

# LA CAMPAÑA ELECTORAL DEL 11-M: DE LA ESTRATEGIA A LA CRISIS

**Macarena Álvarez Avilés**

Universidade de Santiago de Compostela

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

[alvarezmacarena@hotmail.com](mailto:alvarezmacarena@hotmail.com)

Graduada en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Pablo de Olavide. Con Máster en Marketing, Consultoría y Comunicación Política por la USC, la autora ha trabajado en la consultoría de Comunicación Política y de Asuntos Públicos. Actualmente, Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Granada.

## **Resumen**

En nuestro trabajo de investigación, comenzamos estudiando la estrategia de campaña para las elecciones generales de 2004 de los tres principales partidos a nivel nacional: PP, PSOE e IU. En esta campaña, el desarrollo ordinario de la estrategia diseñada inicialmente, compuesta de diferentes elementos, desembocó en una situación excepcional para los actores políticos a raíz de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid. En este contexto, evaluamos cómo se gestionó la crisis que se originó tras los atentados, aplicando un esquema de fases y desglosando cuál fue la acción de los actores estudiados, los escenarios y problemas que se les planteaban, y si esta gestión les acabó beneficiando o perjudicando. Una crisis para la que los partidos no se encontraban preparados, y de la que no extrajeron verdaderas enseñanzas para afrontar situaciones similares en un futuro.

**Palabras clave:** crisis, partidos, atentado terrorista, campaña electoral, estrategia.

## Índice

1. Introducción	3
2. Análisis del fenómeno que se pretende estudiar	5
2.1. Marco teórico	5
2.1. A. Las campañas electorales	5
2.1. B. La estrategia electoral	5
2.1. C. Delimitación del concepto de crisis	6
2.1. D. Comunicación de crisis	6
2.2. Hipótesis y objetivos	7
3. Metodología	9
4. Análisis y discusión de los datos	10
4.1. La no-crisis. Estrategia y planificación	10
4.2. La precrisis. Percatarse de los síntomas	10
4.3. La crisis: rapidez versus prudencia	13
4. 3. A. La figura del portavoz	13
4. 3. B. Contener y resolver la crisis	14
4.4. La post-crisis: ¿Aprendieron los partidos de esta crisis?	18
5. Conclusiones	20
6. Bibliografía	24
7. Fuentes documentales	25

## **1. Introducción**

El 11 de marzo de 2004, en plena campaña electoral de unas elecciones generales, tuvo lugar uno de los atentados más cruentos de la Historia de nuestro país. Varios artefactos explosionaron en distintos trenes y estaciones de Madrid a primera hora de la mañana, ocasionando casi doscientos fallecidos y miles de heridos, además de una inmensa conmoción entre toda la sociedad española.

En ese momento, el Gobierno del Partido Popular, presidido por José María Aznar, compareció ante la ciudadanía representado tanto por la figura del Presidente del Gobierno como por la del Ministro del Interior. Además de las típicas palabras de condolencia y condena a la violencia, junto con la garantía del apoyo a las víctimas, el Gobierno se apresuró a atribuir la autoría del atentado a la banda terrorista ETA. Esta banda había sido la autora de los ataques terroristas más sonados en nuestro país durante los años anteriores al 11-M, se encontraba activa, y había pruebas determinantes, según el Gobierno, de que había estado preparando un ataque contra la estación de Atocha.

No obstante, pocas horas después del atentado, algunos medios de comunicación ya planteaban la posibilidad de que no fuese obra de ETA, sino del terrorismo yihadista, dado que España se había fijado como objetivo de Al-Qaeda a raíz de su participación en la Guerra de Irak. Es preciso recordar, además, que la participación en esta guerra ya había generado numerosas manifestaciones contrarias a ella, y había sido ampliamente criticada por otros partidos y algunos sectores de la sociedad española. Pese a todo ello, el Gobierno del Partido Popular continuó ratificando, durante los últimos días de campaña, que los indicios apuntaban a la autoría de ETA.

Las horas que transcurrieron desde los atentados hasta la jornada de votación, el 14 de marzo de 2004, resultaron determinantes para comprender cómo se gestionó la campaña electoral en los tres principales partidos de ese momento a nivel nacional: PP, PSOE, e IU, pese a que la campaña quedó oficialmente suspendida. Su estudio nos permite ver cómo, en palabras de algunos de los colaboradores en nuestra investigación, “se forzó nuestro sistema democrático hasta el extremo”, algo que se aprecia, por ejemplo, en la convocatoria de concentraciones durante la jornada de reflexión, o en los rumores que existían, en ese momento, sobre la posible suspensión de las elecciones.

Todos estos días culminaron con la victoria del PSOE. Hasta el momento anterior a los atentados, los resultados de los sondeos arrojaban pronósticos muy igualados para PP y PSOE. Sin embargo, el segundo obtuvo finalmente más votos, lo cual le permitió gobernar con el liderazgo de José Luis Rodríguez Zapatero, y poner en marcha una investigación en sede parlamentaria sobre lo ocurrido durante estos días, y la gestión del hasta entonces Gobierno. No obstante, todo esto forma parte de la evidencia tantas veces estudiada y bastante conocida entre la doctrina académica.

En esta ponencia, nos planteamos ir más allá, y analizar la dirección de la campaña electoral de los tres principales partidos aplicando la teoría de la gestión de crisis. Trataremos de analizar, como explicaremos más adelante, en qué sentido una conmoción nacional como la que habían generado estos atentados terroristas podrían no haber supuesto, irremediamente, una crisis de comunicación en el escenario electoral. Esta situación de emergencia estatal, política, y del ámbito de la gestión pública derivó en una situación de crisis comunicativa donde cobraron protagonismo diferentes actores, con intereses divergentes, y donde unos resultaron, finalmente, beneficiados; y otros, perjudicados en la competición electoral.

Nos proponemos esta investigación porque la gestión de aquella crisis supuso un antes y un después en la Comunicación Política e Institucional, tanto en nuestro país, como para la gestión de crisis en otros Estados. Pese a la sucesión de atentados terroristas que España había padecido, ninguno había alcanzado tal dimensión, y menos en campaña electoral. En primer lugar, por el número de víctimas. Se trataba de una auténtica masacre en términos de fallecidos, heridos y familiares. En segundo lugar, por las características del mismo que se irían descubriendo: el terrorismo yihadista golpeaba duramente, y por primera vez, a nuestro país.

A unos hechos de tal entidad nunca podremos atribuirles unas causas razonables. Lo que sí es cierto es que estos atentados formaron parte de una cadena de decisiones y acontecimientos políticos que llegan hasta nuestros días. La comunicación de esos días decisivos, pero también la política de los meses anteriores y posteriores, forman parte de una cronología que debe aplicarse para comprender, con cierta perspectiva histórica, el contexto internacional de nuestros días y las principales amenazas que se ciñen sobre el mundo occidental.

## **2. Análisis del fenómeno que se pretende estudiar**

### **2.1. Marco teórico**

#### **2.1. A. Las campañas electorales**

Jennifer Lees-Marshment sostiene que campañas políticas se consideran aquellos periodos oficiales, más cortos que el resto, que comienzan después de una convocatoria por parte del Gobierno que actúa como mecanismo de disolución de la legislatura o de la Asamblea, y que anteceden al día de la votación (Lees Marshment, 2009: 162). Afirma Dennis Kavanagh, por su parte, que las campañas electorales son “el proceso a través del cual los contendientes (partidos, candidatos o grupos de interés especial) buscan apoyo electoral en una contienda para acceder a cargos públicos” (Kavanagh, 2000: 29).

Las campañas electorales, en cuanto a duración y otros aspectos, difieren notablemente de unos países a otros. Los rasgos distintivos se pueden examinar en las normativas propias de cada país. En el caso español, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio de 1985, reguladora del Régimen Electoral General, en sus artículos 50.2 ss., define la campaña electoral como el “conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios”. La campaña comienza el trigésimo octavo día posterior a la convocatoria de elecciones, dura quince días naturales, y termina a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación.

#### **2.1. B. La estrategia electoral**

Una campaña electoral necesita una estrategia. Ésta consiste, a grandes rasgos, en delimitar una meta -electoral- que queremos conseguir, y en trazar la senda que nos permitirá alcanzarla. Va referida a unos objetivos electorales y a unos recursos disponibles, y trata precisamente de optimizar los recursos disponibles en función de los objetivos fijados.

Newman planteó cómo los candidatos pueden emplear un conjunto de herramientas de Marketing Político como parte de su estrategia. En 1994, publicó su modelo genérico, que había aplicado con éxito a la campaña de Bill Clinton en 1992.

Este modelo muestra la complejidad de los diferentes factores que se deben tener en cuenta en la estrategia. Otros autores como Xavier Roig han propuesto un esquema menos complejo, que recoge aspectos como la identificación de escenarios, la valoración de nuestro producto, la evaluación de amenazas externas y el diseño temporal.

### **2.1. C. Delimitación del concepto de crisis.**

En este trabajo, consideraremos crisis aquellos cambios súbitos y, en cierta medida, inesperados, que ponen en peligro la estabilidad de la organización que la padece. Por tanto, el concepto se caracteriza por su dinamismo y por un alto grado de complejidad. Paradójicamente, hemos asumido, igualmente, que las crisis pueden ser previsibles por las propias organizaciones, ya que, si éstas conocen sus carencias, pueden prevenir y manejar con más tiempo y preparación las crisis para que no se deteriore su imagen.

En un sentido más centrado en el ámbito de la Administración Pública, hablamos de crisis en aquellos momentos en que los responsables políticos experimentan una seria amenaza para las estructuras básicas o los valores o normas fundamentales del sistema. Debido a la presión del transcurso del tiempo o de la propia incertidumbre de las circunstancias, se vuelve necesario adoptar decisiones de vital importancia (Boin, Hart, y otros, 2005: 1821).

### **2.1. D. Comunicación de crisis**

Hay autores que sostienen que no existe una versión de la comunicación enfocada a la crisis como algo diferenciado de la comunicación habitual de las organizaciones. No obstante, las crisis pueden aparecer en cualquier momento, y las organizaciones deben saber hacerles frente. En ese momento, defendemos que la comunicación de estas organizaciones va a diferir, indudablemente, de su modo habitual de comunicar, tanto de forma interna, como de forma externa, y habrá que actuar de la forma más profesional posible, y que menos perjudique la reputación de la organización. De hecho,

el primer dilema al que se enfrenta esta última, cuando estalla la crisis, es si comunicar o no comunicar (Losada Díaz, 2010: 83).

A lo largo de nuestro trabajo, evaluamos cómo fue la comunicación de los distintos actores ante la crisis generada, y formulamos recomendaciones sobre cómo tendrían que haber actuado, respetando los principios de anticipación, agilidad, calidad informativa y veracidad propuestos por Westphalen y Piñuel (1993).

## **2.2. Hipótesis y objetivos**

Una vez analizado nuestro marco teórico, partiremos de la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo gestionaron los partidos la crisis que supuso el 11-M en plena campaña electoral? Y, ante esta cuestión, formulamos la siguiente hipótesis:

1. Ninguno de estos tres partidos se encontraba preparado para afrontar una crisis de estas dimensiones, aún menos durante la campaña electoral.
2. Los atentados no tendrían por qué haber supuesto una crisis de la comunicación en campaña; sin embargo, la actuación del Partido Popular al abordar estos hechos desencadenó la crisis, y propició que PSOE e IU debieran ajustar su estrategia a esta situación de crisis. A partir de aquí:
  - i. El PP la gestionó, sobre todo, desde su posición de Gobierno, pero con intención de obtener beneficios como partido.
  - ii. El PSOE supo aprovechar la ocasión para adquirir protagonismo, y liderado por una figura diferente a la del candidato a la presidencia.
  - iii. IU no consiguió hacerse oír, y el protagonismo de la izquierda lo acaparó el PSOE casi por completo.
3. A ninguno de estos partidos les sirvió la experiencia para aprender a afrontar futuras crisis, ya que se han cometido errores similares a posteriori, aunque no se trate de crisis de tal magnitud.

En lo que se refiere a los objetivos, comenzamos perfilando el objetivo general nuestra investigación, y éste nos lleva a determinar los objetivos más específicos de la misma.

- Objetivo general

- Realizar un estudio en profundidad sobre los elementos de la dirección de una campaña en el caso de PP, PSOE e IU cuando ésta se ve afectada por esta crisis, para poder extraer conclusiones generales.
  
- Objetivos específicos
  - Estudiar un caso en que una crisis inesperada interfiere en el desarrollo de una campaña electoral: el 11-M.
  - Conocer si los partidos estudiados se encontraban preparados para la crisis inesperada.
  - Analizar las medidas que se adoptaron desde la dirección de los partidos para afrontar la crisis.
  - Examinar en qué medida se modifica o se mantiene, en el discurso político, la estrategia diseñada inicialmente para la campaña.
  - Analizar la figura del portavoz en la gestión de la crisis.
  - Evaluar las consecuencias de las decisiones adoptadas por la dirección de la campaña para la organización u organizaciones implicadas.
  - Examinar el grado de aprendizaje de los partidos una vez superada la crisis.



### **3. Metodología**

En nuestro trabajo, hemos procurado ser lo más rigurosos posibles, y es por eso por lo que hemos combinado la metodología cuantitativa con la cualitativa, si bien es cierto que la segunda en mayor medida que la primera por la propia temática que aquí abordamos. Hemos tratado, además, de obtener datos combinando distintas técnicas para ser bastante exhaustivos, ya que solo combinando estas diferentes técnicas se puede intentar superar las carencias y los errores de una u otra, de tal forma que nuestro trabajo refleje unos resultados lo más fieles posibles a la realidad.

Como instrumentos de metodología cuantitativa, hemos consultado, principalmente, los resultados de sondeos nacionales publicados en los medios, así como los sondeos propios encargados por los partidos estudiados en el ámbito preelectoral, y los trackings electorales. Como instrumentos de metodología cualitativa, hemos realizado entrevistas en profundidad a los responsables de campaña de los principales partidos. A su vez, hemos analizado el contenido de material de campaña emitido por los partidos, examinando hacia dónde se orienta, y realizado análisis del discurso.

Por lo que respecta a las fuentes, una vez más hemos tratado de combinar tanto fuentes primarias como fuentes secundarias. Entre las primeras incluimos declaraciones de los líderes políticos en foros internos, las declaraciones de los responsables de campaña, los programas electorales de los partidos, y datos del Ministerio del Interior. Como fuentes secundarias, hemos empleado artículos, entrevistas y noticias en prensa (diarios de tirada nacional), informativos de carácter nacional e informativos de otros países, artículos de investigación, encuestas de empresas privadas o de otros organismos (CIS, Metroscopia, SIGMA DOS), o encuestas internas.

Asimismo, se ha combinado la investigación documental, que queda reflejada en la bibliografía y fuentes documentales de este trabajo, con un trabajo de campo, orientado especialmente a la realización de entrevistas que nos proporcionasen información valiosa para nuestro trabajo, y difícilmente accesible a través de la vía documental. Es preciso añadir, igualmente, que los métodos empleados han sido, fundamentalmente, exploratorios, pero también comparativos.

## **4. Análisis y discusión de los datos**

Para analizar nuestros datos, nos basaremos en el esquema de fases de una crisis propuesto por José Carlos Losada, a saber:

- 1) La no-crisis.
- 2) La precrisis.
- 3) La crisis.
- 4) La post-crisis.

### **4.1. La no-crisis. Estrategia y planificación**

En este primer apartado, procuraremos abordar cuáles eran las líneas principales de la estrategia de campaña de PP, PSOE e IU, y hasta qué punto estos partidos se encontraban preparados para una crisis. Y es que, como ya afirmábamos con anterioridad, esta fase es la más larga temporalmente, y la que nos proporciona mayores oportunidades de conseguir afrontar la crisis si ésta se desencadena en algún momento. Nos remontamos, por tanto, a los momentos iniciales de diseño de la estrategia de campaña de las elecciones generales de 2004 en los tres principales partidos de ese momento, los cuales se recogen en la tabla 1.

### **4.2. La precrisis. Percatarse de los síntomas.**

En esta fase, es preciso contrastar versiones, y detenernos a analizar si se habían registrado señales claras de crisis a las que la organización no prestó atención. Desde el Gobierno, el Partido Popular había evidenciado claros síntomas de errores comunicativos, o de una política de cierto oscurantismo en la proporción de la información a los ciudadanos. Esta falta de transparencia había constituido, precisamente, uno de los ejes vertebradores de la campaña de los otros partidos, especialmente de la del PSOE.

Tabla 1. Comparativa de elementos de estrategia de campaña.

	PP	PSOE	IU
<b>Inicio preparación</b>	Entre 6-3 meses antes	Entre 3 años y 3 meses antes	Entre 9-5 meses antes
<b>Equipo</b>	Equipo dirección del partido+ algunos de confianza de Rajoy	Comité Electoral + 16 miembros externos (publicidad)	10-12 personas
<b>Temas</b>	Lucha contra el terrorismo, pleno empleo, economía estable, bajadas de impuestos, apoyo a las familias, seguridad en las calles y eficacia de la Justicia, calidad de la Educación, superar los desequilibrios territoriales, integración de los inmigrantes, una España constitucional, plural y solidaria	No a la guerra de Irak, democracia paritaria y plural, defensa del Estado del bienestar, empleo de calidad y gasto social para una economía más productiva, educación universal, laica y pública; cultura	Ampliación del Estado social, puentes entre las concepciones del Estado, vivienda, salario mínimo, propuestas ecológicas
<b>Metodología</b>	Cuantitativa y cualitativa. Pedro Arriola.	Estudios del CIS y empresas + trackings propios	Sobre todo cuantitativa publicada en medios. Algún <i>focus group</i> .
<b>Lemas</b>	“Avanzamos juntos” “Juntos vamos a más”	“Merecemos una España mejor” “Soluciones ahora” “ZP. Zapatero Presidente”	“Con tu voto es posible. Palabra”
<b>Actos</b>	Mítines y actos sectoriales	Mítines y actos sectoriales	Mítines y actos sectoriales
<b>Nuevas técnicas Marketing</b>	Relaciones con Internet. Distinto formato de spot para televisión	Relaciones con los medios. La televisión	Relaciones con los medios. La televisión
<b>Spot</b>	Un solo escenario, diferentes protagonistas y candidato. Nuevo formato para TV	Diferentes escenarios y protagonistas, candidato	Un solo escenario, dos protagonistas y candidato
<b>Cartelería</b>	Foto frontal sobre fondo azul y uso de mayúsculas	Foto frontal de ojos y cejas, pero gesto sonriente y distendido. Colores blanco y rojo, uso de minúsculas	Foto frontal sobre fondo claro. Caligrafía diferente, colores rojo y verde
<b>Presupuesto total</b>	11,4 millones de euros	10,5 millones de euros	6 millones de euros

Podemos fijar la duración de esta fase desde el momento en que explotan los primeros artefactos hasta el mediodía del jueves 11 de marzo. En este momento, aún no había aparecido la camioneta que trasladó a los presuntos autores de la masacre, pero los indicios ya comenzaban a apuntar en una dirección distinta. Cabría afirmar que, en este lapso de tiempo, es cuando los partidos empiezan a percibir la entidad de los hechos, y éstos comienzan a trascender a los medios de comunicación. Son horas de desconcierto en cuanto al impacto que genera en la ciudadanía, y en la reacción de los propios partidos, que adoptaron medidas diferentes.

Las acciones de los partidos se redujeron a las decisiones de núcleos internos del mismo. Todos los responsables de campaña quedaron en un segundo plano a raíz de la suspensión de la misma, salvo en el caso de IU. La situación se debatió con diferentes miembros de la organización, aunque no se contactó, en estas horas, con ninguna persona externa que pudiera ratificar si nos encontrábamos ante una situación de crisis que les afectaría electoralmente, y los hechos no se afrontaron del mismo modo. El Partido Popular creyó que estos atentados le perjudicarían, como analizaremos más adelante. El PSOE, por su parte, no pensó, a priori, que pudieran influir en términos electorales; e IU asumió que había quedado fuera de la competición electoral. Por eso presionaron para que su candidato interviniera también en TVE ese mediodía del 11 de marzo.

Una de las recomendaciones que se deben tener presentes en esta fase es afrontar los hechos, darle sentido a lo que está ocurriendo. Tras la conmoción inicial, todos los actores trataron de dimensionar lo que estaba ocurriendo, si bien quien más rápidamente le otorgó una dimensión electoral a los atentados fue el Partido Popular, por eso comenzó a gestionar la situación de inmediato. No obstante, este partido, representado en el Gobierno, erró al tratar de ocultarlo y proporcionar una información a la opinión pública que no era verídica. Esto es lo más difícil. No se trata solo de ser capaz de dimensionar la situación, sino de asumirla y afrontarla sin mentir, o sin proporcionar una información de cuya autenticidad se empezó a dudar en esas mismas horas.

Y es que, sobre el mediodía del 11 de marzo, los medios de comunicación extranjeros fueron los primeros en hacerse eco de versiones diferentes a las oficiales, y los propios partidos ya sabían por otras fuentes que existía una probabilidad bastante alta de que no fuese ETA. Empiezan a circular estas versiones extraoficiales que

apuntaban a Al-Qaeda, y los actores, pero especialmente el Partido Popular, ya vislumbran que podíamos estar afrontando una verdadera crisis con consecuencias electorales.

### **4.3. La crisis: rapidez versus prudencia**

#### **4.3.A. La figura del portavoz**

Procede detenernos ahora a analizar la figura del portavoz. En este caso, la primera persona que comparece como representante no ya del partido, sino del Gobierno de España, era el entonces Ministro del Interior, Ángel Acebes. Él es quien proporciona la información de que disponen, por primera vez, ese mediodía del 11 de marzo, y quien vuelve a realizar declaraciones por la tarde, una vez que ya se encuentra la furgoneta que podría haber trasladado a los responsables de la matanza. No obstante, ese día tiene lugar, igualmente, una comparecencia del Presidente del Gobierno, José María Aznar, para transmitir sus condolencias a las víctimas, ratificar su condena a los atentados, y transmitir que el Gobierno pondrá todos los recursos a disposición de estas víctimas y sus familiares. Una comparecencia típica para estos casos.

Sin embargo, en circunstancias de crisis, se recomienda que sea un solo portavoz quien se sitúe al frente de la organización. Es recomendable que éste sea el máximo dirigente, pero también puede tratarse de otra persona si ésta cuenta con más información y dominio del tema. En este caso, no solo encontramos que hay una duplicidad de figuras que se sitúan al frente de la organización, sino que además, el Presidente del Gobierno es quien se encargó de entablar los contactos telefónicos con los directores de los medios de comunicación para manifestarles su convencimiento sobre la autoría de ETA. En su comparecencia pública, no obstante, no realiza más alusiones que a términos genéricos sobre la autoría terrorista, sin afirmar el nombre de esta banda en concreto. Mariano Rajoy no intervino hasta el sábado 13 de marzo, durante la jornada de reflexión, como una señal de apoyo a su militancia ante las concentraciones que se estaban produciendo en las sedes del PP.

En el caso del PSOE, el portavoz oficial siguió siendo el candidato. Zapatero actuó como portavoz el jueves, y acudió a la manifestación que el Gobierno convocó el viernes, donde hizo declaraciones a los medios. No obstante, el partido sí reconoce que

otras personas proporcionaron información o comparecieron ante los medios en momentos puntuales, como José Blanco el viernes 12 por la mañana, o el propio Alfredo Pérez Rubalcaba, quien convocó una rueda de prensa después de conocer que el candidato del PP la había convocado en la jornada de reflexión. En este momento, no se considera oportuno que comparezca el candidato socialista por respeto a esta jornada, y porque el propio Rubalcaba era quien había asumido las competencias de Estrategia y Comunicación, además de ser el responsable de Política Antiterrorista.

En cuanto a las declaraciones realizadas por José Blanco en un medio de televisión nacional, ésta no fue una decisión consensuada en el seno del partido, sino que él mismo, como Coordinador Electoral y máximo responsable de esa campaña, decidió que el Partido Socialista no podía figurar ante la opinión pública como “cómplice de un Gobierno que no estaba diciendo la verdad a los ciudadanos”, según las fuentes que habían ido apareciendo. Esto, no obstante, genera irremediabilmente una dualidad de voces oficiales en la organización, algo que el Partido Popular aprovecha para recomendar al Secretario General del PSOE que reprenda a su número dos.

En Izquierda Unida, el único portavoz fue el mismo candidato a la Presidencia del Gobierno, Gaspar Llamazares. Este partido tuvo que batallar por hacerse un hueco en los medios de comunicación, por lo que, con más razón si cabe, debían aprovechar estos espacios para dar visibilidad a su candidato. Era una forma, además, de realzar la figura de Llamazares frente a las voces críticas internas que aún cuestionaban su capacidad de liderazgo después de haber relevado a un líder como Julio Anguita. Muchas de las figuras políticas más tradicionales del partido aún no se mostraban totalmente de acuerdo con Llamazares, por lo que no habrían podido contar con ellos aunque se hubiese querido.

#### **4. 3. B. Contener y resolver la crisis**

Una de las recomendaciones para este momento de la crisis consiste en configurar un equipo que gestione la misma, que no tiene por qué tratarse de un equipo externo, aunque sí dedicar sus esfuerzos, en esta etapa, a contener la crisis, y si ésta se expande, a resolverla lo antes posible. Lo más beneficioso, en estos casos, habría sido que se encargase de la gestión un grupo de personas que figurasen en los planes previstos, y

que hubieran sido debidamente formadas para hacer frente a la situación, e incluso para asumir la comunicación de crisis. No obstante, esto no fue posible, ya que ni siquiera existía un protocolo testado para estos casos.

En el caso del Partido Popular, toda su acción se canalizó a través del Gobierno. Pese a que, durante la mañana del 11 de marzo, se reunió a un grupo de personas que algunos llegaron a calificar como “gabinete de crisis”, lo cierto es que la convocatoria oficial de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, conocida como “gabinete de crisis”, no se llegó a producir. Según el Real Decreto 2639/1986, de 30 de diciembre, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis, hoy derogado, son miembros natos del Gabinete de Crisis, además del presidente y los vicepresidentes, los ministros del Interior, los de Asuntos Exteriores y de Hacienda.

A estos tres últimos no se les invitó y en cambio sí fueron llamados Zaplana y Timermans. Este Real Decreto también prevé la posibilidad de que se incorporen otros ministros y altos cargos. Uno de los habituales de estas reuniones es el director del servicio secreto, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), pero a Jorge Dezcallar tampoco se le convocó el 11 de marzo, a pesar de que Aznar respaldó después su actuación en un informe del CNI de las 15:51 horas de aquel día, que daba por "casi segura" la autoría de ETA.

En su lugar, en Moncloa se reunió a un grupo de personas más bien enfocadas a gestionar la comunicación del suceso, puesto que se incorporó la presencia del Portavoz del Gobierno (Eduardo Zaplana) y del Secretario de Estado de Comunicación (Alfredo Timermans). Esto nos conduce a pensar, una vez más, que fueron conscientes de la entidad de los hechos, y es adecuado que la organización designe a unas personas expertas en la materia para gestionar la crisis. Al no cumplir con los procedimientos reglamentarios, se pone en entredicho la buena praxis del Gobierno, además de su comunicación en estos momentos. Esto explica por qué tantas fuentes llegan a afirmar que el PP actúa, desde el Gobierno, con una mentalidad de partido.

En el caso del PSOE, la gestión de la crisis se limitó, igualmente, a un “núcleo duro” del partido. A partir de la mañana del 11 de marzo, momento en que se suspende la campaña, se prescinde de la labor del equipo externo de publicidad que se había contratado, y se evita la publicación de los últimos materiales que se habían reservado

para esos días. Todas las decisiones se concentran en la figura del Comité Electoral, pero sobre todo, en las de Óscar López, José Blanco (Secretario de Organización y Coordinador Electoral) y Alfredo Pérez Rubalcaba.

Entre ellos mismas se generaban ciertas diferencias de criterios. En ese momento, se cuestionaba si lo correcto era continuar con la estrategia que había mostrado el PSOE de apoyo al Gobierno en casos de atentados terroristas, o por el contrario, denunciar públicamente lo que parecía un engaño por parte del Gobierno a los ciudadanos según las versiones extraoficiales. El PSOE se debatía entre su prudencia y vocación de Gobierno, y el riesgo de aparecer como cómplices del PP si se demostraba, finalmente, que la información que transmitían no era verídica.

El caso de IU fue algo diferente. Puesto que los integrantes del equipo de campaña eran, básicamente, miembros del partido, fue este mismo equipo de campaña quien gestionó las escasas apariciones públicas del candidato, y las versiones que se transmitían. Debemos recordar que IU asumió, el mismo día de los atentados, que habían quedado fuera de la competición electoral, por lo que toda la gestión que se hizo estuvo orientada a salvaguardar, en cierto modo, la posición del partido, y tratar de luchar por mantener cierta visibilidad y por que se respetasen las reglas del juego democrático, teniendo en cuenta las comparencias públicas que se produjeron en la jornada de reflexión, y la amenaza de suspensión de las elecciones que ellos creían presente.

Por tanto, Izquierda Unida fue el único partido cuyo equipo de campaña no se diferenció del de gestión de la crisis. Sin embargo, es necesario contemplar que el nivel de actividad de este partido a partir de los atentados no fue tan frenético como el de PP y PSOE. Estos dos últimos eran conscientes de que se jugaban la credibilidad y el resultado electoral, al igual que IU asumió que el voto se polarizaría entre esas dos opciones cuando empezó a percibir las dudas sobre la información oficial del Gobierno. No habían contratado personal externo para la dirección de la campaña, y por tanto, no se prescindió de él, ni se recurrió a personas distintas.

Si continuamos evaluando algunas de las recomendaciones que nos proporciona la teoría para esta fase de la crisis, vemos cómo es necesario definir valores y prioridades. En el caso del PP, la prioridad en ese momento fue comparecer, pero quizá de forma demasiado precipitada afirmando la autoría de ETA. La rapidez y contundencia son



esenciales en este momento, pero deben compaginarse con la prudencia, y esto no resulta fácil. Podría haberse convocado una rueda de prensa para que compareciese, efectivamente, el Ministro del Interior o el Presidente del Gobierno, pero sin necesidad de precipitarse y realizar afirmaciones sobre la atribución de la autoría. Solo proporcionando de manera transparente la información segura con que contaban, y reconociendo el desconocimiento puntual sobre las restantes cuestiones.

Entre comunicar y no comunicar, resulta evidente que el Partido Popular, desde el Gobierno, optó por la alternativa más conveniente y casi obligada debido a la dimensión de los acontecimientos. Y además, comunicaron tratando de mantener el monopolio de la información. Es preferible que esta información sea proporcionada por la propia organización en exclusividad. El problema radica en que no se pudo evitar que otras informaciones se filtraran rápidamente y, junto con las primeras pruebas que hallaban las Fuerzas de Seguridad del Estado, contradijeran la versión oficial.

En el caso del PSOE, no se fijaron tan rotundamente las prioridades. Los atentados habían generado una gran conmoción, y lo principal era mostrar el respaldo al Gobierno en una situación tan delicada, pero no se determinaron objetivos electorales, ni percibieron tan rápidamente la crisis. Como ya hemos referido, más adelante llegaron los debates internos sobre la postura que se debía mantener, y al final, la reacción de Alfredo Pérez Rubalcaba al conocer la convocatoria de prensa que había hecho Rajoy durante la jornada electoral, y el contraataque de su comparecencia con la proclamación de su “Merecemos un Gobierno que no nos mienta”. Nada bien definido, sino una constante respuesta a los acontecimientos que se iban produciendo.

Izquierda Unida, por su parte, fue otro partido que definió rápidamente las prioridades. De manera más o menos acertada, lo cierto es que IU asumió la posición que ocuparía en adelante, y delimitó bien sus objetivos: el Gobierno estaba mintiendo, esto hacía que se encontrasen en una crisis en plena campaña electoral, y el voto se decidiría entre quienes apoyaban a un Gobierno que mentía, y quienes estaban deseosos de castigar a los mentirosos y respaldar un cambio que no podía dirigir IU. Por tanto, lo principal era tratar de obtener el mayor número posible de diputados, sabiendo que los escaños que se obtuvieran no podrían aspirar a formar Gobierno.

Pese a que no existía un protocolo oficial en estos casos, como ya hemos referido, el modo de proceder habitual comprendía dar respuesta a tres interrogantes (qué es lo

que está ocurriendo y cuáles son sus causas, qué estamos haciendo para solucionarlo, y cómo garantizamos que esto nunca vuelva a suceder), así como la convocatoria de una manifestación de rechazo a la que acudían representantes de distintas fuerzas políticas, tanto del Gobierno como de la oposición.

Desde su posición de Gobierno, el PP trata, una vez más, de seguir estas pautas en sus comparecencias. Informan de que se han producido varias explosiones en distintos trenes y estaciones de Madrid, y van informando igualmente sobre el número de víctimas y la atención que se les está proporcionando por parte de las autoridades, así como sobre la labor de investigación que están realizando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. También aseguran que los responsables lo pagarán. No obstante, el relato que construyen en torno a la autoría se volvió cada vez más cuestionado, y por tanto, su mensaje fue perdiendo consistencia.

#### **4. 4. La post-crisis: ¿Aprendieron los partidos de esta crisis?**

Otro de los elementos esenciales del final de una crisis es el aprendizaje sobre la misma. Toda crisis genera una experiencia de la que se deben extraer conocimientos, y saber aprovecharlos para situaciones venideras. En términos de Augustine, “las crisis suelen ser experiencias muy aleccionadoras”. El aprendizaje debe, incluso, institucionalizarse, debe reglarse, y volverse preceptivo, según otros autores.

Resulta muy sencillo, sin duda, afirmar que las organizaciones que superen una crisis deben aprender de la misma para evitar que se reproduzca, y para fortalecerse a nivel interno para afrontar situaciones semejantes en un futuro. No obstante, la práctica dista mucho de este concepto ideal, más aún cuando nos referimos al ámbito de la gestión pública. En una empresa, el diseño de un plan de comunicación de crisis puede perdurar más en el seno de la organización sin riesgo de ser modificado o cuestionado.

En el ámbito político, cualquier decisión adoptada por un gobierno o aprobada por una mayoría parlamentaria es susceptible de ser revertida en cuanto sea reformulada por un grupo de distinto signo político con fuerza suficiente. A este hecho, además, hay que sumarle que la gestión pública no es previsible, sino que exige parte de improvisación o de capacidad de acción-reacción. Nada comparable a trabajar para alcanzar el objeto social de una empresa. Esto explica –que no justifica–, de algún modo que los partidos,

tal y como ellos mismos reconocen, se preocupasen más por superar y zanjar esta crisis que por aprender de ella para el futuro. Toda situación política reúne, en el fondo, algún elemento novedoso, y formalizar un proceso de aprendizaje en torno a una situación ya pasada, en el terreno político, supone una inversión de tiempo y esfuerzos que pocos están dispuestos a realizar.

Como ejemplos de la falta de aprendizaje de los tres partidos, citaremos el caso Bárcenas, que aún resulta de actualidad; el caso Air Madrid con la ministra socialista Magdalena Álvarez; y el asesinato de Isaías Carrasco durante la siguiente campaña electoral, el cual IU no condenó y ello le sumió en una crisis a nivel local.

## 5. Conclusiones

La campaña electoral de las elecciones generales de 2004 ya se presentaba diferente desde antes incluso de que comenzara. Los sondeos mostraban inicialmente una victoria del PP, aunque éste no revalidaría su mayoría absoluta, y el Partido Socialista había ido recortando distancias, erigiéndose como una posible amenaza para llegar al Gobierno. En esta campaña, se mezclan elementos novedosos con otros más tradicionales, en un intento de los partidos por innovar y captar el voto de los ciudadanos, entre los cuales ya existía un sector que se reconocía descontento y no representado por las fuerzas políticas existentes.

En primer lugar, los tres líderes de los partidos estudiados eran nuevos, y venían a sustituir a políticos que habían sido auténticos referentes en los partidos, y que todos concebían como líderes carismáticos. De estas nuevas figuras, quien fue elegido antes fue el Secretario General del PSOE, que concurrió a las elecciones con un trabajo de tres años de preparación del proyecto que llevarían en marzo de 2004. Mariano Rajoy fue designado pocos meses antes, pero partían con la ventaja de los últimos resultados electorales, y del aval de una gestión que había sido duramente contestada, pero que les mantenía en primera posición en los sondeos preelectorales. Gaspar Llamazares, por su parte, asumía el reto de lograr la aceptación interna y tratar de obtener un resultado positivo con los recursos con que contaban.

En este sentido, cada uno de los partidos perfila su estrategia de campaña, contando con personas de diversos perfiles en sus equipos, con mayor o menor antelación, y con técnicas diferentes según sus intereses y sus posibilidades de éxito. Pero entre estas estrategias, ninguno de estos actores previó la posibilidad de que unos hechos como fueron los atentados terroristas del 11-M generasen una crisis con consecuencias electorales para los partidos. No se previó, precisamente, porque era frecuente que ETA, la banda terrorista que aún se encontraba activa, atentase en periodos de campaña electoral, y existía un modo de proceder habitual para estos casos, asumido por los actores, sin que fuese necesario, según ellos, crear un protocolo testado para eventuales crisis.

El jueves 11 de marzo de 2004, apenas tres días antes de las elecciones, España se levantó conmocionada por los terribles atentados de Madrid, los cuales provocaron la suspensión de la campaña. Durante los días de esa semana, los trackings de los partidos

habían ido mostrando un resultado muy ajustado entre PP y PSOE, incluso alguno daba ya la victoria a este último con una leve ventaja. El Partido Popular percibe entonces los posibles escenarios electorales que se le plantearían para la jornada del domingo 14 de marzo, y decide recuperar la imagen de un Gobierno que había dejado en un segundo plano para dar protagonismo al partido y a su candidato a la Presidencia, y asume rápidamente que toda la comunicación de la institución se va a enfocar en una misma línea: atribuir la autoría a ETA.

Esta decisión fue sumamente arriesgada, ya que no se contó con un factor que, finalmente, entró en juego: tanto los medios de comunicación extranjeros como los indicios que hallaron rápidamente las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado favorecieron que su versión oficial se empezase a desmontar en pocas horas. El Partido Popular es el primero que percibe, por tanto, que la entidad de los hechos podía provocar una crisis, y los demás actores se vieron obligados a gestionar la situación, dando respuestas más o menos aventuradas ante la rápida sucesión de acontecimientos y el cruce de informaciones.

En este momento, el PP, si bien acertó compareciendo rápidamente a través del Gobierno, erró al precipitarse a atribuir la autoría a la banda terrorista, aún más exponiendo a figuras políticas para que proporcionasen esta información. En estos casos, debe recabarse la máxima información posible para comparecer ante los medios, pero deben reconocerse, en un ejercicio de prudencia, todos los datos que aún se desconozcan, o incluso dejar la portavocía de este tipo de datos a los técnicos que de verdad los manejan, como se hizo en la gestión de los atentados de Londres en 2005. Igualmente esencial resulta detentar el monopolio del suministro de la información, pero sin caer en prácticas intimidatorias hacia los periodistas; y sobre todo, ser transparentes.

El Partido Socialista mostró, en un primer momento, una postura leal al Gobierno, como era habitual en casos de atentado terrorista. Sin embargo, cuando empezaron a aparecer cada vez más informaciones que cuestionaban la versión oficial, asumieron un debate interno sobre si debían mantener una postura de condena a ETA y fiel a las informaciones que daba el Gobierno del PP; o si por el contrario, debían mostrar una postura crítica que denunciase el posible engaño que se estaba cometiendo por parte de este último, para evitar así aparecer como cómplices de este engaño ante los ojos de la ciudadanía.

Esta incertidumbre les hizo adoptar decisiones más acertadas que otras, llegando incluso a mostrar una divergencia de posturas ante los medios de comunicación, algo que no beneficia a la organización en momentos como éste. La unidad, incluso identificada en la figura de un único portavoz, es la mejor decisión en casos de crisis. Y en cualquier caso, sí que mantuvieron una postura que, finalmente, les acabó beneficiando, no tanto por su acción, que se limitó a ir “cubriendo parches” según iban desarrollándose los acontecimientos, sino por los errores en la gestión desempeñados por el Partido Popular, unido al factor suerte. La suerte, por ejemplo, hizo que muchos abstencionistas acabasen votando, y lo hiciesen por el Partido Socialista.

En cuanto a Izquierda Unida, la formación asumió, en cuanto empezaron a llegar las informaciones divergentes, que había quedado fuera de la competición electoral. Eran conscientes, en primer lugar, de que les resultaría muy difícil conseguir presencia mediática. No obstante, presionaron para que Llamazares compareciese en TVE ese día 11 de marzo, y lo lograron. A partir de ahí, toda la acción del partido se limita a tratar de actuar de forma que se alcance un resultado lo menos perjudicial posible para la formación. Había que reforzar el cuestionado liderazgo del candidato, y de hecho, IU fue el único partido que mostró unidad en la portavocía durante estos días. El portavoz, en las escasas comparecencias que les cubrieron, fue Gaspar Llamazares.

Sin embargo, este partido podría haber optado por una estrategia distinta en lugar de dar por perdida la competición tan rápidamente. Podría haber recurrido al carácter pacifista de la organización, y a sus planteamientos antibelicistas para construir un discurso ofensivo contra el Gobierno. Desde su posición, diferente a la del Partido Socialista, no tenían nada que perder, por lo que no hubiera tenido consecuencias negativas para ellos este tipo de discurso recriminatorio. Es cierto, no obstante, que IU contaba con antecedentes que hacían que los ciudadanos mantuvieran una opinión escéptica sobre su postura de condena a la acción de ETA, pero podrían haber asumido el riesgo, ya que el Gobierno era, igualmente, inalcanzable para ellos.

En cualquier caso, ninguno de los partidos aprendió de la crisis. El ámbito político muestra algunas diferencias con respecto al sector empresarial, y así como en la empresa, es más fácil crear protocolos definidos que sirvan para afrontar situaciones futuras, en el ámbito de la gestión pública, toda situación incorpora algún elemento novedoso, y requiere de decisiones diferentes. Por mucho que se intente aprender, al

final, la improvisación sigue primando, como evidencian los ejemplos que hemos seleccionado, y esto implica que unas veces salga bien; y otras, mal.

En estas líneas, hemos tratado de abordar el estudio de unos días que supusieron un antes y un después en la gestión de crisis políticas, y que nos han permitido evaluar una campaña en la que se parte del diseño inicial de la estrategia hasta llegar a unos días caóticos en que se mezclan numerosas reacciones y sentimientos por parte de todos los actores implicados. Así fue la “crisis del 11-M”, y no seremos capaces de afrontar debidamente los acontecimientos del contexto político internacional de nuestros días si olvidamos que, en cada momento, nuestras decisiones pueden cambiar el mundo que nos rodea.

## 6. Bibliografía

- Augustine, N. y otros (2007), *Gestión de la crisis*. Barcelona: Deusto Ediciones.
- Barber, S. (2005), *Political Strategy: Modern Politics in Contemporary Britain*. Liverpool: Liverpool Academy Press.
- Campmany, J. (2005), *El efecto ZP: 1000 días de campaña para llegar a la Moncloa*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Canel, M.J. (2012) “Communicating strategically in the face of terrorism: The Spanish government’s response to the 2004 Madrid bombing attacks”, en *Public Relations Review*, nº 38, pp 214-222.
- Casero Ripollés, A. (2008), *La construcción mediática de las crisis políticas*. Madrid: Editorial Fragua.
- Castro, C. (2008), *Relato electoral de España*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Coombs, W.T. y Holladay, S. (2012), *The Handbook of Crisis Communication*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Costa, P. O. y otros (2008), *Cómo ganar unas elecciones: Comunicación y movilización en las campañas electorales*. Barcelona: Paidós.
- Crespo, I. y otros (2004), *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto. Vol. II: La campaña electoral del 2000*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gangas, P. (2005), *La nueva política de campaña en las elecciones del 14-M*. Madrid: Instituto Juan March.
- Gould, P. (1998), *The Unfinished Revolution*. Londres: Little Brown.
- Islas, O. y otros (2013). *Investigando la comunicación en crisis*. México D.F.: Razón y Palabra.
- Kavanagh, D. (2000), “Campaigning”, en: Rose, Richard (Ed.): *International Encyclopedia of Elections*, Macmillan, Londres, pp. 29-31.
- Lazarsfeld, P. y otros (1944), *The People’s Choice: How the voter makes up his mind in a Presidential Campaign*. New York: Columbia UP.
- Lees-Marshment, J. (2009), *Political Marketing*. New York: Routledge.
- López-Quesada Gil, M. (2003), *¡Estamos en crisis!* Madrid: Dossat 2000.



- Losada Díez, J. C. (2010). Comunicación en la gestión de crisis: lecciones prácticas. Barcelona: Editorial UOC.
- Marín, F. (2009). Comunicación de crisis. Madrid: LID Editorial.
- Mark, D. (2006). Going dirty: the art of negative campaigning. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Martínez Coll, J.C. (2000), Mercados emergentes y crisis financiera internacional. Madrid: Tecnos.
- McCombs, M. y Shaw, D.L (1972), “The agenda-setting function of the mass media”, en Public Opinion Quarterly, nº36, pp 176-187.
- Newman, B. I. (1994), The Marketing of the President: Political Marketing as Campaign Strategy. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Newman, B.I. (1999), The Mass Marketing of Politics: Democracy in an Age of Manufactured Images. Beverley Hills, CA: Sage Publications.
- Sampedro, V. (2005), 13-M: Multitudes online. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Santamaría, J. (2005). “El azar y el contexto”, en Claves de razón práctica, Nº 146, 2004, págs. 28-41.
- Soler Sánchez, M. (2001), Campañas electorales y democracia en España. Castellón de la Plana: Universitat Jaume I.
- Westphalen, M. y Piñuel, J.L. (1993), La dirección de comunicación. Madrid: Prado.

## 7. Fuentes documentales

- Barómetro del CIS octubre 2003, nº 2541.
- Sondeo Preelectoral del CIS 2004, nº 2555.
- Barroso, F.J. “Descubierta una bomba del mismo explosivo del 11-M en las vías del AVE Madrid-Sevilla”, en EL PAÍS (3-IV-2004). Disponible en [https://elpais.com/diario/2004/04/03/espana/1080943201\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2004/04/03/espana/1080943201_850215.html)
- González, M. “Aznar eludió reunir al Gabinete de crisis”, en EL PAÍS (20-VI2004). Disponible en [https://elpais.com/diario/2004/06/20/espana/1087682401\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2004/06/20/espana/1087682401_850215.html)