
	No	Ébola Gripe A	Atentados del 11M

Fuente: adaptada de Boin et al., (2007, p. 123).

De estos desajustes entre el cierre político y el cierre operativo de las crisis surgen, además, dos «*déficits de manejo del tiempo*» (Boin et al., 2007, pp. 123-124): en primer lugar, la clausura prematura de las crisis, cuando los dirigentes públicos «*subestiman la complejidad y la tenacidad de los problemas en cuestión, o malinterpretan el nivel de tensión residual existente en la comunidad afectada*»; en segundo lugar, la extensión excesiva de las crisis, que suele acaecer cuando los líderes políticos se centran «*tanto en la dimensión operacional de la crisis que pierden de vista el concepto general*», lo que se ha venido a denominar la miopía del «*síndrome del búnker*», una situación de cierto autismo o aislamiento decisional en el que los funcionarios y directivos «*se sientan en un centro de mando durante semanas enteras, desde donde gestionan la crisis y se ensimisman en flujos de comunicación aparentemente urgentes*» mientras «*el mundo exterior sigue adelante hacia otras preocupaciones*». En este sentido, lo adecuado es que la decisión sobre el cierre de la crisis sea tempestiva y, en ningún caso, ni prematura ni diferida (Linz, 2006).

### III.2.3. Perfiles y trayectorias en comunicación de crisis

#### Crisis de combustión rápida y crisis de sombra alargada

Por lo que respecta a la duración de la crisis, una vez que se desencadena la fase de eclosión, el tiempo que resta hasta alcanzar el cierre es muy significativo. Entre nuestros casos de estudio, la de mayor duración es la del Ébola, no ya por su gestión en sí misma sino por la necesidad de sobrepasar el periodo de tiempo establecido en los protocolos sanitarios internacionales para descartar el desarrollo de la enfermedad. La crisis que menos tiempo ocupa en la portada de los medios y en los titulares de los informativos es la de los controladores aéreos: apenas tres días, que es el tiempo necesario para la recuperación de la normalidad aeroportuaria. La actuación previsoras, en este caso, abrevió su duración y las medidas que

introdujo el Gobierno mediante el Real Decreto de 3 de diciembre de 2010 permitieron disponer de los instrumentos para reabrir los aeropuertos en un plazo muy breve.

En España encontramos diferentes ejemplos de las dos trayectorias de crisis más frecuentes con las que se encuentran los directivos públicos: las crisis de combustión rápida y las crisis de larga sombra (Boin et al., 2007). Las primeras, las crisis de combustión rápida (*Fast burning crisis*), son intensas y breves, consecuencia de calamidades y desastres naturales como seísmos, huracanes, maremotos, etc. El ejemplo del terremoto de Lorca es el caso paradigmático de una crisis de combustión rápida, aunque otro de nuestros casos de estudio, el relativo al plante de los controladores aéreos, es una buena ilustración de crisis con este mismo tipo de trayectoria. Otros casos similares son los derivados de secuestros aéreos o tomas de rehenes que requieren la intervención de operativos militares o crisis como la de la fiebre aftosa en el Reino Unido en 2001 o la ola de calor en Francia en 2003 (Drennan y McConnell, 2007). Estas crisis se caracterizan, además, por la simultaneidad del cierre operativo y el cierre político de las mismas. El cierre rápido, tanto político como operacional, de esas crisis se ve facilitado por la concurrencia de tres condiciones: en primer término, el carácter ordinario de la misma, esto es, que el fenómeno a enfrentar «no sobrecargue las capacidades de los servicios de respuesta», lo que resulta más probable en comunidades sometidas con cierta frecuencia a estas eventualidades (terremotos en Japón, huracanes en el Caribe, Misisipi o Nueva Orleans, tornados en Florida, etc.); en segundo lugar, la ausencia de foros ciudadanos o asociaciones de víctimas que exijan procesos de rendición de cuentas y de exigencia de responsabilidades; y, en tercer lugar, la aparición de una emergencia o crisis posterior de mayor dimensión aún, que eclipse a la primera.

Las crisis de sombra alargada (*Long shadow crisis*), en cambio, se definen por separar el cierre operativo y el cierre político de las mismas y por prolongarse en las arenas políticas y sociales después de que las amenazas o la situación de crisis se haya desvanecido. En España, los ejemplos del Prestige, de los atentados terroristas del 11M o del accidente del metro en Valencia ilustran bien este tipo de trayectoria, al igual que crisis como la de la tragedia del estadio de Heysel en 1985, los disturbios raciales de Los Ángeles a principios de los años noventa, la crisis de las tropas holandesas en la masacre de Srebrenica o los casos de Stephen Lawrencen en 1993 y el *affaire* de David Kelly y la BBC en el Reino Unido (Drennan y McConnell, 2007). Estas crisis de sombra alargada:

Llegan a ser vistas como indicadores de problemas más profundos o cuando se “conectan” con cuestiones críticas en otros dominios organizativos o de política pública. Pueden sacar a la luz fallos en los arreglos existentes de prevención y de preparación, que provocan el escrutinio intenso de las estructuras institucionales.

En algunos casos, escalan hasta suscitar crisis institucionales plenamente desarrolladas, esto es, retos fundamentales para las estructuras organizativas o los paradigmas de política pública.

(Boin et al., 2007 p. 120).

Esta trayectoria es la habitual en crisis «incomprensibles» (debidas a situaciones o incidentes que causan una profunda conmoción y son, a su vez, desconcertantes por suceder en lugares donde la planificación o la previsión nunca las contemplarían), «mal gestionadas» (a causa de respuestas lentas, ineficientes o inadecuadas que transforman simples incidentes policiales o delictivos en graves crisis raciales, como los sucesos de Los Ángeles en 1991 o de Ferguson, Misuri, en 2014) o de «agenda-setting», de establecimiento de temas en la agenda política (proporcionan una «*policy window*» o ventana de oportunidad, por usar el ya clásico término de Kingdom, para que ciertos incidentes se conviertan en un tema de la agenda política, como ha sido frecuente, por ejemplo, con los accidentes de plantas nucleares, que han servido de detonante para repolitizar el uso de la energía nuclear en diversos países). En nuestro país, el accidente del metro de Valencia en 2006 es un buen ejemplo de este segundo subtipo de crisis de larga sombra «mal gestionadas», puesto que:

Los incidentes mal gestionados también están relacionados con los muchos casos en que los grupos de víctimas sienten que no han sido atendidos suficientemente y emprenden acciones políticas y legales contra las autoridades. Esto da lugar a luchas legales prolongadas y publicidad negativa, que puede durar fácilmente una década o más.

(Boin et al., 2007, p. 121).

#### **Buena práctica. El efecto de una crisis de sombra alargada: una política integral hacia las víctimas del terrorismo**

Las crisis por atentados terroristas en España, desgraciadamente, se habían convertido en un suceso recurrente cuando se produjo la masacre del 11M en 2004, pero este carácter casi «rutinario» las había convertido en clásicos ejemplos de crisis de combustión rápida. En cambio, la masacre terrorista del 11M, con su impacto sobre las elecciones de marzo de 2004 en España, que implicaron una alternancia en el gobierno y un cambio político general, supuso una auténtica «ruptura del encuadre» o del *framing*, característico del subtipo de crisis de «establecimiento de agenda». Estas crisis tienden a proporcionar «una gran oportunidad a los partidarios de una reivindicación para configurar la definición e importancia de algún problema durante los años venideros» y las asociaciones de víctimas del terrorismo lograron aprovechar esta «*policy window*» para sentar las bases de una política integral de atención hacia este colectivo. En resumen, un atentado convertido en crisis de sombra alargada consiguió poner en marcha lo que décadas de breves e intensas crisis de combustión rápida, fruto de cada atentado terrorista, no habían logrado: una serie de políticas que abarcaban todos los aspectos para compensar a las víctimas, tanto material como simbólicamente:

### 1. Políticas de memoria

- Política institucional: Centro Nacional para las memorias de las víctimas, Fundación Víctimas del Terrorismo (2000), Oficina de Víctimas del Gobierno Vasco (2000), Alto Comisionado del gobierno en Apoyo a las Víctimas (2005), Oficina de Víctimas de la Audiencia Nacional, Fiscalía, etc.
- Política de acción honorífica: reconocimientos y condecoraciones.
- Política de sensibilización en el ámbito educativo.

### 2. Políticas de justicia

- Política criminal penal: enjuiciamiento y condena, imprescriptibilidad de delitos de terrorismo, delitos de lesa humanidad, delito de humillación a las víctimas, penas accesorias de alejamiento.
- Política penitenciaria: cumplimiento de penas (reforma Código Penal de 2010) y política de dispersión de presos.

### 3. Políticas de Reparación

- Política indemnizatoria.
- Política y ley de prestaciones.
- Supuestos de ayudas por daños sufridos en atentados en el extranjero.
- Indemnizaciones por daños de carácter material (viviendas, vehículos, etc.).
- Ayudas extraordinarias y excepcionales en situaciones especiales.
- Política de simplificación de la tramitación administrativa.
- Políticas de protección social.
- Política de atención sanitaria: atención psicológica, psicopedagógica y psiquiátrica (incluida formación de profesionales sanitarios).
- Política de ayudas a financiación de tratamientos y gastos médicos (prótesis y demás).
- Políticas laborales.
- Movilidad geográfica y funcional.
- Ordenación de tiempos de trabajo.
- Planes de políticas activas de empleo.

### 4. Política internacional

- Política institucional: Dirección General de Asuntos sobre terrorismo (relato sobre ETA en el exterior e impulso de normativas a favor de las víctimas).
- Política internacional: reconocimiento de víctimas como casos de violaciones de Derechos Humanos (ONU, 2008-).
- Políticas europeas: Directiva europea de reparación a víctimas (2004)

Tipos de crisis menos frecuentes son las denominadas crisis catárticas y las crisis de combustión lenta (Boin y Hart, 2001). Las crisis catárticas se caracterizan:

Por una terminación relativamente abrupta que sigue a una aparición lenta y gradual. Las tensiones o la vulnerabilidad van creciendo lentamente hasta que llegan a un punto crítico en el que algo se quiebra o las partes deciden forzar una ruptura. Esta pauta puede verse en muchos casos de conflicto entre las autoridades y grupos extremistas políticos o religiosos.

(Olmeda, 2010, p. 1064).

Aunque los ejemplos clásicos de crisis con esta trayectoria son las derivadas de la persecución de asesinatos en serie como el asesino de la baraja en España, Unabomber en Estados Unidos o el destripador de Yorkshire en el Reino Unido. Por su parte, las crisis de combustión lenta hacen referencia a *«amenazas a largo plazo que se desarrollan lentamente pero que, raramente, alcanzan un punto crítico y permanecen típicamente sin resolver»* (Drennan y McConnell, 2007, p 19), como a los problemas relativos al envejecimiento o a la obesidad, al calentamiento global, etc.

**Tabla. Tipos y casos de trayectorias de crisis.**

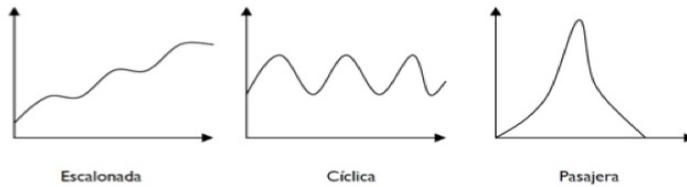
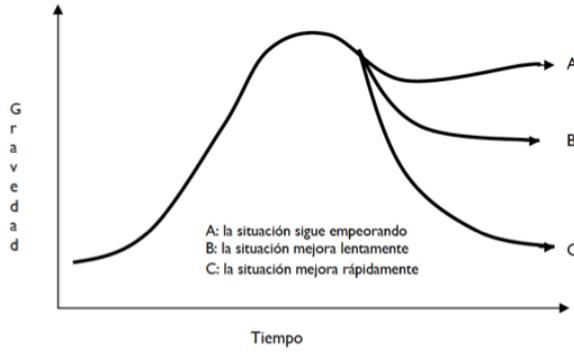
		Velocidad de desarrollo	
		Rápida: instantánea	Lenta: sigilosa
Velocidad de terminación	Rápida: abrupta	<b>Crisis de combustión rápida</b> Ej. Lorca Controladores aéreos	<b>Crisis catártica</b> Ej. Asesino de la baraja y otras crisis de asesinos seriales
	Lenta: gradual	<b>Crisis de sombra alargada</b> Ej. Prestige Atentado terrorista 11M Metro de Valencia	<b>Crisis de combustión lenta</b> Ej. Calentamiento global Envejecimiento

Fuente: adaptada de Boin y t'Hart (2001, p 32).

### Perfiles de las crisis

Los modelos dinámicos de comunicación de crisis no sólo plantean, como se ha indicado, un *checklist* distinto para cada momento de la evolución de toda crisis, sino que muestran que resulta conveniente considerar que la crisis describirá el típico «arco» temporal, que señala —entre otros— Alistair Campbell, y lo más probable es que se produzca una mejora paulatina, más rápida o más lenta, en función del tipo de crisis. De este modo, el perfil de

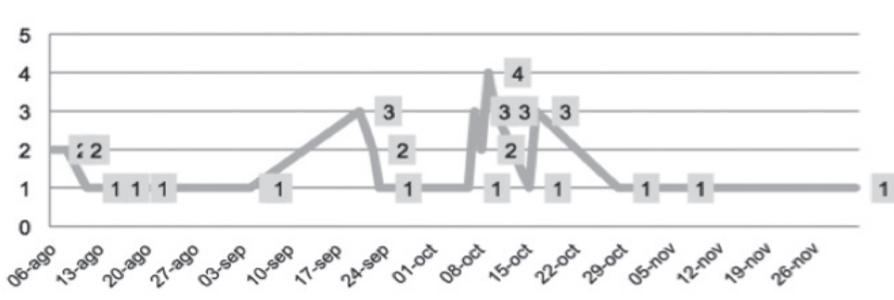
las crisis puede variar, según las crisis exhiban una pauta más escalonada, más cíclica o más efímera o rápida, como ilustran los siguientes gráficos (González Herrero, 1998).



Fuente: Gonzalez Herrero, 1998.

Por otro lado, la propia emisión de mensajes desde el perfil creado para la comunicación digital del caso del Ébola, no sólo permite visualizar la dinámica informativa en las fases de eclosión, perversión y síntesis de la crisis, sino que muestra un clásico perfil de crisis de tipo cíclico, como muestra el siguiente gráfico correspondiente a las informaciones publicadas desde la cuenta institucional @sanidadgob.

**Número de publicaciones diarias.**



**Excurso: el impacto del contexto sociopolítico sobre la comunicación de crisis**

Otro aspecto relevante en el impacto de la comunicación de crisis desde la Administración Pública es el efecto del contexto sobre el proceso en sí mismo. Las crisis se desarrollan dentro de un contexto político y social que aparece como telón de fondo que puede condicionar interpretaciones, decisiones y acciones de todos los actores involucrados. La cercanía de los hechos estudiados permite identificar un contexto donde quedan muy marcados los problemas que preocupan a los ciudadanos. Un recorrido por los barómetros del CIS<sup>51</sup>, reflejan estas preocupaciones y la valoración de la situación en cada momento, lo que le convierte en un instrumento útil a tener en cuenta para la comprensión de las medidas adoptadas en las situaciones de crisis y las respuestas ciudadanas a las mismas.

En diciembre de 2010, la situación económica que atraviesa el país se considera por el 41,3 % y el 36,1 % de la población como muy mala o mala respectivamente, en tanto que la valoración política tampoco es mejor, ya que los porcentajes más altos se sitúan entre los ciudadanos que entienden que la situación política es regular (24,4 %), mala (39,7 %) y muy mala (27,4 %). El paro (78,5 %) y los problemas de índole económicos (51,9 %), por este orden de prelación, son los que más preocupan a los ciudadanos. Este contexto parece favorecer las medidas del Gobierno en el caso de la crisis aérea, pues desde la dirección de comunicación se diseñaron mensajes teniendo en cuenta la situación por la que atravesaban los ciudadanos. Se trataba de mostrar que las medidas del Gobierno eran las justas y que los sueldos que percibían los controladores del erario público deben estar acordes a la responsabilidad de su trabajo, pero dentro de unos límites, especialmente teniendo en cuenta el nivel de desempleo por el que atravesaba en ese momento el país. El mensaje de que el Estado no puede mantener a unos funcionarios privilegiados, con sueldos millonarios, mientras que los españoles atravesaban dificultades extremas para llegar a fin de mes en sus hogares es la idea sobre la que se construye buena parte de la estrategia de comunicación, y resultó muy eficaz y se propagó rápidamente entre los públicos que se posicionaron desde la opinión pública a favor del Gobierno.

En enero de 2014, la consulta ciudadana mostraba unos resultados similares. La situación económica se valoraba aún como mala (39 %) y muy mala (47,7 %) y la situación política como mala (31,4 %) y muy mala (50,4 %). Por otro lado, el principal problema seguía siendo el paro (para el 78,5 % de los encuestados) y, en esta ocasión, los problemas de corrupción (39,5 %) habían saltado a un segundo nivel de prioridad, seguidos muy de cerca por las cuestiones de índole económica (30 %). La situación de precariedad laboral, las

---

<sup>51</sup> En el texto se citan los siguientes barómetros del CIS:

- Barómetro número 2856 de diciembre de 2010.
- Barómetro número 3011 de enero de 2014.
- Barómetro número 3041 de octubre de 2014.

dificultades económicas y los casos de corrupción urbanística hacen mella en los ciudadanos y se utilizan como una de las principales críticas para oponerse a la construcción del bulevar en el caso del Gamonal. Se trata de una infraestructura con una inversión millonaria en un momento de grave crisis económica donde las administraciones públicas deben controlar el déficit público. Además, en esta ocasión, hay un hecho importante que se utiliza por los opositores, al intentar vincular la construcción del bulevar con la corrupción urbanística: el constructor Méndez Pozo, dueño del Diario de Burgos, que se había visto envuelto en casos de corrupción años atrás, resulta ser familiar directo de uno de los miembros del equipo de arquitectos y un familiar suyo directo es parte del equipo de arquitectos e ingenieros que ganan el concurso de ideas del proyecto. El mismo lema de la plataforma de oposición resulta significativo. El lema «bulevar, ahora no» no es tanto una reticencia a la construcción del propio bulevar como una negativa al momento en que éste se pretende acometer.

La situación no mejora en octubre de 2014, momento en que salta la crisis del Ébola, pues la situación económica se valora como mala (39,9 %) y muy mala (42,3 %) y la situación política como mala (31 %) y muy mala (49,5 %). En esta oportunidad, los principales problemas que identifican los ciudadanos son el paro que disminuye levemente (76 %), la corrupción (42,3 %), los problemas de índole económico (27 %) y aparece un nuevo problema los políticos, los partidos y la política (23,2 %). En este contexto, la política de austeridad, que se había iniciado desde que comenzara la crisis, es percibida como una política de recortes. En la Comunidad de Madrid, el hospital Carlos III tuvo que adaptar una planta para enfermedades infecciosas de modo rápido para atender a los infectados. Esta circunstancia se aprovecha para mostrar que no se contaba con los medios necesarios, ni había espacios habilitados en los hospitales, ni el vestuario, ni el material que se debía utilizar para poder atender a los enfermos; se reciben críticas del personal sanitario y de los sindicatos. Estos argumentos se utilizan por el resto de fuerzas políticas para arremeter contra la actuación gubernamental en la gestión de la crisis.

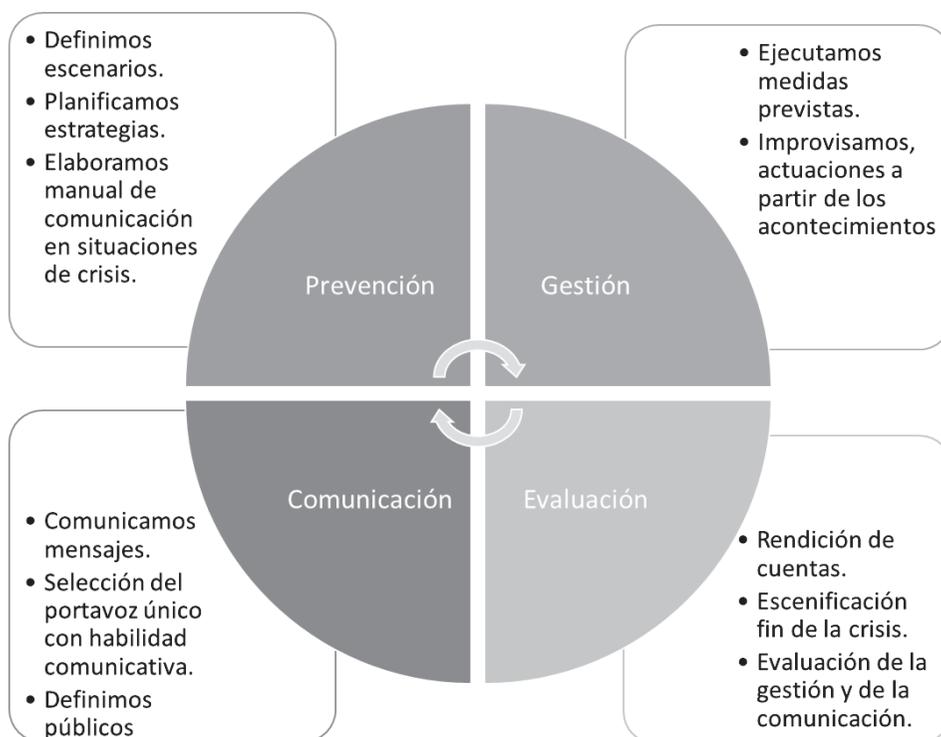
Al igual que ocurriera con las fases de precrisis, el suceso de Lorca se muestra diferente al resto de casos analizados. La situación económica no era óptima, desde luego, pero éste no fue el principal escollo en su contexto. Otras circunstancias parecen condicionar la gestión en este caso, especialmente la campaña de las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 2011. Así, la campaña electoral se suspende por acuerdo de todas las fuerzas políticas que concurren a esos comicios. Fue una decisión compartida por todas las fuerzas políticas y parece inevitable concluir que la cercanía de las elecciones pudo condicionar la respuesta coordinada de todas las instituciones: todos quieren exhibir su apoyo a las iniciativas de ayuda a las víctimas y a las tareas de reconstrucción de la ciudad y nadie quiere mostrar una posición discordante en estos momentos tan delicados.

**Fases de la crisis y su contexto:**

- Terminar la crisis en la fase de precrisis. De este modo evitamos todo el desarrollo de las siguientes fases con las consecuencias de cada una de ellas.
- Controlar cada fase y su duración para evitar que la crisis se convierta en un episodio crónico.
- Observar el contexto que envuelve la crisis para ir adaptando las estrategias a seguir.

### III.2.4. Toma de decisiones: gestión de crisis y comunicación de crisis

La gestión de la crisis se inicia antes de que esta se produzca, con la prevención. Se adoptan decisiones instrumentales para reconducir el conflicto y se toman decisiones para comunicar la crisis cuando ésta emerja.



Fuente: Elaboración propia.

¿Manual o estrategia?

La importancia que tienen los manuales no es percibida de la misma manera por el sector público que por el sector privado; muestra de ello es la escasez de manuales de comunicación de crisis en las administraciones públicas. Esto es algo que queda demostrado para los casos auditados, a pesar de que en el caso del cierre del espacio aéreo se haya previsto una estrategia a raíz de detectarse lo que podía ser un escenario problemático.

La administración pública no dispone, por lo general, de mecanismos de prevención para casos de crisis y existe un amplio desconocimiento de ellos en algunas administraciones. Esta evidencia, patente en las auditorías de casos, se corresponde también con las encuestas realizadas y con las entrevistas a los directivos de comunicación que trabajan en la función pública, con la parcial excepción de la administración central. Hay, en consecuencia, una escasa sensibilidad por la formación y prevención, pese a que la crisis se debe percibir, metafóricamente, como una enfermedad o epidemia ante la que nos debemos vacunar para que en el caso de desarrollar la enfermedad no dañe en exceso nuestro organismo ni tenga un reflejo negativo sobre nuestra salud.

Al menos, es recomendable si no se dispone de un manual o plan de crisis, disponer o elaborar una estrategia clara con objetivos precisos y tácticas bien definidas. Como señala A. Campbell (2015), «*el objetivo en una crisis es cerrarla, la estrategia depende del tipo de crisis y las tácticas dependen de la estrategia*» (p. 322).

**Buena práctica. «La estrategia de la centralización»: las crisis de los carburantes y de la «fiebre aftosa» en el Reino Unido, 2000/2001**

En el otoño de 2000 explotó en el Reino Unido una grave crisis por la subida del precio de los carburantes que, prácticamente, llegó a paralizar el país y pocos meses después, en febrero de 2001, estalló en el Reino Unido uno de los peores brotes de «fiebre aftosa» en Europa. En ambos casos, la estrategia para gestionar la crisis fue similar: centralizar la toma de decisiones, lo que implicaba desplegar distintas tácticas con ese fin, como unificar la estructura de mando decisional o las comunicaciones, para que las acciones y los mensajes fueran coherentes:

La epidemia de fiebre aftosa supuso una drástica reorganización de los grupos existentes. Desde el principio, estábamos demasiado influidos por el argumento del Ministro de Agricultura (Nick Brown) de que ellos podrían controlarla, y

que su autoridad disminuiría si el centro tomaba el control. De hecho, deberíamos haber escuchado al hábil primer ministro de Canadá, Jean Chrétien —estábamos con él en Ottawa cuando nos llegaron las noticias del primer caso de FMD— cuando urgió a Tony, porque era “una de aquellas cuestiones que pueden realmente dañarte”. Realmente, lo hizo.

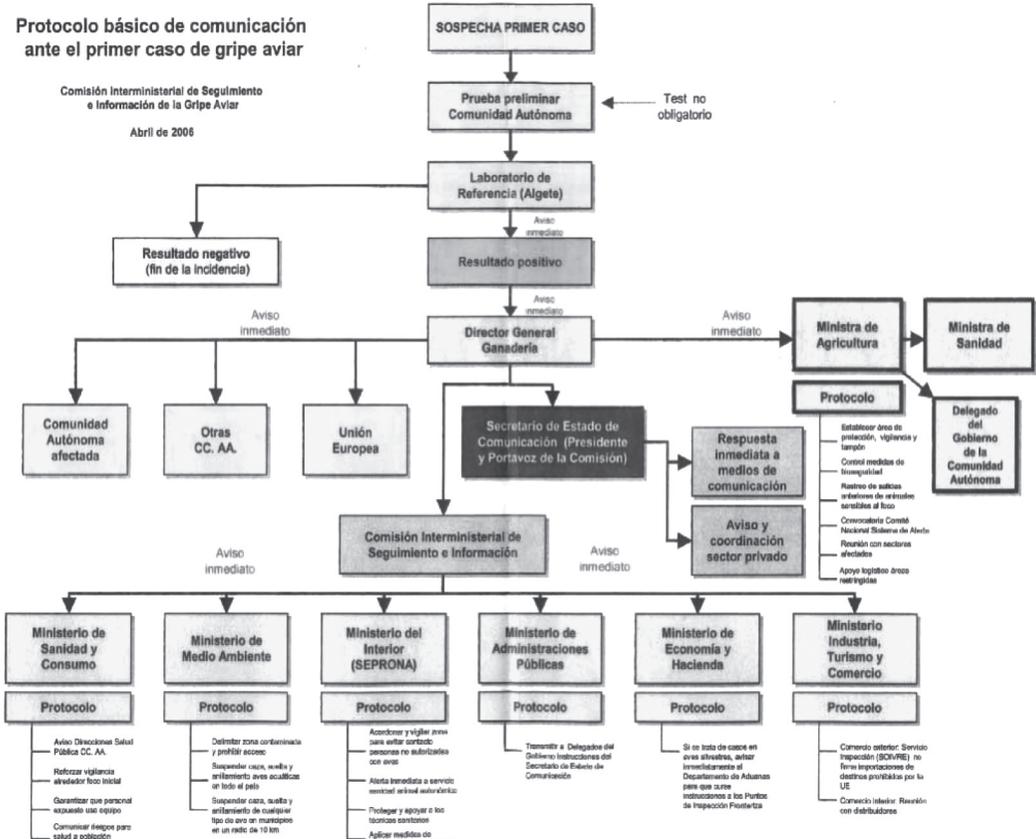
De nuevo, la centralización demostró ser la respuesta, igual que más tarde con la crisis de los carburantes. Esta vez experimentamos uno de aquellos clásicos problemas donde distinta gente implicada decía que no era responsabilidad suya. El Tesoro insistía en que no era una cuestión fiscal sino una de seguridad. El Ministerio del Interior dijo que no que era un problema de transporte. El Departamento de Transporte dijo que era un problema fiscal. Y así sucesivamente... Fue sólo cuando todo fue unificado en una estructura de mando que la marea comenzó a cesar. Esta estructura de mando única también significaba que todos daban mensajes consistentes. No hay nada peor en una crisis que gente diferente expresando diferentes relatos y excusas —estas respuestas descoordinadas erosionan tanto la efectividad como la confianza.

(Campbell, 2015, pp. 332-333).

Las medidas de prevención de la administración suelen ser medidas relacionadas con la emergencia. Por ejemplo, para el terremoto de Lorca, los protocolos de emergencia del plan SISMIMUR. Para el caso del Ébola, los protocolos sanitarios en casos de contagio. Para el caso del cierre del espacio aéreo, los protocolos de seguridad de los aeropuertos. A estas medidas protocolarias de prevención o de emergencia, en cada ámbito, hay que acompañarlas con manuales específicos de comunicación de crisis. Sin embargo, mientras que los protocolos de seguridad, sanitarios o de emergencias son frecuentes en la administración, no lo son, en la misma medida los protocolos de comunicación. Un buen ejemplo es el protocolo básico de comunicación aplicado en la crisis de la gripe aviar que, más bien, resulta ser un protocolo de coordinación sectorial e interministerial para enfrentar la situación tras la detección de casos de la enfermedad.

**Protocolo básico de comunicación ante el primer caso de gripe aviar**

Comisión Interministerial de Seguimiento e Información de la Gripe Aviar  
Abril de 2006



Fuente: Comisión Interministerial de seguimiento e información de gripe aviar.

**Manual de comunicación de crisis:**

- Define estrategias de gestión y comunicación.
- Su existencia reduce la incertidumbre y tranquiliza a los responsables que cuentan con una guía a seguir en la comunicación de crisis.
- El manual de comunicación de crisis no es solo un protocolo de emergencias.

### III.2.5. Gestión de crisis

Las medidas de gestión de crisis son medidas que se adoptan para paliar o solucionar la crisis, y son medidas instrumentales, no de comunicación. Según los conflictos potenciales que pueden plantearse, cada administración o departamento de ésta, planifica unas medidas para resolver los problemas. No son las mismas las acciones que hay que desarrollar en relación con un terremoto que con un caso de corrupción; en cambio, lo que sí parece común es la presencia de un comité de crisis, un portavoz, una estrategia, las herramientas de comunicación, etc.

#### Gabinete o comité de Crisis

El Comité de Crisis, como ya se indicó en los capítulos previos, es el órgano encargado de la gestión de la crisis y la instancia superior en la toma de decisiones. Su definición y configuración debe estar prevista en el manual, con los contactos de cada uno de sus miembros para que sean convocados de forma rápida. Su misma composición debe permitir que sea operativo, teniendo presentes las áreas de decisión dentro de la organización. Las personas que lo integran tienen la cualificación adecuada y su coordinación recae, casi siempre, en el portavoz. Este comité debería contar con la autoridad suficiente para la toma de decisiones sin necesidad de que éstas sean sometidas a un refrendo de instancias superiores.

La actuación del comité se inicia con la primera señal de alarma y su formación y composición ha de estar prevista con anterioridad. Se puede reunir antes de las crisis y de la primera señal de alarma en algunas ocasiones, en las que se entienda necesario, dentro de la organización, para tratar cuestiones difíciles o problemáticas que después puedan dar lugar a una crisis.

Entre los casos auditados, de nuevo, en las administraciones locales la falta de previsión fue la pauta más extendida. En Burgos no se disponía de dicho comité, puesto que no tenían previstas esta clase de contingencias, por lo que se articula una especie de gabinete con tres personas que se reúnen y toman decisiones. En Lorca fue un comité atípico, porque fue evolucionando las reuniones de toma de decisiones al mismo tiempo que la gravedad de la crisis, con la presencia de autoridades de todas las administraciones en los primeros momentos, después la municipal con el presidente autonómico y, finalmente, la local, que es la que termina y cierra la gestión de la crisis. Se pone en marcha, precisamente, en los primeros momentos tras producirse el sismo.

Estos comités sí suelen estar previstos en la planificación de la administración central. Así, en la crisis de los controladores aéreos se pone en marcha el comité el mismo día de la crisis, pero estaba ya previsto lo que se tenía que hacer, por lo que no se duda sobre los miembros que deben formar parte del mismo y acerca de las atribuciones de cada uno de ellos. En el caso del Ébola hay dos comités de crisis diferentes, con dos direcciones dentro de la misma administración, dos ministros del mismo equipo de gobierno, lo que acaba por interpretarse, finalmente, por la opinión pública como una transferencia de responsabilidad de gestores de la crisis ante la actuación ineficaz del primer comité de crisis. La segunda fase,

con el predominio de este segundo Comité de Crisis, se diferencia de la primera no sólo por un cambio de denominación, al eliminar la palabra crisis y suplirla con el término «expertos y científicos», que tiende a trasladar una mayor seguridad y confianza a la población. Pero no hay que olvidar, en este caso y en otros, que las acciones de las primeras horas son las más decisivas: no nos podemos equivocar porque el daño en la imagen de la institución y en su reputación, y también en el prestigio de los gestores y directivos públicos, es difícil de cambiar.

**Las primeras horas son decisivas en la gestión de una crisis:**

- Las medidas que se implementan en los primeros momentos de una crisis son decisivas.
- El daño que se produce sobre la imagen y reputación es difícil de reconducir o reparar.

Además del Comité de Crisis, se tiene que tener prevista una relación de expertos en la materia concreta para aquellas ocasiones en que pueda ser necesario contar con ellos en el comité o en un comité *ad hoc*, cuya importancia se muestra en el mismo caso de la crisis del Ébola. Cuando se trata de determinadas crisis que ponen en peligro la salud o la seguridad de los ciudadanos las voces expertas tranquilizan a una sociedad inquieta y permeada por un cierto desasosiego.

La función de los comités de expertos en estos casos es asesorar al Gobierno en la toma de decisiones. De hecho, la decisión de hacer más visibles a los expertos en un momento de especial sensibilidad en la crisis del Ébola le proporcionó mayor credibilidad a la gestión del conflicto, al igual que la dualidad del nuevo comité de crisis con un nuevo comité de expertos o como comité científico de asesores. Este comité es realmente importante en el caso del Ébola, porque en la web creada al efecto se definen hasta sus funciones.

Los cinco objetivos del comité de expertos son especialmente significativos si tenemos en cuenta las principales críticas vertidas antes de su creación:

1. Hacer un seguimiento permanente del estado de salud de la persona contagiada y de los casos de riesgo.
2. Coordinar la movilización de los medios y recursos necesarios para que los profesionales de la Salud puedan hacer su trabajo con el respaldo necesario de la Administración.
3. Promover la cooperación interinstitucional e internacional.
4. Establecer protocolos de política informativa para la máxima transparencia a la sociedad española y a los profesionales de la información.
5. Analizar, tanto la planificación existente, como toda la actuación europea e internacional en el ámbito del control de la enfermedad por el virus Ébola.

De todos ellos, uno goza de singularidad y es el que se refiere a la «política informativa», lo que demuestra que ya estamos otorgando protagonismo no solo a la gestión instrumental de la crisis sino también a la política de comunicación y a la transparencia, a la que también se alude.

**Comité de crisis:**

- Es uno de los apartados importantes del manual de comunicación de crisis.
- La composición de sus miembros, responsabilidades y perfil profesional, se define previamente.
- Autonomía en la toma de decisiones.
- Número de miembros operativos que favorezca su funcionamiento.
- Empieza a funcionar con la primera señal de alarma o cuando se convoque por su máximo responsable para tratar temas conflictivos sin que la crisis se haya producido.
- Puede contar con el asesoramiento de expertos.

Un manual de comunicación de crisis destina un porcentaje elevado de sus aportaciones a definir los elementos que intervienen en la comunicación, desde los perfiles de las personas con facultades dentro de esta área en los departamentos de comunicación, las herramientas de las que se dispone para afrontar los retos, los mensajes que se articulan, el público destinatario y las relaciones con los medios de comunicación o la actuación del portavoz de la crisis.

**Elementos de la gestión de comunicación en situación de crisis**



Fuente: Elaboración propia.

### Departamento de comunicación

El departamento o gabinete de Comunicación es el responsable de la política de comunicación de la institución y debe contar con autoridad suficiente para conducir con autonomía la política de comunicación.

Como hemos comprobado en el transcurso del manual, la composición de estos gabinetes se encuentra relacionada con el tamaño de la organización. En los departamentos ministeriales, los gabinetes de comunicación cuentan con más personal, además de los propios funcionarios de prensa que participan en las labores de comunicación a partir de las instrucciones del director de comunicación. Aun así, es necesario que la administración sea consciente de la importancia de estos departamentos y tenga previstos los cauces para dotarlos de más personal ante la eventual aparición de una situación de crisis. Es más, las personas que se deben incorporar a este órgano en caso de conflicto deben contar con una preparación previa y conocimiento amplio de lo que es comunicación de crisis y de las responsabilidades que le corresponde en la gestión e información sobre este tipo de situaciones.

En los dos casos de crisis originadas en el ámbito local se disponía de un gabinete de comunicación muy escaso para afrontar las situaciones creadas. En Burgos, la falta de personal es una de las dificultades para manejar el flujo de información que apuntaba el *dircom* municipal: apenas dos personas, por lo que acumulan un gran número de tareas de coordinación y dirección de la política comunicativa, al mismo tiempo que concreta la agenda, coordina entrevistas e intervenciones en los medios de comunicación, atiende a los medios desplazados hasta el lugar y redacta notas de prensa, comunicados, dosieres y convoca la rueda de prensa. En el caso del Ayuntamiento de Lorca, el gabinete de comunicación municipal contaba con dos personas, pero para esta ocasión se incorporó una persona más a la oficina de comunicación para ayudar y colaborar durante la crisis.

#### Responsable del gabinete o departamento de comunicación:

- Perfil técnico profesional.
- Formación en comunicación.
- Cercanía de trato y relación fluida con los medios de comunicación.
- Capacidad de liderar y coordinar equipos.
- Forma parte del comité de crisis.
- Experiencia, siempre que sea posible, en comunicación de situaciones de crisis. Cuando esto no fuera posible, al menos se exige conocimiento de esta modalidad de comunicación.
- Credibilidad ante los medios de comunicación.

Al frente del gabinete se encuentra el director de comunicación o dircom, con un perfil técnico-profesional donde destaca su formación en comunicación y un talante negociador y próximo para relacionarse, de un modo más óptimo, con los medios de comunicación y, en la medida de lo posible, debe contar con los conocimientos necesarios para abordar una comunicación de estas características. Es conveniente, asimismo, que tenga experiencia, siempre que sea posible, en comunicación de situaciones de crisis y, cuando esto no sea posible, al menos que tenga conocimiento de las características y efectos de esta modalidad de comunicación. Adicionalmente, dos criterios de competencia deberían ser su capacidad para organizar equipos de trabajo y su proximidad y cercanía, además de buenas relaciones, con los medios de comunicación.

En el organigrama de funcionamiento se posiciona en un nivel de jerarquía cercano a los responsables políticos de la administración, en una fluida relación con estos dirigentes a fin de poder consultar con rapidez las decisiones y mostrar las líneas estratégicas de su política de comunicación. La administración en sus diferentes departamentos ministeriales, consejerías o concejalías deben conceder un puesto relevante dentro de su estructura organizativa al departamento o gabinete de comunicación. Finalmente, este «dircom» o director de comunicación debe formar parte del comité de crisis con capacidad de decisión en la materia de su competencia.

### **¿Plan o estrategia improvisada?**

La práctica nos acerca tanto a casos de comunicación de crisis que aplican un plan de comunicación, perfectamente diseñado y previsto, como a casos con una estrategia de comunicación que se construye con la primera señal de alarma (en la fase de precrisis) o incluso en el momento en que explota la crisis.

No existe una regla exacta que relacione siempre la estrategia de comunicación improvisada con una nefasta gestión del conflicto, si bien la gestión resulta más fácil si la estrategia responde a una planificación previa. En algunos casos la estrategia resulta adecuada, pero en estos casos han jugado un papel relevante otras variables presentes en la comunicación de una situación de crisis. La gestión de comunicación del terremoto de Lorca no contó con una planificación previa, ni disponía el consistorio de un manual de comunicación donde se indicarían las pautas a seguir. Sin embargo, se demostró una capacidad de respuesta que dio lugar a una estrategia de comunicación que cumple con los axiomas de una comunicación de crisis: estrategia de decir la verdad, huir del silencio, trasladar la máxima información posible, cercanía con los medios de comunicación, transparencia, mensajes unívocos, portavoz único —que coincide con el máximo responsable—, empatía del líder, colaboración y cooperación entre administraciones, etc. Sin duda, hay tres variables que pudieron intervenir en este resultado en el caso lorquino: el modelo de gestión de crisis inevitable, el tipo de crisis (catástrofe natural sin responsable directo de la tragedia) y el contexto (campaña de las elecciones municipales y autonómicas).

El resto de los casos, como hemos afirmado con anterioridad, responde a un modelo de gestión de crisis evitable con la presencia de señales de prealerta que anticipan la posible llegada de una crisis, pero no se reacciona de la misma manera ante la presencia de esas señales de alerta. En el caso del cierre del espacio aéreo español la previsión comienza incluso antes del plante en el aeropuerto de Santiago. En el caso de Gamonal, la estrategia es reactiva una vez que se produce la manifestación y se detienen las obras. En el caso del Ébola se empieza a trabajar en la comunicación cuando se decide repatriar a los dos misioneros.

En el caso de la crisis aérea, cuenta con un plan de crisis organizado al mínimo detalle de actuación, que se había preparado desde hacía tiempo, en una estrategia no solo de comunicación sino política que permite tener todo organizado cuando el conflicto se produce. En este caso los responsables políticos eran conscientes tiempo antes de que efectivamente el escenario que tiene lugar el día 3 de diciembre era realmente posible. Por eso se coordina la estrategia con la entidad AENA desde antes de que estalle la huelga de controladores, se tenían previstos varios escenarios posibles con sus estrategias de comunicación propias. Esta estrategia implicaba máxima información y transparencia y estaba acompañada de una petición de disculpas al público afectado, al tiempo que transfiere la responsabilidad de la situación a los controladores, con un efecto, por ejemplo, muy diferente a la transferencia de responsabilidad de Gamonal.

En el caso de Gamonal, los responsables no fueron capaces de anticiparse a los acontecimientos, tal vez porque el proyecto de reforma del barrio es un proyecto de un gobierno municipal que goza del apoyo de una mayoría absoluta en el pleno, que ha sido expuesto al público y cuenta con la aportación de iniciativas vecinales. Aun así, parece que no dieron importancia a la salida de un grupo de vecinos del consejo de barrio y no se previó un plan de crisis. Por eso, la estrategia se diseña velozmente cuando se producen los primeros disturbios, una estrategia de transferir responsabilidades a las otras fuerzas políticas y a los manifestantes.

La estrategia improvisada en el caso de Gamonal se limitaba a dar información todos los días de los acontecimientos, sin considerar que la noticia no estaba referida al avance de la ejecución de las obras sino, a la inversa, lo que no se estaba haciendo, debido a los altercados y a la paralización de las máquinas por los vecinos y manifestantes llegados algunos según manifestaciones públicas, incluso, de otros lugares.

Finalmente, la comunicación del virus del Ébola afronta dos estrategias diferenciadas que vienen condicionadas por los dos tiempos de gestión con responsables y órganos diferentes. Sin embargo, la planificación de comunicación coincide con el acuerdo de repatriación del primer misionero por parte del Gobierno, pese a que las autoridades sanitarias a nivel internacional venían advirtiendo tiempo antes de las medidas que se debían adoptar en los aeropuertos y fronteras, porque era previsible el riesgo de contagio. Desde ese mismo instante, hubiera sido conveniente tomar las decisiones de viabilidad de hospitales, estrategias, cursos de formación, etc. que se intensificaron una vez que el virus llegó a nuestro país, como se desprende de las medidas que anuncia la ministra Mato en la comisión de Sanidad y Servicios sociales del Congreso de los Diputados celebrada el 15 de octubre de 2014.

La estrategia adoptada en un principio fue más silenciosa, sin una presencia de la máxima responsable, más característica del tradicional modelo de relaciones públicas de prensa, frente a la estrategia del segundo comité, que siendo también improvisada permitió avanzar hacia una mayor transparencia y una más decidida apuesta por la información. Se optó, además, por no asumir en un primer momento responsabilidad de modo decidido, y pedir disculpas a los ciudadanos como en el caso de los controladores aéreos y ese es otro contraste entre ambos casos cuya comunicación debió gestionar la administración central. Es en su comparecencia en la comisión del Senado cuando pronuncia «*Probablemente no hemos hecho todo bien*».

#### **Planificación de crisis**

Apuesta por la planificación de las crisis a partir de los escenarios y conflictos potenciales.

Es un error minusvalorar cualquier señal de alerta, esta puede derivar en un conflicto sin tiempo de reacción para los gestores políticos.

#### **Estrategia**

Estrategia de comunicación basada de máxima información, comunicación bidireccional simétrica, estrategia de pedir disculpas y evitar la clásica estrategia defensiva del silencio.

#### **Portavoz**

En un proceso de comunicación, una decisión clave es quién asume la responsabilidad de dar voz a la noticia. Su designación no es algo baladí y debe llevar aparejada una profunda reflexión donde se tenga en cuenta, entre otras, los siguientes ítems:

- Habilidad comunicativa.
- Capacidad de liderazgo en la dirección de la gestión de la crisis, autoridad para tomar decisiones.
- Credibilidad ante el público de la organización administrativa y ante los medios de comunicación.
- Prescindir de portavoces con un pasado que proyecte una imagen negativa en la sociedad y en los medios de comunicación, pues estos hechos estarán presentes como telón de fondo a la hora de valorar la gestión del conflicto.
- Media-training ante situaciones difíciles. Reducir con la formación el miedo escénico y la presión psicológica.
- Valoración del portavoz más idóneo ante la sociedad y el público de la organización administrativa según estudios cuantitativos previos.

Respecto al portavoz, como ya se ha mencionado, no es recomendable un «expediente público» donde se pueda encontrar algún resquicio de «mala conducta», que puede ser utilizado para desacreditar a quien ejerce la portavocía, al igual que una negativa experiencia en crisis anteriores, porque se le haya podido acusar de engañar o mentir a la opinión pública o a los ciudadanos o porque no haya sido lo suficientemente diligente en la solución de estos conflictos previos.

Además de estos requisitos, que deben orientar el proceso selectivo, existen otras dos cuestiones a resolver: el número de portavoces de la crisis, y la presencia o no de voces de expertos según la tipología del conflicto. Lo más adecuado es que haya un portavoz único, para evitar las contradicciones en las comparecencias públicas y la confusión de los ciudadanos, del público y de los medios de comunicación, que no saben con nitidez a quién deben dirigirse para conocer los datos de la tramitación de la crisis. Además, para evitar esa posible duplicidad de mensajes y de órganos decisores, lo aconsejable es que el portavoz sea el coordinador y el director del Comité de Crisis.

En varias ocasiones se ha hecho alusión a la ansiedad que la situación de ruptura en el funcionamiento normal de una institución puede provocar en los ciudadanos, que depositan su confianza en quien ejerce el liderazgo y da solución, con la autoridad suficiente, a la crisis tratando de recuperar la normalidad. De ahí que es mejor que sea un portavoz único, y que coincida con el máximo responsable o que tenga capacidad de adoptar decisiones, como ya se ha indicado.

En el terremoto de Lorca, el portavoz fue el propio alcalde quien acaparó el protagonismo de todas las medidas puestas en marcha, mientras el resto de administraciones públicas implicadas en la gestión de la catástrofe le cedían el protagonismo mediático lo que facilitó la comunicación a través de una única voz. Además, era la primera autoridad de la ciudad. En este caso, entran en escena otras variables como la tipología de la crisis o el modelo de gestión inevitable. Además, la confianza en quien está ejerciendo su primer mandato como alcalde, sin experiencia previa inapropiada que pudiera condicionar su percepción ante la ciudadanía y que pudiera ser proyectada de un modo concreto por los *mass media* era una ventaja adicional desde el punto de vista comunicativo.

En el caso de Gamonal, se acuerda que el portavoz de la crisis sea el portavoz del equipo de gobierno municipal. En una ciudad, la sociedad desea ver al máximo responsable; en este caso, a su alcalde. Por eso, a pesar de contar como portavoz con el concejal de urbanismo, los medios no dejaron, en ningún momento, de buscar la voz del regidor municipal, lo que implica la aparición, inevitablemente, de dos portavoces en la comunicación: para las cuestiones más peliagudas y delicadas las intervenciones de marcado cariz político del alcalde y para el resto de cuestiones de desgaste diario el portavoz que se había designado. Por último, un hándicap adicional en este caso era que ninguno de ellos contaba con una formación para la comunicación más allá de algunos cursos básicos a nivel del partido.

En la crisis de los controladores aéreos, Blanco cuenta con una dilatada experiencia. Indudablemente, la etapa previa de gestión en el partido como secretario de organización le proporcionó los instrumentos idóneos para afrontar la presión mediática.

Los cambios de portavoz en las crisis del Ébola, donde asistimos a una situación crítica provocada por el contagio de una enfermedad que se desarrolla por vez primera en nuestro país, genera cierto desconcierto entre la sociedad, tanto en los públicos internos como en los externos. El cambio de portavoz se llega a interpretar como una desautorización pública de la portavoz (la ministra Ana Mato) por parte del presidente del Ejecutivo. Mato, además, ya era objeto de duras críticas por las implicaciones de su exmarido en la trama *Gürtel* y había voces que demandaban su cese, lo que se unía a los polémicos recortes en Sanidad durante su gestión al frente del ministerio. En la segunda fase de la crisis se le atribuye la portavocía a una dirigente (la vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría) que, en cambio, disfrutaba de una de las mejores valoraciones públicas de entre los miembros del Gobierno por su conocida eficacia y capacidad de gestión, en un momento donde, prácticamente, todos los ministros suspenden en valoración ciudadana según las encuestas del CIS.

Por ello, se asocia la resolución de la crisis con la intervención de la vicepresidenta como nueva portavoz (sin antecedentes, expediente positivo) y con un médico con un perfil idóneo, que proviene de la ONG Médicos Sin Fronteras. Estas decisiones fueron muy positivas, aunque ya la crisis había generado percepciones críticas por el alarmismo de los primeros momentos.

La alarma social que se produce con la comunicación de crisis en los primeros momentos es implícitamente reconocida cuando otros responsables de comunicación participan en la segunda fase de la crisis. La propia valoración de ambos portavoces tiene una influencia, lógicamente, en esta percepción del público afectado y de los ciudadanos en general: los ministros se encuentran expuestos a valoraciones en los estudios de opinión pública del CIS, donde se encuentra entre los mejores valorados del gobierno de Rajoy a la vicepresidenta y entre las peores valoradas a Ana Mato. Como ya se ha mencionado, era la peor valorada debido a los presuntos vínculos de su exmarido con la trama de corrupción *Gürtel*, a las críticas recibidas por los recortes sanitarios y a las mareas blancas que discurrieron por las calles de la capital. La convergencia de todos estos factores explica que, según las encuestas del CIS, descendiera su valoración desde el 3,19 el 10 de julio de 2012 hasta el 1,78 en octubre de 2014, cuando se acentúa la crisis del Ébola.

#### **Portavoz**

- Portavoz único.
- Máximo responsable de la organización.
- Es positivo que coincida con la autoridad que coordina el Comité de Crisis.
- Capacidad de toma de decisiones y de liderazgo.
- Experiencia en la gestión.

- Valoración positiva por los públicos.
- Sin pasado oscuro que perturbe la percepción de los públicos de la organización administrativa o de los ciudadanos en general.

Para crisis muy específicas:

- Portavoz técnico experto en la materia.

Un ejemplo análogo de indecisión y de confusión respecto al portavoz se observa en la crisis del secuestro del pesquero vasco «Alakrana» en el océano Índico:

Efectivamente, el Gobierno constituyó inmediatamente un gabinete de crisis coordinado por la vicepresidenta, María Teresa Fernández de la Vega, pero cometió el error de no designar a un portavoz claro, es decir, una persona encargada de informar públicamente de las decisiones internas del comité hacia la opinión pública y los públicos implicados. Por ese papel de portavoz pasaron: el ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos; la vicepresidenta del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega; la ministra de Defensa, Carme Chacón; la ministra de Agricultura, Elena Espinosa; el ministro de Justicia, Francisco Caamaño, y el propio presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero. Todo ellos van apareciendo sucesivamente en la esfera pública como portavoces autorizados del Gobierno. Pero no existe una figura central que se erija en interlocutor válido, sino que esta responsabilidad se va compartiendo dependiendo de cada momento y circunstancias, lo que ayuda a generar confusión... Además, parece ser un hecho relevante que el presidente del Gobierno se situara como rostro visible frente a la opinión pública sólo en el momento en el que las negociaciones diplomáticas adelantaban un próximo fin del secuestro. Sólo en ese momento, más de un mes después del comienzo de los sucesos, Rodríguez Zapatero se explica públicamente y se reúne con las familias de los afectados, entre otras cosas.

(Losada Díaz y Zamora Medina, 2011, p. 138).

#### **Buena práctica. El portavoz único en el caso del terremoto de Lorca**

Para el alcalde, Francisco Jódar, la política de comunicación constituía un elemento clave en una situación de incertidumbre como la que entonces vivió la ciudad, de ahí que las acciones que se derivaron de la estrategia de comunicación de crisis del Ayuntamiento, comenzasen el mismo día en que tuvieron lugar los terremotos. Desde

ese momento, la responsabilidad de la política de comunicación del Ayuntamiento de Lorca fue asumida por el alcalde en funciones.

Merece la pena detenerse en la elección de la figura del portavoz. El alcalde de Lorca se configuró desde el 11 de mayo como el portavoz «natural» de la crisis. Fue claro protagonista de las comparecencias públicas de las jornadas posteriores a los terremotos, pues los medios de comunicación solicitaban continuamente sus declaraciones. Si bien hubo otros portavoces de la tragedia, ya que la presencia de altos cargos llevó implícitas comparecencias y visitas por las zonas de la catástrofe, donde se hicieron declaraciones de solidaridad, tranquilidad, esperanza y compromisos, todos ellos cedieron el protagonismo de la narrativa al alcalde de la ciudad.

La elección del alcalde como portavoz estuvo justificada porque se trataba de la persona que conocía de primera mano el escenario de la crisis, que se produjo en su territorio. Además de responder a cierta imagen paternalista, se percibía como la persona de referencia sobre la que los ciudadanos habían depositado su confianza, gozando así de mayor credibilidad. De ahí que, a pesar de contar con concejales responsables de áreas concretas, los medios de información buscaran las declaraciones del alcalde. La facilidad de acceder a las mismas, podía contribuir, por otra parte, a una mayor percepción de transparencia informativa.

Posteriormente, a medida que fue perdiendo intensidad la noticia después de la celebración de los comicios y la constitución de la nueva corporación municipal, con el desarrollo de una política comunicativa gubernamental ya no centrada de forma casi exclusiva en la crisis, se apreció la aparición en la escena mediática de otras figuras como voces autorizadas en las materias de las que eran responsables.

### Mensajes y público

Los mensajes deben estar delimitados en función de la crisis. Una adecuada planificación a partir de posibles escenarios debe tener previstos los mensajes que se van a transmitir. De este modo, se lleva la iniciativa mediática y se tienen preparados los marcos (*frames*) que se desea instalar en la mente del público y de los ciudadanos.

Se pueden prever unos mensajes más generales, pero conviene tener en cuenta que el mensaje debe ser único y se puede segmentar en función del público al que nos dirigimos. Además, es conveniente evitar tecnicismos que puedan perder el sentido del mensaje.

El público al que dirigimos los mensajes debe formar parte de las acciones propias de la prevención y de la planificación de la crisis. Por eso, debemos conocer el público al que queremos transmitir el mensaje para afinar en el contenido.

### Buena práctica. ¿Call center? Atención a los ciudadanos en el caso de la gripe A

El viernes 24 de abril de 2009 la directora de la Oficina de Atención e Información al Ciudadano (OIAC) del Ministerio de Sanidad y Política Social recibió una llamada de la Subsecretaría para alertar de la llegada de una crisis inminente por la extensión de la gripe A, y se dispuso un operativo especial que implicaba ampliar el horario de atención al público todos los días, incluidos los domingos. La jefa de Servicio de la OIAC, de inmediato, organizó un sistema extraordinario de turnos para cubrir la atención pública en los siguientes días.

Los problemas eran de distinto tipo, no sólo la avalancha de llamadas de los ciudadanos, que amenazaba con multiplicarse si la situación degeneraba en pánico:

La OIAC había prestado siempre un servicio de información administrativa y no médica. Esto generaba respuestas «poco amables» de las personas que en situaciones de cierta «alarma» o preocupación, imaginaban que les atendería al menos un médico o profesional sanitario, como ya ocurrió durante otras crisis en el pasado: la del aceite de girasol o de alguna partida de leche materno-infantil contaminada, etc. Como muchas de las consultas tenían un carácter técnico-sanitario, confeccionaron un documento de preguntas frecuentes que se iría actualizando periódicamente. El cuestionario se fue elaborando, bajo la supervisión de expertos sanitarios, a la vista de las abundantes llamadas recibidas en la OIAC y las consultas que aparecían en otras webs. Además, la ciudadanía podría tener acceso a otra documentación sobre protocolos de actuación (médica, preventiva, técnica, laboral, etc.), enlaces de interés a la OMS, la UE y otras organizaciones sanitarias de referencia, y se facilitarían las notas de prensa sobre el seguimiento de casos, que desde el primer momento estaban siendo publicadas.

(Ortíz Sanz, 2011, p. 198).

En las semanas posteriores, además, distintas direcciones generales del Ministerio de Sanidad comenzaron a solicitar refuerzos de personal para gestionar la ingente demanda de información y las numerosas consultas procedentes de los ciudadanos que se estaban produciendo especialmente a partir del miedo generado por la difusión de la enfermedad en México. Pero donde la situación empezaba a ser, especialmente, problemática era en la OIAC: «Hasta entonces la colaboración del equipo había sido ejemplar, pero el trabajo de la OIAC no podía depender de refuerzos puntuales». Esto obligó a pensar en soluciones alternativas, como «la posibilidad de emplear el formato de *call center*: dotar los puestos de información al ciudadano con la contratación de personal externo. Pero esta opción entrañaba dificultades. Ciertamente, las personas

de la oficina llevaban un peso muy importante en la atención de las consultas y seguían manteniendo un ritmo de trabajo bastante superior al habitual (ya llevaban unos 15 días), pero no podían aguantar indefinidamente el intenso horario y la presión de pasar 8 horas diarias contestando prácticamente lo mismo. No iba a resultar fácil encajar personal externo en un equipo de funcionarios con larga experiencia en respuestas a ciudadanos sobre temas en muchas ocasiones sensibles». Los miembros de la OIAC, además, tenían presente:

La experiencia vivida con el *call center* para informar sobre los cambios en la ley antitabaco, así como el extremo cuidado que requería ofrecer informaciones en situaciones de crisis a ciudadanos generalmente confusos. Era necesario buscar una manera de integrar a esas personas «externas» y de formarlas antes de que se produjese su eventual incorporación, y calmar los ánimos en la OIAC, que empezaba a dar señales de cierto agotamiento.

(Ortíz Sanz, 2011, p. 202).

Finalmente, el público interno puede jugar un papel igual de importante que el público externo. El personal de la organización, sin llegar a detalles innecesarios o secundarios, incluso escabrosos, debe saber qué ocurre y hacerles partícipes de la solución del conflicto.

No se otorga la importancia suficiente a la comunicación interna dentro de la propia organización, quizá al suponer que los funcionarios o el personal técnico puede pertenecer o ser afín a otro partido político y puede filtrar información que no garantice la confidencialidad y que esto pueda llegar a los medios de comunicación, hace muchas veces que no se cuente internamente nada de lo que está ocurriendo.

Hay que subrayar, por tanto, que el público interno debe tener información directa y «de primera mano», una comunicación que debiera estar presente antes, incluso, de que se pudiera producir la situación crítica.

### Herramientas de comunicación

La gestión de una situación de crisis necesita de una política de comunicación, que puede responder o bien a una estrategia planificada, que es lo más deseable, o bien a una estrategia improvisada con los riesgos que suele conllevar sobre el resultado final de la gestión de crisis y el logro de su objetivo principal: recuperar la normalidad de la vida institucional y administrativa previa a la crisis.

En todo proceso de comunicación de crisis, las variables más relevantes sobre la percepción final de la gestión de la misma no suelen decantarse a favor solo de algunos de elemen-

tos de la comunicación como los mensajes o el portavoz, por ejemplo. Igual de importante puede ser el qué se comunica, sus mensajes (directos o indirectos) y el modo de transmitirlos.

Los años que separan el caso del cierre del espacio aéreo español en diciembre de 2010 con el contagio por el virus del Ébola en octubre de 2014, han supuesto un gran avance en la evolución experimentada por las nuevas tecnologías. Las redes sociales, como *Facebook* y, especialmente, *Twitter* comenzaban, en 2010, a ser utilizadas por las instituciones muy lentamente, algo que en estos momentos se considera impensable, por sus ventajas en rapidez informativa, en viralidad del mensaje y en alcance, con la posibilidad de llegar a más público; aunque también hay que mostrar cierta cautela en el uso de este tipo de instrumentos por sus inconvenientes, como la mutación de los mensajes y la gran red de distribución que entraña una cierta dificultad en el control de la información.

No obstante, el desarrollo de nuevas formas de comunicación social no relega en importancia a los medios de comunicación tradicionales que se suman a la era tecnológica y difunden la información a través de sus webs y redes sociales. Las ruedas de prensa, notas de prensa, dosieres y comunicados, siguen siendo vitales para dar a conocer la fuente oficial de la información; por eso, de estos datos se nutren, en su mayoría, los medios informativos.

#### **Buena práctica. *Dark sites*: atención a los ciudadanos en catástrofes aéreas**

Las webs de crisis o *dark sites* son, generalmente, webs «durmientes» que, dentro de portales corporativos de distintas compañías o firmas aéreas, suelen activarse y estar operativas en un plazo muy corto de tiempo con el objeto de atender a alguna emergencia e informar a los clientes, pasajeros o familiares de la situación, centralizando toda la información en tiempo real: contacto, enlaces, notas de prensa y comunicados, etc.

Un buen ejemplo del uso de estas webs de crisis es el uso de una de estas *dark sites* en la crisis del accidente aéreo ocurrido en el Aeropuerto de Madrid-Barajas, cuando un avión se salió de la pista realizando las maniobras de despegue, muriendo 153 pasajeros. En este caso:

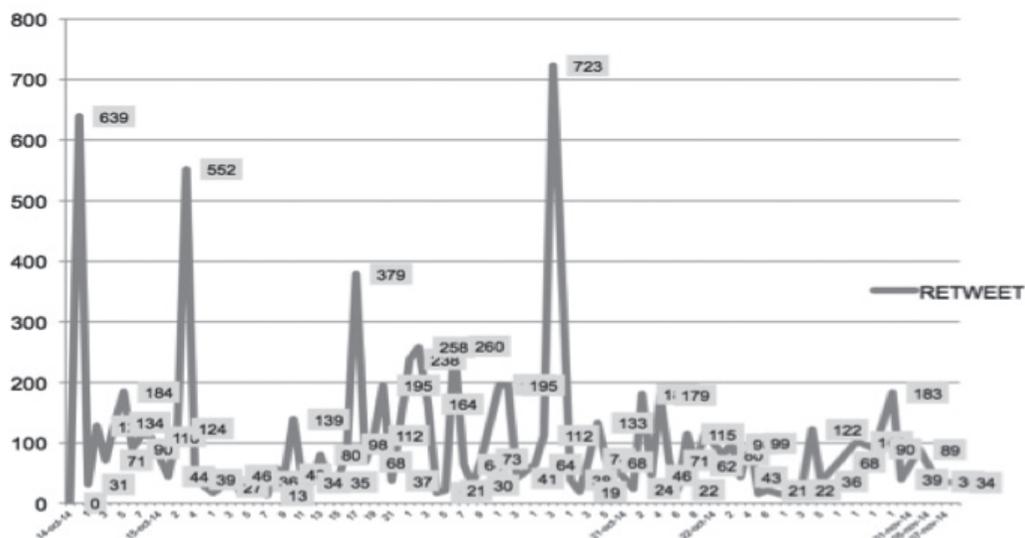
La compañía propietaria del aparato, Spanair, activó rápidamente su plan de gestión de crisis, preparado para situaciones de este tipo (desgraciadamente tan unidas al sector aeronáutico). Además de otras consideraciones, una de las primeras medidas fue activar su *Dark Site*, una web durmiente de la compañía preparada para ser publicada en el momento en el que sucediera un acontecimiento importante en lugar de la web comercial habitual. Esta *Dark site*, publicada apenas minutos después del accidente, fue el canal prioritario de comunicación de Spanair con sus dos públicos principales: los familiares de los pasajeros, ansiosos

por conocer el paradero de sus seres queridos, y los medios de comunicación, tratando de ofrecer la versión más rápida de los hechos que se iban sucediendo. En esta web, Spanair va situando principalmente, dos tipos de contenidos: la nueva información que iban conociendo y los canales directos de comunicación con el personal de la compañía (especialmente, para los familiares de los pasajeros).

(Losada, 2010, p. 107).

Todos los casos analizados priorizan estas herramientas tradicionales, si bien tratan de difundir el mensaje y la acción de las administraciones públicas, a través de nuevas tecnologías, webs y cuentas de *Twitter*. Por ejemplo, para AENA, *Twitter* permitió comunicar con los afectados cuando la página web de la empresa se colapsó y no permitió más entradas. En el caso de Ébola la web propia fue un revulsivo en la comunicación de crisis, que junto con los cambios en los comités y en los portavoces dieron un giro a la crisis. A través de la web se tenía el acceso detallado de todo lo concerniente a la enfermedad: era una web tanto para profesionales como para particulares, pues el público desconocía lo que era, en sí, el Ébola y la aparición de la web permitió difundir mejor toda esta información, como se refleja en la gráfica derivada de la analítica web del perfil *@Info\_Ebola\_Es*.

### Repercusión mensajes de @Info\_Ebola\_Es.



Más importante que las herramientas es el espíritu que orienta la comunicación: ésta debe ser rápida, marcada por la iniciativa de quien la gestiona, transparente y muy clara alejada de tecnicismos y en un lenguaje que todos los ciudadanos puedan llegar a comprender.

#### Herramientas de comunicación

- Es necesario un dossier preparado donde se recoja información de la organización, competencias y la primera toma de decisiones.
- Apuesta por las herramientas de comunicación tradicionales como fuente originaria de la información, con un ritmo alto de frecuencia informativa.
- Las ruedas de prensa siempre deben ir acompañadas de una nota de prensa y dossier informativo donde se amplíe toda la información necesaria para que los medios de comunicación beban de la fuente oficial.
- Web con una estructura donde se recoja la parte de información de todo lo que se anuncia en rueda de prensa y que amplíe los datos de la crisis. Se debe estar preparado para dar una respuesta a posibles problemas técnicos de las redes de comunicación.
- Medios alternativos por si asistimos a un colapso de las comunicaciones.
- Cuenta de microblogging de las instituciones. Cuenta especial para la crisis. Personal encargado de introducir los mensajes para evitar que estos se pierdan.
- Potenciar las herramientas de comunicación para que los empleados públicos que participan en la resolución del conflicto se sientan parte dentro de esta organización.
- Mejorar la comunicación interna: los empleados deben estar bien informados, éstos se convierten en fuente de información.

#### Relaciones con los medios de comunicación

Una constante en todos los casos analizados, y todos los directores de comunicación coinciden en ello, es la necesidad de establecer una buena relación con los medios de comunicación, sin dar prioridad a ningún medio por encima de otro ni proporcionar primicias informativas o exclusivas. En Gamonal, por ejemplo, el director de comunicación aseguró que había, precisamente, una prohibición expresa desde el Ayuntamiento sobre la filtración de noticias.

Así que lo procedente es facilitar la información, permitir la accesibilidad a los datos y otorgar toda la comodidad y las facilidades posibles para que los medios de comunicación puedan acceder a la información oficial y no tengan necesidad de beber de fuentes no oficiales y, por tanto, no controladas.

**Relación con los medios de comunicación:**

- Listado actualizado de los medios de comunicación. Debe formar parte del manual. Se dispone de un listado de las personas con las que se debe contactar en un momento de crisis.
- Relación con los medios de comunicación que se debe cultivar desde tiempo atrás. El director de comunicación debe gozar de credibilidad entre los medios de comunicación y haber desarrollado un trato afable y relación cordial para cuando nos enfrentemos a una situación crítica. La relación debe ser directa y brindar una atención equilibrada a cada uno de los medios, alejada de la catalogación entre «medio-amigos» y «medio-enemigos».
- La fuente de información de la que beben debe ser la oficial y procurar que quien marca la agenda de la comunicación es el órgano responsable de la gestión de la crisis. Si logramos que la información que reciben los medios sea la oficial podemos dar un paso para lograr que quien condiciona la agenda sea la organización responsable de la crisis.
- Espacio habilitado. La sala de prensa prevista debe disponer de los medios para facilitar el trabajo a los medios de comunicación. Si los medios de comunicación cuentan con buenos instrumentos para hacer su trabajo el resultado puede ser mejor.
- Lo más importante son las relaciones fluidas con los medios que se hayan cultivado con carácter previo a la crisis.

### III.3. ¿QUÉ SE ESPERA DEL LÍDER?

Un estudio sobre la comunicación en situaciones de crisis no puede prescindir de ofrecer algunas observaciones y recomendaciones sobre las habilidades de los líderes para afrontar este tipo de escenarios. La gestión de la crisis se identifica con un gobierno y con el máximo responsable del órgano que asume la dirección y la toma de decisiones y la valoración ciudadana y de los públicos de las organizaciones administrativas dependen no solo de la empatía del líder sino de su desempeño en tareas críticas para el liderazgo público. El expresidente británico Tony Blair lo ha expuesto muy claramente aludiendo a su manejo de la crisis de los precios de los combustibles en 2000:

Uno siempre tiene que saber cuándo delegar y cuándo tomar las riendas de un asunto, decidida y claramente. El liderazgo sin delegación habitualmente es un desbarajuste: no llega a hacerse nada, y la gente se pregunta si se está haciendo lo que el líder quiere que se haga, y el líder tiene demasiadas cosas en marcha como para concentrarse el tiempo

suficiente para dar las órdenes oportunas. Pero cuando se trata de momentos de crisis, hay que olvidarse de delegar. Ese es el momento para el que estás ahí: aférrate al problema, dale forma, toma decisiones y resuélvelo.

(Blair, 2011, p. 412).

En relación con las actitudes que se esperan del líder, en esta clase de situaciones se observan respuestas diferentes para cada uno de los casos analizados. Algunas de las mayores críticas que recibió la ministra de sanidad, Ana Mato, en el caso del ébola fueron, precisamente, por su ausencia pública desde que se decide repatriar al primer misionero, ya que las conferencias de prensa eran ofrecidas por la directora general de Salud Pública. La presencia de la ministra no se produce hasta el funeral por el misionero fallecido. Esta gestión inicial de la crisis creó un «poso» en la imagen del dirigente y del Gobierno al que pertenece que resulta difícil de cambiar; de ahí que, como se ha reiterado ya, las primeras medidas de actuación sean decisivas para la percepción posterior de la crisis. Asimismo, cuando se produce el cambio de comité de crisis ante el contagio de la primera persona en nuestro país, se produce la visita del presidente de Gobierno, pero no de modo inmediato. Esta inmediatez es importante para darle visibilidad a la rapidez y eficacia de los gestores públicos.

Los casos de Lorca y el conflicto de los controladores son opuestos en este sentido. En Lorca, desde el inicio de la tragedia, el alcalde coordina en primera persona las tareas de recuperación, se acerca a los lugares más dañados por el seísmo y, desde entonces, se produce una continua presencia del regidor municipal y del resto de autoridades (La Casa Real, el Gobierno central y autonómico, líder de la oposición) en la ciudad. En Gamonal, en cambio, no se produjo la rápida visita del alcalde a las obras y recibió a algunos vecinos en su despacho.

La crisis de los controladores aéreos es una crisis que se desarrolla con una duración determinada, muy rápida y evidencia, al igual que en el caso de Lorca, una cierta empatía entre responsables políticos y públicos, e incluso —como ya se indicó— ponerse en el lugar de los afectados se deja sentir mediante alusiones directas a la petición de disculpas dirigidas a los ciudadanos al entender la situación personal de los miles de usuarios que sufrían el retraso de los vuelos y la posición de los muchos ciudadanos víctimas de la crisis económica frente a la postura de privilegio salarial que disfrutaban los controladores aéreos.

#### **Buena práctica. *No delegar*: Tony Blair y la crisis del precio de los combustibles en Gran Bretaña**

En septiembre de 2000, el premier británico Tony Blair estaba de gira dispuesto a celebrar un acto de partido a las afueras de la ciudad de Hull, cuando comenzaron a extenderse las protestas por el aumento sostenido del precio de los carburantes, que habían alcanzado, al igual que el precio del petróleo, en una imparable espiral ascendente, el precio más elevado en diez años.

Las protestas alcanzaron al primer ministro, que habían rodeado el lugar donde Blair tenía que intervenir, quien narra la crisis que siguió en estos términos en un capítulo de sus memorias titulado muy gráficamente «Managing crises» (Gestionando crisis):

En momentos como ese, una de las cosas más difíciles es seguir adelante y hacer todo lo que uno tiene programado, cuando en realidad siente unas ganas desesperadas de pararlo todo, de retirarse a pensar en un rincón tranquilo. Sentado en una salita de espera junto al auditorio principal en el magnífico Ayuntamiento de Hull, me sentía verdaderamente agitado. Sabía que había metido la pata a lo grande. Mis antenas tenían que haberse agitado. Tenía que haberme dado cuenta de que, para el automovilista corriente, el aumento del coste de llenar el depósito era un gran coste (...) Tenía que haberme dado cuenta de la total vulnerabilidad del sistema a las protestas para los medios... Yo estaba intentando hacerme una idea de la gravedad de todo aquello en comunicación con Downing Street. Alastair (Campbell) había entrado en modo de crisis, pero el resto de los integrantes de la maquinaria parecía curiosamente paralizado(...)

Uno siempre tiene que saber cuándo delegar y cuándo tomar las riendas de un asunto, decidida y claramente. El liderazgo sin delegación habitualmente es un desbarajuste: no llega a hacerse nada, y la gente se pregunta si se está haciendo lo que el líder quiere que se haga, y el líder tiene demasiadas cosas en marcha como para concentrarse el tiempo suficiente para dar las órdenes oportunas. Pero cuando se trata de momentos de crisis, hay que olvidarse de delegar. Ese es el momento para el que estás ahí: aférrate al problema, dale forma, toma decisiones y resuélvelo (...)

En momentos como aquellos, entiendes lo que significa la expresión el botón se detiene aquí (...)

A continuación, me fui a una rueda de prensa. Lo único que se puede hacer en un momento como aquel es mostrar que estás a cargo de la situación y dar una apariencia general de que estás al mando, por mucho pánico que tengas por dentro. Lo hice bien, aunque cometí la imprudencia de decir que en el plazo de veinticuatro horas tendríamos la situación en vías de regreso a la normalidad. Elegí las palabras cuidadosamente –forma parte de mi utilísima formación como abogado– pero aquellas palabras fueron imprudentes, porque la sutileza no siempre se traduce en comunicaciones claras. Se interpretó como que en el plazo de veinticuatro horas todo habría vuelto a la normalidad. Imposible, naturalmente (...)

Lo siguiente era apearse de sus alturas morales a los manifestantes. Alan Milburn (Secretario de Estado de Salud) dijo que teníamos que centrarnos en el impacto que aquello tenía en el Sistema Nacional de Salud y Alastair (Campbell) estaba de acuerdo. Se estaban quedando sin suministros. Los manifestantes del carburante

permitían el paso de los camiones cisterna para «emergencias», basándose en su evaluación de la «emergencia». Dependiendo de las negociaciones entre ellos y un hospital, se permitía o no el paso del carburante. Era intolerable, pero nos dio la posibilidad de explotar su punto débil: al fin y al cabo, ¿quiénes eran ellos para decidir entre la vida y la muerte?

De modo que enviamos a las enfermeras a las líneas de piquetes para que discutieran con los manifestantes. Alan emitió un comunicado muy duro y empezamos a sentir cómo menguaba el apoyo a las protestas (...) También viene a demostrar la ayuda inestimable que puede aportar en la política un buen trabajo en equipo.

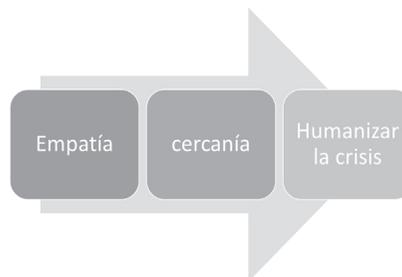
Los tories también metieron la pata (...) William Hague apoyó la protesta en mayor o menor medida; no del todo, pero más o menos. La oportunidad siempre llama a la puerta de un líder de la oposición, pero a veces es mejor no abrir y dejar que siga llamando. El público empieza teniendo un estado de ánimo, y cuando cambia ese estado de ánimo, si no tienes cuidado y has intentado explotarlo, te quedas en la estacada.

(Blair, 2010, pp. 291-297).

Otro aspecto es el desarrollo de una cierta empatía entre el líder y los responsables de la gestión y comunicación de la crisis y el público:

- El responsable político o administrativo debe acudir al lugar relacionado con el origen o desarrollo de la crisis. No debe transcurrir mucho tiempo desde que la crisis se produce hasta que se produce la primera aparición del máximo responsable de la organización, como una parte más de la escenografía del problema o conflicto.
- Cercanía hacia las personas afectadas, con las que se intercambian impresiones y a los que se escucha para atender sus peticiones.
- Mostrar el lado más humano de los líderes públicos.

### Humanización de la crisis



Fuente: Elaboración propia.

El público de las organizaciones administrativas y los ciudadanos, con carácter general, demandan de sus dirigentes cercanía de trato, capacidad de respuesta, protección y seguridad. La cercanía los humaniza y favorece la confianza de los ciudadanos. Empatía y cercanía, además de humanizar las crisis, para demostrar que a los responsables políticos les preocupa el sufrimiento de los ciudadanos afectados por el mal funcionamiento de un servicio público o el experimentado por las víctimas de una catástrofe constituyen la respuesta más adecuadas en este tipo de situaciones críticas.

#### **Cualidades de liderazgo**

- Empatía del líder.
- Cercanía con los afectados y presencia inmediata en el lugar donde se produce la crisis.
- Colocarse en el lugar del otro.
- Humanizar la crisis.

El estudio de Boin et al. (2007), sobre el liderazgo público bajo la presión de una crisis, documenta las tareas o habilidades necesarias a examinar para evaluar si se ha desarrollado una capacidad de liderazgo en la gestión de la crisis. Estas tareas críticas para el liderazgo público son la capacidad de dar sentido y proporcionar significado a la crisis, de adoptar decisiones, de lograr su conclusión o, lo que es lo mismo, recuperar la normalidad y el proceso de evaluación para emprender un aprendizaje que nos aporte algunas lecciones elementales dispuestas para ser usadas en la gestión de otras crisis.

#### **Tareas críticas para el liderazgo público**

- Otorgar sentido a la crisis.
- Adoptar decisiones.
- Proporcionar significado.
- Lograr su terminación.
- Proceso de aprendizaje.

- Otorgar sentido a la crisis supone dar las explicaciones de lo que ha podido ocurrir en cada momento.
- Adoptar decisiones: si no se actúa, otros actores intervienen. Una crisis necesita respuesta, la administración no se puede quedar agazapada. Debe actuar y debe hacerlo con rapidez.
- Proporcionar significado: el significado a lo que está ocurriendo lo debe dar el responsable de la crisis.
- Lograr la conclusión o término de la crisis: uno de los objetivos de la crisis es cerrarla para poder recuperar la normalidad y abandonar la ansiedad y la presión psicológica que produce en los gestores y en los públicos afectados.
- El proceso de aprendizaje es algo necesario y se pierde una oportunidad si no se extraen conclusiones. Después de finalizar la crisis, y tras su evaluación, las conclusiones del proceso nutren de nuevo los documentos previos y aportan nuevos datos a la planificación para futuras situaciones análogas o similares.

El líder debe dar sentido a la crisis y un significado. Si éste coincide con el que reflejan los medios de comunicación se habrá vencido, en gran parte, en la batalla de la comunicación. El líder sale fortalecido o derrotado de una situación de crisis, si observa las tareas críticas como se han expuesto se logra un mayor respaldo ciudadano a su política de comunicación.

El líder también debe adoptar medidas, puesto que la falta de acción y la indecisión es lo menos adecuado en un dirigente público. Y debe también logra el cierre político de la crisis, para así llegar a la postcrisis e iniciar el aprendizaje como *feedback* que retroalimente lo dispuesto en los manuales de crisis para hacerlos más reales al afrontar crisis futuras.

El caso de los controladores aéreos y el de Lorca son los que mejor demuestran la actuación de líder, como dan sentido y significado a la crisis. Sentido y significado que se aprecia de la misma manera en los mensajes recogidos, publicados y difundidos por los medios de comunicación. De igual modo, en el caso del Ébola, la actuación de la vicepresidenta Sáenz de Santamaría también demostró su acreditada capacidad en la toma de decisiones para salir de la crisis, la mejora de la coordinación y la atribución de un significado más coherente a la acción de gobierno.

A estas tareas críticas se puede añadir otra que tiene que ver con la coherencia en las intervenciones y mantener cierta firmeza en las medidas y decisiones que se adoptan. Hay que ser prudentes y dar un giro en las acciones puede ser contraproducente. Así, por ejemplo, no se entiende en el caso del Gamonal, que el máximo órgano municipal, donde están representados todos los ciudadanos, en la mañana del día 17 de enero decide no detener las obras y después, por la tarde, sin ejecutar la decisión del Pleno las obras se paralizan, en esta ocasión hubiera sido necesaria una explicación más detallada que dé sentido a esta medida.

Si el líder cumple estas tareas podemos confiar en que se habrá resuelto buena parte de la crisis con un efecto positivo sobre el gestor que mantiene el control de la situación y puede salir fortalecido. La evidencia disponible sobre comunicación de crisis es abundante

en los casos de líderes que han salido reforzados por el desarrollo de sus acciones y se han beneficiado en el crecimiento de su respaldo ciudadano: el alcalde Rudolph Giuliani y su actuación en el caso de los atentados a las Torres Gemelas de Nueva York es, tal vez, el ejemplo paradigmático de ello.

El único de nuestros interlocutores que hizo referencia insistente a la actuación del líder fue el director de comunicación del ministro de Fomento, en el caso del conflicto aéreo, para destacar la capacidad de liderazgo y la capacidad resolutoria de José Blanco, que permitió que el resultado de la actuación en esta crisis fuera positiva. En la manifestación del *dircom*:

El líder fue capaz de dotar de relato y de sentido a la crisis, de dar un significado concreto a la crisis, y de adoptar decisiones. La facilidad de contar con un político, capaz de asumir responsabilidades en primera persona, sin duda agiliza las decisiones y favorece una mayor eficacia en el trabajo de afrontar esta clase de situaciones.

Félix Albertos Carrión (*Dircom* de José Blanco)  
en entrevista realizada para la investigación.

**Buena práctica. Convertir una crisis en una oportunidad: Piñera y el caso de los mineros chilenos**

El contexto político chileno en agosto de 2010, cuando se produjo la crisis por el rescate de los 33 mineros chilenos sepultados en la mina San José, de Atacama, estaba caracterizado por una serie de problemas a los que se enfrentaba el Gobierno del presidente Piñera: una huelga de farmacias en protesta de los trabajadores de éstas por sus sueldos y sus comisiones de ventas; una huelga de hambre de más de dos meses de comuneros mapuches; una huelga de hambre del poblado de Caimanes por la contaminación generada por una empresa minera, etc.

En este escenario:

Cuatro fueron las posibilidades que manejaba Sebastián Piñera a la hora de pensar en el rescate. a) Dar con los mineros y encontrarlos muertos, b) dar con los mineros y que estuvieran vivos, c) dar con los mineros y con algunos vivos y c), no encontrarlos nunca y que por esa razón terminaran todos fallecidos. En este proceso de búsqueda la intuición fue su gran aliada (...) Sebastián Piñera a lo largo del rescate trabajó para fidelizar a sus públicos internos y externos. Con los internos (opinión pública, políticos, empresarios y líderes de opinión) buscó acuñar criterios de eficiencia, de igual forma, intentó levantar sus indicadores más débiles (confianza y cercanía), temas siempre castigados por los chilenos (...) Piñera capitalizó ganancias conectado por celular en plena faena de rescate con sus ho-

mólogos del mundo entero; con su parca roja traspasando el mensaje ¡del gobierno en terreno!; generando entrevistas donde se reiteraron ideas como “unidad de Chile”, “la presencia de dios [sic] en este rescate”; entregando cuadros a los líderes mundiales con el mensaje, “estamos bien los 33 en el refugio”; regalando rocas de la mina; acompañando el proceso completo de rescate (del 1ro[sic] al último minero) en tiempo real por las pantallas del mundo entero, entre otros recursos. Un mes antes de iniciada la tragedia, Piñera marcaba 41 % puntos de popularidad, pasados 30 días su popularidad se disparó a 53.6 %... En febrero de este año, un estudio de Ademar (destacado centro de investigación en opinión pública) planteó que el respaldo a su gestión (Piñera) era de un 42 %, y que la desaprobación subía a un 49 %. En cuanto a sus atributos, todos superaron el 50 % de evaluaciones positivas, salvo «genera confianza» (48 %) y «es creíble» (46 %). Piñera recibió un impulso, pero el día a día político, sumado a sus falencias en planos de habilidades sociales lo devolvieron a sus mediciones históricas (...) Piñera para el exterior quedó posicionado como un líder indiscutido.

(Véliz, 2011, p. 7).

El proceso de «espectacularización» del proceso de rescate y del Campamento Esperanza permitió cambiar el foco y silenciar las restantes crisis internas y sirvió a un doble propósito: el relanzamiento del liderazgo y de la imagen política, tanto interna como externa, del presidente y de sus ministros Golborne y Mañalich, encargados de las carteras de Minería y Salud y, en mayor medida aún, el fortalecimiento de la imagen-país y de la marca-país en el exterior.

### III.4. INICIATIVA PARLAMENTARIA E INICIATIVA MEDIÁTICA

#### INICIATIVA PARLAMENTARIA

La separación de poderes y la limitación del poder ejecutivo encuentran su máxima expresión en los mecanismos de control al Gobierno, especialmente los que se ejercen en los plenos o las comisiones del Parlamento Nacional o desde los plenos de las corporaciones locales. Las Cámaras cuentan, entre otros instrumentos, con las preguntas e interpelaciones para controlar la acción del Gobierno y reciben las comparecencias de los miembros del Gobierno y su presidente para dar cuentas de sus acciones, a iniciativa propia o a petición del resto de grupos parlamentarios, un aspecto que también reviste interés en la comunicación de una crisis.

La respuesta en la tribuna de oradores del parlamento es un indicador a tener en cuenta en la evaluación de la política de comunicación de la crisis, y es especialmente importante quién se apropia de la iniciativa parlamentaria, si es la administración gestora del conflicto la que desde el primer momento decide comparecer a petición propia o si por el contrario su intervención se encuentra condicionada por la demanda de otros grupos políticos. Utilizamos la clásica expresión de iniciativa parlamentaria pero también puede ser plenaria, cuando la crisis afecta a una administración local.

Sólo el hecho en sí de una intervención en las Cortes ya supone una repercusión mediática, pues todos los medios siguen la actividad plenaria y la comparecencia parlamentaria implica que la crisis sigue estando presente en la agenda pública. Buen ejemplo de ello son los dos casos analizados que afectan al Gobierno central, en los que la presencia parlamentaria de los dirigentes políticos suele seguir un recorrido paralelo a las fases de desarrollo de la crisis y a la de cierre. Por ello, es más recomendable acudir a dar información de la crisis que tener que ir al Parlamento a responder de la misma por una petición de comparecencia de otra fuerza política, de cuya solicitud se hacen eco todos los medios. En el caso del ébola, por ejemplo, hay una extensa relación de peticiones de comparecencias, preguntas y mociones para que el Gobierno ofrezca las explicaciones oportunas. En el caso de Gamonal, del mismo modo, nos encontramos con una solicitud de celebración de un pleno extraordinario para dar cuenta de lo que está ocurriendo en Burgos y la petición de paralización de las obras. Así, se utiliza el pleno para solicitar la dimisión del alcalde y la paralización de las obras. A diferencia de ambos casos, en el caso de Lorca no se pide ninguna comparecencia ni intervención en órgano plenario.

## INICIATIVA MEDIÁTICA

Por lo que respecta a la iniciativa mediática, la agenda pública la marca quien gestiona la crisis y se anticipa a la hora de introducir en los medios los marcos y los encuadres de las noticias. Basta para ilustrarlo dos casos: el cierre del espacio aéreo y el terremoto de Lorca, donde la iniciativa la mantiene, en todo momento el gobierno de turno con la comunicación frecuente de cada una de las decisiones que adopta. No se deja un espacio vacío en la información que los medios puedan suplir con otras noticias u otros enfoques o perspectivas.

La capacidad de los medios de comunicación de crear marcos de opinión en los ciudadanos es una circunstancia que afecta los directores de comunicación, como un condicionante que ejerce una fuerte presión en la toma de sus decisiones y a la hora de definir sus estrategias. No podemos olvidar que una vez que se ha creado una imagen de una institución es muy difícil cambiarla, y en situaciones de crisis resulta más prioritario generar una imagen positiva de la organización que asegure el control de los acontecimientos y despierte confianza en la resolución del conflicto.

La fuente de información de las que beben los medios de comunicación condicionan sus marcos mediáticos, se debe procurar evitar los vacíos informativos, la administración debe ser consciente de que los periodistas van a buscar la información, sino la encuentran en la fuente oficial la van a tratar de buscar en la fuente informal, de ahí la necesidad de apostar por la frecuencia informativa.

Buena prueba de ello es lo que ocurrió en el caso del Ébola, una vez que se forman los dos comités de trabajo: se acuerda que todos los días a la misma hora se va a dar la información de primera mano desde el Comité de Expertos. Esto genera una dinámica en los medios de comunicación que permite identificar dónde está la fuente de información y dónde deben acudir para poder obtenerla.

**Iniciativa mediática y parlamentaria.**

- Iniciativa en las comparecencias públicas. Comparecer a petición propia en los órganos de control al Gobierno.
- Iniciativa mediática. Los responsables de comunicación son los que deben marcar las comparecencias, que no sea la intervención de respuesta, sino que sean ellos los que generen la noticia.
- Los espacios vacíos en los medios que no cubre la institución pública se llenan con otras noticias y otros enfoques de la crisis que no están bajo el control de los gestores de la comunicación.

### III.5. TENEMOS QUE EVITAR

Las dimisiones y ceses de responsables políticos se entienden como un ejercicio de responsabilidad provocado por una gestión ineficaz. En estos casos es habitual y frecuente que se produzcan dimisiones y ceses o que el público externo e interno de la organización y las fuerzas políticas lo soliciten. Es un elemento más que mide el resultado de la gestión, al igual que los cambios que se registran en los responsables máximos de los órganos de decisión o de los comités de crisis. Indudablemente, no suelen producirse dimisiones o ceses en ninguno de los casos donde se entone una autocrítica por una nefasta actuación.

- Las dimisiones y los ceses se interpretan como ineficacia en la comunicación.
- La aparición de plataformas y las manifestaciones son otro modo de mostrar el rechazo a la acción que ha desencadenado la crisis o a la gestión del gobierno.

En este sentido, de nuevo la comunicación del terremoto de Lorca se pone de ejemplo, ya que en ninguna de las fases de desarrollo de la crisis se aprecian críticas que lleven a la petición de dimisión, lo que puede considerarse como un respaldo político positivo a la gestión del conflicto. Sin embargo, encontramos peticiones de dimisión relacionados con la gestión del conflicto en Gamonal y en la crisis por el virus del Ébola o, en otro caso bien distinto, la crisis del Madrid Arena.

Javier Lacalle, alcalde de Burgos, recibió duras críticas acompañadas de peticiones de dimisión por los manifestantes y vecinos que se oponían al proyecto y por el resto de las fuerzas políticas que le responsabilizaban del rechazo ciudadano y los resultados del conflicto. Las fuerzas políticas de oposición, con representación en el pleno del Ayuntamiento burgalés, secundaron la petición de dimisión del alcalde. Con razón o sin ella, las peticiones de dimisión de todas las fuerzas políticas se percibieron como un signo negativo de su gestión, que focalizaron siempre en la máxima autoridad, distinta en este caso de quien se ocupaba de la portavocía.

La crisis por el primer contagio de ébola en nuestro país cuenta con numerosas peticiones de dimisión para quienes tienen a su cargo las competencias sanitarias en la Comunidad Autónoma de Madrid y en el Gobierno de España. Algunas declaraciones del consejero de sanidad de Madrid, Javier Rodríguez, provocaron un profundo rechazo entre las audiencias y una contestación rotunda desde colectivos de profesionales y fuerzas políticas opositoras. Finalmente, puede ser una de las primeras «víctimas políticas» de las crisis del Ébola, y es destituido de su cargo por el presidente de la Comunidad de Madrid Ignacio González el día 4 de diciembre. Pocos días antes asistimos a la dimisión de la ministra Ana Mato y su renuncia a la cartera de Sanidad. El argumento guarda relación con el caso de corrupción *Gürtel* una vez que el juez que instruye la causa decide juzgar a la ministra. Aunque su dimisión no se relaciona de modo directo con la gestión del ébola, hay interpretaciones que apuntan esta petición en su decisión.

Y es necesario indicar que hay que precisar y matizar la expresión «peticiones de dimisión relacionadas con la gestión y comunicación de la crisis», porque, por mencionar una situación distinta, el Partido Popular en la crisis de los controladores pide la dimisión del ministro José Blanco no por su actuación sino por sus acusaciones de conspiración al Partido Popular con el colectivo de controladores.

Por otro lado, no hay que minusvalorar las crisis, y las exageraciones tienden a ser aconsejables, incluso en el caso de que la comunicación sea «excesivamente apocalíptica», como en el caso de la crisis de la influenza en México en 2009:

El 29 de abril de 2009, el presidente de México, Felipe Calderón, en un solemne y desproporcionado discurso a la nación, advirtió de la gravedad de la crisis, e incluso aconsejó él mismo tomar medidas como «el lavarse frecuentemente las manos, taparse la boca al toser o al estornudar con un pañuelo, con la parte interna del brazo; no sa-

ludar de beso o de mano; no acudir a lugares concurridos, especialmente a áreas que sean cerradas o con muy poca ventilación, y si se tiene que hacer, o bien, si se tiene que utilizar el transporte público, entonces, utilizar el cubre bocas». El pánico se apoderó de los mexicanos y pronto también del resto del mundo.

(Arroyo, 2012, p 221).

Las conclusiones de los efectos políticos de distintos casos de crisis confirman que:

Los gobernantes del mundo no sufrieron en su popularidad por sus exageraciones. Más bien al contrario: en México, tuvo tras su discurso a la nación el mayor nivel de aprobación de su mandato y la crítica quedó en nada en comparación con la efervescencia de la actividad preventiva de los gobiernos, que nadie se atrevió a cuestionar de manera severa. La exageración del riesgo suele pasar una factura mucho más baja en la popularidad de los líderes que su minusvaloración, como pudo comprobar Bush antes de la llegada del huracán *Katrina*.

(Arroyo, 2012, pp. 221-222).

#### Es necesario evitar:

- Que la iniciativa parta del público externo o interno.
- La aparición de plataformas como voz disonante a las medidas del gobierno. Desde la administración se debe brindar asesoramiento a los afectados y prever los mecanismos para articular la recogida de sus peticiones, necesidad de información, reivindicaciones, gestión de ayudas.
- Alejarnos de la sociedad y los afectados, para ello se propone mesas de trabajo conjunto con los afectados para dar solución a la crisis.
- Acudir a fuentes no oficiales para recoger información de la crisis, para ello se articulan medidas que aglutinan toda la documentación e información sobre lo que hay que hacer en cada momento.
- Crear un espacio de información, un órgano que arbitre toda la documentación, se puede entender como un primer ejercicio de rendición de cuentas de la gestión pública.
- Comparecer o acudir a las instituciones de control al gobierno por petición de otras fuerzas políticas u organizaciones, es la administración responsable de la crisis la que debe iniciar el turno de comparecencias y mostrarse transparentes en los órganos que la legislación prevé para ello.
- Inacción, que mi respuesta a la gestión de la crisis sea la no acción.

- Estrategia de silencio.
- No atender a los medios de comunicación.
- No atender a los ciudadanos afectados.
- No atender a las otras fuerzas políticas. Es necesario desde el primer momento mostrar una atención especial para que no se enteren de muchas medidas por la prensa. Reunir junta de portavoces.
- Minusvalorar la realidad del problema.
- Cualquier ataque a las víctimas.
- No asumir responsabilidades.

### III.6. EVALUACIÓN: FIN Y PRINCIPIO DE CICLO

La evaluación coincide con la finalización de un proceso, si bien la evaluación puede ser una actividad continua que se desarrolle en cada una de las fases de actuación y que puede permitir la retroalimentación de mejoras en el resto de acciones y medidas de ejecución.

La similitud de la política de comunicación en situación de crisis con una política pública se observa, por ejemplo, en la fase de evaluación, aun cuando no se haya previsto en una planificación previa los objetivos y los indicadores de eficacia para poder medir los resultados de la gestión. La relevancia de iniciar un proceso de evaluación se basa en:

- Necesidad de identificar y describir los aciertos o errores.
- Medir el cumplimiento de los objetivos de la comunicación.
- Cerrar la crisis con la rendición de cuentas y evaluación de resultados.
- Modificar la estrategia de comunicación.
- Diseño de una nueva política de comunicación en situación de crisis a partir de los resultados alcanzados.

Toda actuación pública o privada precisa de una evaluación que nos permita conocer nuestros aciertos y errores, y estos retroalimenten las decisiones y estrategias futuras, no sólo de los funcionarios y directivos públicos sino también de las redes y comunidades de políticas públicas y los actores políticos (Birkland, 2006). La comunicación de crisis precisa de un recorrido cíclico donde el fin de la evaluación marca el principio de la prevención.

Sin embargo, todos los interlocutores a los que se entrevistó como responsables de la comunicación emitieron una respuesta negativa sobre la evaluación de las crisis. El equipo de Gamonal no lleva a cabo la evaluación ni se alcanzan conclusiones de lo ocurrido para nutrir un nuevo programa de prevención y preparación para crisis futuras. Algo similar

ocurre en un primer momento con el terremoto de Lorca: son organizaciones externas a la administración las que inician alguna labor de evaluación. En el caso de los controladores aéreos se celebran algunas reuniones posteriores para evaluar los errores, pero no llegan a documentarse ni a incorporarse a un nuevo plan de crisis. En el caso del ébola tampoco se realizó una evaluación que dejara por escrito aciertos y errores de cara a una nueva planificación.

Un mayor énfasis en la evaluación sería un indicio de una cierta apuesta por la proactividad en la gestión de crisis y de la capacidad de los administradores públicos de ser capaces de retroalimentar con los resultados de su comunicación los planes futuros para poder hacer frente a nuevas crisis. Esta situación guarda una relación estrecha con la temporalidad de muchos responsables de comunicación en la administración y con la falta de continuidad de los equipos, tendencias que se deben superar en la administración pública para desarrollar políticas de comunicación más estables y eficaces.

#### Evaluación y rendición de cuentas

- Feedback con los resultados de la comunicación de crisis, aciertos y errores.
- Rendir cuentas como signo de transparencia, se convierte en una demanda de los ciudadanos en situaciones delicadas como la gestión de una crisis.
- Se inicia el proceso de aprendizaje

### III.7. DECÁLOGO

Se presenta, para concluir, de modo breve y a modo de resumen de carácter eminentemente práctico, las recomendaciones que resultan fundamentales para desarrollar una adecuada comunicación de crisis desde las Administraciones Públicas:

#### 1. PENSAR EN LAS CRISIS EN LOS MOMENTOS DE NORMALIDAD, NO EN LOS MOMENTOS DE EXCEPCIONALIDAD: *LAS CRISIS IMPORTAN*

El primer consejo tiene que ser, necesariamente, tomar en consideración la importancia de las crisis y sus efectos devastadores sobre los dirigentes políticos y sobre los directivos y funcionarios públicos. Las crisis hacen y derriban gobiernos, como la gestión y la comunicación de la crisis derivada de los ataques terroristas del 11M en 2004 mostró con gran claridad. Es conveniente tener una respuesta clara, al menos a las siguientes preguntas: ¿qué es una crisis?, ¿cuáles son sus señales?, ¿qué consecuencias produce? Procede la búsqueda de conocimiento que ayude a no minusvalorar el fenómeno y su alcance para la organización encargada de su gestión.

Es necesario entender el problema en todas sus acepciones y pensar en todas las potenciales crisis que puede tener que afrontar la organización. Las Administraciones Públicas deben hacer un esfuerzo por absorber dentro de sus estructuras instancias y departamentos donde se realicen auditorias de riesgos y se analicen indicios y señales de potenciales situaciones de crisis, con el objeto de anticiparse a las mismas. Cuando se es consciente del potencial daño que estas situaciones críticas pueden suponer para la reputación política o administrativa de líderes e instituciones públicas se tiende a apostar por una comunicación más proactiva, que arranca con la preparación.

Esta apuesta de la organización debe mostrarse en la dotación presupuestaria para hacer frente a los correspondientes gastos de preparación que suponen la adaptación de las estructuras administrativas para dotar de los medios humanos necesarios para afrontar la gestión de la crisis.

## 2. CONVERTIR LA ADVERSIDAD EN OPORTUNIDAD: *LAS CRISIS NO SON SÓLO EMERGENCIAS*

Está muy extendida la visión de la crisis como un problema, pero un foco tan negativo es erróneo, puesto que las crisis también pueden ser percibidas como oportunidades únicas para mejorar la imagen pública de un dirigente político o de una organización administrativa. La valoración de los gobernantes suele mantenerse en una cierta estabilidad y mejorar o debilitarse gradualmente, pero en las situaciones de crisis los ciudadanos tienden a alinearse detrás de los dirigentes audaces y decididos. Sólo las crisis tienen como consecuencia bruscos vaivenes en la valoración, positiva o negativa, de los líderes.

Es importante entender que las decisiones políticas pueden dar origen a problemas o conflictos. Las obras de gran envergadura, como las de Gamonal, que dan lugar a un cambio trascendental en una ciudad deben estar acompañadas siempre de una previsión de una posible situación de conflicto y la necesidad de una respuesta, siempre en el marco de la acción de gobierno que se viene desarrollando desde la institución pública correspondiente.

## 3. ELABORAR UN PLAN O MANUAL DE COMUNICACIÓN DE CRISIS: *LA MEJOR IMPROVISACIÓN ES LA QUE ESTÁ ESCRITA*

Lo inesperado de la eclosión de una crisis no puede justificar la improvisación y la falta de preparación. La gestión de crisis no se reduce a las medidas de emergencia, desde los departamentos de seguridad o de sanidad, como puede ser un protocolo de seguridad o un protocolo sanitario. No basta con tener preparados los clásicos protocolos para emergencias, catástrofes o desastres sino la gestión de una crisis necesita de otras medidas adaptadas a cada tipo de escenario que ayuden recuperar la normalidad previa lo más rápidamente posible.

La gestión de la crisis comienza con una preparación en los momentos previos sin que se requiera, para ello, de la existencia de señales de alerta que avisen de su posible lle-

gada. Ello supone una apuesta decidida en la administración pública por una política de comunicación proactiva frente a una política de comunicación reactiva.

Se necesita, para ello, de una hoja de ruta donde estén debidamente marcadas las decisiones que se deben adoptar cuando se inaugure una situación de crisis. La existencia de un plan o manual de comunicación de crisis reduce la incertidumbre y aporta la tranquilidad y la perspectiva necesaria para asumir la gestión del conflicto. En el manual de crisis deben quedar definidos los escenarios plausibles y la planificación más adecuada en función de ellos. Se debe delimitar la composición del comité de crisis, el centro de operaciones, las herramientas, los posibles mensajes y el perfil o la identidad del portavoz.

Una comunicación de crisis no puede finalizar cuando se escenifica su fin. Precisa de una evaluación autocrítica donde muestren los errores y aciertos. Estos son el auténtico *feedback* que nutre de potenciales mejoras los planes de comunicación, en una apuesta por una preparación para afrontar con más eficacia una nueva situación crítica.

#### 4. PREPARAR UN GABINETE O COMITÉ DE CRISIS Y UN COMITÉ DE EXPERTOS: *REMAR TODOS UNIDOS EN LA MISMA DIRECCIÓN*

Es preciso identificar a las personas claves que pueden tener una visión global de la organización y poner todas sus capacidades al servicio de la resolución de un problema urgente, una emergencia o una calamidad pública.

El sector público tiende a tener distribuidas sus competencias entre diferentes administraciones, de acuerdo a una cierta organización territorial del poder. La coordinación y colaboración entre todas las administraciones deben primar en la toma de decisiones. Los ciudadanos esperan en una crisis que las administraciones remen en la misma dirección, por lo que, en ciertas ocasiones, para evitar voces disonantes y mensajes contradictorios es precisa la centralización de la toma de decisiones y de la comunicación. El mensaje debe estar unificado.

Los expertos tienden a generar confianza entre la población por lo que resulta conveniente crear comisiones o comités científicos de expertos con el objeto de asesorar al gabinete de crisis.

#### 5. NO DELEGAR: *LA CRISIS DESGASTA MÁS A LA ORGANIZACIÓN CON UN PORTAVOZ DISTINTO DEL LÍDER O CON UN PORTAVOZ PREVIAMENTE CUESTIONADO*

El responsable máximo de la organización debe asumir las funciones de coordinar el gabinete o comité de crisis y dar voz a la organización durante la crisis. Los dirigentes políticos y los directivos públicos han de mostrar su capacidad para adoptar decisiones, la gestión debe recaer en la máxima autoridad que da sentido a la crisis y de este modo facilita la gestión posterior. Resulta más sencillo gestionar una crisis

cuando conocemos y podemos tomar decisiones más rápidamente. No se debe actuar a reacción de otros agentes intervinientes ni sociales ni políticos. Marcar la iniciativa en la actuación.

Los fallos en comunicación de crisis se potencian cuando se cometen errores en la selección del portavoz, ya que en él recae la mayor exposición pública. Por ello, resulta conveniente que el portavoz no arrastre una percepción negativa ante la opinión pública o ante los públicos externos de la organización a causa de errores en crisis pasadas o de su cuestionamiento en los medios de comunicación debido a escándalos, casos de corrupción. La experiencia en gestión de crisis anteriores configura una percepción inicial entre el público. El portavoz, y responsable de la crisis, que se designa no puede contar con una valoración negativa en la ciudadanía por conductas bajo sospecha.

#### 6. ASUMIR EL MANDO CON RAPIDEZ Y TENER SIEMPRE LA INICIATIVA: *LA LENTITUD MATA*

La rapidez en la respuesta en una situación de crisis es la mejor recomendación, y siempre es más aconsejable que en la estrategia del silencio, salvo que la crisis sea una crisis de combustión rápida y tenga un corto recorrido, en cuyo caso es más conveniente evitar potenciarla respondiendo y cayendo en el juego del enemigo o de los medios.

El dominio en la iniciativa mediática y parlamentaria favorece la credibilidad de las acciones y planteamientos formulados por los dirigentes políticos o los directivos públicos: siempre es mejor dar las explicaciones de cuanto ha ocurrido a petición propia que a demanda de otras fuerzas sociales y políticas.

#### 7. CREAR UN RELATO PROPIO PARA EXPLICAR E INTERPRETAR LA CRISIS: *HAY QUE DESARROLLAR UN ENCUADRE O ENMARCADO DE LA CRISIS QUE PREDOMINE Y QUE LE DÉ SENTIDO Y SIGNIFICADO*

En primer lugar, es recomendable simplificar y usar un lenguaje sencillo y no un vocabulario complicado o complejo, excesivamente técnico. Las expresiones de los expertos no son comprensibles por los ciudadanos y deben ser adaptadas sin perder rigor.

En segundo lugar, se debe procurar que los marcos interpretativos o el enmarcado y encuadre (*framing*) que otorgan sentido a la crisis se creen en los departamentos de comunicación de la Administración Pública y no fuera de ellos, con el propósito de que éstos sean reproducidos por los medios y acaben siendo aceptados mayoritariamente entre la opinión pública. También es importante que el mensaje durante la situación de crisis se corresponda con la narrativa que le interesa a la Administración. El problema, por supuesto, es que muchas organizaciones administrativas, al igual que muchas empresas, no tienen ninguna narrativa.

En el momento de crear un relato (*storytelling*) y un enmarcado de la crisis hay que tomar en consideración el contexto general, puesto que la situación crítica se desarrolla dentro de un contexto sociopolítico que se presenta como una variable que condiciona el posible relato o narrativa a utilizar para explicar o interpretar la crisis. La estrategia debe observar esta variable al igual que los mensajes.

El *storytelling* se ha consagrado como la técnica que da forma y estructura al relato para que éste pueda ser comunicado y transmitido de una manera breve, sencilla y fácil de comprender por todos los segmentos que forman parte del público objetivo de la organización administrativa. El *storytelling* se elabora con la intención de apelar a los sentimientos y emociones a través de contar una narración, una historia. Y es que los ciudadanos quieren oír una historia. El creciente uso del *storytelling* tiene el objetivo de ofrecer un relato coherente de a los ciudadanos y al público, no una letanía de propuestas, acciones realizadas o promesas de actuación futuras.

8. MANEJAR EL CICLO, EL PERFIL Y LA POSIBLE TRAYECTORIA DE LAS CRISIS: *LAS CRISIS EMPEORAN ANTES DE MEJORAR*

Es recomendable no olvidar, especialmente cuando se está envuelto en situaciones realmente críticas y muy estresantes, que el ciclo de atención pública (Downs, 1972) suele ser limitado y que, como señala Alistair Campbell (2015: 343), parafraseando a Jack Welch, «hay que tratar de recordar en el calor del incendio que las llamas se apagarán». También es conveniente no olvidar que las crisis tienden a empeorar antes de mejorar y cesar definitivamente.

Por tanto, hay que prestar mucha atención al proceso de evolución de la crisis en sí para detectar el momento en que ésta se encuentra y cuáles son las acciones más adecuadas a cada etapa o fase que describe el problema. Esta visión de visión permite, asimismo, una cierta anticipación a los escenarios que se pueden ir sucediendo.

9. MANTENER UNA COMUNICACIÓN FLUIDA Y ESTRECHA CON LOS MEDIOS Y CON EL PÚBLICO DE LA ORGANIZACIÓN: *DAR CUALQUIER INFORMACIÓN REDUCE LA DEMANDA DE EXPLICACIONES*

Información y transparencia deben primar en la gestión de una crisis. La máxima información debe inspirar la estrategia de comunicación en una crisis. Si se miente o se trata de ocultar la realidad de los hechos, la verdad acaba por conocerse y, entonces, las consecuencias son nefastas.

Asimismo, no hay que olvidar que la comunicación no debe ir orientada sólo a la comunicación externa hacia el público afectado, la sociedad o medios de comunicación. Esta debe prestar atención a una comunicación con su público interno como miembros de la organización que participan en la gestión del conflicto. Las Administraciones Públicas y los líderes políticos, a veces, se obsesionan en tal medida con los

medios que se olvidan de las víctimas y los ciudadanos o los usuarios afectados por la crisis o de sus propios funcionarios y empleados, que también padecen sus efectos.

También resulta importante utilizar, por su carácter más inmediato, las nuevas tecnologías, la comunicación digital y las redes sociales, que permiten dar información con la frecuencia necesaria. Se debe dar toda la información de modo que lo que más circule por las redes sea la información producida desde la propia organización administrativa.

#### 10. ATENDER, ESPECIALMENTE, AL PLANO EMOCIONAL: *LA PRIORIDAD SON LAS PERSONAS*

Primero, las emociones. La comunicación de crisis, como gran parte de la comunicación política moderna, tiene que prestar una atención especial al factor humano de las crisis, inevitable en casos de catástrofes naturales o de ataques y atentados terroristas, que suelen causar un notable impacto mediático y una fuerte conmoción ciudadana.

Además, en segundo lugar, hay que tener mucha cautela en el despliegue de responsabilidades siendo consciente de que hay una regla básica: la culpa nunca es del ciudadano. Y aunque pueda ser responsable, en parte, de la situación, nunca hay que hacer afirmaciones de este estilo en una crisis.

Hay que conceder, asimismo, un mayor peso en las situaciones de crisis a los discursos emotivos frente a los racionales, una pauta vinculada al uso de narrativas y relatos y a la presencia del *storytelling* en la construcción de marcos de significado y encuadres. Un buen ejemplo son las lágrimas del presidente Obama durante su comparecencia en la Casa Blanca tras la matanza de veinte alumnos y siete adultos en un colegio de Newton en 2012. Los avances más recientes de la neuropolítica y el neuromarketing aplicado a la comunicación política muestran que las emociones son más fuertes que las ideas, la lógica y la razón, y que cuando hay conflicto entre la razón y la emoción, la segunda suele primar en la atención pública. Los mensajes deben enfocarse a la parte emocional del cerebro de los ciudadanos subrayando ideas simples y creíbles, creadas para el consumo del público en la sociedad de la videopolítica moderna.

Finalmente, es recomendable que los directivos públicos y los funcionarios y el personal de la Administración dispongan, además de algunas pautas básicas de actuación, de una lista de tareas o *checklist*, ya que, en ocasiones, especialmente en determinados niveles institucionales (por ejemplo, la administración local o autonómica) no es fácil disponer de manuales muy extensos. En ausencia de un manual muy detallado, sería suficiente un breve manual, sencillo y claro con un listado de tareas a realizar similar al que se recoge en la siguiente tabla.

CHECKLIST DE TAREAS EN SITUACIONES DE CRISIS

DIMENSIONES

TAREAS

CRISIS

Identificar el tipo de crisis  
 Manejar controladamente las fases y ciclo de la crisis  
 Identificar el perfil, la trayectoria y probable duración de la crisis

Seleccionar el modelo más adecuado de gestión  
 Tener en cuenta el contexto sociopolítico de la crisis

---

Utilizar la experiencia en gestión de crisis anteriores

Previsión de crisis: medidas proactivas

Aplicar el Plan y Manual de crisis previsto

Presupuesto destinado a la gestión de crisis

Gabinete o Comité de crisis:  
 - Composición Comité de crisis  
 - Momento de su creación  
 - Autonomía en sus decisiones

- Coordinación de sus trabajos: portavoz crisis  
 - Comité científico o comité de expertos

Centro de control o de mando

Centralización y coordinación entre administraciones-instituciones

Rapidez y anticipación en la toma de decisiones

Colaboración de otras formaciones políticas y expertos

GESTIÓN DE CRISIS

---

Plan de comunicación y estrategia de comunicación

Objetivos de la comunicación

COMUNICACIÓN CRISIS

Comparecencias y explicaciones ante los medios

Transparencia frente a opacidad informativa

Herramientas de comunicación y de información

<p>COMUNICACIÓN CRISIS</p>	<p>Portavoz:                      - Número de portavoces                      - Preparación del portavoz</p> <p>Mensaje:                      - Mensaje único o segmentado                      - Enmarcado simbólico de la crisis</p> <p>Públicos y stakeholders:                      - Externos                      - Internos</p> <p>Adaptación del servicio de comunicación (departamento de comunicación)</p> <p>Presencia de artículos de opinión a favor o en contra</p> <p>Presupuesto destinado a la comunicación de crisis</p>
<p>RELACIÓN CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN</p>	<p>Relación con los medios de comunicación:                      - Listado de medios de comunicación actualizado                      - Atención y relación directa con los medios                      - Disposición de un espacio habilitado                      - Igualdad de trato                      - Accesibilidad a los responsables</p> <p>Fuentes de información                      Iniciativa en la comunicación: ¿quién marca la agenda?</p>
<p>LIDERAZGO</p>	<p>Empatía y plano emocional                      Habilidades y capacidades para el liderazgo</p>
<p>SITUACIONES ADVERSAS</p>	<p>Presencia de voces disonantes</p> <p>Plataformas críticas de afectados                      Manifestaciones y movilizaciones</p> <p>Comisiones de investigación                      Comparecencias en el Parlamento</p> <p>Víctimas políticas: ceses y dimisiones</p>
<p>EVALUACIÓN</p>	<p>Rendición de cuentas: balance                      Escenificación del fin de la crisis:                      - Cierre político y cierre operativo                      Evaluación de la gestión</p> <p>Evaluación de la comunicación</p>



## BIBLIOGRAFÍA



- Alcat, E. (2009). *Seis recetas para superar la crisis*. Barcelona: Editorial Alienta.
- Anduiza, E., Crespo, I., y Méndez, M. (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: CIS.
- Arenilla, M. (2010). «Administración pública y Ciencia de la Administración», en M. Arenilla. (Comp.). *La administración pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo)*. Madrid: INAP.
- Arenilla, M. (Comp.). (2011). *Crisis y reforma de la Administración pública*. Oleiros: Netbiblo.
- Arroyo, L. (2012). *El poder político en escena*. Barcelona: RBA.
- Arroyo Martínez, L., y Yus de la Fuente, M. (2011). *Los cien errores en la comunicación de las organizaciones*. Madrid: ESIC Business Marketing School.
- Atkeson, L. R., y Maestas, C. D. (2012). *Catastrophic Politics. How Extraordinary Events Redefine Perceptions of Government*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bailey, F. (1988). *Humbuggery and manipulation: The art of leadership*. New York: Cornell University Press.
- Bardin, L. (1986). *Análisis de contenido*. Madrid: Ediciones Akal.
- Berge, T. (1990). *The first 24 hours: A comprehensive guide to successful crisis communications*. New Jersey: Blackwell.
- Birkland, T. A. (2006). *Lessons of disaster. Policy change after catastrophic events*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Blair, T. (2010). *A Journey*. Londres: Hutchinson.
- Bohn, M. K. (2015). *Presidents in crisis: Tough decisions inside the White House from Truman to Obama*. Nueva York: Arcade Pub.

- Boin, A., y Hart, P. (2001). «Between crisis and normalcy: The long shadow of post-crisis politics», en Rosenthal, U., Boin, A. y Comfort, L. K. (Comp.). *Managing crises. Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Boin, A., y Gralepois, M. (2006). «Organising for future crises: the case of integrated risk management in French cities». *International Journal of Emergency Management*, 31, 91-97.
- Boin, A., y Hart, P. (2012). «Aligning Executive Action in Times of Adversity: The Politics of Crisis Coordination». En Lodge, M., y Wegrich, K. (Comp.). *Executive Politics in Times of Crisis*. Houndmills: Palgrave.
- Boin, A., Hart, P., Stern, E., y Sundelius, B. (2007). *La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Boin, A., Kuipers, S., y Overdijk, W. (2013). «Leadership in Times of Crisis: A Framework for Assessment». *International Review of Public Administration*, 18(1), 79-91.
- Boin, A., McConnell, A., y Hart, P. (Comps.). (2008). *Governing after crisis: The politics of investigation, accountability and learning*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bovens, M., Hart, P., y Peters, B. (Comp.). (2002). *Success and failure in public governance: A comparative analysis*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Brafman, Ori y Beckstrom, Rod A. (2007). *La araña & la estrella de mar*. EE. UU.: Empresa activa.
- Brändström, A., y Kuipers, S. (2003). «From “normal incidents” to political crises: Understanding the selective politicization of policy failures,» *Government and Opposition*, 279-305.
- Calahorra, F. M. (2005). *Gestión técnica y de la comunicación en situaciones especiales: crisis, emergencias y negociación*. Madrid: Fragua.
- Calero, M. L. (2005). *La información especializada en la gestión de crisis*. Madrid: Fragua.
- Canel, M. J. (1999). *Comunicación política. Una guía para su estudio y práctica*. Madrid: Tecnos.
- Canel, M. J. (2010). *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos.
- Canel, María José y García Molero, Á. (2013). «Comunicar gobiernos fiables. Análisis de la confianza como valor intangible del Gobierno de España». *Revista Zer*, 18(34), 29-48.
- Campbell, A. (2015). *Winners: And How They Succeed*. Londres: Hutchinson.
- Cases, J. I. (Comp.). (2010). *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Castells, M. (2004). *La Era de la Información. El Poder de la Identidad*. Volumen II. Madrid: Siglo veintiuno editores.

- Castillo, A. (2010). *Introducción a las Relaciones Públicas*. Málaga: Instituto de Investigación en Relaciones Públicas.
- Cea D'Ancona, M. A. (2001). *Metodología cuantitativa*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Coller, X. (2000). *Estudio de casos*. Madrid: CIS.
- Comfort, L. K., Boin, A., y Demchak, C. (Comps.). *Designing resilience for extreme events*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Comfort, L. K., y Okada, A. (2013). «Emergent Leadership in Extreme Events: A Knowledge Commons for Sustainable Communities». *International Review of Public Administration*, 18(1), 61-77.
- Contreras Lanfranco, D. (2006). «La gestión de crisis en la comunicación organizacional: el caso de Chile». *Revista Anàlisi*, 34, 305-313.
- Coombs, W. T., y Holladay, S. J. (2010). *The Handbook of Crisis Communication*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Coombs, W. T. (2007a). «Attribution theory as a guide for post-crisis communication research». *Public Relations Review*, 33(2), 135-139.
- Coombs, W. T. (2007b). *Crisis management and communication*. En <<http://www.institute-forpr.org/crisis-management-and-communications/>>.
- Coombs, W. T. (2007c). *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding*. Thousand Oaks: Sage.
- Coombs, W. T. (2006). «The protective powers of crisis response strategies: Managing reputational assets during a crisis». *Journal of Promotion Management*, 12(3-4), 241-260.
- Cornadó, A. (2000). «La comunicación ante las situaciones de conflicto». En Del Corral, R. Dir., *Anuario de Comunicación 2000*. Madrid: Asociación de Directivos de Comunicación (DIRCOM).
- Crandall, W., y Spillan, J. E. (2009). *Crisis Management in the New Strategy Landscape*. EE. UU: Sage.
- Crespo, I., D'Adamo, A., García Beaudoux, V., y Mora Rodríguez, A. (Comps.). (2015). *Diccionario Enciclopédico de Comunicación Política*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cruz, J. (2004). *La crisis y su influencia en las estrategias de comunicación organizacional (tesis doctoral)*. Facultad de Ciències de la Comunicació, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Cutlip, S. M., Center, A. H., y Broom, G. (2003). *Relaciones Públicas*. Zagreb: Mate.
- Dader, J. L. (1992). *El periodista en el espacio público*. Barcelona: Bosch.
- Delgado Fernández, S. (2007). *Comunicar en crisis: un reto para el liderazgo político democrático*. Granada: Universidad de Granada.

- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Downs, A. (1972). «Up and Down with Ecology –the “Issue-Attention Cycle”». *The Public Interest*, 28, 38-50.
- Drennan, L. T., y McConnell, A. (2007). *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. Nueva York: Routledge.
- Easton, D. (1973). *Enfoques de la teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Edelman, M. (1985). *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.
- Edelman, M. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Elías, J., y Mascaray, J. (2003). *Más allá de la comunicación interna: la intracomunicación: diez estrategias para la implantación de valores y la conquista del comportamiento espontáneo de los empleados*. Barcelona: Gestión 2000.
- Elizalde, L. (2004). *Estrategias en las crisis públicas: la función de la comunicación*. Buenos Aires: La Crujía.
- Elizalde, L. (2009). *Gestión de Comunicación Pública. Empresas, Grupos e Instituciones en el escenario público*. Barcelona: Bosch.
- Elizalde, L., Fernández, D., y Riorda, M. (2011). *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía.
- Enrique Jiménez, A. M. (2008). «La gestión de la comunicación en situaciones de crisis. El caso de la compañía United Biscuits en la crisis de Fontaneda». *Revista Comunicación y Sociedad*, 11(2), 35-56.
- Enrique Jiménez, A. M. (2007). *La comunicación empresarial en situaciones de crisis. Estudio de caso: la crisis de Fontaneda (tesis doctoral)*. Facultat de Ciències de la Comunicació, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Fearn-Banks, K. (2001). *Crisis Communication: A Review of Some Best Practices*. En Heath, R. L. (Ed.), *Handbook of Public Relations*. Sage Publications Inc. California: Thousand Oaks.
- Fearn-Banks, K. (1996). *Crisis communication: A casebook approach*. Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Fernández, Carlos (2005). *La comunicación en las organizaciones*. México: Editorial Trillas.
- Fink, S. (1986). *Crisis Management: planning for the inevitable*. New York: American Management Association.
- Fita Trias, J. (1999). *Comunicación en programas de crisis*. Barcelona: Gestión 2000.

- Fox-Gotham, K., y Greenberg, M. (2014). *Crisis cities. Disaster and Redevelopment in New York and New Orleans*. Oxford: Oxford University Press.
- Freeman R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freijeiro, M. (2010). «La gestión política en tiempo de crisis: un análisis de la actuación de los agentes públicos en el caso Prestige». En Cases, J. I. (Comp.), *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*, 303-352. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- García Santamaría, J. V. «El accidente aéreo de Spanair y la gestión de crisis». *Razón y Palabra*, 76, mayo/julio de 2011. En <[http://www.razonypalabra.org.mx/N/N76/varia/04\\_Garcia\\_V76.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/N76/varia/04_Garcia_V76.pdf)>.
- Garrido, A. (2016). «Comunicación política y opinión pública». En Barreda Díez, M., y Ruiz Rodríguez, L. M. (Comps.), *El análisis de la política: Enfoques y herramientas de la ciencia política*. Barcelona: Huygens.
- Gigliotti, R., y Jason, R. (1991). *Emergency planning for maximum protection*. Houston: Gulf Professional Publishing.
- Gil, P. (2013). «El tratamiento informativo de la crisis y su gestión: cómo salvar la situación». En Islas, O., y Hernández, G. (Comps.), *Investigando la comunicación en crisis*. México D. F.: Razón y Palabra.
- Gilpin, D. R., y Murphy, P. J. (2008). *Crisis management in a complex world*. New York: Oxford University Press.
- González Herrero, A. (1998). *Marketing Preventivo: La comunicación de crisis en la empresa*. Barcelona: Bosch.
- Gundel, S. (2005). «Towards a New Typology of Crises». *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13(3), 106-115.
- Grunig, J., y Hunt, T. (2001). *Dirección de Relaciones Públicas*. Barcelona: Gestión 2000.
- Harguindéguy, J. B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.
- Haime, Hugo (2005). «La comunicación de gobierno: persuasión o manipulación». En ALACOP (Comp.), *Democracias desafiantes*, 183-202. Antología de campaña. ALACOP.
- Heat, R. L., y O'Hair, H. D. (Comps.). (2009). *Handbook of Risk and Crisis Communication*. Nueva York: Routledge.
- Hermann, C. F. (1963). «Some consequences of crisis which limit the viability of organizations». *Administrative Science Quarterly*, 1(8), 61-82.
- Ibañez Peiró, A. (2016). «La comunicación de las Administraciones Públicas en España en situaciones catastróficas o de emergencia». En Mercado, M. T., y Chávez, M. (Comps.), *La comunicación en situaciones de riesgo y crisis*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Ibisate, F. J. (2005). «Bush II y la crisis del multilateralismo». *Revista Realidad*, 103, 19-50.
- Islas, O., y Hernández, G. (2013). *Investigando la comunicación en crisis*. México D. F.: Razón y Palabra.
- Jaques, T. (2007). «Issue Management and Crisis Management: An Integrated, Non-linear, Relational Construct». *Public Relations Review*, 33(2), 147-157.
- La Porte, J. M. (2005). «Introducción a la comunicación institucional. Perspectivas de Comunicación». *Revista de la Pontificia Universidad de la Santa Cruz*.
- Lagadec, P. (1993). *Preventing chaos in a crisis: Strategies for prevention, control, and damage limitation*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Lagadec, P. (1994). *Crisis management: come affrontare e gestire, emergenze, e imprevisti*. Milán: Franco Angeli.
- Lagadec, P. (1997). «Learning processes for crisis management in complex organizations». *Journal of contingencies and crisis management*, 5(1), 24-31.
- Lago, I. (2008). *La lógica de la explicación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Leonard, H. B., y Howitt, A. (2009). *Managing crises responses to large-scale emergencies*. Washington, D. C.: CQ Press.
- Linz, J. J. (2006). *Robert Michels, political sociology and the future of democracy*. New Brunswick, N. J.: Transaction Pub.
- López Camps, J., y Leal Fernández, I. (2005). *Aprender el liderazgo político*. Barcelona: Paidós.
- López Quesada, M. (2003). *Estamos en crisis! Lecciones prácticas sobre la gestión de situaciones de crisis en las organizaciones*. Madrid: Cie Dossat-2000.
- Lorenzo Valdés, F. M. (2013). «Perspectivas de estudio en el manejo de crisis». En Islas, O., y Hernández, G. (Comp). *Investigando la comunicación en crisis*. México D. F.: Razón y Palabra.
- Losada, J. C. (2010). *Comunicación en la gestión de crisis. Lecciones prácticas*. Barcelona: UOC.
- Losada Díaz, J. C., y Zamora Medina, R. (2011). «Gestión de la comunicación de crisis en secuestros: lecciones desde el “caso Alakrana”». *Trípodos*, 28, 129-142.
- Losada Maestre, R (2010). «La percepción y el análisis de riesgos». En Cases, J. I. (Comp.), *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*, 75-150. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Losada Maestre, R (2016). «Comunicación en situaciones de crisis». En Sánchez Medero, R. (Comp.), *Comunicación política. Nuevas dinámicas y ciudadanía permanente*, 195-224. Madrid: Tecnos.
- Luengas, José (2013). «Preparándose para las crisis que vienen». En Islas, Octavio y Hernández, G. (Comp.), *Investigando la comunicación en crisis*. México D. F.: Razón y Palabra. En <<http://www.razonypalabra.org.mx/LibroCrisis/Crisis.pdf>>.

- Marín, F. (2009). *Comunicación de crisis*. Madrid: LID Editorial.
- Martinko, M., Breaux, D., Martinez, A., Summers, J., y Harvey, P. (2009). «Hurricane Katrina and attributions of responsibility». *Organizational Dynamics*, 38(1), 52-63.
- McConnell, A. y Stark, A. (2008). «Foot-and-Mouth 2001: The Politics of Crisis Management». En Boin, A. (Comp.), *Crisis management*, 16-30. Los Angeles: Sage.
- Mercado, M. T., y Chávez, M. (Comps.). (2016). *La comunicación en situaciones de riesgo y crisis*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Meyers, G. C., y Holusha, J. (1986). *When it Hits the Fan: Managing the nine crises of business*. Boston: Houghton Mifflin.
- Mintzberg, H. (1988). *La Estructuración de las Organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Mintzberg, H. (2005). *Directivos, no MBAs*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Morales Serrano, F. (2001). *Dirección de Comunicación Empresarial e Institucional*. Barcelona: Gestión 2000.
- Mitroff, I. I., y Pearson, C. M. (1997). *Cómo gestionar una crisis*. Barcelona: Gestión 2000.
- Mitroff I. I., y Anagnos, G. (2000). *Managing Crises Before They Happen: What Every Executive and Manager Needs to Know about Crisis Management*. Nueva York: Amacom.
- Mouchon, J. (2004). «Las Nuevas Formas del Debate Público: ¿Una reconfiguración del espacio público democrático?». *Revista Comunicación y Medios*, 15, Segundo Semestre, 9-28.
- Nikolaev, Alexander G. (2010). «Thirty Common Basic Elements of Crisis Management Plans: Guidelines for Handling the Acute Stage of «Hard» Emergencies at the Tactical Level». En Coombs, W. T., y Holladay, S. J. (Comp.). *The Handbook of Crisis Communication*, 261-282. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Olmeda, J. A. (2010). «Gestión de crisis, rendición de cuentas y aprendizaje». En Arenilla, M. (Comp.), *La administración pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo)*, 1059-1080. Madrid: INAP.
- Olsson, E. K. (2014). «Crisis communication in public organisations: dimensions of crisis communication revisited». *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22(2), 113-125.
- Ongallo, C. (2007). *Manual de comunicación: guía para gestionar el conocimiento, la información y las relaciones humanas en empresas y organizaciones*. Madrid: Librería-Editorial Dykinson.
- Ortíz Sanz, L. (2011). «La gestión de la gripe A». En Instituto Nacional de Administración Pública (Comp.), *22 casos prácticos sobre Administración Pública*, 197-212. Madrid: INAP.
- Paniagua, C. (2010). «Una historia de la comunicación de crisis en España». *Revista Icono14*, 8(2), 3-24.
- Pauchant, T., y Mitroff, I. I. (1992). *Transforming the Crises-Prone organization: Preventing individual, organizational, and environmental tragedies*. Jossey-Bass: San Francisco.

- Payne, L. L. (2006). «Synthesizing crisis communication and reputation management: An experimental examination of memory». *Journal of Promotion Management*, 12(3-4), 161-187.
- Pearson, C. M., Misra, S. K., Clair, J. A., y Mitroff, I. I. (1997). «Managing the Unthinkable». *Organizational Dynamics*, 26, 51-64.
- Piñuel, J. L. (1997). *Teoría de la comunicación y gestión de las organizaciones*. Madrid: Síntesis.
- Pratt, C. (2012). «Theoretical Approaches to and Sociocultural Perspectives in Crisis Communication». En George, A., y Pratt, C. (Comps.), *Cases Studies in Crisis Communication: International Perspectives on His and Misses*, 1-28. Nueva York: Routledge.
- Preble J. F. (1997). «Integrating the Crisis Management Perspective with the Strategic Management Process». *Journal of Management Studies*, 34(5), 769-791.
- Ramió, C. (2001). *Las administraciones públicas*, en Álcántara, Manuel y Antonia Martínez, *Política y gobierno en España*, 531-560. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Redondo, J. (2010). «Estrategias de comunicación en tiempo de crisis: los mensajes del gobierno a través de los medios tras el hundimiento del Prestige». En Cases, J. I. (Comp.), *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*, 353-380. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Reynolds, B; y Seeger, M (2014). *Crisis and Emergency Risk Communication*. U.S Department of Health and Human Services, Center for Disease Control and Prevention. <[https://emergency.cdc.gov/cerc/resources/pdf/cerc\\_2014edition.pdf](https://emergency.cdc.gov/cerc/resources/pdf/cerc_2014edition.pdf)>.
- Richardson, B. (1994). «Crisis Management and Management Strategy-Time to “Loop the Loop”? Disaster Prevention and Management». *International Journal*, 3(3), 59-80.
- Riorda, M. (2011). «Gestionando certidumbres: la comunicación de crisis no es comunicación gubernamental, electoral ni de riesgo». En Elizalde, L., Fernández, D., y Riorda, M. (Comps.), *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujia.
- Riorda, M. (2015). «Comunicación de crisis». En Crespo, I., D’Adamo, A., García Beau-doux, V., y Mora Rodríguez, A. (Comps.), *Diccionario Enciclopedico de Comunicación Política*, 88-92. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Riquelme Soto, M. C., y Tapia Núñez, R. A. (2010). *Crisis comunicacionales en la Universidad de Chile. Análisis de casos entre 1998 y 2006*. (Tesis de Magíster en comunicación política). Universidad de Chile.
- Rodríguez Juárez, L. (2013). «Redes sociales y medios cibernéticos: Nuevos medios de comunicación en situaciones críticas». En Islas, O., y Hernández, G. (Comps.), *Investigando la comunicación en crisis*, 170-194. México D. F.: Razón y Palabra.
- Rodríguez, M., y Marauri, I. (2013). «El control de la reputación online para prevenir y gestionar una crisis». *Revista Telos*, edición junio/septiembre, 1-9.

- Rosenthal, U. (2003). «September 11: Public Administration and the Study of Crises and Crises Management». *Administration and Society*, 35(2), 129-143.
- Rosenthal, U., Boin, A., y Comfort, L. (Comps.). (2001). *Managing crises. Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield, Ill.: Charles C. Thomas.
- Rosenthal, U., Charles, M., y T'Hart, P. (Comps.). (1989). *Coping with crisis: The management of disasters, riots and terrorism*. Springfiel, Ill.: Charles C. Thomas.
- Roux-Dufort, C. (2007). «Is Crisis Management (Only) a Management of Exceptions?» *Journal of Contingencies and Crisis Management*. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(2), 105-114.
- Ruano, J. D. (2009). Comunicar en situaciones de crisis. Narrativas del riesgo y acciones de confianza. En *III Jornadas sobre Gestión de Crisis*. Universidad de A Coruña: Servicio de publicaciones.
- Sartre, V. (2003). *La communication de crise*. Paris: Les Éditions Demos.
- Saura, S., y García, F. (2010). «La comunicación de crisis como elemento clave de la comunicación empresarial». *Revista Icono14*, (2), 42-56.
- Saura, P. (2005). *La gestión y la comunicación de crisis en el sector de alimentación y bebidas*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.
- Seeger, M., Sellnow, T. L., y Ulmer, R. (2003). *Communication and Organizational Crisis*. Westport: Praeger.
- Seeger, M. W., Reynolds, B., y Sellnow, T. L. (2009). «Crisis and Emergency Risk Communication in Health Contexts: Applying the CDC Model to Pandemic Influenza». En Heat, R. L., y O'Hair, H. D. (Comps.), *Handbook of Risk and Crisis Communication*. Nueva York: Routledge. <<https://emergency.cdc.gov/cerc/resources/pdf/cerc-pandemic-flu-oct07.pdf>>.
- Seymour, M., y Moore, S. (2000). *Effective Crisis Management: Worldwide Principles and Practice*. London: Cassell.
- Siliceo, A., Cásares, D., y González, J. L. (1999). *Liderazgo, valores y cultura organizacional*. México: Mac Graw Hill.
- Sturges, D. L., Carrell, B., Newsom, D., y Barrera, M. (1991). «Crisis communication management: the public opinion node and its relationship to environmental nimbus». *Sam Advanced Management Journal*, 56(3), 22-27.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Taneja, S., Pryor, M., Sewell, S., y Recuero, A. (2014). «Strategic Crisis Management: A Basis for Renewal and Crisis Prevention». *Journal Of Management Policy & Practice*, 15(1), 78-85.

- Thesing, J., y Priess, F. (1999). *Globalización, Democracia y Medios*. Buenos Aires: CIEDLA. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano.
- Tipurić, D., Skoko, B., Jugo, D., y Mešin, M. (2013). «Crisis management dilemmas: differences in attitudes towards reactive crisis communication strategies among future business professionals in Croatia». *Montenegrin Journal of Economics*, 9(2), 27-37.
- Tuñez, M. (2005). *Informar en crisis. Proactivos desde la veracidad, en Gestión informativa de crisis en catástrofes marítima*. Xunta de Galicia. La Coruña: Fundación Santiago Rey Fernández-Latorre.
- Tuñez, M. (2007). *Comunicación preventiva. Planificación y ejecución de estrategias de información interna y externa ante situaciones de crisis*. La Coruña: Netbiblo, SL.
- Vale, L. J., y Campanella, T. J. (Comps.). (2005). *The resilient city. How modern cities recover from disaster*. Oxford: Oxford University Press.
- Vanaclocha, F. J., Natera, A., y García Sánchez, E. (2005). Evaluación de la gestión desarrollada en escenarios de catástrofes. En *VII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*, Madrid, Vol. 21, 179-190.
- Vanaclocha, F. J., Natera, A., y García Sánchez, E. (2007). «Prestige y 11-M: la vertebración política de la gestión de catástrofes», Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociología, Documentos de Trabajo/Política y Gestión, n.º 11.
- Vanaclocha, F.J., E. García Sánchez, y A. Natera (2010). La evaluación de la gestión de crisis: dimensiones analíticas y criterios de valor. En Cases, J. I. (Comp.), *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*, 235-264. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Villegas Botero, M. L. (Coord.) (2010). *Manual de gestión de la comunicación en situaciones de crisis*. Ministerio de Educación Nacional de Colombia.
- Van Keer, E., y Bogaert, J. (2009). *Decoding the DNA of Public and Private Sector Leaders*. Londres: Hudson European Research and Development Centre.
- Vidal Bonifaz, F., y Hernández Flores, H. G. (2013). Medios y crisis: una nueva visión sobre la estrategia de respuesta. En Islas, O., y Hernández, G. (Comp.), *Investigando la comunicación en crisis*. México D. F.: Razón y Palabra. <<http://www.razonypalabra.org.mx/LibroCrisis/Crisis.pdf>>.
- Villafañe, J. (1993). *Imagen positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Villafañe, J. (1999). *La gestión profesional de la imagen corporativa*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Villafañe, J. (2005). *La comunicación empresarial y la gestión de los intangibles en España y Latinoamérica*. Informe Anual 2005. Madrid: Editorial Pirámide.
- Villafañe, J. (1999). *Imagen Positiva. La gestión profesional de la imagen corporativa*. Madrid: Pirámide.

- Viñas, V. (2009). «Catástrofes y cambio de políticas públicas. Prestige seis años después. Un análisis de marcos interpretativos». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 127, 121-153.
- Wang, Jia (2007). *Organizational Learning and Crisis Management*. Miami Shores, Florida: Barry University.
- Watzlawick, P. (1991). *Teoría de la comunicación humana*. Barcelona: Editorial Herder.
- Westphalen, M. H., y Piñuel, J. L. (1993). *La dirección de Comunicación: Prácticas profesionales, diccionario técnico*. Madrid: Ediciones del Prado.
- Xifra, J. (2005). «La gestión de conflictos potenciales como estrategia de comunicación corporativa: el caso de Microsoft». *Revista estudios de Comunicación*, 18(10), 67-81.
- Xifra, J. (2009). *Comunicación proactiva: la gestión de los conflictos potenciales en las organizaciones*. Barcelona: Gedisa.

## INFORMES, ESTADÍSTICAS Y NORMATIVA

- Affect. (n.d.). *Crisis management in the social media age. A guide to integrating social media in your crisis communication strategy*. New York.
- Asociación de Directivos de Comunicación (DIRCOM). (2007). *La dirección de comunicación en las Administraciones Públicas*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Boletín Oficial del Estado. (1978). Constitución Española. España.
- Boletín Oficial del Estado. (1981). Ley 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los Estados de alarma, de excepción y de sitio.
- Boletín Oficial del Estado. (1992). Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. España.
- Boletín Oficial del Estado. (2003). Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
- Boletín Oficial del Estado. (2010). Ley 36/2010, de 22 de octubre, que modifica la Disposición Adicional cuarta de la Ley 9/2010 de 14 de abril relativa a los límites al desempeño de funciones operativas, situación de reserva activa y jubilación.
- Boletín Oficial del Estado. (2010). Real Decreto 1001/2010 de 5 de agosto. Establece normas de seguridad aeronáutica en relación con los tiempos de actividad y los requisitos de descanso de los controladores civiles de tránsito aéreo.
- Boletín Oficial del Estado. (2010). Real Decreto Ley 13/2010 de 3 de diciembre de 2010, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.

- Boletín Oficial del Estado. (2011). Real Decreto Ley 6/2011, de 13 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca, Murcia.
- Gobierno de Navarra. (2011). ¿Cómo planificar la comunicación desde una institución pública? Metodología para el diseño de planes de comunicación. Pamplona, Navarra, España.
- Gobierno del Estado de México. (2001). Manual de comunicación formal de la Administración Pública estatal. México.
- Interactive Advertising Bureau (IAB). (2016). *Estudio Anual de Redes Sociales*. España.
- Ministerio de la Presidencia. (2009). Carta de compromiso con la Calidad de las Administraciones Públicas Españolas. España.
- Oficina General de Comunicaciones. (2006). Manual para el manejo de la comunicación en situaciones de «crisis». Ministerio de Salud de la República del Perú.
- OECD. (2013). *Strategic Crisis Management*. OECD Risk Management.
- Real Academia Española. (2016). Diccionario de la lengua española. Disponible en: <http://www.rae.es/>. Extraído el 5 de mayo de 2016.
- Registro Central de Personal. (2014). Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. España.
- Statista. (2016). Diferentes estadísticas. Disponible en: <http://www.statista.com/>. Extraídos en diversas ocasiones.
- UNESCO. (2011). Manual de gestión de riesgos de desastre para comunicadores sociales. Una guía práctica para el comunicador social comprometido en informar y formar para salvar vidas. Perú.

## WEBGRAFÍA Y NOTICIAS ONLINE

- Canel, M. J. (n.d.). «*Reflexiones sobre la reputación ideal de la Administración Pública*». Disponible en: <http://mariajosecanel.com/>. Extraído el 5 de mayo de 2016.
- Pérez Barredo, A. (2014). «*Así fue la crisis por el primer contagio de ébola en España*», en *El País*. 1 de noviembre de 2014. Disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2014/10/19/actualidad/1413733345\\_000274.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/10/19/actualidad/1413733345_000274.html). Extraído el 5 de mayo de 2016.
- Senado de los Estados Unidos de América (2008). *Demócratas del Congreso hablan sobre impacto de guerra en Irak en economía de EE.UU., urgen Casa Blanca revise sus costos estimados*. Disponible en: <https://democrats.senate.gov/2008/04/16/demcratas-del-congreso-hablan-sobre-impacto-de-guerra-en-irak-en-economia-de-ee-uu-urgen-casa-blanca-revise-sus-costos-estimados/> - .Nysw3KOLS9Y. Extraído el 4 de mayo de 2016.

- Taylor, H. (2016). «*If social networks were countries, which would they be?*». *World Economic Forum*, 28 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2016/04/facebook-is-bigger-than-the-worlds-largest-country/>. Extraído el 8 de mayo de 2016.
- Vañó Sempere, M. (2016). *Estrategias de implantación y gestión de las redes sociales en el Sector Público. Implantación de un Social Media Plan en la Administración Pública*. Disponible en: <http://www.maytevs.com/>. Extraído el 4 de mayo de 2016.
- Veliz Montero, F. (2011). «33 mineros atrapados, 33 mineros comunicados... ¡con el mundo!». *Razón y Palabra*, 76. Revista electrónica. Disponible en [http://www.razonypalabra.org.mx/N/N76/varia/4a%20entrega/38\\_Veliz\\_V76.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/N76/varia/4a%20entrega/38_Veliz_V76.pdf)

## BIBLIOGRAFÍA CASOS

- PSOE de Burgos (2011). Programa electoral elecciones municipales año 2011.
- Partido Popular de Burgos (2011). Programa electoral elecciones municipales año 2011.
- IU de Catilla León (2011). Programa electoral elecciones municipales año 2011.
- UPyD de Burgos (2011). Programa electoral elecciones municipales año 2011.







ISBN: 978-84-7351-569-6



P.V.P.  
16.00 €  
(IVA incluido)



Debido a la especificidad de una crisis, que nos sitúa ante un escenario de vulnerabilidad e incertidumbre y donde el sistema de valores y legitimidad se han puesto en jaque, se hace necesario minimizar sus efectos y proteger la reputación a través de la comunicación.

La importancia de la comunicación de crisis ha ido creciendo en los últimos años, la constante aparición de casos de crisis y la respuesta que ofrecen los responsables públicos de su gestión, justifica el interés por iniciar trabajos que incrementen el conocimiento sobre este fenómeno, sus características, herramientas, estrategias de comunicación y los resultados de su gestión.

El propósito fundamental de esta obra es servir de instrumento teórico-práctico para aquellos que se dedican a la comunicación en el ámbito público. De este modo, el libro proporciona al lector las herramientas analíticas y conceptuales necesarias para adentrarse en el tratamiento de la gestión de la comunicación de crisis en las Administraciones Públicas. Esto da a la obra un valor añadido: puede utilizarse no sólo como manual académico, sino también para resolver cuestiones prácticas que suelen aparecer cuando tiene lugar una crisis en los diferentes niveles de Gobierno.

**Innap Investiga**

Investigación en las Administraciones Públicas



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y FUNCIÓN PÚBLICA

**INAP**  
INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA