

THE CORONAVIRUS PANDEMIC:
CRISIS COMMUNICATION STRATEGIES

LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS: ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN DE CRISIS

Ismael Crespo y Antonio Garrido

Resumen

La pandemia del coronavirus es una crisis sanitaria a gran escala que afecta al conjunto de la población mundial. Por ello, en el presente artículo se realiza una aproximación a la comunicación de crisis de la COVID-19 y de los aspectos de cada una de las fases pertinentes para una correcta comunicación evitando una cadena de errores en sus etapas. En la comunicación de crisis es importante considerar no solo qué se va a comunicar sino cómo se va a hacer y para ello se hace necesario señalar el papel de las portavocías del Gobierno, las ruedas de prensa, el comité de expertos así como las medidas del Gobierno y de la oposición.

Palabras clave: COVID-19; crisis sanitaria; coronavirus; comunicación de crisis.

Abstract

The coronavirus pandemic is a large-scale health crisis that affects the entire world population. For this reason, in this article an approach is made to the crisis communication of the COVID-19 and of the aspects of each one of the pertinent phases for a correct communication avoiding a chain of errors in its stages. In crisis communication it is important to consider not only what is going to be communicated but how it is going to be done and for this it is necessary to point out the role of the government spokespersons, the press conferences, the committee of experts as well as the measures of the Government and opposition.

Keywords: COVID-19; health crisis; coronavirus; crisis communication.

Es obvio que, en la actual pandemia del coronavirus, nos encontramos frente a una verdadera situación de crisis y no sólo ante un problema o un “incidente normal” (Brändström y Kuipers, 2003). El experto en comunicación de Tony, Alistair Campbell, lo explicaba muy gráficamente:

“Durante un tiempo, coleccionaba titulares de crisis y aquí tengo 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 de hostelería, una crisis penitenciaria y una crisis de músicos galeses.... sin embargo: pocas si alguna de éstas eran crisis genuinas. Eran problemas...

Las crisis son relativamente raras... Entonces, ¿qué es una crisis real? 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: 319-321).

I. LAS CRISIS SANITARIAS A ESCALA GLOBAL

Evidentemente la pandemia del coronavirus es una gran crisis en el sentido en el que Campbell describe las crisis, como sucesos que pueden llegar a cambiar la percepción sobre los gobiernos y los presidentes y ser muy transformadores (Atkeson y Maestas, 2012; Bohn, 2015). En ella se aprecia 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 las autoridades y el peligro para la posición de poder de los gobernantes. Sin embargo, dos aspectos coinciden en conceder a la actual crisis del coronavirus unas ciertas características propias. El primer aspecto que dota de singularidad a esta crisis es que se trata de una crisis a gran escala, con un carácter global y cuyo público es el conjunto de la población. Normalmente, la comunicación de crisis se define por su carácter temporal, y de corto plazo en su alcance; asimismo, es un tipo de comunicación muy autónoma, orientada a la gestión de las situaciones de emergencia, y poco relacionada o imbricada con los otros tipos de comunicación política, como la comunicación gubernamental o institucional (Heat y O’Hair, 2009). En este tipo de comunicación predominan los mensajes de “segmentación diferenciada”, pero en esta crisis, en cambio, se está viendo afectado el conjunto de la población con carácter general. El segundo aspecto es que esta crisis, es una crisis intratable en un doble sentido: por su previsibilidad y por su difícil gestión.

Esto la diferencia de las crisis inesperadas, como la suscitada por un terremoto o una catástrofe natural o por atentados terroristas de la envergadura del 11-S y del 11-M. 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*). En un reciente li-

bro abordamos, junto a un equipo de nuestros colaboradores, un análisis comparativo de la comunicación en diferentes tipos de crisis (Crespo, *et al.*, 2017).

En esta breve aproximación de urgencia a la comunicación de crisis en la pandemia del coronavirus queremos focalizar los aspectos que en cada fase del proceso hay que tener en cuenta para una correcta comunicación y no cometer una cadena de errores en cada una de las etapas: las fases de latencia, eclosión, explosión, síntesis y cierre.

II. COMUNICACIÓN DE CRISIS EN LAS FASES DE LATENCIA Y ECLOSIÓN

La proactividad como situación ideal en este tipo de crisis es un *desideratum* posible en los casos de crisis intratables, ya que, en ambos casos, pueden articularse los medios para estar preparados y contemplar las diferentes opciones de respuesta. En las crisis del Ébola o del coronavirus, por citar dos ejemplos de crisis intratables, la alarma y la preocupación por la extensión de la alerta sanitaria traspasa las fronteras nacionales desde antes incluso de adoptar medidas a nivel interno. Las autoridades sanitarias a nivel internacional y europeo dictan instrucciones que han de observar los distintos Estados para detectar posibles brotes y actuar si se identifica algún caso sospechoso. Contienen, por tanto, señales de alerta que nos sitúan en la necesidad de estar preparados desde el punto de vista sanitario y desde la gestión de comunicación para un posible escenario de crisis.

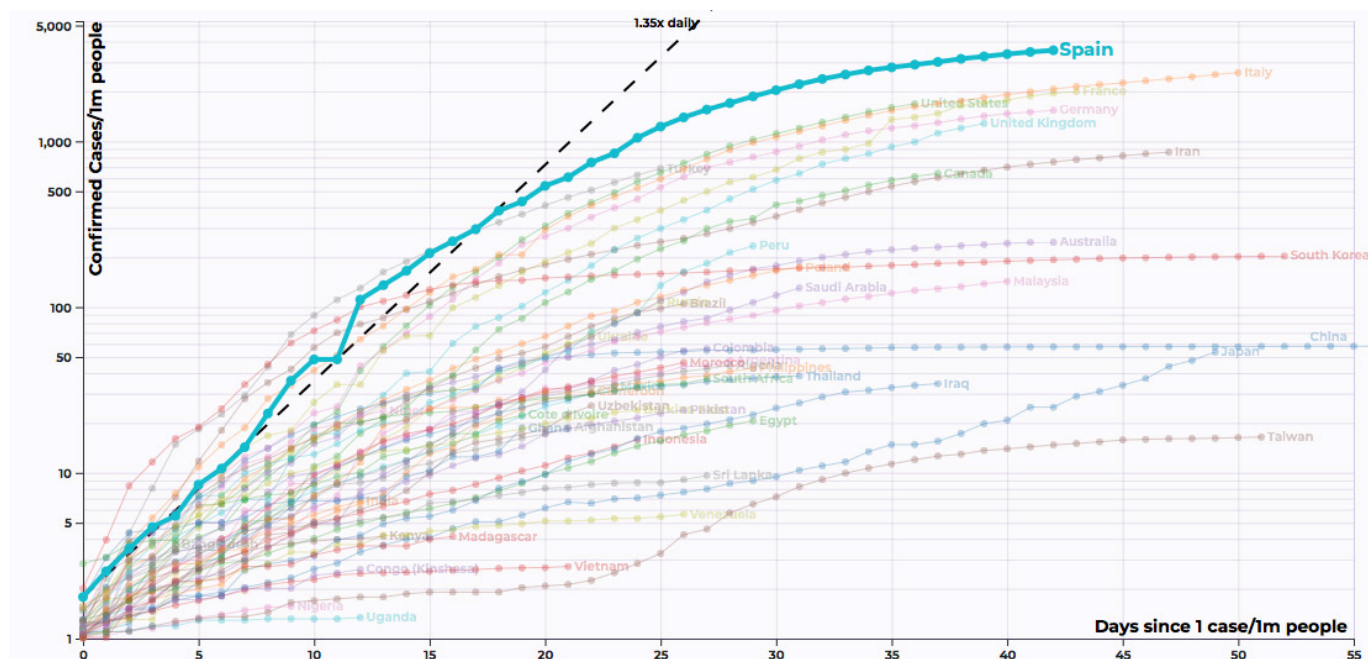
En las crisis sanitarias, la primera fase, de latencia, suele estar orientada, lógicamente, a las simulaciones, la preparación y la prevención de las crisis. Sólo una correcta planificación de los escenarios probables y de las previsibles actuaciones futuras contribuye a una gestión más controlada del problema en la fase siguiente, la fase de eclosión o emergencia de las crisis, donde es prioritario gestionar la sorpresa de la opinión pública y ganar tiempo. No hay que olvidar que la fase de latencia de esta crisis se inició a comienzos de diciembre de 2019 en Wuhan, China, donde se localizaron los primeros casos y que la fase de eclosión en España se inició con la aparición del primer paciente

Tabla 1. Tipos de crisis según su previsibilidad y su influenciabilidad.

		INFLUENCIABLE	
		Fácil	Difícil
PREVISIBLE	Fácil	CRISIS CONVENCIONALES Crisis de controladores aéreos	CRISIS INTRATABLES Coronavirus, Ébola, Gripe A
	Difícil	CRISIS INESPERADAS Terremoto de Lorca	CRISIS FUNDAMENTALES Atentados del 11-M/ 11-S

Fuente: Adaptada de Gundel, 2005: 112.

Gráfico 1. Casos confirmados de COVID-19, normalizados según población (escala logarítmica).



Fuente: Johns Hopkins CSSE. Actualizado a 12/4/2020.

conocido en España el 31 de enero, en Canarias, y su posterior extensión a Madrid, Valencia y Cataluña en la última semana de febrero. La eclosión definitiva de la pandemia se produjo el 9 de marzo, cuando el Ministerio de Sanidad cambió el escenario de contención por el de contención reforzada, que implicó la adopción de la drástica medida de suspender la actividad docente en todos los niveles educativos de la Comunidad de Madrid y otras zonas identificadas como de “transmisión alta”. La fase de eclosión en España culminó con el decreto de aprobación del estado de alarma (RD 463/2020) en todo el país el 14 de marzo, es decir, mes y medio después de su inicio. En este sentido, esta crisis se acomoda al ciclo normal de las crisis intratables, y permitió, como todas ellas, un cierto tiempo de preparación por parte de los gestores públicos para hacer frente a la misma, pero la tardanza en la adopción de medidas restrictivas contribuyó a la gran extensión de la crisis (Tremlet, 2020).

No hay que olvidar que, en comunicación de crisis, minimizar el alcance o la gravedad de las crisis, aunque puede resultar una tentación para los gobernantes con el propósito de no causar alarma o pánico entre la población, suele ser siempre una estrategia equivocada. Por ello, resulta especialmente significativo que, en su anuncio de la aprobación del estado de alarma, el presidente Sánchez indicara que “nos esperan semanas muy duras. No podemos descartar que en los próximos días alcancemos la cifra de 10.000 afectados.” Un mes después, el 14 de abril, en plena fase de explosión o apogeo de la crisis, cuando cerramos este texto, la cifra oficial de

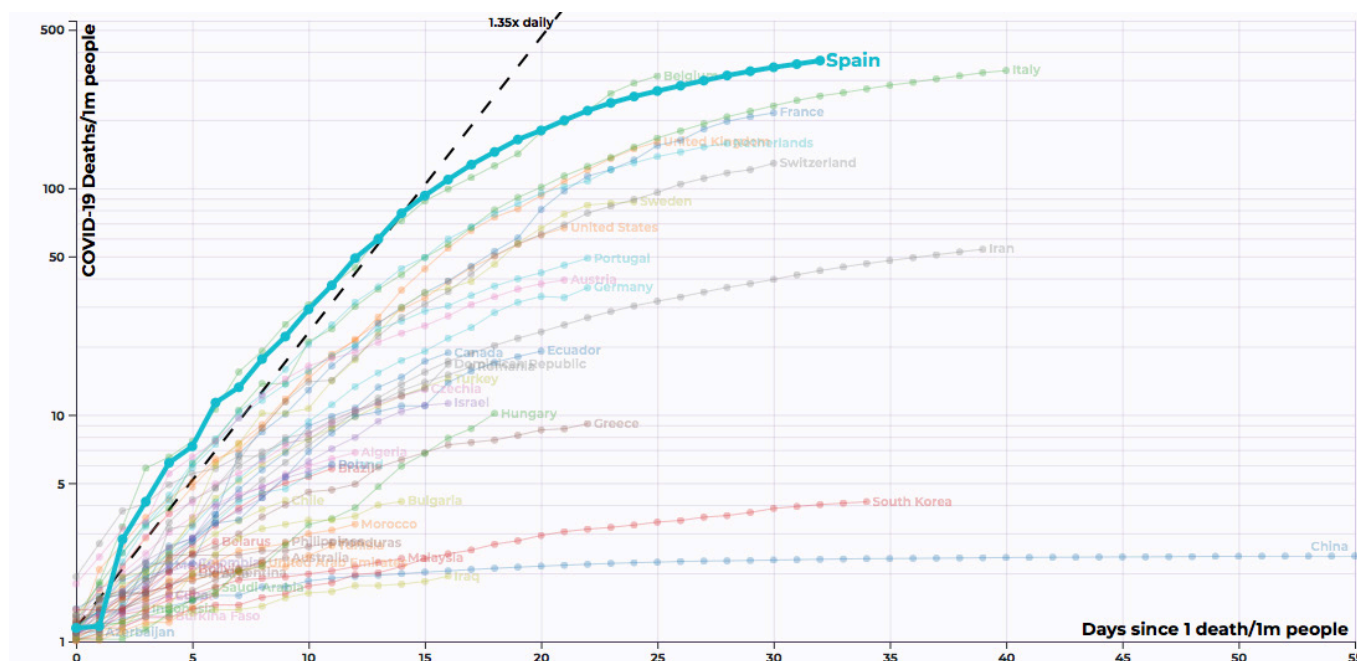
afectados es de más de 170.000 afectados confirmados (véase Gráfico 1).

III. PROBLEMAS DE LA COMUNICACIÓN DE CRISIS EN LA FASE DE DESARROLLO O EXPLOSIÓN

En la tercera fase de la crisis, en la fase de explosión, desarrollo o perversión del problema, que estamos atravesando cuando escribimos este texto, como es habitual, se complican las cosas y no es fácil mantener la calma y la posición con cierta tenacidad, las autoridades sanitarias se han visto realmente sobrepasadas por la saturación y el colapso de algunos hospitales y por la escasez de medios humanos y materiales, como la carencia de mascarillas o respiradores. Estos graves déficits obligaron a improvisar unidades de intermedios, para pacientes no tan graves, y a levantar un hospital de campaña en IFEMA, así como a instalar grandes morgues en el Palacio de Hielo, la Ciudad de la Justicia o Majadahonda.

El agravamiento de esta situación hasta límites casi inimaginables ha provocado que, a comienzos de abril, un país medio como España concentraba casi un 20% de los casos de muertes por coronavirus en el mundo, con más de 18.000 fallecidos. Si, como es obvio, los datos se normalizan en función de la población de cada uno de los países afectados, España es el que ofrece la cifra más alta, a 14 de abril, de fallecidos por el virus: 383 muertos por cada millón de habitantes, por encima de Bélgica (360), Italia (349), Francia (234), Reino Unido (182), Irán (56), Estados Unidos (78), etcétera (véase el Gráfico 2).

Gráfico 2. Muertos por COVID-19, normalizados según población (escala logarítmica).



Fuente: Johns Hopkins CSSE. Actualizado a 12/4/2020.

¿Cómo comunicar ante estos apabullantes datos de infectados y muertos con los que se enfrenta algunos gobiernos?

3.1. Los portavoces de la crisis

En primer lugar, se requiere escoger cuidadosamente los portavoces de la crisis. Lo más adecuado, según los manuales de comunicación de crisis, es que haya un portavoz único para evitar las contradicciones en las comparecencias públicas, y, en parte, el Gobierno centró este papel en el ministro de Sanidad. Sin embargo, se optó por un sistema más coral, con un formato de comparecencias rotatorias en la que han tenido una mayor presencia pública los cuatro ministros pertenecientes al comité de crisis: el ministro de Sanidad, Salvador Illa (12 comparecencias); el ministro del Interior, Fernando Grande-Marlaska (7); el ministro de Transportes, José Luis Ábalos (5); y la ministra de Defensa, Margarita Robles (3).

Esta presencia plural de los principales dirigentes del Gobierno contrasta con la presencia más diluida que los miembros del Gobierno tienen en otros países. En Italia, por ejemplo, la rueda de prensa diaria es ofrecida por Angelo Borrelli, el director de Protección Civil, miembro del comité técnico asesor del Gobierno, junto a médicos o profesores expertos. Giuseppe Conte, el presidente del consejo de ministros italiano, se limita a realizar declaraciones grabadas informando de la adopción de las medidas más relevantes. En Francia, comparece diariamente el director general de Sanidad, acompañado en ocasiones por el propio

ministro. El presidente Macron, más bien, da mensajes a la nación y el primer ministro, Édouard Philippe, efectúa declaraciones gubernamentales y concede diversas entrevistas, al igual que sus ministros, pero no participan en estas ruedas de prensa diarias.

¿Es conveniente cambiar de portavoces cuando la situación real ha desbordado las previsiones iniciales efectuadas por estos sobre la magnitud de la crisis y su posible evolución?

Es cierto que los cambios de portavoz en la crisis del Ébola, por ejemplo, produjeron un cierto desconcierto entre la sociedad, en los públicos internos y en los externos y que el cambio de portavoz, con la sustitución de la ministra de Sanidad, Ana Mato, pudo interpretarse como una desautorización pública de la misma. Sin embargo, la atribución de la portavocía a una dirigente (la vicepresidenta del gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría) que, a diferencia de Mato, disfrutaba de una de las mejores valoraciones públicas entre los miembros del Gobierno por su capacidad de gestión, en un momento en el que, prácticamente, todos los ministros suspendían en valoración ciudadana según las encuestas del CIS, constituyó una decisión acertada. En la crisis del coronavirus, en cambio, no se ha optado por esta solución, tal vez porque todos los ministros del Gobierno suspendían en la valoración ciudadana, según el Barómetro del CIS de marzo, incluidos los vicepresidentes (4,1 para Calvo; 4,3 para Calviño; y 3,7 para Iglesias), por lo que ninguno tenía una reputación positiva que pudiera exhibirse para sustituir con ciertas garantías al ministro de Sanidad

frente a la ciudadanía (la valoración de Illa es 4,2). El presidente Sánchez se ha limitado, como sus homólogos, a comparecer para explicar las drásticas medidas que se iban adoptando, como la situación de confinamiento general, el estado de alarma y sus sucesivas prórrogas, así como las medidas de congelamiento de grandes sectores de la economía.

3.2 El papel de los expertos

Además de los miembros del Gobierno que componen el comité de crisis, han comparecido frecuentemente el resto de miembros del comité de gestión técnica del coronavirus: Fernando Simón, jefe del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias del Ministerio de Sanidad; Miguel Villarroya, jefe del Estado Mayor de la Defensa; José Ángel González, director operativo adjunto de la Policía Nacional; Laurentiño Ceña, de la Guardia Civil; y María José Rallo, secretaria general de Transportes.

En relación con el papel de los expertos en la comunicación, Fernando Simón, un epidemiólogo, ha representado a este colectivo al igual que durante la crisis del Ébola en 2014. Sin embargo, a diferencia de aquella crisis, sus declaraciones iniciales en el sentido de que “España no va a tener más allá de algún caso diagnosticado” (31 de enero), que “en estos momentos, el nivel de riesgo de España es relativamente bajo” (3 y 9 de febrero), o que “no debería ser un problema grave celebrar eventos multitudinarios” (2 de marzo), han contribuido a mermar su credibilidad pública y han suscitado dudas en diversos sectores y medios de comunicación acerca de si debía ser relevado o confirmado en su puesto, incluyendo la solicitud de su dimisión por parte de algunos epidemiólogos y de Vox, el tercer partido en representación parlamentaria.

El papel de los expertos está siendo más destacado en otros países. Por ejemplo, en Estados Unidos, donde el presidente Donald Trump, al inicio de la crisis, comparecía diariamente, acompañado de numerosos miembros de su equipo y de expertos sanitarios, como el epidemiólogo Anthony Fauci (*National Institute of Allergy and Infectious Diseases*) o Deborah Birx (experta en enfermedades infecciosas y coordinadora del Grupo de Trabajo contra la pandemia en la Casa Blanca).

3.3 El control de las ruedas de prensa

Un problema de la comunicación de crisis en los casos de pandemias es el formato de las comparecencias de los miembros del comité de crisis. De hecho, en España, el tipo de ruedas de prensa ha generado un gran malestar entre los medios de comunicación llegando a

hacerse público un manifiesto de protesta firmado por centenares de periodistas de los más diversos medios. Varios diarios, además, incluso llegaron a renunciar a participar en lo que denominaron “ruedas de prensa-farsa” del Gobierno, por el control y filtro de las preguntas que se podían efectuar a los comparecientes diarios del comité técnico y que ejercía la Secretaría de Estado de Comunicación. Con el argumento de que las ruedas de prensa no podían ser presenciales para evitar contagios, la SEC decidía las preguntas que pasaban a ser respondidas, sin posibilidad de réplica o repregunta si los responsables políticos eludían ofrecer una respuesta clara. Ante la retirada de importantes diarios nacionales, como El Mundo o ABC, y la amplia repercusión del manifiesto en contra del filtrado de preguntas por el Gobierno, además de la presión ejercida por las asociaciones de la prensa (APM y FAPE), rechazando el sistema establecido, la Secretaría de Estado de Comunicación rectificó y cambió el procedimiento, permitiendo a los periodistas que pudieran formular sus preguntas directamente, sin filtros, por medio de videoconferencia.

3.4 El control al Gobierno y el papel de la oposición

En España, el debate sobre la extensión del estado de alarma, en esta ocasión no ha sido tan intenso, como en la crisis de los controladores aéreos de 2010, ni en el sentido político ni desde el punto de vista de los expertos. Recordemos que el R.D. 1673/2010, el primero en España que establecía el estado de alarma, provocó que distintos expertos fijaron su posición acerca de si concurrían los presupuestos fácticos y normativos para la adopción de una medida tan extrema, con posicionamientos 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) y 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, etcétera).

En la crisis del coronavirus, la gravedad y extensión de la pandemia hacía ocioso este debate, pero no la discusión sobre si esta medida ampara la suspensión general del derecho de libertad de circulación y residencia o si esas medidas solo pueden adoptarse bajo el estado de excepción. La misma crítica se ha formulado a la suspensión de la actividad parlamentaria y al debido ejercicio del control del Gobierno bajo el estado de alarma. Estas interpretaciones críticas han sido desarrolladas por numerosos letrados, constitu-

cionalistas y exmagistrados del Tribunal Constitucional (Manuel Aragón Reyes, Javier García Roca, Raúl Canosa, Enrique Arnaldo, etcétera.).

Las discrepancias también afectaron al cese de actividades económicas no esenciales, dictado para hacer más riguroso el confinamiento en abril (RD 11/2020) y que generó una gran oleada de críticas desde sectores empresariales (CEOE, Cepyme, Pymec, Confemetal, Confebask, etcétera), que consideraron que generaría un impacto económico sin precedentes y un desempleo masivo, y también por parte de gobiernos autonómicos, que rechazaron no haber sido convocados para negociar esta decisión. Algunas de las principales formaciones políticas, como el PP o Vox, y parcialmente Ciudadanos y el PNV, también discreparon de los reales decretos que establecían la prohibición de despidos por causas objetivas derivadas del coronavirus o los permisos retribuidos recuperables. Incluso, con motivo de las especulaciones para que el Gobierno aprobara unilateralmente un nuevo ingreso mínimo vital, apoyado por el grupo de Iglesias dentro del Gobierno, tanto CEOE como Cepyme dejaron de acudir a las reuniones convocadas por el Ministerio de Trabajo en una muestra de la ruptura del diálogo social.

Por otro lado, a diferencia de otros países, en España no se ha producido un completo alineamiento de las fuerzas políticas detrás del Gobierno, típico del efecto de “cierre de filas” o “*rally round the flag*”, característico de las grandes crisis. En España, en la actual fase de explosión de la crisis, se ha producido, más bien, un cierto “*blame game*” o juego de la culpa acerca de las responsabilidades políticas por la crisis, en las que cada fuerza política ha intentado realizar un enmarcado y una estrategia de comunicación propia. La oposición ha apuntado a la imprevisión del gobierno en su manejo de la crisis y ha enfatizado episodios, como el de los test falsos procedentes de China, que refuerzan el discurso de la ineficacia del Ejecutivo para afrontar la pandemia (Minder, 2020; Tremlet, 2020). El gobierno, por su parte, ha intentado introducir un nuevo eje discursivo, con la defensa de la sanidad pública y la atribución de responsabilidades a determinados gobiernos autonómicos, dirigidos por la oposición, atribuyéndoles una determinada política de recortes en la sanidad pública que ha mermado sus recursos humanos y materiales.

4. PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA CRISIS

Los directores de comunicación de los gobiernos suelen trabajar con modelos dinámicos de crisis, algo más complejos y realistas que los esquemas básicos de fa-

ses 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: 343), 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*”.

Superadas las fases de latencia y eclosión, pero en plena fase de explosión o perversión de la crisis, aún estamos muy lejos del cierre político y del cierre operativo de la misma y, por tanto, de 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, por supuesto, de la fase de renovación, en la que se vuelven a recapitular las lecciones de las crisis con motivo de los aniversarios o de la celebración de los eventuales procesos judiciales derivados de las mismas.

4.1 Crisis de sombra alargada

La crisis del coronavirus será un ejemplo más, aunque muy importante, de una clásica crisis de sombra alargada. A diferencia de las crisis de combustión rápida (*fast burning crisis*), que son intensas y breves y consecuencia, por lo general, de calamidades y desastres naturales, las crisis de sombra alargada (*long shadow crisis*) se caracterizan 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 11-M o del accidente del metro en Valencia ilustran bien este tipo de trayectoria (Crespo, Garrido y Medina, 2017: 121).

Es la trayectoria 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) 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 Kingdon, para que ciertos incidentes se conviertan en un tema de la agenda política). 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*”

Tabla 2. Tipos y casos de trayectorias de crisis.

		VELOCIDAD DE DESARROLLO	
		Rápida: instantánea	Lenta: sigilosa
VELOCIDAD DE TERMINACIÓN	Rápida: abrupta	CRISIS DE COMBUSTIÓN RÁPIDA Terremoto de Lorca, Controladores aéreos	CRISIS CATÁRTICA Crímenes que conmocionan a la población o crisis de asesinos seriales
	Lenta: gradual	CRISIS DE SOMBRA ALARGADA Coronavirus, Prestige, Atentado terrorista 11-M	CRISIS DE COMBUSTIÓN LENTA Calentamiento global, Envejecimiento

Fuente: Adaptada de Boin y T'Hart (2001: 32).

Tabla 3. Cuatro estados típico-ideales de cierre de crisis

		CIERRE POLÍTICO	
		Sí	No
CIERRE OPERACIONAL	Sí	Terremoto de Lorca, Controladores aéreos	Crisis del Prestige, Metro de Valencia, Madrid Arena
	No	Gripe A, Ébola, COVID-19	Atentado terrorista 11-M

Fuente: Adaptada de Boin y T'Hart (2001: 32).

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” y pueden extenderse durante varios años (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007: 120-121).

4.2 Cierre político y cierre operativo

Si algo define a las crisis de sombra alargada es que separan el cierre operativo y el cierre político de las mismas. En esto se diferencian de las crisis de combustión rápida, que se suelen definir por la simultaneidad del cierre operativo y el cierre político de las mismas, como en las crisis de Lorca y de los controladores aéreos. El cierre operativo se produce 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, en las crisis de sombra alargada, crea la posibilidad de desajustes entre ambos momentos de cierre, puesto que se puede producir 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 precedió 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 opera-

tivo antecedió al cierre político, en la medida en que la protesta organizada de los afectados y la exigencia de responsabilidades judiciales puede mantener 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 (11-S), Madrid (11-M), Londres (7-J) o París (13-N), en 2001, 2004, 2005 y 2015; en estos casos los cierres 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 nuevas organizaciones, vinculadas al terrorismo internacional, como el Ejército Islámico (ISIS), etcétera.

De estos desajustes entre el cierre político y el cierre operativo de las crisis surgen, además, dos «déficits de manejo del tiempo» (Boin, Hart, Stern, Sundelius, 2007: 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”.

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 se ha 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 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 fue 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 (Crespo, Garrido y Medina, 2017: 122). Por ello, en este caso era necesario actuar con prudencia evitando un cierre prematuro y en falso de la crisis. Además, en esta fase de cierre de la crisis, en la post-crisis y en la fase de renovación, tres acciones serán necesarias para recuperar finalmente la normalidad, en las que no podemos detenernos en los estrechos límites de este texto: la *accountability*, la evaluación y el aprendizaje.

4.3 Crisis laterales y crisis en cascada

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 hubo que desarrollar una estrategia de gestión y de comunicación (Campbell, 2015: 335-336). En la crisis del coronavirus, se van a producir una serie de crisis laterales o en cascada casi tan importantes como la crisis central y que afectarán a distintos ámbitos. A nivel nacional, debido a las medidas drásticas de hibernación o congelamiento de la economía, según los pronósticos del FMI, España sufrirá un gran colapso, con un desplome

del 8% del PIB, el mayor desde la guerra civil, y un aumento imparable del desempleo hasta niveles superiores, de nuevo, al 20%. A nivel global, la probable sucesión de una serie de crisis en cascada o laterales (Zakaria, 2020): en primer lugar, la crisis económica, debido a la pérdida de millones de empleos en todo el mundo, que superarán en número a los producidos durante la grave crisis de 2008-2012; en segundo lugar, la crisis de deuda y el colapso fiscal que sobrevendrá en determinados países con el riesgo de caída en *default*; en tercer lugar, el efecto dominó de la crisis en los países en desarrollo y el derrumbe económico de los países petroleros por la caída de precios del crudo, lo que provocará revueltas, oleadas de refugiados y una fuerte movilización política en estos países.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atkeson, L. R. y Maestas, C. D. (2012): *Catastrophic Politics. How Extraordinary Events Redefine Perceptions of Government*. Nueva York: Cambridge University Press.
- 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 pot-crisis politics”. En U. Rosenthal; A. Boin y L. K. Comfort (comps.): *Managing crises. Threats, dilemmas, oportunities*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Boin, A.; Hart, P. T.; 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).
- Campbell, A. (2015): *Winners: And How They Succeed*. Londres: Hutchinson.
- Crespo, I.; Medina, R. M.; Garrido, A.; Belinchón, M. y Parodi, J. (2017): *¿Estamos preparados? La gestión de la comunicación de crisis en la Administración Pública española*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Crespo, I.; Garrido, A. y Medina, R. M. (2017): La comunicación de crisis en la administración pública española: análisis de evidencia empírica. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 18: 110-134.
- Gundel, S. (2005): “Towards a New Typology of Crises”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13(3): 106-115.
- Heat, R. L. y O’Hair, H. D. (comps.) (2009): *Handbook of Risk and Crisis Communication*. Nueva York: Routledge.
- Minder, R. (2020): “Spain’s Coronavirus Crisis Accelerated as Warning Went Unheeded”. *The New York Times*, 7 abril.
- Tremlet, G. (2020): “How did Spain get its coronavirus response so wrong?,” *The Guardian*, 26 marzo.
- Zakaria, F. (2020): “This is just the first in a series of cascading crises”, *The Washington Post*, 3 abril.



Ismael Crespo

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Murcia

✉ icrespo@um.es



Antonio Garrido

Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Murcia

✉ agarrido@um.es