

## La gestión de la comunicación institucional entre el 11 y el 14 M

Por V. Santiago Pozas Pardo  
y Gotzon Toral Madariaga\*

*Aullemos, dijo el perro*  
José Saramago

**Resumen:** La matanza del 11 M abrió un periodo excepcional de comunicación que se cerró con un vuelco electoral inesperado. Este artículo analiza la gestión comunicativa de una crisis, cuya utilización electoral habría contribuido a provocar la pérdida de confianza en el partido gobernante.

**Palabras clave:** 11 M, gestión de comunicación de crisis, propaganda, Relaciones Públicas, Elecciones Generales 2004.

**Abstract:** The M11 massacre opened an exceptional period in the official communication, which ended with an unexpected electoral setback of the Spanish government. This paper analyses the management of the crisis communication, as its use for electoral purposes could have caused the loss of confidence in the Popular Party.

**Key words:** M-11, crisis communication management, propaganda, Public Relations, Spanish General Elections.

\* Profesores de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación de la UPV/EHU.



## 1. Introducción

Los atentados de Madrid interrumpieron el desarrollo de la campaña electoral, abriendo un periodo excepcional de comunicación que concluiría tres días después en las urnas. La coincidencia de un acontecimiento trágico de magnitud desconocida hasta entonces, con la decisiva jornada electoral, y el seguimiento directo que ofrecían los medios de comunicación, provocó una extraordinaria condensación del tiempo político y del espacio social en los días que siguieron a la matanza de Madrid.

A pesar de que las encuestas anunciaban como vencedor al PP, el vuelco electoral que se produjo el 14 M dio la victoria a los socialistas. El incremento de casi nueve puntos porcentuales en la participación, dio un giro inesperado al panorama político, desalojando al PP del Gobierno. Este cambio pudiera interpretarse como un movimiento reflejo de los electores, aturcidos por unos acontecimientos que habrían devaluado la calidad de una decisión, más propia de una democracia de emoción (VIRILIO, 2004: 35).

Sin embargo, parece que la extraordinaria densidad de aquellas 72 horas actuaron de catalizador de movimientos de fondo preexistentes en el electorado, reforzando la utilidad del ejercicio del voto, y quebrando la confianza que la inmensa mayoría de la población había depositado en el Gobierno, en las horas posteriores al atentado.

Suspendida la campaña electoral, se extendió la sospecha de que los gobernantes trataban de imponer su versión de los hechos, seleccionando y aun ocultando aquellas pruebas de la autoría que evocaban el peor escenario posible para sus intereses electorales. Sin embargo, el recurso sistemático a la desinformación practicada en anteriores situaciones de crisis como la huelga general de junio de 2002, la catástrofe del Prestige, o el accidente del Yak-42 había minado la credibilidad de los gobernantes.

La agenda política que hasta entonces conducía el Gobierno con un éxito previsible, descarriló finalmente en las vísperas electorales, al concentrarse toda la atención pública en un asunto tabú para el PP:

zer (2004)

el debate sobre la intervención española en la Guerra de Irak, una decisión adoptada por el Gobierno en contra de la opinión mayoritaria.

¿Utilizó el Gobierno una estrategia propagandística con la intención de sacar ventaja electoral de la masacre, o su gestión de la crisis se orientó por el principio de la transparencia mediante la transmisión informativa en tiempo real?

En la presentación del *Ensayo sobre la lucidez*, Saramago se refería a su nuevo libro como *una patada, una muestra de indignación y de protesta, en contra del mal funcionamiento de la democracia*. En la mente de todos resonaba aún el dolor por los terribles atentados del 11 M, y las horas decisivas que se sucedieron hasta las elecciones del día 14. *En la historia reciente de España -sentenciada la gente ha aullado y el aullido se ha escuchado* (EL PAIS, 27.4.2004: .31).

## **2. ¿Cómo gestionar la comunicación en tiempo de crisis?**

La historia ofrece abundantes ejemplos de crisis notables que permanecieron ocultas para la mayoría o se resolvieron a través de negociaciones secretas, al abrigo de miradas extrañas a los intereses de las partes. Hoy, sin embargo, la abundancia de medios de comunicación en concurrence por la atención del público, impide e incluso vuelve contraproducentes los intentos de abordar una crisis sustrayendo a la opinión pública la revelación de hechos incómodos para la fuente.

La sociedad civil, alimentada por una constelación de medios de comunicación como nunca antes había conocido, adquiere un relevante protagonismo. Su demanda de mayor transparencia social es directamente proporcional al desarrollo de las sociedades democráticas y al declive del nivel de confianza que manifiesta la opinión pública hacia los políticos y los expertos.

Para analizar la gestión de la comunicación que el Gobierno realizó entre el 11 y el 14 de marzo vamos a emplear de forma interre-

lacionada dos aproximaciones teóricas clásicas en las áreas de comunicación en situaciones de crisis y gestión de la comunicación de Relaciones Públicas.

Conviene dejar claro desde el principio que entendemos el concepto de Relaciones Públicas siguiendo a Grunig y Hunt, cuando describen esta disciplina como la dirección de la comunicación entre una entidad y sus públicos. (GRUNIG/HUNT,1984:6). Ambos autores establecen cuatro grandes prototipos de comunicación utilizados en las estrategias de gestión de la comunicación de Relaciones Públicas.

Un primer prototipo es el denominado de *agencia de prensa*. Se trata de un modelo asimétrico de comunicación, con una función de persuasión que básicamente se identifica con la propaganda y la manipulación abierta. Quienes utilizan este modelo pretenden imponer su punto de vista, sin reparar en los medios y las formas empleados para esta tarea. Cada vez más habitual, en general no aparece en estado puro, sino que se complementa con el uso de los dos siguientes modelos.

Al igual que el anterior, el prototipo de *información pública* también es un modelo asimétrico y de una sola vía, que fluye de manera unidireccional desde el emisor al receptor. Aquí se pretende difundir informaciones relativamente objetivas y precisas, pero seleccionadas y expuestas desde un prisma favorable a la entidad que gestiona este modelo de información. Es el prototipo más utilizado en la actualidad y suele ser el favorito de los departamentos de prensa de cualquier entidad, institución, empresa, e incluso de muchas organizaciones no gubernamentales.

En el tercer prototipo denominado *asimétrico de doble dirección*, el objetivo sigue siendo persuadir a los públicos a quienes se dirige la comunicación, pero se establecen algunas variantes respecto de los modelos anteriores. En esta ocasión se acude a la investigación social para conocer las actitudes y las opiniones de los públicos, con la pretensión inequívoca de que acepten los puntos de vista de quienes gestionan la comunicación, y terminen actuando en el sentido que tales gestores desean. Como puede verse, la comunicación, a pesar de fluir en las dos direcciones -emisor>receptor>emi-

zer (2004)

sor- sigue siendo asimétrica, en el sentido de que sólo se tienen en cuenta los intereses de los gestores de la comunicación, y sólo éstos resultan beneficiados en el proceso comunicativo.

Estos tres modelos asimétricos reflejan, según Grunig, un sistema de comunicación orientado hacia dentro, en el que se desprecian las opiniones exteriores, y sólo se consideran válidos los puntos de vista propios, a pesar de que son muy pocas las personas que están en el núcleo de toma de decisiones. En suma, un sistema de comunicación cerrado, elitista y autoritario (GRUNIG, en BOTAN, 1989: 17-84).

En el cuarto prototipo descrito por Grunig y Hunt, el *simétrico de doble dirección*, se pretende alcanzar una relación de entendimiento entre la entidad gestora de la comunicación y sus públicos, así como solucionar los conflictos existentes entre ambas partes. La comunicación fluye en las dos direcciones y además es simétrica, es decir, a diferencia de las anteriores produce resultados positivos en ambas partes. Es el prototipo que mejores resultados obtiene a largo plazo, pero objetivamente es el menos usado en las estrategias de comunicación, debido a las aparentes dificultades del mismo y sobre todo a la incomprensión y rechazo de este modelo por parte de quienes gestionan la comunicación en situaciones de crisis, demasiado urgidos por el miedo al fracaso y por la búsqueda de soluciones rápidas y unilaterales.

Además de los modelos de Grunig y Hunt, en el análisis de la gestión institucional de la comunicación del 11 M nos vamos a orientar por los principios que Seitel, Wilcox, y Cutlip plantean para afrontar la comunicación de crisis desde la perspectiva del sujeto emisor (SEITEL, 2004: 500-501, WILCOX, 2001: 194-195, y CUTLIP, 1994, 368-369). Aquí podemos diferenciar entre los criterios estrictamente funcionales y aquellos que se sustentan en una dimensión más cualitativa. Entre los primeros se pueden destacar elementos clave como llevar la iniciativa en la comunicación y desarrollarla continuamente, establecerse como autoridad, arriesgarse a hacer declaraciones oficiosas, plantear con claridad los propios puntos de vista y mantenerlos con firmeza, mostrar calma y no desplegar actitudes defensivas. Entre los principios más cualitativos cabe destacar el poner al público en primer lugar, ser veraces y no mentir,

atenerse estrictamente a los hechos sin especular y, por último, colaborar con los medios y no disputar con ellos.

Las limitaciones de espacio nos impiden profundizar en las llamadas leyes de Cantril sobre el funcionamiento de la opinión pública que pudieran complementar este análisis, abriendo la perspectiva de los públicos receptores. Entre dichas leyes destacamos primero que los acontecimientos de magnitud excepcional pueden hacer oscilar a la opinión pública de un extremo a otro, segundo que los hechos tienen mucha más importancia que las propias estrategias de comunicación a la hora de influir en la opinión pública, a no ser que dichas estrategias sean percibidas en sí mismas como un hecho. Tercera y no menos importante es la consideración de que el interés propio determina de manera fundamental la opinión pública. En cuarto lugar, Cantril sostiene que, en las situaciones críticas, las personas que llegan a desconfiar de los líderes, serán menos tolerantes con ellos. Y en quinto lugar, para Cantril, cuando las personas en una democracia tienen acceso directo a la información y conocen mejor las consecuencias de los acontecimientos, la opinión pública reacciona con un gran sentido común y con extraordinaria objetividad (CANTRIL, 1972: 226-230).

A pesar de la creciente importancia que la comunicación ha adquirido en nuestras sociedades, Ballentine sostiene que pocos gobiernos y medios de comunicación pueden alardear de haber sido buenos comunicadores durante las crisis. Según este autor, ni unos ni otros acostumbran a tomar en consideración la percepción de la crisis por los ciudadanos, el análisis científico de los factores de crisis, las agendas de todas las partes implicadas y la naturaleza cambiante de estos elementos y los conflictos entre ellos (BALLENTINE, 2003, 13-14).

### **3. Análisis de una disonancia comunicativa**

La comunicación institucional de estas 72 horas decisivas nos remite inevitablemente a la trayectoria comunicativa del Gobierno popular, tanto por la continuidad de sus líderes y equipos como por la credibilidad que su gestión había cosechado en la opinión pública. El corte temporal permitirá anclar la investigación en un breve resumen de los hechos más significativos, en función de las pautas

recomendadas para la gestión de la comunicación de la crisis por parte del emisor:

**I. Llevar la iniciativa.** Desde las primeras horas, el Gobierno movilizó todos sus recursos tanto en el interior como en el exterior, anticipando con rotundidad, el origen y la autoría de los atentados. Tras la confusión de los primeros momentos, en la misma tarde del jueves, los indicios comenzaban a sembrar dudas en la versión oficial. En la radio, donde la Cadena SER adquiere un protagonismo especial –también en Internet– se puede acceder a los primeros datos e interpretaciones de la investigación que conducen a una autoría distinta.

La natural concentración del interés en la responsabilidad de los atentados, produjo una polarización de los medios de comunicación, que se prolongaría a lo largo de estos días. A medida que pasaban las horas, y la investigación policial obtenía los primeros resultados, la versión discrepante tomaba la delantera, mientras que los portavoces del Gobierno se veían obligados a desmontar su prematura atribución de los atentados, confirmando con retraso la dirección hacia la que apuntaban los medios discrepantes.

El viernes 12, un informe de la Secretaría de estado de Comunicación constataba que el Gobierno había fracasado en su intento de imponer sus tesis en la prensa anglosajona. En la prensa norteamericana, dice el informe, *“todas las pistas conducen a Al Qaeda”* (EL PAÍS, 4.7.2004: 23).

**II. Establecerse como autoridad.** El Gobierno asumió rápidamente la responsabilidad informativa de actuar como fuente oficial exclusiva y de referencia, administrando a los medios de comunicación la información que resultaba de la investigación policial. El proceso electoral le obligaba a ser muy riguroso y prudente en la administración de la información.

Sin reunir a los partidos firmantes del Pacto Antiterrorista, el Gobierno anunció a las diez de la mañana del jueves la convocatoria para el día siguiente de una manifestación bajo un lema inequívoco: *Con las víctimas, con la Constitución y por la derrota del terroris-*



mo. El viernes por la tarde, la respuesta en la calle desbordaba las principales calles de España, y también las previsiones del Gobierno que tuvo que soportar abucheos y pancartas contra la gestión del Gobierno. En los medios de comunicación de todo el mundo se discutía la consistencia de la versión que el Gobierno pretendía imponer. A través de Internet, y de los mensajes SMS una nueva generación de sujetos comunicativos ensayaba la utilización de las nuevas tecnologías al margen del Gobierno y de los medios convencionales (CUE, 2004; UGARTE, 2004).

**III. Hablar con frecuencia.** La masacre de Madrid provocó un intenso seguimiento mediático, sin embargo, el crecimiento de la discrepancia frente a su versión de los hechos, impidió al Gobierno ocupar sin interferencias el espacio de los medios de comunicación. El mismo jueves, su despliegue diplomático para forzar la responsabilidad de ETA en el Consejo de Seguridad de la ONU le obligó a pedir disculpas al presidente del Consejo, después de que al menos la mitad de los miembros del Consejo manifestaran su malestar por la precipitación en la posición de España.

El discurso del Gobierno contó con el eficaz acompañamiento de los medios de comunicación privados afines y comprometió la credibilidad de los medios públicos –agencia Efe, Radio Nacional y TVE– a los que puso al servicio de su política comunicativa. La interrupción de la programación habitual para emitir la película “Asesinato en febrero” el viernes por la noche en Telemadrid y el sábado en TVE abundaron en la misma línea argumental de la autoría de ETA (EL MUNDO, 2004).

**IV. Utilización del off the record.** A las 13 h. del jueves, el mismo presidente del Gobierno llamó por teléfono a la prensa más influyente de Madrid y Barcelona para asegurar personalmente a los directores de los periódicos que no había dudas en la responsabilidad de ETA. De esta manera consiguió orientar las portadas más adversas al Gobierno. El director del diario El País rompía así su incomunicación de los últimos ocho años con el presidente, y movía su titular de portada de *Matanza terrorista en Madrid* a *Matanza de ETA en Madrid*. También el director de El Periódico, que había expresado sus dudas en una emisión en directo de Radio Nacional tituló en portada “El 11-M de ETA”, tras recibir la llamada de Aznar.

zer (2004)

Cuando la prensa estaba volcada en la edición del día siguiente, el presidente volvería a comprometer de nuevo su palabra en una nueva ronda de llamadas (CEBERIO, 2004: 31; FRANCO, 2004, RODRIGUEZ, 2004: 77-82)

El círculo de corresponsales extranjeros expresó su malestar al Gobierno porque muchos de ellos recibieron una llamada del área internacional de Presidencia con un mensaje explícito: apuntar la autoría de ETA. Entre los argumentos empleados, se les aseguró que esta organización no avisa antes de sus atentados, y que el explosivo era el habitualmente utilizado por esta organización. El primero de ellos no se sostiene, el segundo formaba parte de la investigación policial (EFE, 2004).

**V. Dar la posición y repetirla.** El ministro de Interior Angel Acebes hizo 59 alusiones a ETA y 5 a Al Qaeda en sus comparecencias públicas. Resulta cuando menos paradójica tanta insistencia en una autoría única al principio, y una prioridad absoluta después, cuando las pruebas dirigían la investigación en sentido contrario (EL PAIS, 28.7.2004: 13).

Los portavoces del Gobierno mantuvieron sus tesis con empecinamiento, al punto de que, incluso en las sesiones de la Comisión de Investigación -más de tres meses después de los atentados-, el ex ministro Acebes planteó que se investigara "*el alcance real de la sombra de ETA que aún planea sobre aquellas horas*" (ACEBES, 28.7.2004). Al principio, se negó sin pruebas la doble vía de investigación, mientras que al final, el Gobierno sugería la hipótesis de un atentado conjunto, otra vez sin prueba alguna.

**VI. Mostrar calma y no adoptar actitudes defensivas.** La insistencia en una versión que contradice constantemente los datos de la investigación, obliga al Gobierno a actuar a la defensiva, para hacer frente a la rápida difusión de una versión discrepante que pone en evidencia el comportamiento gubernamental.

La aparición del candidato del PP al final de la jornada de reflexión, denunciando las manifestaciones ilegales frente a las sedes de su partido y atacando a los líderes políticos que habían criticado la

manipulación del Gobierno, puso en bandeja al partido socialista una excelente oportunidad de réplica. Con este rifirrafe ofrecido en directo en horario de prime time televisivo, el partido en el Gobierno rompía la jornada de reflexión y amplificaba los ecos de una demanda de información veraz, apenas unas horas antes de que los ciudadanos emitieran su voto.

**VII. Poner al público en primer lugar.** La dimensión de la tragedia y la especial sensibilidad de los ciudadanos en un momento tan decisivo, reforzaba la autoridad del Gobierno. En consecuencia, exigía también una responsabilidad excepcional, priorizando el interés general y evitando la utilización electoral derivada de su posición central en la crisis.

La exclusión del CNI, así como de los ministros de Defensa y Exteriores en las reuniones de coordinación celebradas por el Gobierno, demuestra que no se convocó la Comisión institucional delegada del Gobierno prevista para situaciones de crisis. En su lugar, el Gobierno reunió un gabinete restringido que no redactó acta pública alguna de sus reuniones. Estas irregularidades, así como la no convocatoria del Pacto Antiterrorista contribuyeron a cuestionar la transparencia en la actuación gubernamental y alimentaron la sospecha de apropiación partidista de un asunto de Estado.

**VIII. No mentir.** El partido en el gobierno ha insistido en su transparencia y transmisión de la verdad en tiempo real, a pesar de las denuncias de selección interesada y ocultación de la información al servicio de sus tesis (GOBIERNO DE ESPAÑA, 18.8.2004). El desfase entre los hechos conocidos y la comunicación oficial llegó al punto de que el ministro de Interior seguía insistiendo en la prioridad de ETA en la investigación policial, en el momento en que la policía se aprestaba a detener a los autores de los atentados.

El Parlamento Europeo criticó las manipulaciones flagrantes del 11 M que atribuyó a presiones gubernamentales sobre la televisión pública. El comité intercentros de la agencia EFE, así como los representantes sindicales de RTVE y Telemadrid denunciaron la censura y manipulación (EUROPA PRESS, 31.3.2004; Comité Intercentros EFE, 15.3.2004; Consejo Provisional de Informativos TVE-Torrespaña, 15.3.2004). El ministro alemán de Interior criticó

zer (2004)

*“los retrasos, imprecisiones y quizá incluso las cosas inciertas en la información del Gobierno” (CANAS, 20.3.2004).*

**IX. No especular.** El anclaje en los hechos de la versión del Gobierno se empezó a tambalear en la misma tarde del jueves. Era insostenible tanta seguridad en la atribución del atentado, cuando ya los primeros indicios de la investigación apuntaban en otra dirección. La rapidez del Gobierno en el establecimiento de una hipótesis única, así como el retraso en el reconocimiento de su error evidenciaron que el Gobierno manejaba una mera especulación alejada de los datos reales de la investigación, y más acorde con sus propios intereses electorales.

El informe de la Unidad Central de Inteligencia del Cuerpo Nacional de Policía remitido al Congreso establecía un diagnóstico fuera de toda duda: las primeras líneas de investigación conducían desde el principio a Al Qaeda, y en ningún caso a ETA. A pesar de todo, en la tarde del viernes, el candidato popular se confesaba al diario El Mundo: *“Hay algunos datos que en mi fuero interno me hacen pensar que se trata de ETA. Y es que, además de lo que me dicen, yo tengo la convicción moral de que es así”* (RAJOY, 13.3.2004).

**X. Colaborar y no disputar con los medios de comunicación.** La temprana polarización de los medios de comunicación es una expresión clara del fracaso en la cooperación que Gobierno y medios de comunicación habían asumido en las primeras horas de la crisis. Esta pérdida de confianza removió la tensión latente en un mapa mediático interno cuya mayoría era afín al Gobierno. El grupo Prisa, así como determinados medios de comunicación periféricos, y nuevos sujetos emergentes en la comunicación a través de la red, ofrecieron una información discrepante de la versión oficial.

La programación especial de la Cadena Ser adquirió un protagonismo especial al difundir filtraciones de la investigación que silenciaba la transmisión oficial de la crisis, al tiempo que cuestionaba la inconsistencia en la versión que trataba de imponer el Gobierno. El partido en el Gobierno reaccionó a través de sus propios medios y por medios interpuestos, acusando a la Cadena Ser de tergiversar la realidad. El propio secretario de Estado de Comunicación pidió al

director del CNI que desmintiera públicamente supuestas filtraciones difundidas por esta Cadena de radio, cuyo liderazgo de audiencias obtuvo incrementos significativos en estas mismas fechas (DEZCALLAR, 19.7.2004)

#### **4. Conclusiones**

Desde la prematura versión del jueves, al retraso acumulado en las horas posteriores, la comunicación institucional adolece en todo momento de una falta de sincronía con los datos de la investigación policial. Esta disonancia salió a la luz y se hizo insostenible por la rápida actuación de una red heterogénea e improvisada de medios de comunicación –convencionales, descentralizados en Internet, e incluso mensajes personales a través de la telefonía móvil– que escapaban al control del partido en el Gobierno.

Existe una relación de vasos comunicantes entre la confianza menguante en la comunicación institucional y el aumento de la confianza en la versión discrepante: la confianza en la versión oficial es inversamente proporcional al desarrollo de su relato, al esclarecimiento de los hechos, a la movilización social y a la proximidad de la jornada electoral. Por el contrario, estos mismos factores refuerzan la confianza en la versión discrepante

La aceleración del tiempo vivido aquellos tres días de marzo dejó al desnudo la lentitud en la comunicación institucional que vio rápidamente cuestionada su autoridad, y perdió enseguida la iniciativa para pasar a moverse a la defensiva. En lugar de provocar un apagón del espacio social, se produjo una expansión de la movilización social que culminaría con un aumento decisivo de la participación en las elecciones del día 14.

La estrategia institucional combina los tres modelos asimétricos de comunicación de Grunig y Hunt: el uso de la propaganda, el manejo de la información favorable a la fuente y el análisis de las expectativas del público, utilizadas de forma arbitraria al servicio de sus intereses particulares. La ignorancia o el desprecio de una gestión de la comunicación compartida, de acuerdo a los principios simétricos del cuarto modelo, propiciaron una sucesión de errores en